



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La politique des plans de développement en France. Des principes avancés à la réalité des faits

M. Gilles Bazin, Jean-Christophe Kroll, J.M. Viel

Citer ce document / Cite this document :

Bazin Gilles, Kroll Jean-Christophe, Viel J.M. La politique des plans de développement en France. Des principes avancés à la réalité des faits. In: Économie rurale. N°141, 1981. pp. 11-16;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2752>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_141_1_2752

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Instaurés en France en 1974, les plans de développement constituent l'instrument de la politique communautaire des structures définie par Sicco Mansholt en 1968.

Bien que leur mise en place soit lente, ils constituent déjà dans certains départements l'outil essentiel de la politique de modernisation des exploitations.

L'étude concrète de la mise en œuvre des plans dans quelques départements a permis de mettre en évidence le rôle déterminant du Crédit Agricole dans l'agrément des bénéficiaires, par le biais des capacités de remboursement et des garanties financières exigées. Ces exigences supposent un niveau initial de développement déjà important, qui se traduit par une surface et un niveau technique des titulaires de plan, dès le départ, nettement supérieurs à la moyenne. Cependant, l'importance des investissements engagés en cours de plan (bâtiments d'élevage notamment), et les implications financières qui en résultent exigent des itinéraires technico-économiques ambitieux (doublement de la productivité du travail) dont la mise en œuvre ne va pas toujours sans problème. Ceci ne permet pas aujourd'hui de conclure avec certitude à la réussite des plans, en dépit d'un travail réel fourni souvent supérieur aux prévisions.

Parallèlement, les exploitations plus modestes, visant des objectifs moins ambitieux, se voient freinées dans leur développement par une diminution du soutien de l'Etat, qui se traduit par un système d'aide hors plan beaucoup moins avantageux qu'auparavant.

Cette concentration des moyens sur une frange limitée de producteurs en plan de développement permettra-t-elle à l'agriculture d'atteindre les objectifs de parité de revenu et d'adaptation au marché, avancés par la politique agricole communautaire? Rien n'est moins sûr, et le seul objectif tangible qui apparaît être atteint aujourd'hui reste l'accroissement du volume de la production et de la productivité du travail agricole.

Abstract

Initiated in France in 1974, development plans are now instruments of EEC's structural policy defined by Sicco Mansholt in 1968.

Although they are slowly settling, development plans constitute in some departments the main instruments of farms modernization policy.

Concrete research about their settling in some departments shows the decisive role of the Credit Agricole in the acceptance of beneficiary farmers, through repayment abilities and financial guarantees required. These requirements are implying a high initial standard of development, meaning a bigger initial area and a higher technical level in beneficiary farms than in the others.

Yet the importance of investments incurred by plans (particularly rearing buildings), and their resulting financial implications, require ambitious technical and economical ways (work productivity is doubled) which are not easy to fit up.

So, we can't say that plans will be carried out well, even if farmers often work much more than planned. Concurrently, smaller farms, lowering their sights, are checking at their development, because of reduction of State assistance, meaning an out of plan assistance less interesting than before.

Will this concentration of resources upon a restricted number of making plans farmers enable agriculture to reach aims of income equality and adjustment with the market proposed by EEC's agricultural policy? Probably not, and the only tangible aim which seems to be reach to-day is the increasing of agricultural production and work productivity.

LA POLITIQUE DES PLANS DE DEVELOPPEMENT EN FRANCE DES PRINCIPES AVANCES A LA REALITE DES FAITS.

G. BAZIN
INRA - INA P.G.

J.C. KROLL
ENITA Dijon

J.M. VIEL
INA P.G.

Instaurés en France en 1974, les plans de développement constituent l'instrument de la politique communautaire des structures définie par Sicco Mansholt en 1968.

Bien que leur mise en place soit lente, ils constituent déjà dans certains départements l'outil essentiel de la politique de modernisation des exploitations.

