



**MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

Inspection Générale des Finances

IGF N°2015-M-014-01



**Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux**

CGAAER N° 15027



Mission conjointe CGAAER/IGF

Prêts bonifiés à l'agriculture

Rapport

établi par

Serge BORTOLOTTI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Louis BUER

Inspecteur général de l'agriculture

Olivier LE GALL

Inspecteur des finances

- mai 2015 -

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
1. ANALYSE DE LA SITUATION	8
1.1. Les critiques du rapport 2007 de la Cour des Comptes	9
1.2. La présentation du dispositif des prêts bonifiés	11
1.2.1. Un dispositif parmi d'autres au sein d'un ensemble de mesures en faveur de l'installation.....	11
1.2.2. La Dotation Jeune Agriculteur.....	12
1.2.3. Des subventions publiques d'équipement.....	13
1.2.4. Une réduction des cotisations sociales	14
1.2.5. Des avantages fiscaux	14
1.2.6. Le poids budgétaire des prêts bonifiés	15
1.3. Les différents types de prêts bonifiés.....	16
1.3.1. Les prêts Moyen Terme Spéciaux Jeunes Agriculteurs (MTS-JA)	16
1.3.2. Les prêts Moyen Terme Spéciaux (MTS-Autres).....	17
1.3.3. Les prêts bonifiés Moyen Terme Spéciaux pour les CUMA.....	18
1.4. L'évolution du dispositif des prêts bonifiés	19
1.4.1. Un dispositif d'une lourdeur croissante	20
1.4.2. Un traitement administratif et financier complexe et coûteux	21
1.4.3. Un nouveau cadre national 2015-2020 qui modifie profondément la donne.....	24
1.4.4. Un dispositif largement vidé de son sens du fait de l'évolution des taux	28
1.4.5. Les débats autour des prêts bonifiés sont pléthores	29
2. LES PRINCIPAUX ENJEUX STRATEGIQUES.....	32
2.1. Enjeux pour la profession agricole	33
2.2. Enjeux pour les banques	35
2.2.1. Les prêts bonifiés, un enjeu commercial.....	35
2.2.2. Des prêts générant une rémunération spécifique	35
2.2.3. Un coût de distribution élevé	36
2.2.4. Evaluation de l'enjeu financier pour les banques sur la période 2015-2020.....	38
2.3. Enjeux pour l'Etat.....	39
2.3.1. Enjeux financiers	39
2.3.2. Enjeux de simplification	42
2.3.3. Enjeux d'aménagement du territoire	42
2.4. Enjeux pour les Régions	44
2.5. Enjeux pour l'Agence de Services et de Paiement (ASP)	46
3. PROPOSITIONS D'EVOLUTION : LES DIFFERENTS SCENARIOS.....	48
3.1. Abandonner la politique des prêts bonifiés à l'agriculture (PBA).....	48
3.1.1. Scénario 1 – supprimer le dispositif des prêts bonifiés sans compensation budgétaire	49
3.1.2. Scénario 2 – supprimer le dispositif des prêts bonifiés en la compensant financièrement par une majoration de la DJA	52
3.1.3. Scénario 3 – supprimer le dispositif des prêts bonifiés au profit du dispositif de CICE et de financement par des prêts garantis	56

3.2. Maintenir le dispositif des PBA	59
3.2.1. Scénario 4 – prioriser ou recentrer les PBA sur les zones défavorisées	60
3.2.2. Scénario 5 – remplacer les taux bonifiés par des minorations fixes de taux.....	61
3.2.3. Scénario 6 – conserver des taux bonifiés mais encadrer les écarts de taux	62
CONCLUSION.....	63
ANNEXES	66
Annexe 1 : Lettre de mission	67
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	70
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés	71
Annexe 4 : Liste des textes de références	72
Annexe 5 : Bibliographie.....	73

SYNTHESE

L'objectif premier de la mission est de tenter de répondre à la question du maintien ou non, à compter de 2016, du dispositif des prêts bonifiés (PB) à l'installation des jeunes agriculteurs (JA) dans un contexte marqué d'une part, par une baisse tendancielle des taux de marché, d'autre part par une révision profonde du cadre national 2015-2020 de la politique d'installation.

En cas de réponse positive, il s'agit de proposer des voies d'amélioration possibles du dispositif existant.

En cas de réponse négative, il revient à la mission de rechercher des mécanismes alternatifs en faveur de la politique d'installation.

Partie 1 : analyse de la situation

*Partant du diagnostic critique porté par la Cour des Comptes dans son rapport de 2007/2009, qui pointe notamment son caractère dispendieux et peu contrôlable, le rapport replace le dispositif des prêts à l'installation dans le cadre plus global des mesures en faveur des JA. Il fait le constat que les prêts bonifiés ne représentent aujourd'hui qu'environ **15 %** des crédits globaux consacrés à cette politique, ce qui relativise son poids réel.*

Bien que simplifié au fil des années, le dispositif des PB demeure particulièrement complexe en termes de gestion administrative et financière, en mobilisant des ressources humaines importantes dans les services de l'Etat (environ 150 ETP en DDT).

Par ailleurs, en application des nouvelles règles européennes sur les PB, le nouveau cadre national 2015-2020 en cours de finalisation avec la Commission européenne va fortement modifier les conditions d'attribution des PB (durée de bonification réduite à 5 ans, objet des PB centré sur le financement global de l'exploitation) et aura pour effet de rendre le dispositif moins pertinent vis-à-vis de l'objectif de politique publique qui en est à l'origine, à savoir l'installation des Jeunes Agriculteurs.

Enfin, la baisse tendancielle des taux de marché réduit fortement l'intérêt des PB, notamment en zone de plaine.

Ce diagnostic d'ensemble pose les bases d'une remise en question de la poursuite du dispositif actuel.

Partie 2 : les principaux enjeux stratégiques

Ces enjeux sont passés au crible pour les différents acteurs impliqués :

- la profession agricole, singulièrement les JA, qui se déclare globalement très attachée au maintien des PB
- les banques, pour lesquelles les PB présentent un double avantage : une rémunération significative (environ **10%** de la bonification distribuée) mais aussi un argument commercial, les PB constituant des produits d'appel en direction du monde agricole.
- l'Etat, pour lequel les enjeux sont à la fois budgétaires et financiers, de simplification administrative, d'économie de personnel, et enfin d'aménagement du territoire.
- les Régions, concernées principalement par la gestion des crédits du FEADER qui cofinance désormais les PB à hauteur de 80%.
- l'Agence de services et de paiement (ASP) enfin, qui gère et contrôle les PB, pour laquelle l'enjeu principal serait la disparition à terme des PB après épuisement total du stock (prêts anciens en cours) sur une durée d'environ 12 à 15 ans.

Partie 3 : les propositions d'évolution : 6 scénarios envisageables

Dans les 3 premiers scénarios, l'hypothèse principale retenue est celle de la **suppression en 2016 du dispositif des prêts bonifiés pour l'installation**, avec les variantes suivantes :

- **Le scénario 1** envisage la suppression du dispositif sans compensation budgétaire, ce qui permettrait à l'Etat de faire à terme (d'ici 2020) une économie annuelle comprise, selon l'évolution à venir des taux de marché, entre **11 et 22 M€** et pour le FEADER, entre **44 et 88 M€**, charges auxquelles s'ajouterait une économie d'environ **2 M€** au titre de la suppression de la rémunération des banques.
- **Dans le scénario 2** la suppression des PB serait compensée par un redéploiement des crédits économisés sous la forme de complément de Dotation des jeunes agriculteurs (DJA) d'un montant compris, selon les hypothèses retenues, entre **4 500 et 9 000 €**, montant à répartir de façon différenciée entre zones de plaine et zones de montagne.
- **Le scénario 3** : dans ce scénario, la mission explore l'idée exprimée par le Premier Ministre lors de son discours au congrès de la FNSEA du 26 mars 2015 consistant à substituer à la politique des prêts bonifiés le dispositif du CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) mis en place par l'Etat en direction des entreprises, en utilisant en particulier le mécanisme de préfinancement bancaire sous garantie de la BPI (Banque publique d'investissement).

Dans les 3 autres scénarios, l'hypothèse retenue est celle d'un **maintien des PB** s'accompagnant de différentes mesures d'adaptation au nouveau contexte décrit plus haut.

- **Le scénario 4** s'inscrit dans une politique d'aménagement du territoire visant à soutenir le maintien de l'agriculture en zone défavorisée, particulièrement en zone de montagne. Il propose de cibler les PBA sur ces zones.

- **Le scénario 5** vise à remplacer l'actuel système de bonification des prêts à taux fixes par un mécanisme de minoration des taux de marché, sur le modèle adopté pour les prêts bonifiés aux CUMA. Ce scénario est défendu par les représentants des JA. Il a l'inconvénient d'être financièrement coûteux pour l'Etat, dans le contexte actuel de baisse des taux.

- **Le scénario 6** propose un encadrement, à la hausse comme à la baisse, de l'évolution des taux bonifiés par rapport aux taux de marché. Le but étant, en cas de baisse des taux, de limiter les frais de gestion pour un bénéfice trop faible en termes de bonification. A l'inverse, en cas de hausse des taux, l'instauration d'un écart maximum permettrait de garantir à l'Etat une limitation financière de la bonification.

La conclusion du rapport porte sur le choix à opérer entre ces différents scénarios.

Nota : pour faciliter une lecture rapide du rapport, une synthèse par partie est présentée en tête des différents chapitres 1, 2, 3.1 et 3.2.

Mots clés : prêts bonifiés - agriculture – jeunes agriculteurs - banques

1. ANALYSE DE LA SITUATION

Synthèse

1. *La Cour des Comptes (CDC) pointe, dans son rapport de 2007, le caractère à la fois dispendieux pour l'Etat et finalement peu contrôlable des prêts bonifiés à l'agriculture (PBA). Elle souligne aussi que la baisse des taux d'intérêt réduit fortement l'avantage procuré par ces derniers, alors même qu'il existe aujourd'hui d'autres dispositifs visant à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs (JA).*
2. *Les prêts bonifiés ne sont en effet qu'un des multiples dispositifs publics destinés à organiser et favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. L'ensemble de ces dispositifs constitue un système complexe et sophistiqué. Au sein de ce système, les prêts bonifiés ne représentent financièrement qu'une part relativement mineure (environ 15 %) de la politique d'aide à l'installation même si leur valeur symbolique reste forte.*
3. *Au fil des années, le dispositif très ancien des PBA a été considérablement remanié et épuré, pour ne laisser place aujourd'hui qu'à 3 catégories de bénéficiaires : les JA, les GAEC et les CUMA. Les prêts à l'installation en faveur des JA occupent désormais, et de très loin, une place prédominante. C'est donc autour de cet enjeu prioritaire que porteront les principales préconisations du rapport.*
4. *Nonobstant ce resserrage du dispositif, le traitement administratif et financier mis en place depuis 2007 par l'Etat pour gérer, contrôler et payer les PBA est devenu particulièrement lourd et complexe. Il s'appuie à la fois sur les Chambres d'agriculture, sur les DDT (qui consacrent de l'ordre de 150 ETP à cette mission) et sur l'Agence de Services et de Paiement (20 ETP mobilisés). Celle-ci a réalisé ces dernières années de gros efforts d'investissement, au travers notamment de la mise en place du système OSIRIS, pour faciliter et automatiser les paiements et les contrôles. Malgré cela, le poids du passé (le stock des prêts anciens) continuera, pour des années encore, à peser lourd en terme de gestion.*
5. *Le nouveau cadre national 2015-2020 en cours de négociation avec la Commission européenne devrait conduire à réviser sensiblement les conditions d'attribution des futurs prêts bonifiés à l'installation. La durée maximale de bonification des prêts se verra réduite à 5 ans (contre 7 à 9 ans auparavant). Par ailleurs, la Commission s'oriente vers une approche de financement global de l'exploitation. Elle a ainsi refusé que des objets précis de financement apparaissent dans le règlement communautaire. Ces mesures contribuent à modifier la nature et l'objet des futurs prêts bonifiés à l'installation.*
6. *La baisse tendancielle des taux bancaires observée au cours de ces dernières années, atténuée également, comme le note la CDC, l'intérêt réel des PBA, notamment en zone de plaine, où le taux bonifié fixé par l'Etat pour les JA (2.50%) est désormais supérieur au taux de marché.*

L'ensemble de ces éléments conduit naturellement à s'interroger sur l'opportunité du maintien, pour les années à venir, du dispositif des PBA, particulièrement dans un contexte affirmé par l'Etat de simplification administrative et de recherche d'économies budgétaires.

1.1. Les critiques du rapport 2007 de la Cour des Comptes

Dans son rapport public annuel 2007, la Cour des Comptes (CDC) se livre à une analyse critique du dispositif des prêts bonifiés à l'agriculture (PBA). L'essentiel de ces critiques est repris dans la conclusion du rapport :

« Si les prêts bonifiés constituent des produits d'appel pour les banques, auxquelles ils procurent clients et commissions, ils entraînent des procédures lourdes, difficilement contrôlables et finalement coûteuses pour les finances de l'Etat.

Malgré les avantages consentis aux bénéficiaires, le remboursement des prêts grève pendant plusieurs années le compte des exploitations agricoles, génèrent pendant la même durée des charges dans les banques, les services de l'Etat et ceux du CNASEA (devenu entre temps Agence service et de paiement - ASP) et le coût des bonifications pèse sur le budget de l'Etat.

Or, la baisse des taux d'intérêt a fortement réduit l'avantage des prêts bonifiés (...), alors qu'ils ne constituent plus une condition de l'installation des jeunes agriculteurs ou une incitation déterminante à l'investissement, pour lesquels il existe aujourd'hui d'autres dispositifs. »

Cette analyse est en grande partie reprise à son compte par le ministère des Finances dans ses observations en réponse à la CDC. Se référant à une étude du Cabinet Ernst & Young réalisée dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006, le ministère concluait :

« Nous partageons cet avis (de la CDC), et précisons à cet effet que dans son rapport (...) le Cabinet Ernst & Young avait critiqué l'efficacité des dispositifs des prêts bonifiés, considérant que la faiblesse des taux de marché les rendait inopérants. Ce dernier soulignait que ces aides relèvent davantage de l'amélioration de l'environnement financier des exploitations que de l'effet déclencheur et présentaient en conséquence des risques d'effet d'aubaine.

La complexité du dispositif d'instruction, de paiement et de contrôle engendre des lourdeurs pour les usagers mais induit aussi des coûts de gestion élevés. Outre les coûts de personnel des administrations et des opérateurs concernés, il convient de relever la part significative de l'enveloppe budgétaire consacrée à la rémunération des services bancaires.

La tendance longue à la réduction des taux d'intérêt (...) a eu pour effet de rapprocher globalement les taux d'intervention de ceux du marché. Les taux d'intervention de certains dispositifs étant désormais très proche des taux de marché, le coût relatif des frais bancaires est renchéri mécaniquement.»

Dans son rapport public annuel 2009, la CDC faisait part de son analyse sur les suites données aux observations de son rapport initial de 2007, concluant notamment :

« Sans doute les prêts bonifiés, qui nécessitent le maintien d'une organisation et de procédures spécifiques, lourdes, coûteuses, difficiles à contrôler, ne sont-ils pas sans avantages, tant pour l'agriculteur, qui bénéficie de l'effet de levier de l'endettement aidé, que pour l'Etat, qui étale le coût de cet aide sur plusieurs exercices ; mais ils ne sont pas non plus sans inconvénients.

Or, aucune véritable évaluation de l'efficacité des prêts bonifiés n'a été faite et un débat de fond sur le maintien de ce dispositif semble renvoyé à plus tard. »

Le ministère des Finances, en réponse, semblait également partager cet avis et concluait :

« Le principal avantage pour l'agriculteur du dispositif des prêts bonifiés réside dans l'effet de levier de l'endettement aidé. Mais cet effet de levier n'a, à ma connaissance, fait l'objet d'aucune évaluation précise. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une aide directe puisse avoir le même effet.

Certes, l'Etat peut, grâce au mécanisme des prêts bonifiés, étaler le coût de l'aide sur plusieurs exercices. Néanmoins, les prêts bonifiés se révèlent à terme plus coûteux pour les finances publiques que les aides directes, non seulement à cause des frais de gestion prélevés par les banques, mais aussi parce que le taux servi aux établissements de crédits est sensiblement supérieur au coût auquel l'Etat s'endette.

Aussi, est-il nécessaire de procéder à une analyse approfondie de l'efficacité et de l'efficience des prêts bonifiés. »

Ces analyses critiques et convergentes de la CDC et du ministère des Finances ont le mérite de poser de façon claire et succincte les principaux termes du débat :

- le dispositif des PBA est-il trop complexe ? trop dispersé ? trop lourd en termes de gestion administrative et financière ?
- est-il trop coûteux pour l'Etat par rapport au bénéfice attendu ? par rapport notamment aux dispositifs d'aide directe (DJA) ?
- la baisse tendancielle des taux de marché observée depuis quelques années est-elle de nature à remettre en question l'intérêt, et par-là, la poursuite du dispositif ?

Au-delà de ces questionnements, se pose également l'interrogation majeure liée aux conséquences sur l'avenir du dispositif de la mise en œuvre du futur cadre national 2015-2020 actuellement en cours de finalisation.

1.2. La présentation du dispositif des prêts bonifiés

L'une des principales caractéristiques du dispositif français d'aide à l'installation est le haut niveau de préparation et d'encadrement des futurs professionnels par le milieu agricole et l'administration, ce qui permet à l'Etat d'avoir des informations précises, y compris prévisionnelles, ce qui s'avère indispensable à la conduite d'une politique publique efficace destinée à faire évoluer la structure foncière du secteur agricole en France.

1.2.1. Un dispositif parmi d'autres au sein d'un ensemble de mesures en faveur de l'installation

Les prêts bonifiés sont des prêts pour lesquels les banques reçoivent une subvention de l'Etat destinée à prendre en charge l'écart entre le taux du marché qui résulterait de l'octroi d'un prêt bancaire normal et le taux du prêt effectivement consenti, selon des modalités qui varient selon les catégories de prêts.

