

ENSEMBLE 121

Installation, modernisation et maîtrise des pollutions

Sommaire

I. Description du dispositif	II. Les concours publics : 495 millions € en 2004
<p>1. l'installation des jeunes agriculteurs</p> <ul style="list-style-type: none">. La dotation aux jeunes agriculteurs (DJA). Les prêts bonifiés (prêts MTS-JA) - 56%*. Les actions au titre du PIDIL. Les stages de préparation à l'installation <p>2. la bonification des prêts d'investissements</p> <ul style="list-style-type: none">. Prêts spéciaux de modernisation (PSM) - 34%*. Prêts spéciaux d'élevage **. Prêts aux productions végétales spéciales (PPVS)**. Prêts MTS pour les CUMA** <p>* des réalisations de prêts en 2004 ** 10% des prêts 2004 ensemble</p>	<p>Les concours publics pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs diminuent depuis 1999 parallèlement au ralentissement constaté de la dynamique d'installation ces dernières années (-25%).</p> <p>La baisse tendancielle du coût de la bonification est due à la diminution de l'encours global des prêts bonifiés et à la réduction du taux moyen de bonification (-56% depuis 1994).</p>
<p>3. Le PMPOA</p>	<p>Les dépenses de l'Etat pour le PMPOA ont sensiblement diminué depuis 2000 en raison des délais nécessaires pour la mise en place de la seconde phase de ce programme (-43%).</p>
<p>4. L'hydraulique et aménagement foncier</p>	<p>La réduction tendancielle des dépenses de l'Etat résulte des transferts de compétences aux collectivités locales (-72% depuis 1994).</p>
<p>5. Les contrats territoriaux d'exploitation et les contrats d'agriculture durable (volet des mesures à caractère économique)</p>	<p>Le remplacement des contrats territoriaux d'exploitation par les contrats d'agriculture durable se traduit par une forte baisse des dépenses pour les mesures à caractère économique retenues dans les contrats (-55%).</p>
<p>6. Les autres mesures</p>	<p>Les dépenses comprennent principalement les aides aux investissements en bâtiments d'élevage de l'OFIVAL et en serres de l'ONIFLHOR intégrées dans le PDRN.</p>

I. Description du dispositif

L'appui à l'investissement constitue le socle ancien de la politique en faveur de l'amélioration des structures des exploitations agricoles menée, dans un premier temps, au plan national, puis dans un cadre européen à partir du milieu des années soixante dix. Les investissements encouragés visent principalement l'installation des jeunes agriculteurs, le financement des investissements dans l'agriculture, l'équipement ou la mise aux normes des installations sur les exploitations, et la réalisation d'opérations d'aménagement foncier ou d'hydraulique

d'intérêt général. Par ailleurs, l'ensemble 121 enregistre également les aides accordées pour le financement des mesures à caractère économique retenues dans les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et les contrats d'agriculture durable (CAD). En revanche, les aides aux investissements financées dans le cadre d'une organisation commune de marché (OCM) sont comptabilisées dans l'ensemble 115 (organisation et modernisation des filières).

Les instruments d'intervention

Les aides aux investissements sont attribuées sous deux formes principales : **la subvention d'équipement et la bonification d'intérêts.**

Depuis les années soixante dix, la bonification d'intérêts a été la forme d'aide la plus utilisée par l'Etat, s'agissant de l'importance des dépenses engagées. Au cours d'une période caractérisée par une modernisation et un développement intenses des exploitations familiales de dimension moyenne, nécessitant des financements importants, le choix de la bonification d'intérêts a été fait pour profiter de l'effet de levier financier attaché à ce mode d'intervention (rapport élevé entre le volume d'investissement aidé réalisé et le coût de l'aide). De plus, la bonification d'intérêts paraissait d'autant plus appropriée que les capacités d'autofinancement des exploitants visés par la politique de modernisation étaient insuffisantes au regard de leurs besoins, et que les taux d'intérêts des prêts non aidés étaient très élevés en raison de l'inflation générale.

Les subventions d'équipement ont alors été plutôt réservées aux investissements dont la rentabilité directe est la plus faible pour l'exploitation agricole, comme les bâtiments d'élevage en montagne (aides comptabilisées dans l'ensemble 123 - "Compensation de handicaps naturels") ou la mise aux normes des équipements. La subvention directe a également été retenue comme instrument d'incitation dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) puis des contrats d'agriculture durable (CAD). Il convient enfin de mentionner les aides directes accordées dans le cadre des programmes régionaux européens dont le financement est comptabilisé dans l'ensemble 125 ("Aménagement et protection de l'espace rural").

Le dispositif d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs combine les deux formes d'aides, puisqu'il comprend une aide en capital, la dotation aux jeunes agriculteurs (la DJA n'est cependant pas à proprement parler une subvention d'équipement car elle n'est pas affectée à un investissement particulier) et les prêts à moyen terme spéciaux jeunes agriculteurs (MTS-JA) qui sont bonifiés par l'Etat, avec le concours de l'Union européenne.

Par ailleurs, les pouvoirs publics appliquent toute une série de mesures fiscales et sociales dont les effets viennent renforcer l'impact des dépenses engagées directement en faveur de l'installation en agriculture et de la modernisation des exploitations. Le coût de ces mesures n'est cependant pas pris en compte dans la présente évaluation des concours publics à l'agriculture, puisqu'il ne s'agit pas de dépenses pour l'Etat mais de moindres recettes¹.