L'étude concrète de la mise en œuvre des plans dans quelques départements a permis de mettre en évidence le rôle déterminant du Crédit Agricole dans l'agrément des bénéficiaires, par le biais des capacités de remboursement et des garanties financières exigées. Ces exigences supposent un niveau initial de développement déjà important, qui se traduit par une surface et un niveau technique des titulaires de plan, dès le départ, nettement supérieurs à la moyenne. Cependant, l'importance des investissements engagés en cours de plan (bâtiments d'élevage notamment), et les implications financières qui en résultent exigent des itinéraires technico-économiques ambitieux (doublement de la productivité du travail) dont la mise en œuvre ne va pas toujours sans problème. Ceci ne permet pas aujourd'hui de conclure avec certitude à la réussite des plans, en dépit d'un travail réel fourni souvent supérieur aux prévisions.

Parallèlement, les exploitations plus modestes, visant des objectifs moins ambitieux, se voient freinées dans leur développement par une diminution du soutien de l'Etat, qui se traduit par un système d'aide hors plan beaucoup moins avantageux qu'auparavant.

Cette concentration des moyens sur une frange limitée de producteurs en plan de développement permettra-t-elle à l'agriculture d'atteindre les objectifs de parité de revenu et d'adaptation au marché, avancés par la politique agricole communautaire? Rien n'est moins sûr, et le seul objectif tangible qui apparaît être atteint aujourd'hui reste l'accroissement du volume de la production et de la productivité du travail agricole.

DEVELOPMENT PLANS POLICY IN FRANCE : FROM PRINCIPLES TO FACTS

Initiated in France in 1974, development plans are now instruments of EEC's structural policy defined by Sicco Mansholt in 1968.

Although they are slowly settling, development plans constitute in some departments the main instruments of farms modernization policy.

Concrete research about their settling in some departments shows the decisive role of the Credit Agricole in the acceptance of beneficiary farmers, through repayment abilities and financial guarantees required. These requirements are implying a high initial standard of development, meaning a bigger initial area and a higher technical level in beneficiary farms than in the others.

Yet the importance of investments incurred by plans (particularly rearing buildings), and their resulting financial implications, require ambitious technical and economical ways (work productivity is doubled) which are not easy to fit up.

So, we can't say that plans will be carried out well, even if farmers often work much more than planned.

Concurrently, smaller farms, lowering their sights, are checking at their development, because of reduction of State assistance, meaning an out of plan assistance less interesting than before.

Will this concentration of resources upon a restricted number of making plans farmers enable agriculture to reach aims of income equality and adjustment with the market proposed by EEC's agricultural policy? Probably not, and the only tangible aim which seems to be reach to-day is the increasing of agricultural production and work productivity.

DU MEMORANDUM MANSOLT AUX PLANS DE DEVELOPPEMENT

L'étape initiale a été retracée par François CLERC (cf. p. 5). Celle qui nous intéresse débute par le décret du 20 février 1974, régissant la mise en œuvre des plans de développement en France. Avec 891 plans instruits en 1976, 2702 en 1977, 4527 en 1978 et 5444 en 1979 on n'atteint pas actuellement le rythme annuel des 10 000 plans prévus. Et ce malgré une refonte de l'ancien système d'aides aux exploitations, destinée à rendre les plans plus attractifs. Cette mesure devient cependant dans certains départements l'outil essentiel de la politique de modernisation des exploitations. Plus de 500 plans ont été élaborés dans quelques départements depuis le début de l'action : Aveyron (632), Côtes-du-Nord (530), Ille-et-Vilaine (520), Vendée (506), Saône-et-Loire (500). C'est pourquoi, il nous a semblé important d'étudier concrètement les effets de cette politique et d'effectuer des enquêtes auprès des premiers bénéficiaires de plan dans quelques-uns de ces départements choisis pour la diversité de leurs systèmes de production et de leurs structures (Aveyron, Somme, Saône-et-Loire, Vendée). Ceci afin de dépasser le cadre d'une analyse exclusivement statistique qui, si elle permet de dessiner le profil des bénéficiaires et d'estimer leurs futurs résultats, ne nous renseigne pas sur le processus réel de mise en œuvre des plans.

UNE MISE EN ŒUVRE RELATIVEMENT DECENTRALISEE.