Comme pour le financement de tout investissement agricole, les prêts bonifiés à l'agriculture sont et ont toujours été en concurrence avec des prêts à taux non bonifié par l'Etat, en particulier pour les achats de matériels pour lesquels les vendeurs disposent de formules de financement spécifiques comme le crédit-bail.

Les prêts bonifiés sont un des dispositifs publics destinés à organiser et favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.

C'est ce statut de Jeune Agriculteur qui leur permet d'accéder à différents types d'aides ou d'avantages financiers, dont la bonification des prêts MTS-JA (« Moyen Terme Spéciaux – Jeunes Agriculteurs »).

Parallèlement et complémentaires aux prêts bonifiés, d'autres dispositifs ont été mis en place afin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs :

- la Dotation Jeune Agriculteur (DJA)
- des subventions publiques d'équipement
- une réduction des cotisations sociales
- des avantages fiscaux

1.2.2. La Dotation Jeune Agriculteur

La DJA concerne aussi bien le jeune agriculteur exploitant à titre principal que celui exploitant à titre secondaire et ce quelle que soit la forme d'installation, qu'elle soit individuelle ou au travers d'une société.

Son montant est modulé en fonction de différents critères ¹ fixés par la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) et de la zone géographique (plaine, défavorisée et montagne) dans laquelle intervient l'installation, l'ensemble étant encadré par les limites nationales figurant dans le tableau suivant. A noter que le même zonage géographique s'applique aux prêts bonifiés.

Zones	Montant minimum	Montant moyen	Montant maximum
Plaine	8 000 €	12 650 €	17 300 €
Défavorisée	10 300 €	16 350 €	22 400 €
Montagne et Outre-mer	16 500 €	26 200 €	35 900 €

Tous les agriculteurs qui s'installent ne bénéficient pas de la DJA. L'Agence de Service des Paiements (ASP) a montré dans une de ses études ² qu'entre 2000 et 2010, plus de 100.000 agriculteurs se sont installés sans la DJA, un nombre supérieur à celui des bénéficiaires de la DJA (57.000) sur la même période. Les installés non-aidés ont donc largement contribué au remplacement des 343.000 chefs d'exploitations ayant cessé leur activité durant cette décennie. En 2009, 60% en nombre et 30% en surface du total des installations étaient réalisées hors du dispositif de la DJA. Cette contribution des installations sans aides, même si elle semble diminuer, reste donc considérable.

En effet, tous les agriculteurs ne peuvent prétendre à l'installation aidée. Les critères excluent ainsi les plus de 40 ans et, de fait, 61% des non aidés ont plus de 40 ans. C'est notamment le cas des transferts entre époux qui représentent plus du quart des installations sans aide. Pour les moins de 40 ans d'autres critères viennent leur barrer l'accès à la DJA, comme la dimension économique des exploitations (la plupart sont trop petites) ou encore l'absence de capacité professionnelle (pour les 3/4 de ceux qui ont moins de 40 ans). Cependant, on trouve aussi de jeunes installés qui ignorent ce à quoi ils ont droit ou qui voient dans l'aide proposée moins d'avantages que d'inconvénients.

Aujourd'hui, les exploitations des installés sans aides sont trois fois plus petites que les autres. Pour beaucoup d'entre elles, leur chef n'a pas de capacité professionnelle et l'investissement de départ est réduit. Pourtant, l'étude constate que les abandons sont rares. Il est vrai que chez 40% d'entre eux l'activité agricole est secondaire et que chez certains, la conservation du patrimoine prime sur l'économique. L'installation sans aide répond donc à des besoins réels. Ces besoins sont le plus souvent économiques, (nécessité de la pluriactivité ou mutations professionnelles) tardives mais pas toujours. Les critères d'accès à la DJA ne correspondent pas, le plus souvent aux situations de ceux qui y répondent.

L'impact financier global de la DJA est évalué pour 2014 à **83 M€** (19 M€ pour l'Etat et 64 M€ pour le FEADER) pour un total de 4945 installations aidées.

¹ Montant du revenu prévisionnel et proportion tirée des activités de production agricole ; difficultés propres aux reprises hors du cadre familial ; critères d'appréciation adaptés aux spécificités de l'économie agricole locale arrêtés après avis de la CDOA ; engagement du candidat à réaliser un suivi économique, technique et financier.

² Atlas régional sur l'installation sans DJA - Installation et devenir des agriculteurs sans la Dotation Jeunes Agriculteurs – Mission des Etudes de l'ASP - 2014

1.2.3. Des subventions publiques d'équipement

L'installation est valorisée de façon spécifique au sein des critères de subventions et donne lieu, la plupart du temps, à une aide accrue en faveur des jeunes agriculteurs.

C'est le cas, par exemple, des aides au titre du Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations Agricoles qui vise à soutenir la construction de bâtiments, la rénovation ou l'extension de bâtiments existants pour les filières d'élevage et qui est cofinancé, dans le cadre du Programme de Développement Rural (PDR) dont l'autorité de gestion est la Région, principalement par l'Etat, le Conseil Régional, les Conseils généraux, et l'Europe via le Fonds Européen Agricole pour le développement Rural (FEADER).

Les subventions sont accordées dans la limite des crédits alloués au Préfet de Région par le Ministère chargé de l'agriculture. Le PDR fixe les critères de sélection des projets d'investissement présentés. Parmi ceux-ci on retrouve le critère de l'installation.

« Cette subvention a pour objectif d'apporter un soutien à la compétitivité et l'attractivité des filières animales en contribuant à l'amélioration des performances économiques de l'exploitation grâce à une meilleure utilisation des facteurs de production, notamment par l'adoption de nouvelles technologies et par l'innovation. Elle contribue à l'amélioration des conditions de vie et de travail des exploitants agricoles et de leurs salariés, puis des conditions d'hygiène et de bien-être animal. Elle encourage l'amélioration de la qualité de la production et des produits issus des élevages. La subvention doit favoriser le maintien d'une occupation équilibrée sur l'ensemble du territoire et participer à la politique de renouvellement des générations. Elle doit enfin encourager un développement durable d'une activité d'élevage respectueuse de l'environnement. »³

Le volume des aides est aussi accru lorsqu'il s'agit de jeunes agriculteurs. C'est le cas par exemple des aides à la Performance Energétique des entreprises agricoles, dispositif d'aide à l'investissement lié aux économies d'énergie et à la production d'énergies renouvelables et qui a pour objet d'accompagner le changement du modèle énergétique en agriculture. Il s'agit d'un cofinancement Etat-FEADER.

L'aide accordée aux jeunes agriculteurs se traduit dans l'articulation avec les autres dispositifs. Ainsi dans le cadre d'une telle aide, la subvention accordée n'est pas cumulable avec une autre aide publique cofinancée ou non par l'Union européenne. En particulier, l'intervention de prêt bonifié en complément de l'aide à l'équipement n'est pas autorisée sauf pour les prêts accordés au titre des aides à l'installation.

De même, le taux plafond des aides publiques exprimé en pourcentage de l'investissement et tenant compte du cofinancement européen et des autres financeurs est plus élevé pour les jeunes agriculteurs. Ce taux est majoré de 10 points, portant ce plafond de 40 % à 50 %.⁴

³ Extrait du Plan Régional de Basse-Normandie dont les conditions de déroulement de l'appel à candidatures sont fixées par l'arrêté du Préfet de Région du 25 février 2014

⁴ Sous-mesure 4.1.1 du Programme de Développement Rural de la Région Haute-Normandie 2014-2020.

1.2.4. Une réduction des cotisations sociales

Les jeunes agriculteurs bénéficient pendant les cinq années qui suivent leur installation d'une exonération partielle et dégressive de leurs cotisations⁵, qui sont réduites de 65% la première année, de 55% la deuxième année, de 35% la troisième année, de 25% la quatrième année, et de 15% au titre de la cinquième année.

L'impact financier de cet avantage social cumulé est évalué à **37 M€** en 2014.

1.2.5. Des avantages fiscaux

Tout d'abord, les parcelles soumises à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) et exploitées par des jeunes agriculteurs bénéficiaires de la DJA peuvent faire l'objet de mesures de dégrèvement : la première à hauteur de 50% du montant de la taxe à la charge de l'Etat ; la seconde à hauteur de 50% du montant de la taxe à la charge des collectivités territoriales. Dans tous les cas, ce dégrèvement ne peut être intervenir que dans les cinq ans à compter de l'année suivant celle de l'installation.

Ensuite, les jeunes exploitants agricoles qui perçoivent la DJA peuvent bénéficier d'un abattement de 100% sur les bénéfices imposables l'année de comptabilisation de la DJA puis de 50% pour les 60 mois suivants. Pour en bénéficier, ils doivent être imposés selon un régime de bénéfice réel.

L'impact financier de ces mesures fiscales est évalué à **71 M€** (données 2013) dont 10 M€ pour la TFNB et 61 M€ pour les abattements fiscaux.

⁵ A condition (i) d'avoir droit aux prestations maladie de l'Amexa et (ii) d'être âgé de 18 ans au moins et de 40 ans au plus à la date de l'affiliation à l'Amexa.

1.2.6. Le poids budgétaire des prêts bonifiés

D'un point de vue budgétaire, la catégorie des prêts bonifiés à l'agriculture regroupe d'une part les prêts à l'installation et d'autre part les prêts à la modernisation. Depuis 2007, il n'existe, en effet, plus que ces deux catégories.

Le volume de prêts bonifiés à l'agriculture distribuable chaque année par l'ensemble des établissements bancaires habilités est fixé annuellement par le Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le montant annuel, en programmation et en exécution, pour la période 2011-2017, des crédits de bonification des prêts (en AE) est présenté ci-après.

Sous-action 154-13-01 – Prêts à l'installation (MTS-JA et MTS–Autres)⁶

	PLF	LFI	PBI	Exécution	Nombre de dossiers
2011		88 400 000	82 300 000		11 654
2012		88 425 156	94 425 156	49 928 932	13 573
2013	52 000 000	52 000 000	48 258 881	43 367 124	12 709
2014	22 000 000	22 000 000	20 900 000	10 894 069	10 081
2015	22 000 000	22 000 000	19 976 000		
2016	22 000 000	22 000 000			
2017	17 000 000	17 000 000			

Sous-action 154-13-05 – Prêts à la modernisation (MTS-CUMA)⁷

	PLF	LFI	PBI	Exécution	Nombre de dossiers
2011					823
2012		2 775 000	2 775 000	3 166 440	718
2013	2 565 000	2 565 000	2 380 462	2 174 181	470
2014	2 497 500	2 497 500	2 372 600	2 231 602	715
2015	2 500 000	2 500 000	2 262 500		
2016	2 500 000	2 500 000			
2017	2 500 000	2 500 000			

D'un point de vue budgétaire, la lecture des documents ne permet pas d'avoir une lecture facile des engagements de l'Etat. En effet, la charge budgétaire figurant dans les tableaux ci-dessus ne donne qu'une indication partielle du poids financier réel de l'aide dans la mesure où les MTS-JA donnent lieu à un cofinancement de l'Union Européenne au titre du FEADER. La part de celle-ci s'est même renforcée pour passer à 80% en 2014 contre 50% précédemment, ce qui explique le décrochage constaté l'année dernière.

Ainsi, pour l'année 2014, le poids budgétaire des prêts bonifiés à l'installation s'élève, en exécution, à près de 11 M€ pour l'Etat et 25 M€ pour le FEADER, soit un total de **36 M€** (pour environ 10 000 prêts accordés).

Cette somme est à rapprocher du montant total de l'ensemble des mesures (DJA, réduction de cotisations sociales, avantages fiscaux) mises en place par l'Etat en faveur des JA, qui s'élève (prêts JA compris) à **228 M€** (soit 36 + 83 + 37 + 71).

⁶ Source : documents budgétaires

⁷ Source : documents budgétaires

Avec environ 15 % de ce total, les prêts bonifiés ne représentent en définitive qu'une part relativement modeste, au plan financier, dans le dispositif général d'aides à l'installation, mais une part toutefois significativement symbolique.

1.3. Les différents types de prêts bonifiés

Le dispositif des prêts bonifiés à l'agriculture⁸ a pour objet de soutenir les investissements dans les exploitations agricoles et de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. Les prêts sont dits bonifiés car accordés à un taux inférieur à celui du marché grâce à une aide de l'État. Ces prêts spéciaux sont octroyés par les banques qui ont été sélectionnées par l'État et qui ont signé avec celui-ci une convention les autorisant à les distribuer.

Sur le plan pratique, il existe trois catégories principales de prêts bonifiés :

- les prêts Moyen Terme Spéciaux Jeunes Agriculteurs pour une installation aidée par l'État des jeunes agriculteurs (MTS-JA),
- les prêts Moyen Terme Spéciaux (MTS-Autres)
- les prêts Moyen Terme Spéciaux pour les Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (MTS-CUMA).

1.3.1. Les prêts Moyen Terme Spéciaux Jeunes Agriculteurs (MTS-JA)

Ces prêts sont réservés aux jeunes qui s'installent à titre individuel ou en sociétés, aux exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) et aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), dès lors qu'un des associés exploitants répond aux conditions d'octroi des aides. Ils sont accordés après mise en œuvre par le candidat à l'installation de son Plan de Professionnalisation Personnalisé (P.P.P.), qui passe par un stage obligatoire et une formation, et en fonction du Plan de Développement de l'Exploitation (P.D.E.).

Ils permettent de financer : la reprise du capital d'une exploitation (bâtiments, matériel, cheptel, plantations, stock à caractère permanent...), l'achat de matériel neuf, les besoins en fonds de roulement (BFR) la première année, l'acquisition de terre, l'acquisition de parts sociales, la mise en état et le développement de l'exploitation⁹. 100% du montant des investissements peut être financé.

Le taux du prêt est fixe. L'État accorde une subvention destinée à prendre en charge une partie des intérêts, de façon à ramener le taux à : 1% pour les investissements en zone défavorisée ou de montagne, 2,50% pour les investissements en zone de plaine. Ces prêts peuvent bénéficier d'un différé d'amortissement d'une durée maximale de 3 ans sans pouvoir excéder le tiers de la durée du prêt. Le montant du prêt est calculé en fonction de la durée et des investissements réalisés, dans la limite du plafond de subvention équivalente : 22000 € en zone défavorisée ou de montagne, 11800 € en zone de plaine.

Actuellement, la durée maximale du prêt est limitée à 15 ans. Pour la période antérieure à 2015, la durée maximale de la bonification était de 9 ans en zone défavorisée ou de montagne et de 7 ans en zone de plaine jusqu'en 2014. Depuis 2015, la durée maximale de bonification est de 5 années,

⁸ Titres IV et VI du livre III du code rural et dans le décret n°91-93 du 23 janvier 1991 relatif aux prêts spéciaux consentis aux coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole

⁹ Aménagement ou création de bâtiment, augmentation de cheptel...

la bonification des prêts débutant au plus tôt à la date de décision d'octroi des aides à l'installation et devant s'achever au plus tard 5 ans après la date d'installation.

MTS-JA	Nombre AF	Moyenne Montant AF	Moyenne Montant Bonification Nationale	Moyenne Montant Bonification Européenne	Montant moyen bonification hors rémunération
2007	14 661	39 252	4 358	3 087	7 445
2008	14 508	41 061	3 947	3 336	7 284
2009	11 243	39 962	3 280	2 545	5 825
2010	10 870	46 689	2 422	1 473	3 895
2011	11 441	45 374	2 917	1 370	4 287
2012	11 801	44 874	3 347	1 190	4 537
2013	12 061	51 008	2 751	601	3 351
2014 ⁽¹⁾	8 276	53 035	646	2 292	2 939

Source : ASP, OSIRIS (Extraction du 20/02/2015)

(1) Données 2014 partielles

1.3.2. Les prêts Moyen Terme Spéciaux (MTS-Autres)

Ces prêts peuvent être consentis notamment aux GAEC, aux associations foncières pastorales et aux groupements pastoraux. Ils ne peuvent être accordés que dans la mesure où ils tendent à faciliter l'installation des emprunteurs, notamment par la reprise, totale ou partielle, d'une exploitation.

Pour les prêts MTS-GAEC, seul le renouvellement d'investissement peut être financé à hauteur au plus de 70% du montant des investissements. Les modalités de financement applicables sont dans l'ensemble identiques à celles des prêts MTS-JA.

Elles diffèrent cependant sur certains points suivants dont notamment :

- un montant maximum du prêt fixé à 110 000 €
- un taux fixé par les pouvoirs publics qui est actuellement de 2% en zone défavorisée ou de montagne et de 3,5% en zone de plaine,

MTS-Autres	Nombre AF	Moyenne Montant AF	Montant moyen Bonification Nationale
2007	416	37 540	4 491
2008	364	37 095	5 496
2009	170	47 526	6 331
2010	73	46 121	1 892
2011	64	48 951	3 960
2012	87	49 181	4 518
2013	40	43 252	3 278
2014 ⁽¹⁾	24	36 904	2 159

Source : ASP, OSIRIS (Extraction du 20/02/2015)

(1) Données 2014 partielles

1.3.3. Les prêts bonifiés Moyen Terme Spéciaux pour les CUMA

Ces prêts, qui sont réservés aux coopératives d'utilisation du matériel agricole, servent à financer l'acquisition de matériels concourant directement aux activités de production agricole et de fournitures utilisées de manière commune et exclusive par les adhérents : matériels de traction¹⁰, matériels tractés de récolte fourragère (hors zone de plaine), chargeurs télescopiques, matériels pour la préparation et la distribution des aliments¹¹, hangars ou ateliers destinés à entretenir ces matériels.

Leur taux d'intérêt bonifié est indexé sur un taux de base calculé chaque trimestre par la Banque de France à partir d'une enquête¹². Le taux de base est de 2,43 % depuis 1er février 2015. Compte tenu des minorations de taux de respectivement 2% en zone de plaine et 2,5% en zone défavorisée ou de montagne, les taux actuels ressortent à 0,43% et 0%.

La durée maximale du prêt est limitée à 12 ans. Actuellement, la durée maximale de bonification est de 9 ans en zone défavorisée ou de montagne et de 7 ans en zone de plaine. Le prêt peut couvrir jusqu'à 70% du montant de l'acquisition.