I.1 L'installation des jeunes agriculteurs

La politique en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs se caractérise par son ancienneté et l'importance des moyens financiers consacrés aux nombreuses mesures qui la constituent, comme :

- la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) créée en 1973 ;
- les stages de préparation à l'installation ;
- les actions menées au titre des programmes pour l'installation des jeunes et le développement des initiatives locales (PIDIL) qui sont financées, depuis 2003, par le fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA) ;

¹ Voir, cependant, le paragraphe sur l'installation des jeunes agriculteurs , notamment le graphique présentant l'estimation du montant total moyen de l'ensemble des aides à l'installation.

- la bonification des prêts pour les jeunes agriculteurs (prêts JA)²;
- certaines formes de cessation d'activité agricole qui sont encouragées lorsque le repreneur de l'exploitation cédée est un jeune agriculteur.

La dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), accordée à 250 000 bénéficiaires depuis sa création en 1973, est certainement la mesure d'aide à l'installation la plus emblématique (cf tableau 2 ci-après sur l'évolution réglementaire de la mesure). C'est une aide en capital accordée sous certaines conditions (âge, formation, viabilité économique du projet) dont le montant est modulé en faveur des zones difficiles. Le montant moyen est fixé à 12 650 € en plaine, 16 300 € en zone défavorisée simple et 26 200 € en montagne. La dotation, qui faisait l'objet de deux versements, le premier de 70 % au moment de l'installation, le second au bout de trois ans sous réserve du respect des conditions prescrites, est désormais versée en une seule fois en application du décret du 26 novembre 2004 relatif aux aides à l'installation.

Sous les mêmes conditions que la DJA, des **prêts bonifiés** spécifiques peuvent être accordés pour financer les investissements nécessaires à l'installation pendant les dix premières années d'activité. Les taux d'intérêt des prêts MTS-JA sont fixés à 2% en zones défavorisées et de montagne et à 3,50% dans les autres zones

Les PIDIL visent principalement à faciliter l'installation hors cadre familial des jeunes non issus du milieu agricole, ainsi qu'à soutenir l'installation de jeunes dans un cadre familial sur des exploitations devant être agrandies par des terres reprises hors cadre familial. Les actions sont menées avec les crédits du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA), qui a remplacé le Fonds pour l'installation en agriculture en 2003. En 2004, 1810 dossiers ont été payés au titre du FICIA pour 6,5 millions d'euros. Les crédits servent, d'une part, à l'intervention directe auprès des jeunes agriculteurs ou des propriétaires et, d'autre part, à financer des actions d'animation et de communication.

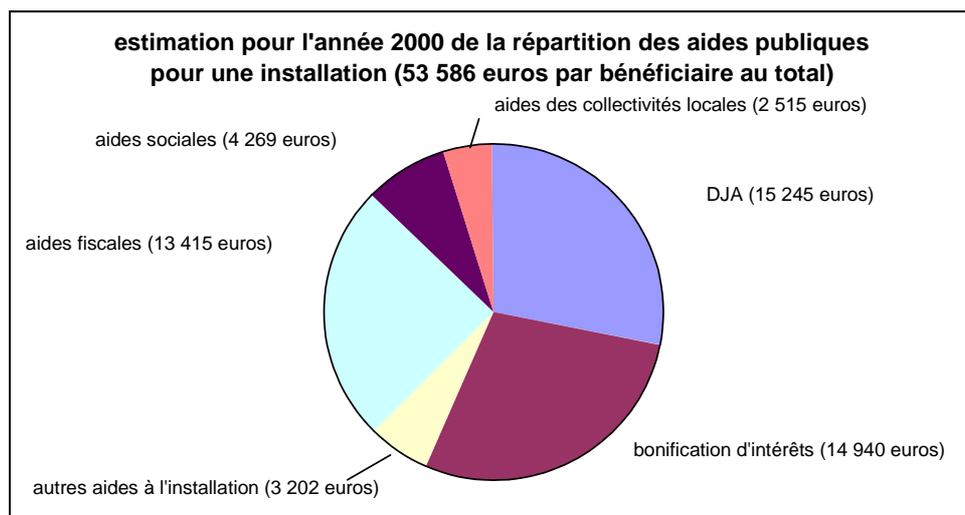
Les stages de préparation à l'installation (stages six mois) permettent aux jeunes de compléter ou d'acquérir, hors cadre familial, une expérience professionnelle qui contribue à leur préparation au métier de responsable d'exploitation agricole. Les aides sont constituées d'une bourse au stagiaire (4,3 millions d'euros en 2004) et d'une indemnité de tutorat versée au maître de stage (1,1 million d'euros en 2004). La durée de ces stages a été ramenée à trois mois en application d'une circulaire du 19 avril 2004. Les autres stages de préparation à l'installation dit "de 40 heures" sont aidés grâce au financement accordé par le MAP aux organismes qui mettent en œuvre ces formations (aides comptabilisées au titre de l'ensemble "apprentissage, formation continue et autres").

A ces mesures s'ajoutent des dispositions sociales et fiscales destinées à faciliter la transmission des exploitations dont le coût n'est pas pris en compte dans le cadre de l'évaluation des concours publics à l'agriculture (voir le graphique 1 et le tableau 2 ci-après). Le bénéfice de ces mesures est en général réservé aux bénéficiaires de la DJA ou des prêts JA, dont les conditions d'installation offrent les meilleures garanties de pérennité.

Le graphique 1 présente une estimation du montant moyen des aides publiques accordées pour une installation en agriculture. Selon cette estimation réalisée par le MAP, le CNASEA et la Cour des comptes, le montant moyen des aides s'élevait à 53 500 euros par bénéficiaire en 2000, dont 62% sont comptabilisés dans les concours publics à l'agriculture (DJA, bonification des prêts et autres aides de l'Etat pour l'installation), 33% correspondent aux aides fiscales et sociales et 5% aux aides accordées par les collectivités territoriales.