En France, la moitié des plans de développement est élaborée par le quart des départements. Cette inégale distribution peut s'expliquer en partie par des différences de conditions économiques. Dans les départements de grande structure du bassin parisien où les revenus dépassent souvent la parité, et dans les départements pauvres où ils en sont trop éloignés, les plans toucheront un faible nombre d'agriculteurs pour des raisons opposées. Mais la diversité des situations locales résulte également du **cadre législatif qui laisse aux instances administratives et professionnelles départementales la maîtrise d'œuvre de cette politique**. C'est en effet par les organismes départementaux que sont élaborés et instruits les dossiers (ADASEA, Centre de gestion, Crédit Agricole). C'est également au sein d'une commission mixte départementale, réunissant les représentants de l'administration (DDA, Préfet), les représentants des fédérations (FDSEA, CDJA), les organismes instructeurs et le crédit que sont agréés les projets de modernisation. Cette commission a en outre la liberté de choisir la moyenne des salaires bruts départementaux ou régionaux comme objectif de parité (1).

L'existence de bonnes relations entre les différents organismes agricoles départementaux est certainement un élément important pour expliquer le démarrage des plans de développement. Ainsi, en Aveyron, premier département français par le nombre de plans mis en route, une opération « crédit global » menée en 1970 et une Opération Générale d'Aménagement Foncier menée en 1973 dans le nord du département avaient déjà permis aux différentes parties prenantes d'expérimenter ce type de démarche. En Saône-et-Loire, l'ADASEA qui a vu dans les plans de développement une nouvelle justification à son action, s'est transformée en un promoteur actif de cette mesure. Cette position de pointe a certainement joué un rôle d'émulation important auprès des autres partenaires.

Cependant le dynamisme des structures administratives ne suffit pas à lui seul à expliquer les grandes diversités qui existent entre les divers départements français. Encore faut-il que le relais soit assuré par les organisations syndi-

cales. Dans les quatre départements étudiés, les fédérations syndicales ont joué pleinement la carte des plans, soit par conviction (Vendée, Somme), soit par une relative indifférence (Saône-et-Loire), soit par résignation (Aveyron). Dans d'autres départements, à l'inverse, la position réticente du syndicalisme a pu bloquer temporairement la mise en place des plans de développement (Loire-Atlantique).

Reste que ce sont les conditions économiques et sociales agricoles départementales qui assurent l'impact de cette mesure et notamment l'existence d'une catégorie d'agriculteurs ayant des besoins importants de financement. Bloqués par l'encadrement des formes intérieures de crédit (PSE), ils vont chercher à résoudre leur problème d'investissement par un plan de développement. Ce problème de financement met en évidence la position tout à fait privilégiée que tient, dans tous les départements étudiés, le Crédit agricole. Sorte d'éminence grise dont le jeu formel des commissions cache quelque peu le pouvoir, le Crédit agricole joue en fait un rôle tout à fait déterminant dans la mise en œuvre des plans :

- par l'orientation initiale de ses clients vers telle ou telle forme de financement (plans de développement réservés aux gros projets, autres formes de prêts pour les autres) ;

- par l'exclusivité de jugement du plan de financement qui lui permet d'opposer son veto à tout projet dont la sécurité financière ne lui paraît pas assurée. Les propos recueillis auprès des techniciens instructeurs des plans sont ici explicites : « inutile de se lancer dans une étude si le financement a toutes les chances de ne pas suivre, alors on se renseigne tout de suite ».

Les garanties financières exigées par le crédit apparaissent en dernier recours comme déterminantes dans le choix des bénéficiaires. Ainsi l'obligation d'obtenir en fin de plan un ratio endettement/capital d'exploitation inférieur à 50 % écarte des plans les exploitants dont le capital propre initial est insuffisant. A contrario ceci implique pour les bénéficiaires de plan un niveau de capitalisation initial déjà élevé.

DES BENEFICIAIRES DEJA ENGAGES DANS LA VOIE DU DEVELOPPEMENT.

Ce niveau de développement initial se traduit dans les structures des exploitations bénéficiaires illustrées par le tableau suivant :

Tableau 1. — Superficie moyenne départementale et superficie des exploitations présentant un plan de développement.