Ce montant est doublement plafonné et prend en compte le nombre d'adhérents des CUMA :

- pour les CUMA comptant moins de quinze adhérents, l'encours des prêts (capital restant à rembourser) est plafonné à 191 000 € et le volume total de réalisation (capital emprunté total) à 305 000 €
- pour les CUMA comptant quinze adhérents et plus, l'encours des prêts (capital restant à rembourser) est plafonné à 275 000 € et le volume total de réalisation (capital emprunté total) à 420 000 €. Ces plafonds de réalisation s'apprécient sur une durée de six ans.

MTS-CUMA	Nombre AF	Montant moyen AF	Montant Bonification moyen
2007	537	29 539	2 317
2008	854	36 923	3 197
2009	510	41 281	3 331
2010	702	38 174	3 347
2011	796	42 477	3 652
2012	734	46 398	4 079
2013	462	47 319	4 287
2014 ⁽¹⁾	398	47 008	4 247

Source : ASP, OSIRIS (Extraction du 20/02/2015)

(1) Données 2014 partielles

¹⁰ Moissonneuse-batteuse, arracheuse de betteraves, ensileuse faucheuse, pulvérisateur automoteur...

¹¹ Mélangeuse, désileuse...

¹² Note de service DGPAATS/SDEA/N2012-3003

1.4. L'évolution du dispositif des prêts bonifiés

Le tableau ci-dessous reprend l'état actuel du dispositif de façon synthétique. Il illustre la complexité de la législation et montre que les solutions retenues successivement par l'Etat ne sont même pas homogènes : c'est le cas des modalités de bonification qui ne sont pas les mêmes pour les MTS-CUMA et le reste.

Catégorie de prêts	Cofinancement UE	Taux	Durée de bonification	Durée maximale	Plafond	
MTS-JA Zone plaine Zone défavorisée	oui	2,5 % 1 %	7 ans 9 ans	15 ans	Subvention équivalente <ou= 11 800 € Subvention équivalente <ou= 22 000 €	
MTS-Autres Zone plaine Zone défavorisée	non	3,5 % 2 %	12 ans 15 ans	15 ans	Plafond de réalisation = 110 000 €	
MTS-CUMA Zone plaine Zone défavorisée	non	par rapport au taux de base- 2 % -2,5 %	7 ans 9 ans	12 ans	< 15 adhérents encours < 191 000 € réalisation < 305 000 €	> 15 adhérents encours < 275 000 € réalisation < 420 000 €

La répartition des dossiers en fonction des biens financés montre le poids des opérations financières de reprise de parts sociales dans les deux premières catégories de prêts bonifiés.

02 MTS-JA		03 MTS-AUTRES		04 MTS-CUMA	
Parts sociales GAEC	16%	Reprise capital d'exploitation	15%	Matériel de récolte	47%
Besoin en fonds de roulement	8%	Matériel divers	15%	Matériel de traction	29%
Matériel divers	8%	Matériel de traction	14%	Matériel divers	18%
Parts sociales EARL	8%	Reprise bâtiments	9%		
Terrain agricole	6%	Reprise matériels	9%		
		Reprise cheptel	8%		
		Matériel de récolte	8%		

1.4.1. Un dispositif d'une lourdeur croissante

A rendre le dispositif trop souple en calant les conditions de versement de la bonification sur la vie réelle du prêt, l'Etat a perdu de vue les impératifs de la simplicité de gestion des aides. En particulier, les options de différé d'amortissement sont une source de complication.

Ceci a eu pour effet simultanément d'alourdir les charges de contrôle de ces aides. Jusqu'à amener l'organisme payeur, l'ASP, à tenir, à compter de 2007, un fichier des prêts miroir de ceux tenus par les banques, allant de ce fait jusqu'à nier l'intérêt d'une délégation des tâches de gestion qui avait pu justifier le choix de la procédure des prêts bonifiés par rapport à celle d'une subvention directe.

Autre particularité des prêts bonifiés : les ajustements ne portent que sur les opérations nouvelles, le stock des prêts antérieurs actifs restant inchangé. Toute évolution n'aura donc qu'un effet marginal sur les charges de gestion du dispositif qui devra être maintenu.

En revanche, on constate que les prêts bonifiés ne semblent pas « aller dans le sens de l'histoire ». Le champ des prêts bonifiés a été considérablement réduit au fil des réformes. Jusqu'en fin 2006, relevaient de cette catégorie les Prêts Spéciaux de Modernisation (PSM) ou les Prêts Spéciaux d'Elevage (PSE), accordés dans le cadre des Plans d'Investissement (PI) ou des Plans d'Amélioration Matérielle (PAM). L'État a préféré substituer à ces prêts bonifiés un schéma de financement couplant des subventions d'investissement, notamment dans le cadre du Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage (PMBE) et du Plan Végétal Environnement (PVE) et des prêts non bonifiés.

On peut estimer que cette tendance traduit la préférence de l'État pour un dispositif d'aide plus facile à gérer, le maintien des prêts bonifiés pour l'installation restant l'exception à cette règle.

1.4.2. Un traitement administratif et financier complexe et coûteux

Le dispositif mis en place par la France pour l'instruction, le suivi et le contrôle des prêts bonifiés est particulièrement complexe. Il implique plusieurs acteurs qui interviennent de façon croisée à différents stades de la procédure : les chambres d'agriculture, les services déconcentrés de l'Etat (DDT), l'agence de services et de paiement (ASP), les banques.

La complexité de cette organisation a été au demeurant pointée du doigt par la Cour des Comptes dans son rapport de 2007 :

« L'instruction des demandes, et donc la vérification des conditions nécessaires pour bénéficier des prêts bonifiés, est partagée entre les banques et les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence les DDAF (ex DDT). Les banques procèdent à une première vérification des droits de l'emprunteur, puis demandent une autorisation de financement aux DDAF. Celles-ci prennent la décision d'octroi de la bonification, après une instruction sur pièces. La gestion du dossier de prêt est ensuite de la responsabilité des banques pendant toute la durée du prêt tandis que les contrôles a posteriori sont à la charge du CNASEA (ex ASP).

Il n'est pas étonnant qu'une organisation segmentant ainsi les tâches entre l'administration centrale du ministère de l'agriculture, le CNASEA, les DDAF et les banques distributrices de prêts ait suscité des dysfonctionnements. »

• **En amont du dispositif, l'Etat central (MAAF) intervient à plusieurs niveaux :**

- en fixant les conditions réglementaires d'accès aux prêts ainsi que leurs taux,
- en déterminant le montant des enveloppes annuelles allouées aux PBA et en les répartissant entre les départements,
- en organisant enfin la sélection des banques habilitées à distribuer des PBA.

• **Au niveau local (départemental), l'instruction des demandes de PBA et leur contrôle suit un cheminement passablement lourd et complexe :**

- Le dossier de demande de prêt bonifié à l'installation, conjoint avec la demande de DJA (dotation jeune agriculteur) est pré instruit par les services de la chambre d'agriculture (avant 2011, par l'ADASEA), qui vérifie la complétude du dossier et détermine les investissements éligibles sur la base d'un plan de développement d'exploitation (PDE) prévisionnel sur 5 ans établi par le JA.
- Le dossier est transmis à la DDT, qui le vérifie et le contrôle.
- Une fois validé et enregistré dans la base de données OSIRIS (gérée par l'ASP), le dossier est transmis pour avis à la CDOA (commission départementale d'orientation agricole) présidée par le préfet, après examen par une section spécialisée Installation de la CDOA (comprenant des représentants de la DDT, de la chambre d'agriculture et des banques) chargée notamment de déterminer le montant du prêt et de la DJA.

- Sur avis favorable de la CDOA, le préfet prend un arrêté d'attribution.
- Au vu de l'arrêté préfectoral, la banque transmet pour accord à la DDT une demande d'Autorisation de Financement (AF).
- La DDT vérifie la conformité de l'AF avec le PDE, valide l'AF et la transmet à l'ASP et à la banque.
- La banque, au vu de l'AF, met en place le prêt par tranches successives en fonction des investissements réalisés par le JA, conformément au PDE.
- Dans un délai d'un an après son installation, le JA justifie de son installation à la DDT, qui après vérification, procède au paiement de la DJA.
- L'ASP réalise un contrôle sur pièces du dossier de prêt et de DJA.
- Si des modifications interviennent, au cours des premières années du prêt, dans la réalisation du programme d'investissements prévu au PDE, ces modifications donnent lieu à avenants.
- Si le montant de ces modifications représente une variation de moins de 25% du montant du prêt, il s'agit d'un avenant simple.
- Dans le cas contraire (avenant lourd), il faut reprendre toute la procédure d'instruction depuis le départ : pré instruction par la chambre, contrôle DDT, CDOA, nouvel arrêté préfectoral, nouvelle AF...
- Un contrôle de conformité annuel du dossier est réalisé conjointement par la chambre d'agriculture et la DDT : en cas d'écarts observés par rapport au PDE (sous-réalisations), une procédure obligatoire d'avenant sur le prêt est déclenchée par la DDT et une sanction financière de 30% peut être opérée sur la DJA.
- Des contrôles sur place (à l'exploitation) sont également diligentés par l'ASP (contrôles aléatoires) selon un plan annuel de contrôles, qui peuvent donner lieu à des corrections financières.
- Au terme de l'exécution du PDE, un contrôle de fin de PDE est réalisé conjointement par la chambre d'agriculture et la DDT.

• En parallèle avec cette procédure d'instruction locale, un système élaboré de suivi et de gestion permet à l'ASP de financer la bonification des prêts auprès des banques.

Les bonifications de l'Etat imputées au budget du MAAF sont en effet versées à l'ASP. C'est l'ASP (le CNASEA avant 2009) qui a la charge de contrôler et payer à la banque la bonification du prêt après vérification du service fait. En pratique :

- Chaque nouveau prêt donne lieu à l'émission par la banque d'une confirmation de versement (CV) transmise à l'ASP.
- Au vu de la CV, l'ASP contrôle le service fait, produit une facture provisoire, vérifiée par la banque, puis une facture définitive, qui donne lieu à versement de l'ASP à la banque d'un acompte à 90%.

- Le solde donne lieu à versement en début d'année suivante, sur justification par la banque des charges réelles.
- Le contrôle de l'ASP est réalisé depuis 2008, via le logiciel de gestion et la base de données OSIRIS qui permet des rapprochements automatiques entre les données fournies par les banques et celles saisies par les DDT.
- Avant cette date, les contrôles étaient peu fiables, ce qui avait donné lieu à de vives critiques de la part de la CDC en 2007. Un dispositif d'audits en banque était en principe prévu, afin de déterminer, pour chaque banque, des taux d'anomalies visant à sanctionner financièrement les erreurs. Sur la période 2007-2014, ce dispositif n'a pu être mis en place concernant les prêts anciens signés avant 2007. Le taux d'anomalie retenu par l'ASP a été défini par extrapolation comme celui observé sur la période 2004-2006, où des audits avaient pu être réalisés. Cette mesure a généré des procédures de contentieux avec les banques, qui ne sont pas complètement closes à ce jour.
- Depuis 2008, pour les nouveaux prêts signés à compter de cette date, le système automatique de rapprochement de données intégré à OSIRIS permet un traitement en principe fluide et sécurisé de la gestion, du contrôle et du paiement des bonifications d'Etat aux banques.

• **En résumé**

- *Le dispositif d'instruction, de gestion de contrôle et de paiement des PBA mis en place par la France s'avère particulièrement lourd et complexe, impliquant de nombreux acteurs publics et privés intervenant dans des circuits croisés. Ajoutons qu'à compter de 2015, un nouveau partenaire fait son apparition dans ce paysage, à savoir les Régions, désormais chargées de la gestion du FEADER, qui cofinance à 80% les prêts bonifiés à l'installation.*
- *Certes, l'ASP a réalisé au travers du système OSIRIS de gros effort d'automatisation et de simplification de gestion administrative et financière.*
- *Mais le poids du passé, c'est à dire le stock global de prêts bonifiés en cours, constitue une charge de travail particulièrement importante. A titre indicatif (source ASP), **le nombre total de PBA mis en place avant 2007** s'élève à **63 000** et celui des PBA mis en place sur la période **2007-2014** à **101 000**, dont **95 000** pour les seuls prêts à l'installation MTS-JA (1200 pour les GAEC, 5000 pour les CUMA).*
- *Les moyens humains nécessaires à la gestion du dispositif sont également importants. On peut les estimer comme suit :*

*Pour l'ASP (source ASP) : **20 ETP** (hors moyens affectés à la mise à jour d'OSIRIS)*

*Pour les DDT : environ **150 ETP** (sur la base d'une moyenne de 1.5 ETP par DDT) auxquels il convient d'ajouter les personnels affectés à cette mission en administration centrale.*

Par ailleurs, des ressources humaines importantes (de l'ordre de 1 ETP par département) sont également engagées dans cette mission par les chambres d'agriculture.

1.4.3. Un nouveau cadre national 2015-2020 qui modifie profondément la donne

Un cofinancement communautaire en forte augmentation

La bonification de prêts constitue une aide, calculée en subvention équivalente, qui bénéficie d'un cofinancement communautaire dans le cadre du règlement R 1305/2013 relatif au soutien du développement rural par le FEADER, au sein des aides dites du second pilier de la Politique Agricole Commune.

Ce cofinancement est passé de 50 % à 80 % depuis 2014, ce qui a allégé d'autant la charge budgétaire nationale et accentué la réduction de la charge budgétaire déjà très entamée par la baisse des taux de marché.

Toutefois les évolutions réglementaires communautaires ne concernent pas que le seul volet budgétaire : elles peuvent avoir de fortes conséquences sur les possibilités d'utilisation par les demandeurs et remettre très significativement en cause les modalités, voire le principe de cette aide.

Une durée de bonification réduite à 5 ans

En effet, le nouveau texte (art 19 du règlement R. 1305/2013) de développement rural, faisant suite aux récents accords relatifs à la PAC, a réduit la durée de bonification à 5 ans, contre 9 ou 7 ans selon les zones auparavant.

Cette réduction diminue en soi l'attrait pour les prêts bonifiés et l'intérêt de cette aide, d'autant plus que la norme communautaire ne fait plus comme auparavant la distinction entre les zones. Il est clair qu'une telle évolution porte en soi un risque de perte d'attractivité et d'efficacité des prêts bonifiés.

Facteur aggravant, il semble que l'interprétation de la Commission européenne, que questionnent actuellement les services ministériels français, serait que ce recours quinquennal à la bonification ne serait possible que durant les cinq premières années qui suivent l'installation du jeune agriculteur. Cette évolution paraît en l'état hautement probable selon les entretiens qu'a eu la mission avec les services du Ministère chargé de l'agriculture.

La durée de bonification n'est plus glissante. Ainsi, si le jeune exploitant ne recourt pas à un prêt bonifié immédiatement lors de son installation mais au cours d'une année ultérieure, il verra la durée de bonification de ses prêts réduite d'autant.

Une durée de bonification égale ou inférieure à 5 ans risque fort de ne pas avoir un impact très significatif dans un plan de financement d'une reprise qui peut s'étaler sur dix ans. Il est clair qu'un jeune agriculteur qui ne souscrirait pas un prêt bonifié dès son installation, voire en seconde année de vie professionnelle, n'aurait ensuite que peu de motif d'y recourir. Cela diminuerait encore le

recours à cette procédure aidée, renforçant les conséquences déjà notées de la réduction à cinq ans de la bonification.

Conjuguées, ces deux évolutions réduisent en elles-mêmes l'efficacité de la procédure d'aide aux agriculteurs par l'intermédiaire des prêts bonifiés et affectent la pertinence, voire la légitimité, d'une telle aide. Elles constituent une remise en cause fondamentale de l'aide, sans doute au moins autant que la baisse des taux.

Un objet des prêts bonifiés modifié dans sa finalité

Le financement par prêts bonifiés s'intègre jusqu'ici dans le schéma de reprise globale de l'exploitation, qui allie ces prêts aux prêts classiques attribués par la banque aux conditions de marché et à l'autofinancement apporté par le jeune agriculteur. L'ensemble des moyens mobilisés contribue au financement d'ensemble : le prêt bonifié voit toutefois son utilisation spécifiée par le jeune dans le dossier de demande d'aide à l'installation afin que les services de l'Etat puissent vérifier que l'objet financier est bien éligible.

Jusqu'à présent, les prêts ont pour objet le financement de stocks, d'équipements, de bâtiments, matériels, de cheptel, de foncier. Ils peuvent aussi concerner des postes non représentatifs de matériels comme le besoin en fonds de roulement ou l'achat des parts sociales de sociétés ou de GAEC.

L'éventail possible est très large et permet de couvrir l'ensemble des besoins de la reprise d'une exploitation, y compris ceux résultant du financement du cycle d'exploitation, de la transmission progressive au sein d'une société avec les ascendants ou d'autres agriculteurs (ce qui explique les achats de parts sociales) ou de l'achat ou de la reprise des matériels, du foncier ou du cheptel.

Les statistiques de l'ASP montrent que l'essentiel des objets financés sont des biens matériels ou des animaux : le financement du capital social ou du besoin en fonds de roulement (BFR) reste minoritaire. Le financement des parts sociales représente le quart des objets de financement et celui des BFR seulement 8,6 % (selon les chiffres fournis par l'ASP sur la période 2007-2014).

Les prêts ne sont que très minoritairement utilisés pour financer le BFR en raison de l'existence de la Dotation Jeune Agriculteur qui répond précisément à ce besoin de financement du BFR ex ante

Or, la réduction de la durée de bonification concentre l'aide sur les toutes premières années de l'installation en agriculture, période où la question du besoin de financement du cycle d'exploitation, lié à la reprise, est maximale. La bonification s'apparente donc ainsi à une aide complémentaire à la couverture des besoins d'exploitation liés à la phase initiale et non plus à un appui à la modernisation.

Cette mesure peut être présentée comme une simplification et un mode plus moderne de financement car global (ce que les JA réclamaient d'ailleurs il y a vingt ans, dans un tout autre contexte il est vrai) qui ne remet pas en cause le principe des prêts bonifiés.

En réalité, le dispositif est totalement modifié. En effet, il s'agit désormais de financer le cycle de l'exploitation: l'objectif n'est plus d'aider à la reprise d'un outil de production mais bien de permettre la continuité d'une activité par un nouvel exploitant.