² Les données disponibles ne permettant pas de répartir avec précision les dépenses de bonification entre les différentes catégories de prêts, la totalité du coût est enregistrée au titre de la mesure bonification. Il est estimé, cependant, que la bonification des prêts d'installation représente environ la moitié du montant total de la bonification des prêts d'investissements.

Graphique 1

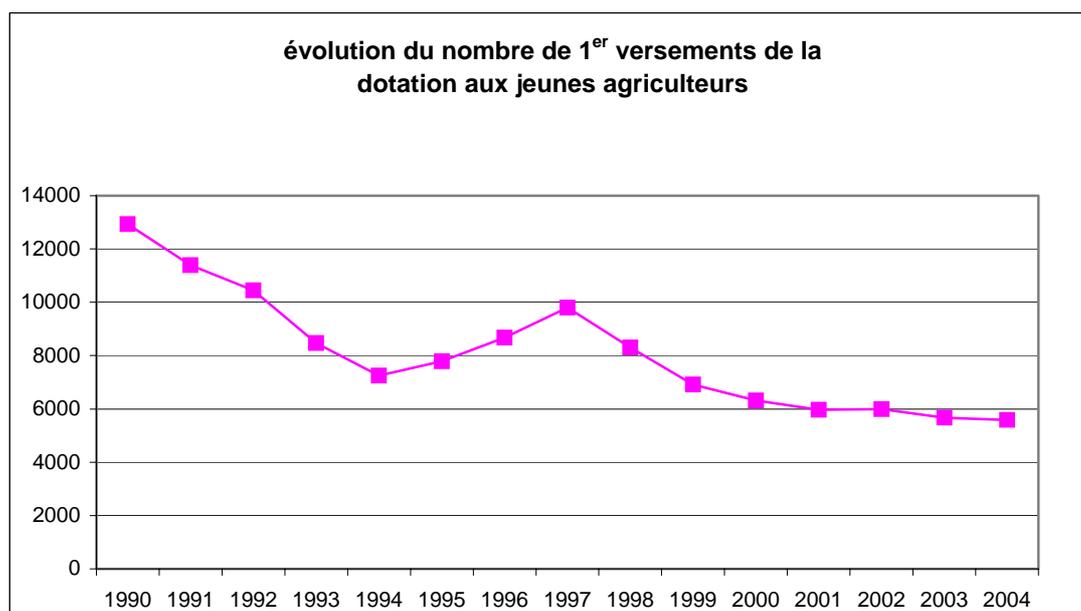


source: MAP / CNASEA / Cour des comptes

L'ensemble de ces aides à l'installation vise à atténuer les risques financiers assumés par les agriculteurs lors de cette étape critique du cycle de vie d'une exploitation que constitue la phase d'installation. A cet égard, le taux de cessation d'activité agricole observé 10 ans après l'attribution des aides à l'installation est relativement faible, de l'ordre de 5%.

L'impact de ces mesures sur le nombre d'installations demeure, pour une large part, déterminé par les phénomènes liés à la démographie de la population agricole. L'anticipation des installations provoquée par les programmes de préretraite a même eu pour conséquence, les années suivantes, de tarir, à la fois, le vivier de candidats à l'installation et celui des agriculteurs âgés qui souhaitent cesser leur activité. Au cours des dernières années, le nombre d'installations aidées a ainsi baissé sensiblement (de 9804 en 1997 à 5587 en 2004, soit - 43%) ; le rythme de cette baisse s'est toutefois ralenti au cours des dernières années (voir le graphique 2).

Graphique 2



sources: MAP/CNASEA

Pour pallier cette diminution du nombre d'installations, les pouvoirs publics tentent d'élargir le recrutement des futurs exploitants au-delà de sa base familiale traditionnelle en instaurant des dispositifs spécifiques en faveur des agriculteurs qui cèdent leur exploitation hors cadre familial. Par ailleurs, des dispositions de la Loi d'orientation agricole renforcent le contrôle des structures afin d'orienter davantage les terres, les droits à produire et les droits à primes qui se libèrent, vers l'installation.

La structure démographique de la population des chefs d'exploitations agricoles se caractérise cependant actuellement par un niveau bas de départ à la retraite d'agriculteurs âgés, de sorte que le taux de renouvellement des exploitants par des agriculteurs jeunes a progressé très sensiblement au cours des dix dernières années, malgré la diminution du nombre d'installations jusqu'en 2001 et sa stabilisation depuis lors (voir le tableau 1).

Tableau 1

évolution du taux de renouvellement des chefs d'exploitations agricoles (installations d'exploitants de moins de 40 ans sur sorties nettes de l'agriculture*)										
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
28%	35%	41%	48%	51%	50%	58%	50%	49%	73%	73%

*sources MSA et MAP: exploitants à titre principal ou exclusif bénéficiaires de l'AMEXA. Les sorties nettes sont définies comme la diminution du nombre d'exploitations au cours de l'année à laquelle est ajoutée le nombre d'installations d'exploitants de moins de 40 ans. La diminution du nombre de bénéficiaires de l'AMEXA constatée par la MSA est particulièrement faible en 2004 (-0,6%), ce qui explique le niveau très élevé des taux de renouvellement indiqués pour 2003 et 2004 (la diminution de 2004 a été reconduite pour 2005).