	SAU moyenne expl. > 5 ha		SMI	Surface moyenne des exploit. engageant un plan de modernisation		
	(en ha)	(1)		1977	1978	1979
Vendée	31		20	40	44	41
Saône-et-Loire	35		16 à 30	68	66	67
Aveyron	30		14 à 25	54	38	42
Somme *	50		24 à 34	50	48	48
France entière	30		—	48	46	46

1. A la suite de plusieurs objections qui nous ont été faites, nous avons abandonné les exploitations de moins de 5 ha dans notre comparaison, ce qui d'ailleurs ne change pas grand chose à la signification des chiffres. Ceci dit, dans la mesure où certaines de ces exploitations se perpétuent et constituent un élément permanent de l'appareil de production agricole national, il serait souhaitable que les décisions de politique agricole n'ignorent pas perpétuellement leur situation.

* Y compris la région du Santerre essentiellement céréalière où il y a peu de plans de développement et où la SAU moyenne est de 65 ha.

Partout à des degrés divers les exploitations bénéficiaires de plans présentent une SAU nettement supérieure à la surface minimum d'installation, souvent supérieure également à la surface moyenne nationale. Inversement, les exploitants disposant d'une superficie inférieure à la moyenne ne sont pratiquement pas touchés (11 % des bénéficiaires de plan en Saône-et-Loire, 12 % en Vendée, 15 % environ au niveau national).

Si on raisonne maintenant à partir du revenu on s'aperçoit que la grosse majorité des plans concerne des exploitations dont le revenu initial est proche de la parité. Ainsi en Vendée et dans la Somme la moitié des exploitants sont déjà à 70 % de la parité en début de plan. Inversement 10 % seulement des exploitations disposent, en Saône-et-Loire et en Vendée, d'un revenu initial inférieur à 50 % du revenu de référence (20 % en France entière).

Encore faut-il remarquer que ces statistiques sont élaborées à partir des dossiers d'instruction dans lequel le revenu du travail peut être sous-estimé. Nos enquêtes en Saône-et-Loire montrent qu'environ 40 % des bénéficiaires dépassent déjà la parité en début de plan. Il s'agit :

- soit de « plans de financement » concernant des exploitations déjà développées, et au-dessus de la parité, qui sous-estiment leurs résultats sans pouvoir bénéficier de crédits avantageux (30 % environ) ;

- soit de « plans de redressement » correspondant à des exploitations ayant déjà entrepris une forte modernisation, mais qui recourent au plan de développement pour redresser une situation financière tendue (10 % environ).

Les caractéristiques techniques de ces exploitations les situent également au-dessus de la moyenne. Ceci est particulièrement net en Saône-et-Loire où l'échantillon des exploitations en plan de développement a des caractéristiques très proches des exploitations suivies en gestion et qui représentent la frange la plus modernisée des producteurs. Par exemple pour les exploitations laitières :

Tableau 2. — **Caractéristiques techniques d'exploitations laitières en plan de développement en Saône-et-Loire**

Echantillons	SAU moyen exp. indiv.	GAEC et Sté fait	% GAEC et Sté Fait	SAU UTH	Nbre de VL	UGB/ha	Rendmt. (litres)
Plan de dévelop.	45	60	47	22	22	1,2	3 650
Centre de gestion	50	65	45	27	27	1,3	4 100

A titre indicatif, le niveau moyen de chargement dans le département est de 0,8 à 0,9 UGB/ha SFP.

Bien que cette tendance soit moins nette dans les autres départements la plupart des bénéficiaires appartenaient déjà à une organisation de développement (GDA, Contrôle laitier) avant le plan. Même s'il est difficile de définir un profil type du bénéficiaire d'un plan compte tenu de la variabilité des situations, toutes nos enquêtes montrent que les candidats avaient déjà mis en œuvre un itinéraire technico-économique d'intensification fourragère et zootechnique qui aboutissait à la saturation des capacités productives de l'exploitation et notamment des bâtiments d'élevage.

UN ITINERAIRE TECHNICO-ECONOMIQUE AMBITIEUX

Dans tous les départements étudiés, la majorité des plans concerne des projets d'élevage :

- 99 % de projets d'élevage en Vendée dont 32 % des projets laitiers, 34 % de projets viande bovine et 14 % de hors sol.