La Commission européenne, selon les éléments donnés par les services du Ministère chargé de l'agriculture, s'oriente vers une approche de financement global. Elle a d'ailleurs refusé que des objets précis de financement apparaissent dans le règlement communautaire, même si elle ne s'oppose pas à des textes nationaux allant dans ce sens. Les services du Ministère chargé de l'agriculture envisagent d'ailleurs de préciser les objets finançables par arrêté interministériel.

Un financement plus global peut paraître plus simple mais dans ce cas l'exploitant souscrit un prêt sans affectation précise qu'il doit utiliser selon les besoins de son exploitation, ce qui peut être plus délicat à gérer qu'un prêt adossé à un objet précis dont il connaît l'utilisation dans son activité et dont il a souvent une connaissance de l'amortissement.

Utiliser de manière efficace de tels prêts suppose une bonne culture financière. Elle est certes mieux partagée aujourd'hui qu'hier parmi les agriculteurs en raison de l'élévation continue et fort du niveau de qualification des jeunes, et de l'exigence croissante mise par l'Etat en la matière s'agissant des conditions d'attribution des aides.

Toutefois, optimiser ce type de prêts demande une compétence financière réelle pour ne recourir qu'à ce qui est nécessaire et ne pas alourdir davantage une charge d'emprunt souvent déjà élevée.

Enfin, il faut souligner qu'un prêt global au financement du cycle d'exploitation constitue une aide de même nature que la DJA, à une différence importante toutefois : l'intérêt, même bonifié, que doit acquitter l'exploitant. Sans dire que ces deux aides seraient redondantes (le besoin à financer peut en effet largement les dépasser et les rendre toutes deux nécessaires), elles seraient toutefois très proches par leur destination, alors qu'elles sont dans l'ensemble bien séparées aujourd'hui : l'aide à la trésorerie pour la DJA, le financement de l'actif repris pour les prêts.

Des évolutions qui remettent en question la pertinence des prêts bonifiés

L'ensemble de ces évolutions pourrait être de nature à remettre en question la pertinence d'une politique d'aide à l'installation sous la forme de prêts bonifiés : une telle évolution pourrait pousser au remplacement des prêts bonifiés par une augmentation des montants de la DJA afin de mieux couvrir le besoin en fonds de roulement.

Cette solution aurait le mérite de renforcer la clarté des dispositifs vis-à-vis de l'exploitant et de simplifier la gestion de l'ASP.

De plus, cela éviterait un recours aux banques auxquelles une rémunération a jusqu'ici été accordée pour l'octroi des prêts bonifiés et qu'il serait difficile de leur retirer sans difficultés si un dispositif de prêts était maintenu. Le recours à la DJA réglerait ce dernier sujet car l'instruction relève déjà des services déconcentrés de l'Etat.

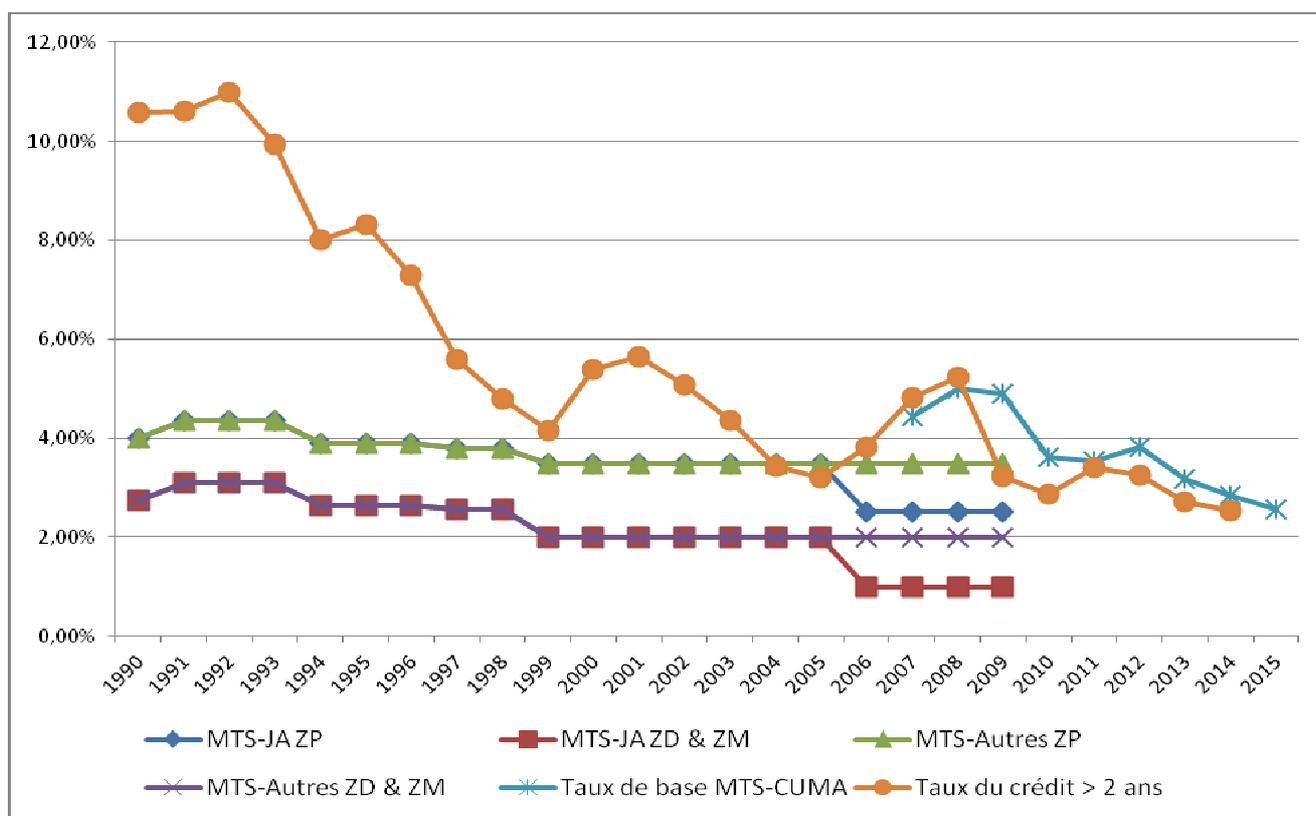
La mission souligne que dans l'hypothèse où les pouvoirs publics souhaiteraient maintenir un dispositif complémentaire permettant de financer des durées bonifiées supplémentaires, ils devraient le faire sur crédits nationaux sans bénéficier des cofinancements communautaires, tout en devant s'assurer par ailleurs du respect des règles présidant aux plafonds des aides nationales. Ceci ne serait pas sans incidences sur le coût de l'instruction et du contrôle du dispositif en question.

En résumé, il est clair que l'impact de l'évolution de la réglementation communautaire sur le dispositif des prêts bonifiés est fort. Il peut même avoir des conséquences au moins égales à celles liées à la baisse des taux quant à la pertinence même du dispositif.

1.4.4. Un dispositif largement vidé de son sens du fait de l'évolution des taux

En effet, la situation particulière en termes de taux d'intérêt explique, en grande partie, les réflexions actuellement conduites quant à la place des prêts bonifiés et le type de bonification accordée ; plus particulièrement, le dispositif des MTS-JA et des MATS-GAEC est au cœur des interrogations car la faible bonification de leur taux rend les MTS-JA actuellement peu attractifs, en zone de plaine tout du moins.

Figure 1 - Evolution des taux bonifiés réglementaires et de base



Le graphique ci-dessus montre clairement que la baisse des taux a rendu le dispositif moins pertinent - même si le plafonnement en équivalent-subvention en limite déjà la portée - mais que c'est aussi la conjonction entre la réduction de la durée de bonification et le choix d'une stabilité du taux réglementaire qui a réduit considérablement l'intérêt du dispositif.

La faible bonification des MTS-JA, qui aurait pu pousser les jeunes agriculteurs à se tourner vers d'autres banques également signataires de la convention, ne semble pas avoir cet effet, tout du moins dans une proportion notable. Il est vrai que les agriculteurs recherchent un interlocuteur bancaire de proximité disposant de compétences adaptées à leur métier.

On peut même considérer que les prêts bonifiés, qui ne sont qu'un élément du financement global de la reprise une exploitation, constituent donc un atout commercial pour les banques favorisant leur démarche auprès de leurs clients, comme en font état les sites Internet de ces établissements. Bien que la rémunération des banques ait été revue à la baisse, il ne semble pas que l'État valorise cet aspect dans son approche des coûts de distribution de ces aides.

1.4.5. Les débats autour des prêts bonifiés sont pléthores

Au-delà de la question de la bonification, différents débats existent qui posent la question du bien-fondé des règles régissant actuellement le mécanisme des prêts bonifiés.

Le premier débat porte sur les règles d'éligibilité : ainsi, la question se pose du maintien des matériels dans le champ des objets éligibles aux prêts bonifiés. Car, pour ces derniers, il existe des alternatives au financement du matériel par un prêt bancaire, comme celle du crédit-bail qui autorise une grande souplesse au niveau de la construction de l'échéancier de remboursement et qui, de ce fait, offre de plus larges possibilités d'optimisation fiscale.

Certes, la pratique bancaire qui consiste à octroyer des prêts affectés séparément au financement de tel ou tel objet (que ce soit du matériel ou tout autre objet) permet d'assortir les prêts d'une durée correspondant à la longévité technique des biens objets de l'investissement ou de leurs durées d'amortissement comptable.

En réalité, il semble que ce soit surtout la faculté de prendre en garantie le matériel lui-même qui explique l'attachement des banques à ce type d'opération. Mais cet argument est plus en faveur des banques qu'au service de la politique publique destinée à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.

Deuxième débat : faut-il concentrer l'aide sur les secteurs où l'impact sur le prix des équipements à reprendre est plus faible, à savoir les zones défavorisées ou de montagne ? Avec le différentiel de taux, la réponse implicite de l'Etat est positive.

Enfin, il est souvent évoqué le fait qu'en facilitant l'accès aux ressources, la bonification pourrait renchérir le coût des transactions.

En fait, si sur le plan théorique, cet argument se tient dans la mesure où l'abaissement du coût de la ressource peut pousser les prix à la hausse, cet impact demeure limité car il s'agit à la fois d'investissements dans un secteur économique fortement encadré et portant sur des objets professionnels pour lesquels la valeur économique prime sur leur dimension patrimoniale.

Ce risque est pourtant souvent évoqué, certains étant prompts à dénoncer les projets d'installation ou de reprise qui, en faisant la part belle aux fonds d'investissement, conduiraient à une « financiarisation du foncier agricole à une hausse des prix des terres déconnectée de la réalité économique ».

En réalité, l'existence d'une bonification de taux en tant que tel constitue un élément nécessaire mais non suffisant à la mise en place d'un plan de financement dans le cadre d'une opération d'installation. L'impact financier est, en effet, marginal car « ce n'est généralement pas une moindre charge de frais financiers qui permet de rendre viable économiquement un projet qui ne l'était pas auparavant. »¹³

¹³ Source : Terre-net Média - 07/11/2014 « *Le Crédit mutuel reste confiant sur l'avenir des dispositifs de prêts bonifiés* » – Interview de Karim Ganai, responsable marché de l'agriculture au Crédit mutuel de Bretagne par Frédéric Hénin -

On observe à partir des chiffres fournis par l'ASP et repris dans le tableau ci-dessous que l'aide à l'investissement, mesurée par le rapport entre la subvention équivalente et le montant de l'investissement du PDE sur 5 ans, ne représente selon les zones qu'entre 5% (en zone de plaine) et 10% (en zone de montagne) ; ce qui ne constitue pas en soi un pourcentage suffisant pour déclencher l'installation.

En revanche, le même tableau montre que les prêts bonifiés couvrent, quelles que soient les zones, de 57% à 66% du montant de l'investissement et des dépenses éligibles au PDE ; ce qui montre que ces prêts jouent encore un rôle important dans le financement de l'installation.

	Année de la décision du dossier de demande d'aide à l'installation	Répartition du nombre de dossiers par zone	Montant moyen des investissements prévus aux PDE	Montant moyen des prêts MTS JA prévus aux PDE
<u>Zone non défavorisée</u>	2007	55%	279 308 €	167 396 € 60%
	2008	56%	295 451 €	160 574 € 54%
	2009	55%	303 896 €	162 314 € 53%
	2010	56%	329 069 €	225 309 € 68%
	2011	57%	342 194 €	227 420 € 66%
	2012	54%	393 769 €	201 880 € 51%
	2013	54%	448 612 €	240 211 € 54%
	2014	54%	464 851 €	255 696 € 55%
	total	55%	361 500 €	206 011 € 57%
<u>Zone défavorisée</u>	2007	28%	208 196 €	199 711 € 96%
	2008	26%	231 736 €	179 168 € 77%
	2009	27%	242 057 €	171 695 € 71%
	2010	25%	260 139 €	191 023 € 73%
	2011	24%	293 995 €	183 265 € 62%
	2012	24%	333 624 €	153 228 € 46%
	2013	26%	370 741 €	173 248 € 47%
	2014	25%	349 452 €	192 042 € 55%
	Total	26%	288 191 €	180 991 € 63%
<u>Zone de montagne</u>	2007	18%	170 663 €	173 940 € 102%
	2008	18%	202 021 €	154 474 € 76%
	2009	18%	198 671 €	141 625 € 71%
	2010	19%	222 913 €	163 984 € 74%
	2011	19%	224 051 €	148 469 € 66%
	2012	22%	262 403 €	139 415 € 53%
	2013	20%	286 681 €	148 452 € 52%
	2014	21%	278 536 €	163 014 € 59%
	Total	19%	235 655 €	154 417 € 66%

2. LES PRINCIPAUX ENJEUX STRATEGIQUES

Synthèse

Avant d'engager une réflexion sur les évolutions à apporter au dispositif des prêts bonifiés à l'agriculture, il est nécessaire de préciser les principaux enjeux stratégiques pour les différents acteurs en présence.

- 1. **Pour la profession agricole**, particulièrement pour les JA, le dispositif des prêts bonifiés a encore tout son sens dans la mesure où il serait de nature, pour les candidats à l'installation, à faciliter l'accès au crédit bancaire. Toutefois, les modalités d'attribution nécessiteraient d'être adaptées au contexte de baisse tendancielle des taux. Les JA proposent ainsi de remplacer l'actuel système de taux bonifiés fixes par un mécanisme de minoration de taux, analogue à celui existant pour les MTS-CUMA.*
- 2. **Pour les banques**, l'enjeu semble avant tout être de nature commerciale. La distribution de PBA, outre la rémunération pour frais de gestion octroyée par l'Etat (10% environ du montant de la bonification distribuée) procure indéniablement aux banques un accès privilégié à la clientèle agricole. Le PBA pourrait même être qualifié de produit d'appel. La fin éventuelle du dispositif impacterait inévitablement le réseau des banques agréé par l'Etat pour la distribution des PBA, en leur ôtant l'avantage comparatif ainsi procuré.*
- 3. **Pour l'Etat**, l'enjeu est multiple : enjeu budgétaire et financier, enjeu de simplification administrative et d'économie de personnel, enjeu d'aménagement du territoire enfin. En cas de suppression du dispositif, le choix sera soit de réaliser une économie budgétaire annuelle (en AE) comprise entre 11 M€ et 22 M€ (55 M€ à 110 M€ en intégrant le cofinancement à 80% du FEADER), soit de redéployer l'économie ainsi réalisée vers d'autres dispositifs en faveur de l'installation, notamment sur la DJA. Par ailleurs, la fin des PBA constituerait une vraie mesure de simplification, permettant (à moyen-long terme) une économie de 50 à 100 ETP dans les DDT, ainsi qu'une vingtaine à l'ASP. Enfin, les PBA en zone défavorisée (zone de montagne, notamment) peuvent constituer un outil d'aménagement du territoire, qui pourrait éventuellement militer pour leur maintien.*
- 4. **Pour les Régions**, qui se sont vues attribuer en 2015 la gestion du FEADER, la poursuite ou non des PBA (financés à 80% par le FEADER depuis 2014) ne devrait pas constituer un enjeu majeur, dans la mesure où elles sont tenues par la stratégie nationale d'installation à financer ces actions si une demande se présente et ne peuvent redéployer ces crédits vers d'autres dispositifs cofinancés par ce fonds, comme par exemple la DJA ou bien les MAE (mesures agro-environnementales) qu'en cas d'économie de constatation. Notons au passage que nombre d'entre elles devraient déléguer la gestion des PBA aux services déconcentrés de l'Etat (DRAAF ou DDT).*
- 5. **Pour l'ASP** enfin, il n'y a pas véritablement d'enjeux majeurs à la poursuite ou non du dispositif des PBA. La question principale qui se pose à l'ASP est celle de l'apurement du passé (stock des prêts anciens en cours). Par ailleurs, l'outil OSIRIS a la capacité d'absorber sans difficulté majeure (moyennant quelques adaptations) une nouvelle génération de prêts.*

2.1. Enjeux pour la profession agricole

La mission s'est principalement intéressée à la question des prêts à l'installation. Elle a recueilli à cet effet l'avis des représentants au niveau national des jeunes agriculteurs (JA). La position de ces derniers sur l'intérêt et le devenir des prêts bonifiés peut être résumée comme suit :

- Les prêts bonifiés ont encore du sens, dans la mesure où ils sont un complément nécessaire à la DJA, où ils permettent un accompagnement humain du JA au travers de son parcours de formation et enfin, où ils sécurisent l'installation dans le cadre de la réalisation obligatoire du plan de développement d'exploitation (PDE). Le prêt bonifié constituerait également la garantie, pour tout JA répondant aux normes d'éligibilité à la DJA, d'avoir un accès au crédit bancaire, ce qui ne serait pas nécessairement le cas en l'absence d'un prêt bonifié.

- Toutefois, le contexte de baisse tendancielle des taux impacte fortement la portée de la bonification, en zone de plaine notamment. On peut ainsi observer qu'au premier trimestre 2015, les taux de marché sont, de façon historique, descendus sous le niveau de 2,5 % correspondant au taux bonifié en zone de plaine.