Tableau 2

grandes étapes de l'évolution réglementaire de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)	
1973	création de la DJA dans certaines régions défavorisées
1976	extension de la DJA à l'ensemble du territoire métropolitain
1979	extension de la DJA aux DOM dans une version adaptée
1981	- mise en place des stages de 40 heures préparatoires à l'installation - instauration de l'étude prévisionnelle d'installation (EPI) pour formaliser la réflexion préalable à l'installation - augmentation sensible des montants de la DJA qui deviennent modulables - accroissement du rôle des commissions mixtes départementales dans l'agrément des demandes
1984	exigence plus grande en matière de capacité professionnelle
1988	- instauration des objectifs de revenus à la place des règles de superficie - majoration de la DJA en cas de conjoint exploitant - extension de la DJA aux pluriactifs en zone défavorisée
1990	extension aux DOM de la réforme de 1988 sous une forme adaptée
1992	- mise en place effective des stages de 6 mois préparatoires à l'installation - mise en place effective des exigences accrues en matière de capacité professionnelle décidées en 1988 - mise en place de l'aide spéciale à l'investissement des jeunes agriculteurs (appliquée jusqu'en 1995)
1993	majoration des montants maximums de la DJA
1994	instauration du prêt global d'installation autorisant une plus grande souplesse dans l'utilisation des prêts JA
1995 et 1996	aménagements réglementaires à la suite de la publication de la loi de modernisation du 01/02/1995 et de la signature de la charte de l'installation (assouplissement de la capacité professionnelle, renforcement de l'installation progressive, bourse pour les stages 6 mois, revalorisation des plafonds de prêts JA)
1997	démarrage effectif des programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL) financés au titre du FIDIL
1998	- le fonds pour l'installation en agriculture (FIA) remplace le FIDIL comme support du financement des PIDIL - création de l'aide à la transmission d'exploitation (ATE) pour renforcer le dispositif d'encouragement à l'installation hors cadre familial
2000	Programmation des aides à l'installation dans le plan de développement rural national (PDRN). Dans ce cadre, la section garantie du FEOGA se substitue à la section orientation pour le paiement des cofinancements européens.
2001	L'âge maximum à l'installation pour bénéficier de la DJA est porté à 40 ans. Par ailleurs, le bénéfice de la DJA accordée pour les projets d'installation à titre secondaire est étendu aux zones non défavorisées.
2002	La circulaire du 05 juin 2002 constitue le nouveau support réglementaire des aides à l'installation. Outre la compilation des textes préexistants, elle apporte des précisions sur certaines conditions d'accès aux aides concernant, notamment, la viabilité économique de l'exploitation, le délai pour remplir certaines conditions et le remboursement des aides versées. Elle améliore, en outre, l'accès aux aides pour les candidats à l'installation dans le secteur des productions hors sol.
2004	Le décret du 26 novembre 2004 introduit le versement unique de la DJA. Il simplifie la procédure et les engagements du bénéficiaire et modifie les règles de déchéance et de sanction.

Principales mesures sociales et fiscales en faveur des jeunes agriculteurs

mesures sociales

les jeunes agriculteurs sont partiellement et dégressivement exonérés des cotisations sociales dont ils sont redevables, au cours des cinq premières années de leur assujettissement (de 65% la première année à 15% la cinquième). La dotation jeunes agriculteurs est sortie de l'assiette des cotisations sociales depuis le 1^{er} janvier 2004.

mesures fiscales

- exonération partielle des droits de succession pour les biens ruraux loués par bail à long terme et les parts de groupement foncier agricole (GFA)
- réduction des droits d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles ruraux par les jeunes agriculteurs
- dégrèvement de 50% pendant 5 ans de la taxe foncière sur les propriétés non bâties
- abattement de 50% pendant 5 ans sur le montant des bénéfices imposables

I.2 La bonification des prêts d'investissements

La bonification des prêts d'investissement constitue la principale mesure pour l'allègement des charges financières des exploitants agricoles. Outre les prêts aux jeunes agriculteurs mentionnés dans le paragraphe précédent, quatre autres catégories de prêts bonifiés appuient l'investissement dans les exploitations agricoles : les prêts spéciaux de modernisation (PSM), les prêts spéciaux d'élevage (PSE), les prêts aux productions végétales spéciales (PPVS) et les prêts à moyen terme spéciaux pour les coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole (MTS-CUMA). Les taux d'intérêts appliqués en 2004 pour ces différentes catégories de prêts sont indiqués dans le tableau 3. En 2004, les réalisations de prêts d'investissement se sont élevées à 790 millions d'euros (-12% par rapport à 2003 et -29% par rapport à 2002), dont 34% pour les PSM, 56% pour les MTS-JA et 10% pour les trois autres catégories de prêts bonifiés. La diminution du volume des réalisations³ s'explique par la moindre attractivité des prêts bonifiés par rapport aux financements bancaires non aidés par l'Etat (en 2004, les prêts bonifiés représentaient 10% du volume de réalisations des prêts professionnels agricoles, contre 20% en 2000).

Les PSM sont attribués dans le cadre d'un plan d'amélioration matérielle de l'exploitation agricole (PAM), étude prévisionnelle programmant les investissements et fixant les objectifs à atteindre. Dans le cadre de l'application du règlement de développement rural (RDR), les PAM sont remplacés par les plans d'investissement (PI) à partir du 1^{er} janvier 2005 (décret n° 2004-1283 du 26/11/2004). Le PI reprend les fondements du PAM mais il apporte des simplifications et une meilleure articulation avec les autres dispositifs existants, notamment ceux destinés à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.

Tableau 3

TAUX D'INTERÊT DES PRÊTS BONIFIÉS EN 2004

Catégorie de prêt	Zone	Taux
Prêts d'installation (MTS JA) et prêts spéciaux de modernisation (PSM) accordés à des jeunes agriculteurs	Zones défavorisées	2,00%
	Zones de plaine	3,50%
Autres PSM et prêts MTS CUMA*	Zones défavorisées	3,00%
	Zones de plaine	4,00%
Prêts spéciaux d'élevage (PSE) et prêts aux productions végétales spéciales (PPVS)	Toutes zones	4%

Prêts à moyen terme spéciaux pour les coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole
Source : MAP - Direction des affaires financières et de la logistique

Le réseau du Crédit Agricole a eu l'exclusivité de la distribution des prêts bonifiés à l'agriculture tant que la caisse nationale de crédit agricole (CNCA) a conservé le statut d'établissement public. Après sa cession aux caisses régionales en 1988, un système de concurrence entre établissements de crédits a progressivement été instauré, à partir de 1990, sur la base d'un concours d'habilitation (annuelle jusqu'en 2002 et valable pour quatre ans depuis 2003) permettant à l'Etat de sélectionner les offres les plus avantageuses pour les finances publiques présentées par des réseaux disposant, par ailleurs, d'une implantation territoriale suffisante pour répondre réellement aux besoins de financement des exploitants agricoles. Les établissements de crédits soumissionnent en indiquant le taux de rémunération qu'ils acceptent pour accorder des prêts bonifiés. L'Etat verse la bonification, chaque année, aux banques habilitées sur la base de la différence entre ce taux de rémunération et le taux d'intérêt payé par l'emprunteur. Le dispositif est aujourd'hui

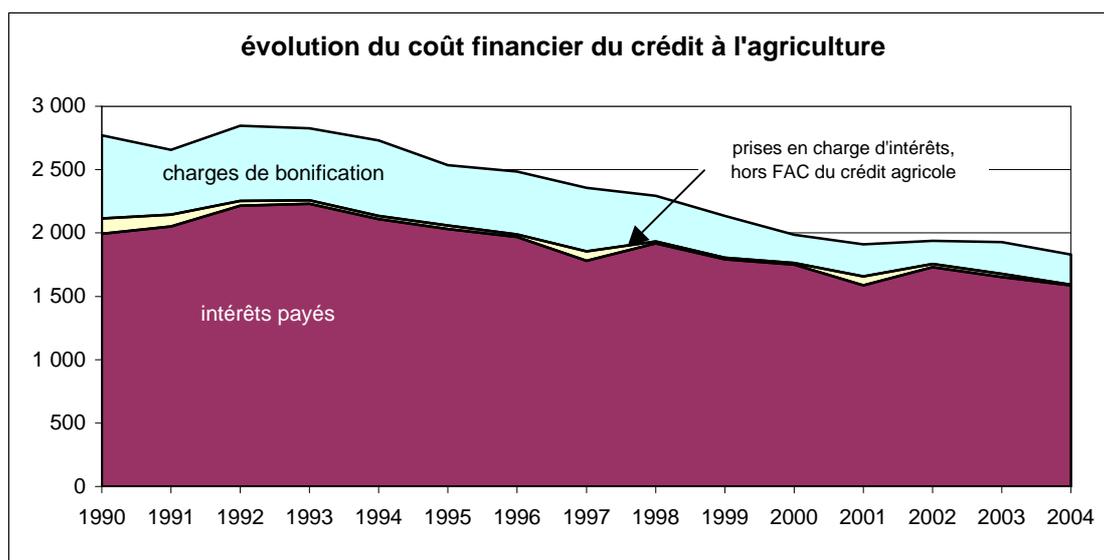
³ En revanche, le volume des prêts bonifiés liés aux mesures de crises a été très important en 2004 (cf l'ensemble 118 relatif à la gestion des aléas de production).

totalemment concurrentiel, après une mise en place progressive (le réseau du Crédit Agricole a bénéficié pendant une période transitoire d'une part dégressive des enveloppes de prêts bonifiés, non soumise à la concurrence, dite " part réservataire "). En 2004, le crédit agricole a réalisé 85% des nouveaux prêts bonifiés mis en place, le crédit mutuel 9%, les banques populaires 5% et la BNP/Paribas, le Crédit Lyonnais et le CIC 1% (part calculées sur l'ensemble des prêts bonifiés, y compris ceux liés à la gestion des aléas de production).

En plus de la bonification des prêts d'investissements, l'Etat met en place différentes autres mesures d'allègement de charges financières par l'aménagement de dettes à moyen et long terme en cours de remboursement. Ces dispositifs sont décrits dans l'ensemble 118 relatif à la gestion des aléas de production.

Le graphique 3 ci-après présente l'évolution du coût financier du crédit à l'agriculture, estimé par la somme des intérêts versés par les agriculteurs et des frais financiers payés par l'Etat sous forme de bonification ou de prise en charge d'intérêts. Il montre la diminution importante de ce coût global depuis 1990 (-40% en termes réels), plus marquée encore pour la partie financée par l'Etat, en raison, principalement, de la décroissance rapide de l'encours des prêts bonifiés.

Graphique 3



Unité : million d'euros

Source: les concours publics à l'agriculture - MAP

I.3 Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

Depuis fin 1993, le "programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole" (PMPOA) appuie les investissements destinés à maîtriser et traiter les effluents polluants des élevages, contribuant ainsi à la préservation de la qualité de l'eau (cf tableau 4). Les équipements réalisés en ce sens dans les exploitations agricoles sont financés pour 1/6^{ème} par l'Etat, pour 1/6^{ème} par les collectivités locales, pour 1/3 par les Agences de l'eau et pour 1/3 par l'éleveur. Le programme a d'abord été mis en œuvre pour les plus gros élevages, avec un investissement moyen de 46 000 € environ par exploitation. Il a été décidé, en 2000, d'ajuster les conditions de mise en œuvre du programme pour orienter davantage les soutiens vers les zones reconnues comme prioritaires au regard de la protection de l'eau (zones vulnérables aux nitrates). La poursuite du PMPOA en 2001 a été suspendue à l'approbation, par la Commission européenne, de la réforme du programme. Celle-ci n'est

intervenue qu'au cours du mois d'octobre 2001 et le rythme d'application du PMPOA en a été affecté. Au cours de la période d'application du PMPOA 1 (1994 à 2001), près de 50 000 éleveurs sont entrés dans le programme, en réalisant le diagnostic environnemental et l'étude préalable aux travaux. 35 000 d'entre eux ont obtenu l'autorisation de réaliser des travaux d'amélioration. Compte tenu des délais liés aux entreprises, 20 000 élevages avaient achevé ces travaux fin 2002. Il s'agit d'élevages importants, comptant plus de 90 UGB, puisque le choix initial avait été de traiter en priorité ce type d'élevage, responsable d'une part notable de la pollution.