- Les JA proposent en conséquence qu'un nouveau mécanisme soit adopté pour contrer ce processus. Il s'agirait de fixer à l'avenir, non plus un taux bonifié fixe et invariant (2,5 % en plaine, 1 % en zone défavorisée) mais une minoration du taux de marché, à l'instar des MTS-CUMA. Sur ce modèle, ils proposent une minoration de - 2 % en zone de plaine et de -2,5 % en zone défavorisée. Observons que ce dispositif aboutirait à servir des taux bonifiés négatifs en zone défavorisée, dès lors que les taux de marchés passeraient sous la barre des 2,5 %, comme c'est actuellement le cas.

- Interrogés sur la question d'un ciblage prioritaire des prêts bonifiés sur les zones en difficultés, les JA expriment leur désaccord. Ils tiennent à ce que les zones de plaine ne se voient pas exclues à l'avenir du dispositif, tout en admettant qu'une priorité accordée aux zones en difficulté ne serait pas choquante. Cette priorité pourrait éventuellement se traduire par un écart plus marqué de la bonification de taux.

- Un autre point d'inquiétude pour les JA réside dans les évolutions à venir résultant de l'adoption en cours du nouveau cadre national pris en application de l'article 19 du règlement communautaire R.1305/2013. Ce dernier prévoit en effet la réduction à 5 ans de la durée de bonification au lieu de 7 à 9 ans auparavant (cf. paragraphe 1.1.4). Encore s'agit-il là d'un maximum, puisque cette durée de 5 ans se voit réduite en cas de différé dans le temps du programme d'investissements prévu au PDE (désormais dénommé, dans le cadre du règlement communautaire R. 1305/2013, « plan d'entreprise »). La forte réduction de la durée de bonification inquiète les JA, car elle impacte fortement la portée économique du prêt bonifié.

- Dernier point d'inquiétude pour les JA : l'approche de financement global du plan d'entreprise proposé par la Commission dans le cadre de ce même règlement. Les JA ne voudraient pas que la traduction finale de cette approche aboutisse à ne prendre en compte que les seuls besoins en fonds de roulement (BFR) au détriment des investissements. Ils souhaitent qu'une grande liberté soit laissée dans la nature et le choix de l'assiette éligible des futurs prêts bonifiés.

Au final, les JA se disent attachés, pour les différentes raisons évoquées plus haut, à la poursuite du dispositif, sous réserve toutefois d'adapter le mode de calcul de la bonification à la baisse tendancielle des taux (minoration de taux) et en préservant la plus grande liberté possible dans le choix du programme de financement élaboré dans le cadre du plan d'entreprise.

Il convient toutefois de mentionner un autre point de vue, à savoir celui exprimé par la Coordination Rurale dans une lettre ouverte au Ministre de l'agriculture, en date du 19 novembre 2014 :

« Nous avons alerté votre prédécesseur dès 2010 de l'évolution des niveaux de taux d'intérêts bancaires, qui, peu à peu, diminuait l'intérêt de ces dispositifs de bonification. Nous avons donc proposé une adaptation du dispositif permettant au jeune installé de bénéficier de l'enveloppe destinée à cette bonification, soit en prise en charge d'intérêts bancaires, soit en enveloppe complémentaire de DJA.

La situation actuelle démontre la pertinence de ces propos et nous amène à vous demander de reconsidérer cette proposition, d'autant plus que la suppression des sous-plafonds pour les DJA ou les prêts bonifiés rend une telle mesure plus aisément applicable. »

En clair, il s'agit ni plus, ni moins, pour ce syndicat minoritaire, de proposer **un basculement des crédits actuellement consacrés à la bonification des taux vers la DJA.**

Cette proposition fait partie des hypothèses de travail envisagées par la mission.

2.2. Enjeux pour les banques

2.2.1. Les prêts bonifiés, un enjeu commercial

Les prêts bonifiés représentent un enjeu commercial pour les banques vis-à-vis du monde agricole. C'est aussi un moyen pour elles de percevoir des commissions de gestion pour un montant annuel de près de 5M€ en 2013.

Il est vrai que l'année 2013 a été une « année record » comme le montre la présentation par le Crédit Agricole de son activité de financement pour 2013 et ses perspectives pour 2014.¹⁴ Les prêts bonifiés y sont clairement cités.

« Les responsables de Crédit Agricole SA ont tenu leur conférence de presse annuelle pour présenter les résultats de leur activité de financement. « L'année 2013 a été une année record pour la réalisation de crédits, qu'il s'agisse des prêts MT "classiques", des prêts bonifiés ou bien des prêts Agilor ». 7,28 milliards d'€ ont été prêtés aux exploitants agricoles, soit un volume de prêts en hausse de près de 13 % par rapport à 2012 (hors crédits habitats et conso). La part des prêts bonifiés s'élève à 440 millions d'€ (+ 17 % par rapport à 2012) et celle des prêts Agilor, 3,3 milliards d'€, soit 12 % de plus qu'en 2012. Selon Crédit Agricole SA, la croissance des investissements a été observée dans toutes les filières, excepté celle des volailles. L'exercice 2014 se caractérise par un fléchissement de l'activité crédit de 0,2 %. Les prêts Agilor sont plus fortement impactés : leur volume (ou montant) a baissé de près de 10 %. Cette diminution reflète le marché. A titre d'illustration, les immatriculations de tracteurs ont chuté de 20 % sur le premier semestre. La filière laitière fait exception. Les montants de prêts continuent de croître de 22,4 % au cours du premier semestre après avoir affiché une progression des volumes de crédit alloués de 26 % par rapport à 2012. »

On constate que la part des prêts autres que les prêts bonifiés constitue, de façon logique, la première variable d'ajustement face aux évolutions de marché.

2.2.2. Des prêts générant une rémunération spécifique

Ce mode de rémunération a évolué dans le temps. Sur la période 2007-2013 ainsi qu'en 2014, il a été calculé en proportion de l'encours. Le taux appliqué à cet encours a, quant à lui, diminué dans le temps passant de 0,25% à 0,11%.

Année	Taux de rémunération banque	Année	Taux de rémunération banque
2007	0,25%	2011	0,17%
2008	0,23%	2012	0,15%
2009	0,21%	2013	0,13%
2010	0,19%	2014	0,11%

¹⁴ Financement de l'agriculture 2013 : année record pour l'octroi de crédits selon le Crédit agricole SA - 17/09/2014 - Frédéric Hénin - Terre-net Média

Dans le même temps, la charge globale liée à la rémunération des banques augmentait entre 2008 et 2013 de 2,19 fois en raison des volumes, la rémunération par prêt restant stable sur la même période comme le montre le tableau ci-dessous.

	Nombre de Prêts	Rémunération banques	Rémunération par prêt
Facture Osiris 2007	20 592	425 988,04	20,69
Facture Osiris 2008	41 247	2 246 605,61	54,47
Facture Osiris 2009	54 092	3 431 341,06	63,44
Facture Osiris 2010	64 997	3 981 896,82	61,26
Facture Osiris 2011	76 665	4 452 868,66	58,08
Facture Osiris 2012	85 533	4 735 741,27	55,37
Facture Osiris 2013	95 313	4 920 242,76	51,62
Total	438 439	24 194 684,22	55,18

Source : données ASP

On constate que l'Etat a renégocié de façon relativement efficace cette rémunération jusqu'à passer à un mode de rémunération forfaitaire sur la période 2015-2020, dans laquelle les banques se verront verser 40€ par an et par prêt, ceci dans un contexte de réduction de la durée des prêts bonifiés qui aura également un effet réducteur sur la commission versée.

2.2.3. Un coût de distribution élevé

L'objectif de la politique publique en cause est de distribuer aux jeunes agriculteurs s'installant une bonification c'est à dire une réduction de leurs charges financières. **Pour l'Etat, le coût de distribution de cette bonification apparaît relativement élevée (de l'ordre de 10%) malgré les efforts de renégociation entrepris** car non seulement les conditions contractuelles initialement accordées valent pour l'ensemble de la durée du prêt mais aussi parce que le montant de la bonification distribuée a baissé, ce qui a pour effet mécanique de revaloriser ce coût.

Pour les MTS-JA le coût moyen de rémunération des banques ramenée au montant de la bonification distribuée est de 9%.

02 MTS-JA Année	Montant Rémunération Banque	Montant bonification total hors rémunération	Coût de gestion de la bonification
2007	9 218 560	109 149 908	8%
2008	6 993 904	105 673 380	7%
2009	4 672 122	65 494 582	7%
2010	4 899 297	42 335 101	12%
2011	4 510 877	49 050 179	9%
2012	3 996 598	53 537 829	7%
2013	4 113 878	40 421 452	10%
2014	2 526 957	24 319 645	10%

Source : ASP, OSIRIS (Extraction du 20/02/2015)

(1) Données 2014 partielles

Pour les MTS-Autres, le coût moyen de rémunération des banques ramenée au montant de la bonification distribuée est de 14%.

03 MTS-AUTRES Année	Montant Rémunération Banque	Montant bonification total hors rémunération	Coût de gestion de la bonification
2007	236 869	1 868 462	13%
2008	178 690	2 000 431	9%
2009	109 202	1 076 226	10%
2010	38 921	138 093	28%
2011	35 178	253 429	14%
2012	42 831	393 103	11%
2013	14 741	131 110	11%
2014	6 763	51 821	13%

Source : ASP, OSIRIS (Extraction du 20/02/2015)

(1) Données 2014 partielles

Enfin, pour les MTS-CUMA, ce coût moyen de rémunération des banques est de 8%.

04 MTS-CUMA Année	Montant Rémunération Banque	Montant bonification total hors rémunération	Coût de gestion de la bonification
2007	143 055	1 243 994	11%
2008	259 924	2 730 002	10%
2009	160 492	1 698 759	9%
2010	188 195	2 349 593	8%
2011	215 305	2 907 386	7%
2012	197 165	2 993 635	7%
2013	112 803	1 980 382	6%
2014	81 074	1 690 113	5%

Source : ASP, OSIRIS (Extraction du 20/02/2015)

(1) Données 2014 partielles

2.2.4. Evaluation de l'enjeu financier pour les banques sur la période 2015-2020.

Les frais de gestion des banques sont actuellement calculés sur une base forfaitaire de 40 € par dossier de prêt et par an. En se fondant sur une hypothèse de **10 000** nouveaux dossiers par an, la rémunération prévisionnelle des banques sur la période 2015-2020 pour ces nouveaux prêts serait, compte tenu de la durée (maximale) de 5 ans des prêts, de :

- 400 000 € en 2015
- 800 000 € en 2016
- 1 200 000 € en 2017
- 1 600 000 € en 2018
- 2 000 000 € en 2019

puis **2 M€ par an** pour les années suivantes, en régime de croisière.

Tels seraient les montants de rémunération en jeu pour les banques en cas de suppression du dispositif des prêts bonifiés.

Rapporté au PNB, cet enjeu financier apparaît, en valeur absolue, négligeable.

	2013	2014
Groupe BNP-Paribas	38,8 Md€	39,2 Md€
Groupe Crédit Agricole	31,2 Md€	32,2 Md€
Groupe Société Générale	22,8 Md€	23,6 Md€
Groupe BPCE	22,8 Md€	23,6 Md€
Groupe CM11-CIC	12,0 Md€	12,0 Md€

En définitive, l'enjeu principal pour les banques semble bien être avant tout de nature commerciale. La distribution de PBA, outre la rémunération pour frais de gestion octroyée par l'Etat, procure indéniablement aux banques – et notamment au Crédit Agricole - un avantage dans leur relation commerciale avec la clientèle agricole. Le PBA pourrait même être considéré comme un produit d'appel. La fin éventuelle du dispositif ne manquerait pas d'impacter le réseau des banques agréées par l'Etat pour la distribution des PBA, en leur retirant l'avantage comparatif ainsi procuré.

2.3. Enjeux pour l'Etat

Les enjeux pour l'Etat sont multiples : budgétaires et financiers, de simplification administrative et enfin, d'aménagement du territoire.

2.3.1. Enjeux financiers

a- le poids du passé

L'effet financier des prêts bonifiés est cumulatif et, in fine, la charge financière pour l'Etat de cette politique est considérable (*source ASP*) comme le montre les quelques chiffres suivants :

- **pour les seuls prêts JA mis en place sur la période 2007-2014**, le montant global des **autorisations de financement (AF)** générées par les 95 000 prêts MTS-JA souscrits sur cette période s'élève à **4 230 M€**, la bonification de l'Etat à **295 M€**, la bonification européenne à **194 M€**, et la rémunération des banques à **41 M€**.
- **pour les trois catégories de prêts bonifiés mis en place durant cette période**, le montant global des AF générées par les 101 000 prêts souscrits sur la période s'élève à **4 485 M€**, la bonification de l'Etat à **319 M€**, la bonification européenne à **194 M€** (inchangé, seuls les prêts MTS-JA étant cofinancés), et la rémunération des banques à **43 M€**.
- **au titre de la seule année 2014**, le montant total des **crédits de paiement (CP)** mobilisés pour l'ensemble des prêts souscrits sur la période 2007-2013 au titre du RDR 2 s'élève à 115 M€, auxquels il convient d'ajouter 10 M€ au titre du stock de prêts souscrits antérieurement à 2007, soit un paiement total de **125 M€**

Ces données financières concernent, précisons le bien, uniquement le stock existant des prêts souscrits antérieurement à 2015, stock de prêts se traduisant pour l'Etat par des volumes annuels de bonification dont il devra, en tout état de cause, assumer financièrement la charge (conjointement avec le FEADER) jusqu'à épuisement total du stock (soit encore 9 à 15 ans selon le type de prêts).

b- l'enjeu budgétaire pour les années à venir

L'enjeu principal pour l'Etat porte en fait sur les engagements qu'il serait (ou non) susceptible de prendre à compter de 2015 au titre du futur cadre national 2015-2020 pris en application du règlement communautaire R. 1305/2013.

Dans l'hypothèse où la politique des prêts bonifiés serait poursuivie, voici ces engagements, tels qu'à ce jour évalués par les services du MAAF (note interne DGPAAT/SPA/SDEA/BCA du 20/02/2015). Les montants figurant dans les tableaux ci-après s'expriment en termes **d'autorisation d'engagement (AE)**.

Leur traduction en termes de crédits de paiement (CP) dépendra du rythme et de l'intensité de la réalisation de ces prêts futurs. Mais il faut tenir compte du fait qu'à l'avenir, la durée de bonification des prêts est réduite à 5 ans maximum (contre 7 à 9 ans précédemment). D'où un rythme de consommation prévisionnelle des CP plus rapide.

sous-action 154-13-01 - Prêts à l'installation (MTS-JA et MTS-Autres)

source :

			PAP	RAP	nombre dossiers
	PLF	LFI	PBI	Exécution	
2011		88 400 000	82 300 000		11 654
2012		88 425 156	94 425 156	49 928 932	13 573
2013	52 000 000	52 000 000	48 258 881	43 367 124	12 709
2014	22 000 000	22 000 000	20 900 000	10 894 069	10 081
2015	22 000 000	22 000 000	19 976 000		
2016	22 000 000	22 000 000			
2017	17 000 000	17 000 000			

sous-action 154-13-05 Prêts de modernisation (MTS-CUMA)

source :

			PAP	RAP	nombre dossiers
	PLF	LFI	PBI	Exécution	
2011					823
2012		2 775 000	2 775 000	3 166 440	718
2013	2 565 000	2 565 000	2 380 462	2 174 181	470
2014	2 497 500	2 497 500	2 372 600	2 231 602	715
2015	2 500 000	2 500 000	2 262 500		
2016	2 500 000	2 500 000			
2017	2 500 000	2 500 000			

Source : note DGPAAT / SPA / SDEA / BCA

Le tableau ci-dessus, relatif aux prêts à l'installation, fait apparaître un fort ralentissement du montant prévisionnel des engagements de l'Etat à compter de 2013.

En loi de finances initiale (LFI) : 88 M € en 2012, 52 M en 2013, 22 M en 2014.

Si l'on considère maintenant l'exécution budgétaire, la baisse est encore plus marquée : 50 M € en 2012, 43 M en 2013, 11 M en 2014.

La raison principale de cette baisse est double :

- d'une part, la hausse en 2014 du cofinancement du FEADER, qui passe de 50% à 80%, réduisant corrélativement la part de l'Etat de 50% à 20%.

- d'autre part, la baisse tendancielle des taux de marché, amorcée dès 2013 et amplifiée en 2014 et 2015, qui rend les prêts bonifiés nettement moins attractifs, particulièrement en zone de plaine.

Pour les années 2015 et 2016, la dotation prévisionnelle en LFI s'élève, pour les prêts à l'installation, à 22 M€ et pour 2017 à 17 M€.

Pour les prêts bonifiés aux CUMA, elle est de 2,5 M€ pour ces 3 années.

En résumé, l'enjeu financier, pour l'Etat, de la politique des prêts bonifiés, pour les prochaines années serait de l'ordre, en termes d'engagements (AE), de 25 M€ par an, dont 22 M€ pour les seuls prêts à l'installation.

Par ailleurs, les prêts bonifiés à l'installation sont cofinancés par le FEADER à hauteur de 80%. Les crédits du FEADER affectés aux prêts bonifiés ne pourront être consacrés à d'autres politiques (développement rural, MAE, etc...), l'enveloppe nationale étant d'un montant limité, prédéterminé par la Commission (*cf. annexe I du règlement communautaire R. 1305/2013 – dotation de la France : 1400 M€ pour 2015 et 9900 M€ pour la période 2014-2020*).

Il s'ensuit que **le coût budgétaire effectif total de la politique des prêts à l'installation** peut être évalué, en première approche, à **110 M€ par an** (22 M€ de l'Etat, 88 M€ du FEADER).

Une autre approche peut consister à prendre comme référence, non pas le budget de programmation inscrit en LFI 2015 / 2016 (22M€) mais le budget d'exécution 2014, soit 11 M€.

Dans ce cas, l'enjeu budgétaire pour l'Etat se trouve réduit de moitié, soit 55 M€ (11 M€ de l'Etat, 44 M€ du FEADER).

A ce stade, on retiendra donc une évaluation comprise dans une fourchette de 55 à 110 M€.