S'agissant du PMPOA 2, l'année 2002 a été consacrée au dépôt des demandes d'adhésion au nouveau programme désormais dénommé "plan de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage". Pour les élevages situés dans les zones vulnérables qui ne satisfont pas aux exigences de la "directive nitrates", le dépôt d'une "déclaration d'intention de s'engager" avant la fin 2002 conditionne l'accès aux autres aides publiques à l'investissement. Un peu plus de 125 000 éleveurs ont ainsi fait parvenir aux services déconcentrés (guichets uniques) une déclaration d'intention d'engagement (DIE) dans le programme au 31 décembre 2002. Parmi celles-ci, environ 107 000 sont éligibles : 85% des exploitations sont situées en zones vulnérables et 75 % des exploitations détiennent des bovins.

L'ampleur des besoins des élevages en matière d'équipements de stockage des effluents apparaît dans les résultats de l'enquête menée par le SCEES sur la situation des élevages bovins en novembre 2001 (cf le tableau 4), qui montre que seulement 28% des élevages disposent d'une capacité de stockage suffisante de leurs effluents (selon les prescriptions pour le PMPOA, soit 4 mois de stockage). Parmi ceux-ci, 22% ont achevé leur participation au PMPOA. C'est pour le secteur de l'élevage bovin laitier que le constat est globalement le plus favorable, avec environ la moitié des effectifs de vaches laitières appartenant à des élevages disposant d'une capacité de stockage suffisante de leurs effluents, dont plus d'un tiers ont achevé leur participation au PMPOA.

Tableau 4

impact du PMPOA 1 dans les exploitations d'élevage de bovins concernées par le stockage d'effluents liquides (situation en novembre 2001)								
exploitations					dont secteur laitier (effectifs de vaches laitières selon le type de bâtiment)			
total	dont avec fosse suffisante*			total	dont avec fosse suffisante*			
	total	dont PMPOA 1 achevé	dont autres exploitations		total	dont PMPOA 1 achevé	dont autres exploitations	
nombre	208 000	58 000	13 000	45 000	3 820 000	1 830 000	640 000	1 190 000
%	100%	28%	6%	22%	100%	48%	17%	31%
		100%	22%	78%		100%	35%	65%

* correspondant à 4 mois de stockage minimum.

source: Agreste - Enquête sur le cheptel bovin en novembre 2001 - SCEES / MAP

L'accélération du rythme de dépôt des dossiers enregistrée dans les derniers mois de l'année 2003 s'est réellement confirmée en 2004 qui constitue l'année du réel démarrage du programme.

En 2004, 6 375 dossiers ont fait l'objet d'un engagement comptable tous financeurs confondus contre 1 835 au 31 décembre 2003. L'Etat a pris en charge financièrement, en 2004, 3 912 dossiers pour un montant engagé de 31,36 M€ sachant que le montant moyen de la subvention Etat est de 8 000 €, soit en moyenne une aide publique totale de 16 000 €.

I.4 Hydraulique et aménagements fonciers

La surface irriguée couvre 1,9 million d'ha, 6,9% de la superficie agricole utilisée (données 2003, SCEES). Elle a augmenté de près des deux tiers depuis 1988. Les exploitations irrigantes sont concentrées dans le sud de la France ; le maïs vient au premier rang des cultures irriguées.

Les financements publics (subventions de l'Etat et des collectivités locales) mis en place au bénéfice de l'hydraulique agricole ont concerné 7 671 hectares en 2003 pour l'irrigation de nouvelles surfaces et 13 247 hectares pour la modernisation des réseaux (automatisation, mise sous basse ou moyenne pression).

Les surfaces ayant fait l'objet d'une aide publique pour le drainage en 2003 sont estimées à 5 000 hectares. Cette aide est, le plus souvent, accordée par les collectivités locales sans participation de l'Etat.

Les surfaces nouvellement aménagées par les procédures de remembrement ou de réorganisation foncière ont représenté 116 000 hectares en 2003 (contre 325 000 en moyenne annuelle pour la période 1990/1995), dont environ 27% dans le cadre de la réalisation de grands ouvrages publics (autoroutes, voies ferrées).

I.5 Les contrats territoriaux d'exploitation et les contrats d'agriculture durable

Dans cet ensemble, ne sont comptabilisées que les aides du volet social et économique des contrats. Compte tenu du caractère transversal des CTE, la définition et les caractéristiques générales de cet instrument multifonctionnel sont exposées dans un paragraphe spécifique de la présentation générale du domaine 1 relatif aux activités agricoles.

Les aides pour les mesures retenues au titre du volet socio-économique des CTE relèvent principalement de l'ensemble 'installation, modernisation et maîtrise des pollutions' et subsidiairement de l'ensemble qui décrit les actions diverses liées à l'adaptation et au développement des zones rurales⁴. Ce type d'investissement a été concentré sur les deux premières années des contrats. Après le pic des paiements de l'année 2003, l'arrêt de la mesure se fait sentir en 2004. Les éléments disponibles sur les contrats signés indiquent que les aides aux investissements s'élèvent, en moyenne, à environ 10 000 € par contrat pour un montant total d'aides de 44 000 €. Le remplacement effectif des CTE par les contrats d'agriculture durable (CAD) est encore trop récent pour pouvoir disposer d'éléments sur les investissements réalisés, malgré la signature de 10 449 contrats à la fin de 2004 (le nombre total définitif des CTE approuvés s'élève à 49 368). Les actions dans le domaine économique et social sont devenues facultatives dans le cadre des CAD et les limitations réglementaires réduisent les dépenses pour ce type de mesure.