Ce montant donne la mesure de l'enjeu budgétaire pour la France de la poursuite ou non de la politique des prêts bonifiés à l'agriculture.

2.3.2. Enjeux de simplification

La poursuite ou l'arrêt de la politique des prêts bonifiés présente également pour l'Etat et ses services un enjeu non négligeable en termes de simplification administrative et de mobilisation de ressources en personnel.

L'arrêt du dispositif aurait ainsi pour conséquence de dégager des ressources dans les services déconcentrés (DDT principalement, mais aussi DRAAF) en charge de l'instruction et du contrôle de ces prêts, ainsi qu'auprès de l'agence de services et de paiement (ASP).

Une enquête rapide effectuée auprès de la DDTM du Nord, qu'il conviendrait d'élargir auprès de l'ensemble des DDT, conduit en première approche à évaluer entre 1,5 et 2 ETP par département les effectifs en charge de cette politique, soit environ 150 à 200 ETP au niveau national pour les DDT.

Ces personnels ont par ailleurs en charge l'instruction conjointe de la DJA, ainsi bien sur que le suivi et le contrôle des prêts bonifiés souscrits antérieurement à 2015.

L'arrêt total de la politique des PBA pourrait, à terme, se traduire par une économie potentielle de l'ordre de **50 à 100 ETP** dans les DDT (en ne maintenant que le seul dispositif des DJA).

Du côté ASP, **20 ETP** sont actuellement en charge de cette politique, répartis entre le siège (pour la gestion) et les régions (pour le contrôle principalement).

Là aussi une économie immédiate de quelques ETP serait à attendre en cas d'arrêt de cette politique, suivie d'une baisse progressive des effectifs dédiés à la gestion et au contrôle des prêts, au fur et à mesure de l'extinction complète du stock de prêts en cours, sur environ 10 à 12 ans.

2.3.3. Enjeux d'aménagement du territoire

L'Etat peut également avoir une approche stratégique visant à utiliser la politique des prêts bonifiés à l'agriculture (PBA) comme un outil d'aménagement du territoire.

Cette politique s'appuie sur la différenciation qui est faite entre les zones du territoire. Dans le nouveau cadre national en cours de négociation avec la Commission, 3 types de zones sont définis :

- les zones de plaine
- les zones défavorisées hors montagne
- les zones de montagne

En faisant varier les taux et les plafonds « d'équivalent subvention », l'Etat peut utiliser la politique des PBA pour corriger les inégalités territoriales et favoriser les productions et les exploitations agricoles dans les zones en difficulté ou en déprise.

A ce titre, la politique des PBA peut constituer un réel outil d'aménagement du territoire, aux mains de l'Etat et désormais, des Régions, gestionnaires du FEADER.

Toutefois, cette politique d'aménagement du territoire pourrait également être conduite au travers de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA).

Le projet cadre national définit à cet effet, pour chacune des 3 zones, des plafonds de subvention en DJA différenciés :

- les zones de plaine : de 8.000 à 12.000 €
- les zones défavorisées hors montagne : de 10.000 à 17.000 €
- les zones de montagne : de 15.000 à 30.000 €.

Les effets obtenus devraient être potentiellement comparables, surtout si l'on prend en considération les nouvelles conditions d'attribution des prêts bonifiés, telles que résultant du futur cadre national, avec une durée maximale de bonification réduite à 5 ans et une redéfinition de l'objet des prêts, voulue par la Commission (cf. analyse du paragraphe 1.1.4).

Le problème du maintien ou non de cette politique est donc renvoyé à la question de son efficacité et de son intérêt réel par rapport à l'outil DJA, d'un emploi plus simple et ayant par ailleurs le mérite de ne générer aucun frais de gestion bancaire (cf. paragraphe précédent 1.2.2).

Notons enfin que les JA se sont eux-mêmes déclarés peu favorables à une pratique des prêts bonifiés par trop différenciée en fonction des zones ou des productions, s'opposant à une approche volontariste d'aménagement du territoire (cf. paragraphe 1.2.1).

En résumé

L'enjeu pour l'Etat du maintien des PBA est principalement d'ordre budgétaire et financier, à hauteur de 55 M€ à 110 M€ par an (11 M€ à 22 M€ pur l'Etat, 44 M€ à 88 M€ au titre du FEADER). La suppression de ce dispositif pourrait aussi générer à terme des économies d'emplois à réaliser dans ses services déconcentrés (quelques dizaines d'ETP en DDT) ainsi que dans les services de l'ASP. Il pourrait également, en abandonnant les prêts bonifiés, économiser une part significative et croissante de la rémunération des banques.

Enfin, pour mener une politique d'aménagement du territoire en faveur des zones défavorisées et de montagne, l'outil DJA semble tout aussi efficace que celui des prêts bonifiés.

2.4. Enjeux pour les Régions

Les Conseils régionaux sont depuis cette autorité de gestion pour les aides relevant du règlement relatif au développement rural : à ce titre, les prêts bonifiés relèvent de leur responsabilité en terme de gestion, dans le cadre de la stratégie nationale d'installation..

Les Conseils régionaux intègrent cette aide, prise en charge à 80 % par le FEADER, dans la panoplie des dispositifs relevant de ce règlement : elles peuvent donc redéployer aisément en faveur ou en défaveur des prêts bonifiés à partir ou au profit d'autres dispositifs d'aides.

En ce sens, la baisse des besoins, liée à celle des taux de marché, ne constitue pas pour les Régions une réelle difficulté car elles peuvent choisir de renforcer d'autres aides, comme les mesures agro-environnementales, les aides à la modernisation ou la DJA.

On peut même avancer que les baisses des taux et, corrélativement, des besoins budgétaires relatifs à la bonification représentent un avantage collatéral pour les Conseils régionaux qui peuvent ainsi à enveloppe constante redéployer des reliquats vers des aides présentant un meilleur effet de visibilité, soulignant leur montée en responsabilité sur le développement rural.

D'ailleurs, nombre d'entre-elles ont choisi de déléguer la gestion du dispositif aux services extérieurs de l'Etat, qu'il s'agisse des DDT ou des DRAAF, montrant par-là qu'elles privilégient la continuité d'instruction de ces aides qui font déjà depuis longtemps intervenir l'Etat pour la décision attributive de l'autorisation de financement et, à travers l'ASP, pour le suivi des prêts et l'attestation du service fait.

Les prêts bonifiés ne représentent pas un enjeu fort pour les Conseils régionaux, et ce pour plusieurs raisons :

- Le dispositif est difficilement adaptable au niveau de chaque région dans la mesure où la fixation des taux échappe aux compétences des Conseils régionaux ;
- Il fait intervenir l'Etat et les banques à tous les niveaux de la procédure, et notamment aux phases décisionnelles de l'autorisation de financement et de la confirmation de versement : la valeur ajoutée du Conseil régional est peu apparente *a priori* ;
- Sa visibilité politique et médiatique dans la population est faible : il est malaisé d'y associer le nom du Conseil régional. Collectivités toujours mal connues des Français comme le montrent régulièrement les enquêtes d'opinion et souvent jugées moins proches que les autres collectivités territoriales, les Régions veillent avant tout à souligner dans leur communication les services rendus à la population ;
- Le dispositif de prêts est de plus ancien et bien connu des bénéficiaires : y associer le nom de la Région serait artificiel et malaisé. Cela accentue la faiblesse du gain politique potentiel lié à l'exercice de cette responsabilité;
- Sa gestion supposerait enfin de disposer de compétences bancaires dans un contexte désormais plus tendu pour les effectifs des personnels régionaux.
- Le profit d'image peut même potentiellement devenir négatif : la question de l'endettement

des exploitants agricoles peut constituer dans une conjoncture difficile un sujet politique épineux dont la résolution échapperait de plus très probablement aux Régions, les banques et le Profession agricole ayant l'habitude de négocier avec l'Etat.

Il paraît donc logique que les prêts soient à ce stade très souvent délégués aux services de l'Etat et que les reliquats de crédits soient affectés à des aides sur lesquelles la Région peut peser davantage, dans la gestion desquelles elle peut s'impliquer plus efficacement, et qui présentent une plus grande visibilité locale.

En résumé

Il n'y a pas d'enjeu majeur pour les Régions dans le pilotage et la gestion des prêts bonifiés, comme le montre la décision prise par certains de déléguer le dispositif à l'Etat.

Inversement, une sous-consommation peut même représenter un avantage collatéral pour les Régions qui peuvent redéployer sur d'autres aides valorisant mieux leurs politiques et leur montée en responsabilité sur le développement rural.

2.5. Enjeux pour l'Agence de Services et de Paiement (ASP)

L'ASP est responsable du suivi des enveloppes de prêts déjà attribués et de l'établissement du service fait à partir des données Osiris. Ses enjeux sont essentiellement opérationnels et relèvent de sa responsabilité d'opérateur chargé de la sécurité informatique et de la fiabilité budgétaire du dispositif de suivi des prêts sur plusieurs années et ce dans un cadre réglementaire qui est très souvent changé.

Même si l'ASP est l'établissement ayant repris les compétences de l'ancien CNASEA, il n'est plus autant impliqué que ce dernier dans la réponse aux enjeux du développement rural, au-delà de la réelle sensibilité à ces questions dont ont fait preuves les équipes gestionnaires de Limoges et de la Direction Générale au cours de leurs entretiens avec la mission.

En effet, la création du CNASEA répondait aux objectifs de mise en œuvre d'une véritable politique publique en matière de structures agricoles, dont l'installation était une phase essentielle au titre du renouvellement des générations agricoles. La mission de cet établissement était de jouer un rôle charnière dans la mise en œuvre de la politique de l'Etat, en s'appuyant notamment sur les Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA), chargées de la pré-instruction des demandes d'aides à l'installation, dont les attributions et équipes ont été transférées depuis le 1^{er} janvier 2011 aux chambres d'agriculture, en application de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

L'ASP a donc été clairement recentrée sur une responsabilité technique et budgétaire, notamment à partir de 2008, où elle s'est vue confier la responsabilité d'établir le service fait, suite aux critiques du rapport de 2007 de la Cour des Comptes qui pointait le fait que les factures de bonification étaient établies par les banques par délégation de l'Etat alors que ce dernier devait en garder la responsabilité exclusive, tout du moins au travers de l'ASP ;.

Le seul enjeu pour l'ASP est de garantir que le suivi des prêts et l'établissement des factures de bonification traduisent la réalité des décisions et que le service fait soit attesté dans des conditions de complète garantie juridique : toute décision portant sur la configuration et le devenir du dispositif de prêts bonifiés le concerne à ce titre mais sous l'angle technique et juridique exclusivement.

Il convient d'ajouter que, quelles que soient les décisions prises par les Pouvoirs publics, l'ASP devra continuer d'assurer le suivi du stock de prêts bonifiés déjà consentis et que l'extinction progressive de ce stock, en cas d'arrêt complet du dispositif, prendra plusieurs années.

La mission souligne que l'économie de moyens pour l'ASP qui découlerait de l'arrêt des prêts ne produira de résultats que progressivement : il faut en effet solder ce stock dans des conditions de sécurité juridique et budgétaire forte, eu égard aux montants en jeu et aux changements permanents de conditions réglementaires et de marché sur les taux bonifiés sur la période.

Modifier les conditions d'attribution des prêts, dans l'hypothèse du maintien du dispositif, représente aussi un enjeu de gestion pour l'ASP : la mission recommande de limiter au maximum

une éventuelle modification réglementaire dans le régime d'attribution ou d'éligibilité des prêts afin de ne pas rendre plus complexe qu'il n'est déjà le travail des équipes de l'ASP.

Dans le même esprit, il convient de souligner que des modifications importantes seraient de nature à conduire à une reconfiguration d'Osiris, avec les frais et les retards de mise en œuvre y afférant.

En revanche, le redéploiement des crédits de bonification vers la DJA ne devrait pas poser, de l'avis de la Direction Générale de l'ASP, de difficultés pour l'opérateur : la gestion de la DJA mobilise déjà 1 ETP et une augmentation du montant de la DJA n'entraînerait pas de besoins supplémentaires en personnel, à nombre de DJA constant.

En résumé

La gestion du stock de prêts bonifiés, l'enregistrement des nouveaux prêts et l'établissement des factures sont des enjeux techniques et budgétaires importants pour l'ASP, surtout depuis la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'échange informatisée avec les banques.

Sur le fond, l'ASP n'a pas d'enjeu relatif au maintien ou la suppression des prêts, si ce n'est disposer des moyens lui permettant de garantir la fiabilité des informations et des factures de bonifications.

L'importance du stock de prêts déjà consentis exclut, dans l'hypothèse d'un arrêt des prêts pour l'avenir, la réalisation rapide d'économies sur les moyens de l'ASP.

A l'inverse, il faut être attentif à ne pas rendre plus complexe le travail de l'ASP dans l'hypothèse d'une modification du cadre réglementaire des prêts.

Enfin, le possible redéploiement vers une majoration de la DJA ne pose pas de difficultés de gestion à l'ASP.

3. PROPOSITIONS D'EVOLUTION : LES DIFFERENTS SCENARIOS

3.1. Abandonner la politique des prêts bonifiés à l'agriculture (PBA)

Synthèse

Dans les 3 scénarios qui suivent, il est envisagé l'hypothèse d'une **suppression du dispositif des PBA à compter de 2016**.

Dans le scénario 1, il s'agit principalement pour l'Etat de réaliser une économie budgétaire. Elle pourrait être à terme (en 2020) de l'ordre de **22 M€** par an auxquels il faut ajouter **88 M€** du FEADER, au titre du cofinancement à 80% des prêts bonifiés à l'installation. Cette prévision repose sur les montants en autorisation d'engagement (AE) inscrits en LFI 2015 et 2016. Toutefois, ces crédits ne sont actuellement engagés que pour moitié environ, du fait d'une moindre demande et d'un plus faible niveau de bonification, conséquences de la baisse tendancielle des taux de marché. Si celle-ci devait se poursuivre dans les années à venir, les économies attendues seraient donc nettement plus faible que prévu (environ de moitié, soit en 2020, de l'ordre de **11 M€** pour l'Etat, **44 M€** pour le FEADER)

A ces économies budgétaires, il convient d'ajouter les économies en personnel potentiellement réalisables dans les services de l'Etat en charge de la gestion et du contrôle de ces prêts : à terme (à compter de 2020) de l'ordre de **50 à 100 ETP** pour les DDT.

Dernière source d'économie potentielle : les frais de gestion annuellement payés aux banques pour les prêts bonifiés (**2 M€** à compter en 2020)

Dans le scénario 2, il est envisagé de redéployer les dotations financières (Etat + FEADER) des prêts bonifiés vers le dispositif DJA (dotation jeune agriculteur).

Pour ce faire, la solution la plus simple consiste à majorer les plafonds de DJA dans les 3 zones définies par le cadre national 2015-2020 (zone de plaine, zone de montagne, zone défavorisée hors montagne). Cette majoration pourrait être en moyenne, à budget constant, de l'ordre **4 500 à 9 000 €**.

Dans le scénario 3, il est examiné l'hypothèse d'un d'abandon de la politique des prêts bonifiés au profit du dispositif du CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et aux prêts bancaires qui lui sont associés dans le cadre de son préfinancement, sous garantie publique accordée par la Banque publique d'investissement (BPI). Ce dispositif peut s'appliquer en l'état à toutes les exploitations agricoles et aux CUMA comptant au moins un salarié et soumises à l'impôt (IS ou IR). En revanche, pour les exploitations familiales ne comptant aucun salarié, le dispositif du CICE ne pourrait être mis en œuvre. Toutefois, il pourrait être envisagé, à cadre législatif constant, la mise en place d'un **dispositif de garantie par la BPI pour des prêts bancaires accordés au secteur agricole** inspiré de celui prévu dans le cadre du préfinancement du CICE. Ce dispositif aurait le mérite d'une réelle simplification de l'intervention de l'Etat mais au prix d'un transfert de charge sur la BPI. Il nécessite une expertise juridique et financière préalable approfondie.

Notons que les scénarios 1 et 2 sont cumulables avec le scénario 3.

3.1.1. Scénario 1 – supprimer le dispositif des prêts bonifiés sans compensation budgétaire

a- L'économie budgétaire pour l'Etat et le FEADER

L'hypothèse d'un arrêt total de la politique des prêts bonifiés à l'agriculture en 2016 se traduirait pour l'Etat, comme indiqué au paragraphe 1.2.3, par une économie budgétaire potentielle en AE de **22 M€** par an pour les prêts à l'installation et de **2,5 M€** pour les prêts CUMA.

Cette prévision est fondée sur le montant des inscriptions en LFI pour l'année 2016.

A ces crédits de l'Etat, il y a lieu d'ajouter les crédits du FEADER qui représentent 80% du financement des prêts bonifiés à l'installation, soit **88 M€** par an.

L'économie totale (Etat + FEADER) en engagements (AE) serait donc potentiellement de l'ordre de **110 M€ par an**.

Pour 2016, toutefois, l'économie immédiate à attendre serait sensiblement inférieure, et ce, pour 2 raisons, qui se cumulent :

- 1-Tout d'abord, il faut tenir compte du fait que, sur l'enveloppe annuelle de crédits en AE de l'année N, **environ 50% de ces crédits** (chiffre approximatif et variable d'une année sur l'autre – *source ASP*) **concernent les prêts souscrits antérieurement à l'année N** (une autorisation de financement (AF) donnant en général lieu à plusieurs tranches de prêt successives, débloquées au fur et à mesure de l'avancement du programme d'investissement réalisé par le JA dans la cadre de son plan d'entreprise).

Pour 2016, l'économie budgétaire attendue (en AE) serait donc de l'ordre de 11 M€ pour l'Etat (50% de 22 M€) et 44 M€ pour le FEADER, soit un total de **55 M€**. En effet, la partie des crédits relative à la bonification des prêts anciens ne peut être supprimée, ces derniers devant naturellement continuer à bénéficier de la bonification jusqu'à leur terme contractuel.

Pour les années suivantes, l'effet cumulatif dans le temps de l'engagement des tranches successives de ces prêts anciens conduirait à une diminution linéaire de l'enveloppe de crédits devant être affectée à leur financement, jusqu'à extinction complète au bout de 3 ou 4 ans. **En 2020**, l'économie potentiellement réalisée atteindrait alors son montant maximum théorique de **110 M€**.