I.6 Autres aides à la modernisation

Les mesures regroupées dans la rubrique "autres aides à la modernisation" sont principalement constituées des actions en faveur des investissements dans les élevages, principalement bovins et ovins, développées par l'OFIVAL et destinées à faire partie du plan global en faveur des bâtiments d'élevage mis en œuvre à partir de 2005. Elles comprennent également les aides aux investissements en serres mises en œuvre par l'ONIFLHOR et intégrées dans le PDRN.

Les principales actions menées par l'OFIVAL sont les suivantes :

⁴ Par ailleurs, les aides pour le volet agro-environnemental des CTE et des CAD sont comptabilisées dans l'ensemble "mesures agro-environnementales".

- les actions des contrats de plan Etat-régions, concernant principalement les aides aux investissements en bâtiments des éleveurs de bovins et d'ovins, ainsi que la rénovation de bâtiments d'élevage porcins ;
- l'aide à l'amélioration de la qualité du porc en zones de montagne et de piémont ;
- le plan national bâtiments d'élevage bovins ;
- le programme d'aide à la mise aux normes "bien-être" des bâtiments veaux de boucherie, mis en œuvre compte tenu des importantes difficultés liées aux répercussions de la crise bovine ;
- le programme national de relance de la production ovine.

Par ailleurs, l'ONIFLHOR verse la part nationale des aides à la construction et à la modernisation des serres maraîchères inscrites dans le PDRN, alors que le cofinancement européen, qui représente 25% du total de l'aide (50% dans le cas d'un CTE) est payé par le CNASEA (119 dossiers payés en 2004).

II. Les concours publics

Tableau 5

Concours publics de l'ensemble 121 (installation, modernisation et maîtrise des pollutions)	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2004 / 2003	budget national 2004	budget UE 2004
Bonification des prêts d'investissements	580,3	219,8	222,3	206,9	253,1	255,8	1,1%	180,6	75,2
Dotation aux jeunes agriculteurs	117,9	109,6	101,9	97,4	102,7	93,8	-8,7%	51,9	41,9
Autres aides à l'installation	31,3	21,1	25,1	23,9	22,0	16,9	-23,0%	16,9	0,0
Aménagements fonciers et hydrauliques	42,2	12,9	9,0	9,8	8,1	11,7	45,2%	11,7	0,0
PMPOA	0,9	38,3	25,9	27,3	21,0	22,0	4,7%	22,0	0,0
CTE et CAD (mesures à caractère économique ou social)	0,0	6,3	15,5	64,2	111,4	50,0	-55,2%	27,8	22,1
Autres aides à la modernisation	23,2	21,6	21,7	41,1	41,2	44,5	8,2%	42,2	2,3
Total	795,9	429,6	421,4	470,7	558,3	494,6	-11,4%	353,1	141,5

Unité : million d'euros

Source : les concours publics à l'agriculture - MAP

Globalement, les dépenses pour l'installation et la modernisation des exploitations ont diminué dans des proportions importantes au cours de la dernière décennie (cf le tableau 5). En 2004, en termes réels⁵, elles représentent 54% de leur montant de 1994.

Les facteurs principaux de la réduction des dépenses sont la diminution du nombre d'installations de jeunes agriculteurs et la décroissance du volume de réalisations de nouveaux prêts bonifiés. L'augmentation des dépenses observée depuis 2002 sous l'effet des aides liées à la modernisation et aux investissements dans le cadre des CTE s'estompe en 2004.

Les aides en faveur de l'installation et de la modernisation des exploitations ne représentent actuellement plus que 22,1% des financements pour le développement rural, contre 45,4% en 1990.

L'application du RDR s'est traduite par une augmentation de la part des dépenses concernant l'installation et la modernisation des exploitations financées par l'Union européenne. Elle s'est élevée à 28,6% en 2004, contre 22,9%, en moyenne, au cours des années quatre-vingt-dix.

Remarque :

Pour chacune des mesures mobilisant à la fois des financements nationaux et des financements européens, par voie de fonds de concours, la convention de calcul retenue dans la base de données des concours publics à l'agriculture est la suivante : pour une année et une dépense données, le montant du financement national est égal à la différence entre la dépense totale exécutée et le financement européen reçu. Il résulte de cette convention que le montant du financement national ainsi évalué est affecté par les fluctuations du financement européen reçu, qui peuvent être importantes certaines années, surtout lorsque le financement européen relève de la section orientation du FEOGA dont le fonctionnement peut induire des délais de paiement importants pouvant atteindre deux ans, voire davantage. Les fluctuations peuvent également être importantes lorsque la gestion des crédits communautaires est transférée de la section orientation à la section garantie du FEOGA ou encore, lorsque le financement européen s'inscrit dans le cadre d'une enveloppe pluriannuelle sans obligation de respecter chaque année le taux de cofinancement défini pour l'ensemble de l'action. Il est donc préférable de calculer les parts relatives du financement national et du financement européen en prenant en compte plusieurs années. Depuis la mise en application du RDR, le montant des fonds de concours européens s'est considérablement réduit et il ne demeure plus significatif que pour les ensembles 125 (aménagement et protection de l'espace rural) et 132 (lutte contre les maladies des végétaux et des animaux) de la nomenclature des concours publics à l'agriculture. Pour les autres ensembles, les remarques précédentes concernent donc essentiellement les années antérieures à l'application du RDR.