2- Cette prévision d'économie potentiellement réalisable est par ailleurs aléatoire. Elle est en effet principalement fonction de l'évolution à venir des taux de marché sur la période 2016-2020. Ce taux de marché influe très fortement sur le rythme de souscription par les JA des prêts bonifiés (s'ils étaient maintenus) ainsi que sur le niveau des bonifications.

Actuellement, la baisse des taux favorise un freinage marqué du rythme de souscription et du niveau de bonification des prêts, particulièrement en zone de plaine. **C'est bien ce que traduit le faible niveau d'exécution budgétaire observé en 2014 (moins de 11 M€ de crédits d'AE consommés contre 22 M€ inscrits en LFI).**

Avec des niveaux de taux de marché en 2016 identiques à 2014, la prévision d'économie, basée sur l'exécution budgétaire 2014 et non sur la LFI 2016, devrait donc être de moitié inférieure à celle indiquée plus haut (55 M€, dont 11 M€ pour l'Etat). Il en va de même pour la prévision à terme en 2020, si les taux de marché se maintiennent à leur niveau actuel.

Mais le contexte pourrait bien sur varier dans les années à venir et une hausse des taux de marché pourrait faire repartir à la hausse la demande de prêts et le niveau de bonification, donc la consommation de crédits.

En résumé, l'arrêt définitif de la politique des prêts bonifiés se traduirait, en 2016, par une économie potentielle de l'ordre de 55 M€ (11 M€ Etat + 44 M€ FEADER) qui pourrait potentiellement atteindre 110 M€ (22 M€ Etat + 88 M€ FEADER) en 2020.

Ces prévisions, basées sur les LFI 2015 et 2016, devraient toutefois être minorées en cas de poursuite de la baisse actuelle des taux de marché.

A leur niveau actuel, ces taux se traduisent par une sous consommation de moitié des crédits (en AE) inscrits en LFI. Les économies effectivement réalisées pourraient donc être au final deux fois plus faibles qu'indiquées ci-dessus (soit en 2020 : 11 M€ pour l'Etat et 44 M€ pour le FEADER).

b- Les économies en ressources humaines

L'arrêt de la politique des prêts bonifié aura également pour conséquence de dégager des ressources dans les services de l'Etat (DDT principalement, mais aussi DRAAF) en charge de l'instruction et du contrôle de ces prêts, ainsi qu'auprès des services de l'agence de services et de paiement (ASP).

Comme indiqué plus haut au paragraphe 2.3.2 (Enjeux de simplification administrative) l'arrêt total de la politique des PBA pourrait, à terme (2020 et au-delà) se traduire par une économie potentielle de l'ordre de **50 à 100 ETP** dans les DDT (en ne maintenant que le seul dispositif des DJA).

Du côté de l'ASP, **20 ETP** sont actuellement en charge de cette politique, répartis entre le siège (pour la gestion) et les régions (pour le contrôle principalement).

Là aussi une économie immédiate de **quelques ETP** serait à attendre en cas d'arrêt de la politique, suivie d'une baisse progressive des effectifs dédiés à la gestion et au contrôle des prêts, au fur et à mesure de l'extinction complète du stock de PBA en cours, sur environ 10 à 12 ans.

c- Les économies sur les frais de gestion des banques

Comme indiqué plus haut (paragraphe 2.2.2), les frais de gestion des banques pour l'instruction des PBA sont actuellement pris en charge par l'Etat à hauteur de 40 € par dossier et par an.

Sur la base de **10 000** nouveaux dossiers par an, l'économie potentielle réalisée par l'Etat en cas d'arrêt de la politique des PBA serait, compte tenu de la durée maximale de 5 ans des prêts, de :

- 400 000 € en 2015
- 800 000 € en 2016
- 1 200 000 € en 2017
- 1 600 000 € en 2018
- 2 000 000 € en 2019
-

puis 2 M€ par an pour les années suivantes, en régime de croisière.

3.1.2. Scénario 2 – supprimer le dispositif des prêts bonifiés en la compensant financièrement par une majoration de la DJA

Ce scénario est fondé sur une hypothèse et un constat :

- **l'hypothèse** est que le renforcement de l'outil DJA peut constituer un levier d'action efficace sur l'installation des JA, susceptible de se substituer à la politique des prêts bonifiés, particulièrement à un moment où les taux de marché s'inscrivent dans un mouvement de baisse tendancielle qui facilite l'accès à l'emprunt des JA sans l'aide de l'Etat.
- **le constat** porte sur la simplification administrative et les économies en personnel pour l'Etat et ses agences (DDT, ASP) que cette mesure peut apporter de façon très immédiate, ainsi que des économies non négligeables en rémunération des banques au titre des frais bancaires.

Le redéploiement (total ou partiel) des crédits consacrés par l'Etat à la bonification des prêts sous forme d'une majoration de la DJA ne devrait pas entraîner en revanche pour l'Etat (ou l'ASP) de dépenses significatives en personnel, l'instruction, le paiement et le contrôle de des dossiers de DJA demeurant identiques.

Le choix de redéployer la totalité ou une fraction seulement des crédits actuellement consacrés aux PBA relève d'un arbitrage de nature politique.

Dans l'hypothèse d'un redéploiement intégral de ces crédits sur la DJA, une estimation de la majoration moyenne de DJA obtenue par l'utilisation des crédits (en AE) en provenance des prêts bonifiés peut être réalisée, en première approche, selon la méthode ci-après :

Comme indiqué dans le scénario 1 (paragraphe 2.1.1 – a) le montant prévisionnel maximal d'économie (en AE) attendue **pour 2016** serait de l'ordre de **55 M€** (11 M€ de l'Etat + 44 M€ du FEADER).

Cette prévision maximale est réalisée sur la base d'une enveloppe de 22 M€ inscrite en LFI 2016 et avec l'hypothèse d'une affectation à 50% de cette enveloppe aux prêts nouveaux souscrits en 2016, ou plus précisément, à la première tranche de ces prêts (les engagements relatifs aux tranches de prêts souscrits antérieurement à 2016 devant naturellement continuer d'être assurés).

Sur la base de **6 000 installations prévisionnelles** de JA (objectif ministériel) **le montant moyen de la majoration de DJA** obtenu par redéploiement intégral des crédits en provenance des prêts bonifiés serait donc de l'ordre de **9 000 €** (55 M€ / 6 000).

Une autre approche consiste à retenir comme base de calcul, non pas l'inscription en LFI 2016 (22 M€), mais l'exécution budgétaire effectivement observée en 2014 soit 11 M€ (cf. paragraphe 1.2.3).

Avec cette hypothèse, plus réaliste à notre sens, car elle prend en compte à la fois la situation réelle du rythme de consommation des crédits et la baisse tendancielle actuellement observée des taux de marché, **la majoration moyenne de DJA obtenue pour 2016** par redéploiement des crédits de bonification des prêts ne serait plus que de **4 500 €**

Ce résultat nécessiterait toutefois d'être consolidé par une simulation plus précise, sur la base des données financières détenues par l'ASP.

C'est cette seconde estimation que la mission recommanderait, par précaution budgétaire, de privilégier, au moins pour 2016.

L'économie potentielle à réaliser sur les prêts bonifiés devrait, en effet, comme indiqué au scénario 1, aller croissant jusqu'à doubler en 2020, année où les anciens prêts, souscrits antérieurement à 2016, seront financièrement engagés en intégralité.

En 2020, les crédits ainsi libérés par l'arrêt total du financement des prêts bonifiés, devrait permettre en théorie une **majoration moyenne de DJA de 9 000 €**

En résumé, le montant moyen de complément de DJA résultant du redéploiement des crédits des prêts bonifiés se situe dans une fourchette comprise entre 4 500 € (en 2016) et 9 000 € (en 2020).

Cette majoration de DJA de 4 500 à 9 000 € est à rapprocher des plafonds de DJA actuellement prévus par le cadre national 2015-2020 :

- zone de plaine : de 8.000 à 12.000 €
- zone défavorisée hors montagne : de 10.000 à 17.000 €
- zone de montagne : de 15.000 à 30.000 €.

La logique voudrait que cette majoration moyenne soit répartie de façon différenciée entre les 3 zones, en tenant compte des différences de plafond.

Selon nos sources ASP (cf. tableau ci-dessous), la répartition observée du nombre de prêts engagés en 2014 (qui comprend à la fois les prêts nouveaux souscrits en 2014 et les tranches de prêts souscrits antérieurement) se ventile sur ces 3 zones de façon relativement équivalente.

MTS-JA : engagements des prêts 2013 et 2014				
Année	Zone	Nombre de dossiers	Mt national (Bonification PB + rémunération Banque)	Mt FEADER
2013	01 - MONTAGNE	3 148	12 496 562 €	2 460 931 €
2013	02 - DEFAVORISEE SIMPLE	3 451	15 601 291 €	3 053 983 €
2013	03 - NON DEFAVORISEE	5 585	9 272 808 €	1 787 270 €
Total 2013		12 184	37 370 661 €	7 302 185 €
2014	01 - MONTAGNE	2 822	3 048 748 €	9 321 500 €
2014	02 - DEFAVORISEE SIMPLE	3 225	4 191 430 €	12 460 136 €
2014	03 - NON DEFAVORISEE	3 816	2 350 136 €	3 240 321 €
Total 2014		9 863	9 590 314 €	25 021 956 €

Source : ASP

Nota : le montant total d'engagement des crédits d'Etat pour 2014 (9.6 M) est légèrement inférieur à celui figurant dans le tableau en 1.2.3 fourni par les services du MAAF (10.9 M).

Ceci conduirait à une répartition, sur les 3 zones, des majorations de DJA centrée autour de la valeur moyenne de 4 500 ou 9 000 € et sensiblement proportionnelle aux écarts de plafonds de DJA, soit :

- zone de plaine : majoration de **3 000 à 6 000 €** (soit une majoration de **30 % à 60%**)
- zone défavorisée hors montagne : majoration de **4 500 à 9 000 €** (soit **33% à 66%**)
- zone de montagne : majoration de **6 000 à 12 000 €** (soit **27% à 54%**)

Cette répartition par zones serait de nature à assurer, sur la base des données 2014, une relative neutralité budgétaire dans le redéploiement à opérer des crédits de bonification de prêts en majoration de DJA.

Reste à déterminer le choix de la valeur de la fourchette : valeur haute ou valeur basse.

Dans le premier cas (valeur haute), la référence 2020 assurera une redistribution totale à terme des crédits des prêts bonifiés sur la DJA, mais **au prix d'un manque à gagner pour l'Etat** entre 2016 et 2019. Pour 2016, ce complément de dotation, nécessaire à financer les soldes de prêts anciens restant à engager, sera de l'ordre de **5 M€** (50% de 11 M€, montant de l'exécution budgétaire 2014, prise comme base de calcul).

Dans le second cas (valeur basse), la référence 2016 assurera à l'Etat un redéploiement de crédits sans complément budgétaire en 2016 et **avec une économie budgétaire croissante qui atteindra 5 M€ en 2020**. Mais cette économie se fera au prix d'un redéploiement partiel des crédits vers la DJA.

Une solution intermédiaire consisterait à faire progresser chaque année la majoration de DJA, en valeur moyenne de 4 500 € en 2016 jusqu'à 9 000 € en 2020. Cette solution est un peu complexe, mais permet d'assurer, année par année, un redéploiement intégral des crédits, au fur et à mesure des économies réalisées par l'extinction des prêts bonifiés à partir de 2016.

En résumé, le redéploiement des crédits (Etat + FEADER) des prêts bonifiés sous forme de majoration de DJA présenterait un avantage immédiat pour l'Etat en termes de simplification administrative, d'économies en personnel et de rémunération des banques.

Ce redéploiement pourrait se traduire, en première approche, par une majoration moyenne de la DJA comprise entre 4 500 € et 9 000 € (soit une majoration de l'ordre de 30% à 60%).

3.1.3. Scénario 3 – supprimer le dispositif des prêts bonifiés au profit du dispositif de CICE et de financement par des prêts garantis

Dans ce scénario, l'idée examinée par la mission consiste à substituer à la politique des prêts bonifiés le dispositif du **CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi)** mis en place par l'Etat en direction des entreprises, en utilisant en particulier le mécanisme de préfinancement bancaire sous garantie de la BPI (Banque publique d'investissement).

a- le mécanisme du CICE et de son préfinancement

Le CICE a pour objet de financer, auprès des entreprises, les dépenses d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique ou énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement.

Le dispositif est ouvert à l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille, depuis le 5 avril 2013. Elles doivent pour cela satisfaire à 2 conditions :

- employer au moins un salarié
- être imposable au régime réel, soit au titre de l'IR, soit au titre de l'IS.

Le principe du CICE est de favoriser l'investissement des entreprises grâce à une baisse du coût du travail.

Cette baisse est réalisée par le biais d'un crédit d'impôt, calculé sur la base de 6% de la masse salariale (hors salaires supérieurs à 2.5 SMIC).

Ce crédit d'impôt CICE sera mobilisable par l'entreprise au titre de l'année d'imposition (soit l'année N+1 par rapport à l'année N de la demande de CICE) et sur les années suivantes si ce CICE est supérieur au montant de l'impôt du au titre de l'année N+1.

Il est prévu par ailleurs un mécanisme de **financement anticipé du CICE**, qui prévoit la possibilité d'un préfinancement **sous forme d'un crédit de trésorerie immédiat**, d'un montant pouvant aller jusqu'à 85% du montant du CICE.

La créance de CICE peut être en effet cédée par l'entreprise à un établissement bancaire, qui lui accorde en contrepartie un prêt de trésorerie.

De plus, grâce à un fonds de garantie doté par l'Etat, la banque pourra bénéficier d'une garantie publique accordée par la BPI. Il revient à cette dernière de solliciter auprès de la BPI la garantie de l'Etat sans que l'entreprise n'ait à effectuer de démarche.

b- le CICE appliqué au secteur agricole

Toute entreprise agricole, exploitation ou CUMA, qui emploie au moins un salarié et est imposable au régime fiscal réel, IS ou IR, peut donc dès aujourd'hui prétendre au bénéfice du dispositif du CICE et de son préfinancement sous forme de prêt de trésorerie bancaire avec garantie de l'Etat auprès de la BPI.

Tout exploitant agricole remplissant les conditions requises a donc un intérêt évident à souscrire au dispositif du CICE afin de couvrir les besoins en fonds de roulement de l'exploitation.

Ceci vaut en particulier pour les CUMA, ainsi que pour les JA en phase d'installation, employant au moins un salarié.

Le double bénéfice du crédit d'impôt et du prêt de trésorerie immédiat, constitue à l'évidence un avantage comparatif par rapport au système du prêt bonifié classique.

Ce dernier pourrait donc être abandonné au profit du CICE pour les CUMA et pour les exploitations éligibles au CICE.

c- cas des exploitations non éligibles au CICE

La question se pose en revanche pour les exploitations agricoles en phase d'installation, n'employant pas de salarié, non éligibles à ce titre au CICE.

Les rendre éligibles exigerait une modification profonde de la logique du dispositif actuel du CICE.

Par ailleurs, cette modification constituerait un précédent, et l'on peut penser que d'autres secteurs économiques (artisanat, commerce, professions libérales) ne manqueraient pas de s'y référer pour demander une extension du CICE aux entreprises n'employant pas de salarié.

Toutefois, il pourrait être envisagé, sans qu'il soit pour cela nécessairement besoin d'un cadre législatif spécifique, que les JA en phase d'installation puissent avoir un accès prioritaire à des prêts bancaires de trésorerie bénéficiant d'une garantie de l'Etat auprès de la BPI.

Ce mécanisme peut, en première approche sembler moins complexe et surtout, nécessiter une intervention beaucoup plus limitée des services de l'Etat en termes d'instruction, de gestion et de contrôle.

La mise en place de ce prêt pourrait en effet intervenir dans un cadre purement contractuel entre la banque et le JA, sans intervention directe de l'administration d'Etat, si ce n'est au travers de la prise en compte de ce prêt dans l'exécution du plan d'entreprise présenté par le JA pour l'attribution de la DJA.

Certes, on n'est plus là dans un mécanisme de bonification à proprement parler, mais il est certain que la garantie apportée à la banque par l'Etat pourrait permettre un accès au crédit à des JA de la même façon que le permettrait un prêt bonifié, ou bien même, qui autrement en seraient exclus.

Cette garantie a toutefois un coût, difficile à quantifier à ce stade, mais qu'il ne convient pas d'ignorer dans les décisions futures éventuelles.

Dernier point à examiner : la question du cofinancement par le FEADER de la garantie apportée par l'Etat au travers de la BPI. Elle reste à ce jour en suspens, mais il est possible d'envisager une solution favorable, dans la mesure où ce cofinancement pourrait effectivement être éligible à travers un PDR.

Reste, si cette idée doit voir le jour :

- d'une part, à mener les expertises juridiques et financières préalables à sa mise en œuvre
- d'autre part, à engager avec la BPI les consultations nécessaires.

3.2. Maintenir le dispositif des PBA

Synthèse

Dans les 3 scénarios qui suivent, l'hypothèse envisagée est celle d'un maintien des PBA s'accompagnant de différentes mesures d'adaptation au nouveau contexte décrit plus haut.

Le scénario 4 s'inscrit dans une politique d'aménagement du territoire visant à soutenir le maintien de l'agriculture en zone défavorisée, particulièrement en zone de montagne. Il propose de cibler les PBA sur ces zones.

Le scénario 5 vise à remplacer l'actuel système de bonification des prêts à taux fixes par un mécanisme de minoration des taux de marché, sur le modèle adopté pour les prêts bonifiés aux CUMA. Ce scénario préserve globalement le dispositif des PBA en l'adaptant au contexte actuel de forte baisse des taux du marché. C'est le scénario défendu par les JA. Il a l'inconvénient majeur d'être financièrement coûteux pour l'Etat.

Le scénario 6 s'adapte au contexte d'évolution des taux en proposant de fixer un écart minimum entre le taux bonifié et le taux de marché, écart en dessous duquel le dispositif des PBA serait suspendu. Le but étant d'éviter d'inutiles frais de gestion pour un bénéfice trop faible en termes de bonification. A l'inverse, en cas de remontée forte des taux, l'instauration d'un écart maximum à la hausse permettrait de garantir à l'Etat une limitation financière de la bonification des PBA. Ce dispositif était proposé par le Ministère des Finances dans le rapport de la CDC de 2007.

3.2.1. Scénario 4 – prioriser ou recentrer les PBA sur les zones défavorisées

Cette hypothèse de travail vise à concentrer le bénéfice des prêts sur les agriculteurs s'installant dans les zones jugées les plus difficiles pour dégager par l'activité normale de l'exploitation un revenu significatif : elle correspond très clairement à une logique d'aménagement du territoire.

Sur les 94 861 prêts bonifiés octroyés de 2007 à 2014, et retracés dans Osiris dans les documents fournis à la mission par l'ASP, 23 086 l'ont été au profit d'exploitants dont le siège de l'exploitation se situait en zone défavorisée de montagne et haute-montagne - soit 24, 34 % du total des prêts - et 26 662 en zone de piémont (soit 28 % du total).

Centrer les prêts sur l'une ou l'autre de ces deux de ces zones – voire les deux - a de toute évidence une incidence sur le coût budgétaire : elle sera toutefois réduite en raison du poids des engagements antérieurs et de la baisse des taux qui réduit déjà pour l'avenir, à conditions de taux stables, l'importance budgétaire de la bonification en zone de plaine.

L'évolution de la réglementation communautaire concerne les prêts souscrits dans toutes les zones : les incidences de la réduction de la bonification à cinq ans non rechargeables s'appliquent aux prêts souscrits dans les zones défavorisées montagne, haute-montagne et piémont. Maintenir les prêts dans ces zones n'apporterait donc qu'une aide limitées aux exploitations situées dans des zones défavorisées.

Enfin, il faut souligner que la notion de zone défavorisée est un concept général, lié généralement à l'altitude à laquelle se situe le siège de l'exploitation, recouvrant des situations fort diverses au regard des contraintes géographiques, climatologiques ou de transport (pour l'acheminement des intrants et le transport des produits vers les lieux de transformation ou de commercialisation). Il y a peu de points communs, y compris au niveau du revenu dégagé, entre un élevage bovin-viande dans le Massif Central, une exploitation ovine dans les Alpes du Sud et un troupeau laitier en zone d'appellation fromagère de Savoie ou de Franche-Comté. D'ores et déjà, l'actuelle classification des zones recouvre ces réalités dissemblables : le maintien d'un avantage commun au nom de l'aménagement du territoire se justifierait d'autant moins.

Au-delà de la pertinence de maintenir sur les seules zones défavorisées et de montagne un dispositif au coût de gestion élevé, il faut souligner que nombre d'instruments d'appui aux agriculteurs comportent des majorations pour les jeunes ou ont vu leur montants revalorisés en zones de montagne ou défavorisée (comme l'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels).

3.2.2. Scénario 5 – remplacer les taux bonifiés par des minorations fixes de taux

Cette hypothèse est directement inspirée du schéma actuellement appliqué aux prêts MTS-CUMA jusqu'en 2014 : elle vise à ne plus prendre en compte, comme pour les MTS-JA aujourd'hui, la différence entre les taux de marché et le taux réglementaire fixé par les pouvoirs publics mais à assurer la prise en charge d'un nombre fixe de points d'intérêt.

Cette solution répond à une demande de la profession agricole, et notamment des Jeunes Agriculteurs qui accepte une évolution du dispositif – notamment devant la baisse des taux – mais qui souhaitent conserver le principe de prêts bonifiés ouverts à tous les exploitants et dans toutes les zones.

Un tel schéma peut paraître plus simple : il fixe *a priori* la prise en charge par l'Etat et ne la fait plus varier que selon les fluctuations des taux du marché et non, comme le système actuel, selon à la fois la variation des taux de marché et les décisions des pouvoirs publics qui font varier le taux réglementé selon des considérations politiques ou de conduite de politique publique. Le dispositif y gagne en simplicité et en clarté.

Pour autant, ce schéma ne représente qu'une simplification marginale. La gestion des dossiers de prêts reste importante, qu'il s'agisse de calculer le poids réel pour l'Etat – les taux de marché continuant de varier – ou de suivre la vie des prêts par l'ASP, une fois les confirmations de versement validées. Il est très improbable que l'ASP et les Directions départementales en retirent une économie de moyens dans l'instruction des demandes et le suivi des prêts.

Pour l'Etat, ce dispositif le conduit de plus à maintenir selon toute probabilité une gestion par les banques, ce qui continuera de poser la question de la rémunération des banques, alors même que leur rôle s'en trouve simplifié puisque la bonification ne se calcule plus en écart entre deux taux fluctuant mais comme la prise en charge d'une différence fixe sur les taux de marché.

Une telle prise en charge ne constitue enfin en aucune façon un moyen efficace pour l'Etat de limiter la charge budgétaire tant dans l'hypothèse d'une hausse que d'une baisse des taux de marché.

La mission ne recommande donc pas cette hypothèse qui se traduit par une absence d'économies et n'introduit aucune simplification de gestion.

3.2.3. Scénario 6 – conserver des taux bonifiés mais encadrer les écarts de taux

Cette hypothèse revient à introduire des plafonds et des planchers pour limiter l'incidence des variations des taux dans un contexte haussier comme baissier. Elle s'appuie sur le montant maximal de bonification que les pouvoirs publics souhaitent inscrire au budget du ministère chargé de l'agriculture et le niveau des taux de marché les traduit, avec une hypothèse de consommation des enveloppes de prêts fondée sur les années antérieures, en un niveau maximal et minimal de taux réglementés.

Le principal avantage de cette piste permet de stabiliser la dépense, fixée *a priori*, et d'éviter tout dérapage budgétaire. Elle répond aux remarques faites en 2007 par la cour des Comptes et avait été avancée par le ministère chargé des Finances dans sa réponse à la Cour.

La situation a changé depuis 2007 : la diminution de la dotation budgétaire sur crédits nationaux est la conséquence de la baisse des taux et de la montée en charge des co-financements dans le cadre du FEADER. Le risque, à court terme, d'une évolution à la hausse et hors de contrôle de la dotation budgétaire en loi de finances – qui motivait les remarques du ministère des Finances à l'époque – n'est plus aujourd'hui - et dans un terme proche - d'actualité. La réduction à cinq années non rechargeables de la bonification accentue pour l'avenir ce mouvement d'allègement de la charge budgétaire. Cette solution paraît donc moins adaptée.

En cas de variation des taux à la hausse, et à dotation budgétaire inchangée, la seule variable d'ajustement serait l'enveloppe de prêts distribuée : cela conduirait à des suspensions dans l'instruction des prêts, ce qui serait visible pour les agriculteurs et risquerait de déboucher sur des tensions avec la profession et la constitution de files d'attente d'une année sur l'autre auprès des services extérieurs.

CONCLUSION

Au terme de l'analyse conduite par la mission, 6 scénarios se dégagent :

- **les 3 premiers s'inscrivent dans la perspective d'un arrêt du dispositif des prêts bonifiés à l'agriculture (PBA)** et notamment à l'installation des jeunes agriculteurs, dont 2 (les scénarios 2 et 3) en prévoyant un dispositif alternatif;
- **les 3 suivants proposent de maintenir ce dispositif, mais en le faisant évoluer**, soit en le recentrant sur les zones défavorisées (scénario 4), soit en optant pour un système de minoration fixe des taux (scénario 5), soit encore encadrant les écarts de bonification de taux à la baisse comme à la hausse (scénario 6).

Ces 3 derniers scénarios, s'ils constituent des voies possibles d'amélioration du dispositif à destination des jeunes agriculteurs, ne permettent cependant pas d'en corriger les deux défauts majeurs que sont :

- la perte d'efficacité et d'attrait du dispositif au regard, d'une part, des modifications majeures introduites par la nouvelle réglementation communautaire et par conséquent par le nouveau cadre national 2015-2020, d'autre part, de la baisse tendancielle des taux de marché ;
- la complexité et la lourdeur du système, sources de frais de gestion importants pour l'Etat, tant au titre des ressources humaines mobilisées dans ses services (DDT, ASP) pour la mise en œuvre et le contrôle du dispositif, que du fait de la prise en charge de frais bancaires coûteux et pour partie injustifiés.

Pour ces raisons, la mission recommande de ne retenir aucun des scénarios 4, 5 ou 6.

Dès lors que le choix serait fait de mettre fin au dispositif des prêts bonifiés, la question se pose des outils qui peuvent être utilisés pour soutenir l'installation des jeunes agriculteurs, qu'il s'agisse de la DJA ou d'un système facilitant la garantie des prêts souscrits par les jeunes exploitants.

Les scénarios 1 (arrêt des prêts bonifiés), 2 (augmentation de la DJA) et 3 (mise en place d'une garantie des prêts bancaires par la BPI) peuvent être abordés séparément ou ensemble selon une pondération variable.

Le scénario 2 pourrait présenter une certaine logique de rationalisation apparente des dispositifs avec :

- **l'arrêt du dispositif des PBA**, même si la mission a montré que les économies attendues ne sont pas immédiates ;
- **mais que viendrait compenser le versement d'un complément de DJA de l'ordre de 4500 € à 9000 € (soit une majoration de 30 % à 60%)** qui pourrait être modulé selon les zones de plaine ou de montagne, de nature à améliorer assez significativement le plan de financement du JA en phase d'installation.

Toutefois, si ce scénario 2 peut être financé par redéploiement dans le cadre de la prévision budgétaire, le caractère certain du complément de DJA par rapport au dispositif des prêts bonifiés risque, au regard du niveau actuel des taux, de générer des surcoûts en termes d'exécution budgétaire.

Au vu des risques financiers qu'elle comporte, la mission ne recommande donc pas la mise en œuvre du scénario 2.

Restent par ailleurs les scénarios 1 et 3, qui peuvent, comme soulignés plus haut, être complémentaires entre eux.

Le scénario 1, qui consiste en l'arrêt en 2016 du dispositif des prêts bonifiés, présente le double avantage d'une simplification administrative (à terme, 50 à 100 ETP économisés à terme en DDT) et d'une économie budgétaire non négligeable, portant à la fois sur la bonification des futurs prêts (à terme, d'ici 2020, de 11 à 22 M€ par an pour l'Etat et de 44 à 88 M€ par an de FEADER) ainsi que sur les frais bancaires (2 M€ par an en 2020).

Dans le scénario 3, il est proposé de faire appel au dispositif du CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et aux prêts bancaires qui lui sont associés dans le cadre de son préfinancement sous garantie publique de la Banque publique d'investissement (BPI).

Ce dispositif peut s'appliquer en l'état à toutes les exploitations agricoles et aux CUMA comptant au moins un salarié et soumises à l'impôt (IS ou IR).

Pour les exploitations familiales ne comptant aucun salarié (cas fréquent pour les JA en phase d'installation) le dispositif du CICE ne peut, en l'état, s'appliquer. Toutefois, il pourrait être envisagé, pour ces exploitations, la mise en place d'un **dispositif de prêt bancaire sous garantie de la BPI** analogue à celui prévu dans le cadre du préfinancement du CICE.

Ce dispositif aurait le mérite d'une réelle simplification de l'intervention de l'Etat.

La mise en œuvre du scénario 1 (arrêt du dispositif des prêts bonifiés) et simultanément, du scénario 3 (mise en place, après expertise, d'un dispositif de garantie des prêts bancaires par la BPI) peut donc valablement constituer une option, que la mission recommande.

Toutefois, la mission attire l'attention sur les risques que cette solution pourrait avoir en termes d'impact budgétaire si elle devait par ailleurs s'accompagner d'une hausse (partielle ou totale) de la DJA (examinée dans le scénario 2).

Signatures des auteurs

Serge BORTOLOTTI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Louis BUER

Inspecteur général de l'agriculture

Olivier LE GALL

Inspecteur des finances

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS
SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

LE DIRECTEUR DU CABINET

LE DIRECTEUR DU CABINET

N/Réf : 505025

Paris, le **23 DEC. 2014**

**Monsieur le Vice-Président
du Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux**

**Madame la Cheffe du service
de l'Inspection Générale des Finances**

Objet : Mission conjointe CGAAER/IGF sur les prêts bonifiés à l'agriculture.

Les prêts bonifiés à l'agriculture constituent un dispositif permettant l'accès des agriculteurs au crédit bancaire et représentent l'une des composantes de la politique de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs. Le ministre en charge de l'agriculture a annoncé la pérennisation de ce dispositif pour la période 2015-2020 lors du dernier congrès des jeunes agriculteurs qui s'est tenu les 3, 4 et 5 juin 2014.

Ce dispositif, qui a peu évolué depuis sa mise en place en 1965, est marqué par certaines particularités (implication des établissements de crédit, conditions de distribution liés à l'évolution des marchés, cofinancement communautaire et caractère pluriannuel) qui rendent complexes sa mise en œuvre et sa gestion budgétaire.

La Cour des comptes a rappelé en conclusion de son rapport en 2009 la nécessité d'établir une évaluation de l'efficacité du dispositif ainsi qu'un débat de fond sur le maintien des prêts bonifiés.

.../

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Dans ce contexte, nous souhaitons que vous procédiez à une analyse de ce dispositif, en expertisant notamment quels avantages offrent ces prêts bonifiés par rapport à des aides directes à l'investissement, alors qu'ils sont nettement plus complexes à gérer, et s'ils continuent d'assurer, au regard de la spécificité de l'installation en agriculture, un rôle plus efficient que d'autres dispositifs publics d'appui à l'accès aux financements et aux prêts bancaires pour les jeunes entreprises.

Par ailleurs, nous voudrions pouvoir nous appuyer sur votre expertise pour faire des propositions d'évolution concernant les modalités de mise en œuvre du dispositif, notamment l'optimisation des coûts de gestion.

Le niveau et les conditions de rémunération des établissements de crédit ne constituent qu'un aspect du dispositif, d'autres questions relatives aux prêts bonifiés à l'agriculture sont également soumises à votre expertise, en particulier le taux et la durée de ces prêts, le plafond de subvention équivalente, la liste des objets finançables. Vous pourrez également approfondir la question du lien entre le prêt bonifié et la dotation jeune agriculteur (DJA) dont souvent un porteur de projet bénéficie concomitamment à travers deux dossiers de demande d'aide, et proposer toute amélioration qui vous paraîtrait utile. Enfin, il vous appartiendra de faire toute recommandation utile pour simplifier et optimiser le processus de gestion de ce dispositif par l'Agence de services et de paiement.

Vous pourrez formuler sur l'ensemble de ces sujets toute recommandation et/ou proposition qui vous paraîtront pertinentes, tout en préservant l'objectif de politique publique relatif à l'installation des jeunes agriculteurs, et l'accompagnement de ces derniers pour l'accès aux financements, compte tenu de l'importance de l'investissement qu'une installation en agriculture représente, dans un contexte particulier où le « hors-cadre familial » se développe.

Les conclusions de ce rapport sont attendues dans un calendrier compatible avec les arbitrages pour le PLF 2016 et la concertation préalable en découlant, soit pour la fin du mois de mars 2015, notamment les recommandations que vous serez amenés à formuler sur l'avenir du dispositif et les coûts de gestion, car elles seront de nature à éclairer le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt sur les conditions de rémunération qui seront proposées aux établissements de crédit habilités à distribuer les prêts bonifiés à partir de 2016.

Afin de mener à bien cette mission les services de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire, et des territoires en charge de la gestion des prêts bonifiés et du budget dédié ainsi que les services de l'Agence de services et de paiement en charge de la mise en œuvre des dispositifs et du paiement aux banques seront disponibles pour vous fournir les informations et les documents que vous jugerez utiles.



Guillaume ROBERT



Philippe MANGIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MAURER Luc	Cabinet MAAF	Conseiller	20/02/2015
LEMATTE Elodie	Cabinet MAAF	Conseiller	20/02/2015
DECERLE Jeremy	Jeunes Agriculteurs	Vice-président	24/02/2015
CHARLER Aurélie	Jeunes Agriculteurs	Chargée de mission	24/02/2015
DESMADRYL François	Cabinet Ministère Budget	Conseiller	02/03/2015
VIGNAUD Laurent	ASP	Chef de Service Développement Rural / Pêche	03/03/2015
BORDE Thierry	ASP	Chargé de mission	03/03/2015
BEZEAUD Bernard	ASP	DG Délégué	13/03/2015
FOTRE Christophe	ASP	Directeur Développement Rural	13/03/2015
ABDELGHANI Ahmed	DDTM Nord	Chef de SEA	17/03/2015
DEVEUGLE Joëlle	DDTM Nord	Chargée de mission JA	17/03/2015
BLANC Christophe	DGPAAT / SDEA	Sous Directeur	20/03/2015
EHREL François	DGPAAT / SDEA	Chef Bureau Crédit Assurances	20/03/2015
APT Vincent	DGPAAT / SDEA	Chef Bureau Installation	20/03/2015
DESSENE Guillaume	Chambre agriculture de région Nord PDC	Chef du département Territoires / Installation	05/05/2015

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ASP	Agence de services et de paiement
BPI	Banque publique d'investissement
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CUMA	Coopérative d'utilisation en commun de matériel agricole
DDT	Direction départementale des territoires
DJA	Dotation jeune agriculteur
ETP	Equivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
PBA	Prêt bonifié à l'agriculture

Annexe 4 : Liste des textes de références

- Rapport de la Cour des Comptes– Les prêts bonifiés aux agriculteurs – Rapport public annuel 2007 / 2009
- Règlement UE N° 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER et abrogeant le règlement CE N° 1698/2005 du Conseil.
- Document de travail du Cadre National relatif aux articles 2 et 19 du Règlement UE N° 1305/2013.

Annexe 5 : Bibliographie

- *Crédits agricoles : que penser de la bonification des taux d'intérêt ?* – Christine WESTERCAMP – Miryam NOURI – André OERTEL - Agence Française de Développement – Février 2015
- Atlas régional sur l'installation sans DJA - Installation et devenir des agriculteurs sans la Dotation Jeunes Agriculteurs – Mission des Etudes de l'ASP - 2014