⁵ L'augmentation du prix du produit intérieur brut, utilisé comme déflateur, est d'environ 13% de 1994 à 2004.

II.1 L'installation des jeunes agriculteurs

Les concours publics pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs diminuent depuis 1999 parallèlement au ralentissement constaté de la dynamique d'installation ces dernières années. Le nombre annuel de nouveaux attributaires de la DJA, stabilisé autour de 6 000 depuis plusieurs années, est inférieur de moitié à ce qu'il était au début des années quatre-vingt-dix. La diminution de 8,7% des concours en 2004 succède à l'augmentation exceptionnelle observée en 2003 et liée à l'accélération du paiement de la seconde fraction de la DJA.

La part des aides à l'installation dans les dépenses de l'ensemble 121 est de 22,4%, sans prise en compte du coût de la bonification des prêts MTS-JA qui est estimé à la moitié du total des charges de bonification.

De 1994 à 2004, le cofinancement communautaire a été, en moyenne, de 44,5% pour la DJA et, en moyenne, de 3,7% pour les autres aides à l'installation qui comprennent presque exclusivement des mesures d'initiative nationale.

II.2 La bonification des prêts d'investissements

L'allègement des charges financières demeure la mesure la plus importante au plan financier, mais la diminution des dépenses de bonification des prêts aux agriculteurs a été considérable au cours de la dernière décennie (228 millions d'euros de dépenses, en moyenne, au cours des trois dernières années contre plus du double dix ans auparavant). Cette baisse tendancielle du coût de la bonification est due à la diminution de l'encours global des prêts bonifiés et à la réduction du taux moyen de bonification (le coût pour l'Etat de la bonification des prêts arrivés à échéance était plus élevé que celui des prêts nouvellement contractés).

Le taux moyen effectif de la participation financière européenne pour la bonification des prêts a été d'environ 24,5% pour la période 1994 à 2004.

II.3 Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

Le nouveau programme PMPOA 2 a commencé à être appliqué au cours de l'année 2002 qui a été consacrée au dépôt des demandes d'adhésion. La progression soutenue du montant des aides pour le PMPOA observée jusqu'en 2000 ne s'est pas poursuivie depuis lors, compte tenu de la suspension de l'agrément de nouveaux projets dans l'attente de la validation du programme révisé par la Commission européenne (cette validation en tant qu'aide d'Etat ne s'accompagne pas d'une participation financière européenne). La nouvelle phase est d'application encore trop récente pour entraîner des paiements importants, en raison des délais d'instruction et de mise en œuvre des travaux éligibles au programme.

Les dépenses de l'Etat pour le PMPOA, qui s'accroissaient régulièrement depuis le début de sa mise en œuvre en 1994, ont sensiblement diminué à partir de 2001 (-43% par rapport à 2000) et elles ne représentent, en 2004, que 4,4% du total des concours de l'ensemble "Installation, modernisation et maîtrise des pollutions".

Les dépenses sont constituées d'une partie des crédits du chapitre budgétaire 61-40 (adaptation de l'appareil de production agricole) et de l'enveloppe réservée au PMPOA dans les ressources du fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), jusqu'à la fin de l'année 2003, quand le fonds a été supprimé et que les actions qu'il finançait ont été budgétisées. Elles ne comprennent pas, en revanche, la bonification éventuelle des prêts complémentaires que les éleveurs concernés peuvent, le cas échéant, solliciter.

Le PMPOA constitue une mesure nationale qui ne bénéficie d'aucun financement européen. Le CNASEA a néanmoins été chargé du paiement des aides car les crédits du chapitre 61-40

servent également à financer d'autres actions du PDRN (aides aux bâtiments et à la mécanisation dans les zones de montagne décrites dans l'ensemble "compensation de handicaps naturels").

II.4 Les aménagements fonciers et hydrauliques

Les crédits engagés pour ce type de mesures ne représentent plus actuellement que 19,1% de leur montant dix ans auparavant. Cette réduction tendancielle résulte des transferts de compétences aux collectivités locales dans ce domaine, et du recentrage des interventions de l'Etat, en matière hydraulique, sur les grands ouvrages d'intérêt national ou régional permettant la mobilisation de la ressource en eau.

Les actions de l'Etat dans le domaine de l'aménagement foncier et de l'hydraulique relèvent de la compétence nationale et ne mobilisent pas de financement européen.

II.5 Les contrats territoriaux d'exploitation

Le montant des aides accordées pour les mesures à caractère économique retenues dans les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) a subi une forte baisse en 2004 (50 millions d'euros, soit -55,2% par rapport à 2003). Le remplacement effectif des CTE par les contrats d'agriculture durable (CAD) n'a pas encore entraîné de paiements significatifs malgré la signature de 10 449 contrats à la fin de 2004. En outre, les actions dans le domaine économique et social, qui représentaient 29 % de l'ensemble des aides versées au titre des CTE, sont devenues facultatives dans le cadre des CAD.

Les remboursements communautaires relatifs à ces actions représentent 40% des dépenses engagées (moyenne pour les années 2000 à 2004).

II.6 Les autres actions de modernisation

Les dépenses pour les actions regroupées dans cette catégorie de concours publics représentent 9% des crédits de l'ensemble 121. Elles comptabilisent essentiellement les financements nationaux pour les différentes actions concernant les bâtiments d'élevage mises en œuvre par l'OFIVAL, dont le montant global annuel s'élève à environ 40 millions d'euros. Elles comprennent également les aides aux investissements en serres intégrées dans le PDRN, qui sont versées par l'ONIFLHOR pour la partie nationale et par le CNASEA pour le cofinancement européen.