- 96 % de projets d'élevage en Saône-et-Loire dont 7 % de projets lait, 62 % de projets viande bovine et 19 % de hors sol.

- 100 % de projets d'élevage en Aveyron dont 33 % de projets lait, 19 % de viande bovine, 28 % de projets ovins et caprins, et 15 % de hors sol.

- 86 % de projets d'élevage dans la Somme, dont 63 % en lait, 1 % en viande et 10 % en hors sol.

La forte croissance du cheptel prévue et les contraintes techniques liées à ce développement (bâtiments) expliquent le haut niveau des investissements moyens effectués (cf. tableau 3).

Tableau 3. — **Investissements moyens par plan de développement (en milliers de francs)**

	1976		1977		1978		1979	
	Total	dont bât.	Total	dont bât.	Total	dont bât.	Total	dont bât.
Saône-et-L.	360	216	430	256	530	256	488	238
Aveyron	—	—	542	336	463	303	483	317
Vendée	323	152	460	221	477	219	437	219
Somme	242	129	343	130	387	158	463	205
France entière			424	244	443	242	462	252

La nécessité de rentabiliser ces gros investissements (qui représentent parfois plus que l'actif initial des exploitations) exige en retour une forte intensification technique, une forte augmentation de la productivité du travail et une spécialisation accrue.

Dans tous les projets laitiers, qui présentent une remarquable similitude d'un département à l'autre, on prévoit au minimum un doublement de la production :

Tableau 4. — **Les objectifs des plans en production laitière**

	Evolution du nombre des vaches laitières		Evolution du rendement laitier		Evolution de la prod. par exploit.	
	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin
	Vendée	25	45	3 600	4 600	90 000
Saône-et-Loire	22	39	3 500	4 000	77 000	156 000
Aveyron	20	40	3 400	4 300	68 000	172 000
Somme	24	42	3 800	4 300	91 000	181 000

Cette intensification qui doit se réaliser sans agrandissement notable de la superficie ni augmentation du nombre des travailleurs, revient à **doubler la productivité du travail en six années.**

Les objectifs restent très ambitieux en élevage ovin viande et ovin lait pour l'Aveyron. Le nombre moyen de brebis laitières passe de 200 à 350 (+ 75 %) et le rendement moyen de 107 à 130 litres par brebis (production totale doublée). Le nombre de brebis passe de 210 à 350 en élevage viande tandis que le nombre d'agneaux par brebis passe de 1,3 à 1,58 (soit une production totale par exploitation qui passe de 274 à 553 agneaux).

En ce qui concerne l'élevage bovin en Saône-et-Loire les objectifs apparaissent relativement moins ambitieux. En six ans le troupeau passe de 36 à 49 allaitantes, l'essentiel de l'intensification portant sur le raccourcissement du cycle de production des jeunes. Néanmoins, cette croissance conduit à des chargements moyens de 1,8 à 2 UGB/ha presque inexistantes actuellement dans ce département. Cette forte croissance du cheptel dépasse généralement le projet initial de l'agriculteur. En effet nos enquêtes nous ont montré que les bénéficiaires des plans avaient bien un projet initial de développement (notamment en ce qui concerne la construction des bâtiments).

Mais ils envisageaient un rythme de croissance beaucoup moins rapide et un niveau d'investissement moins élevé.

On peut expliquer ce décalage :

- par la nécessité de dégager des excédents de trésorerie suffisants pour garantir le remboursement d'annuités élevées en fin de plan (30000 à 60000 F en Vendée par exemple) ;
- par le délai de six années fixé pour atteindre la parité, qui apparaît particulièrement contraignant lorsque le revenu initial est faible ;
- par la volonté des organismes instructeurs de maximiser les capacités productives de l'exploitation parfois au-delà de la simple obtention du revenu de référence.

Ces itinéraires techniques d'intensification conduisent à des prévisions économiques qui font apparaître une forte croissance du revenu agricole (calculé en francs constants sur la base des prix des produits et des charges de l'année de référence).

Tableau 5. — Evolution prévue du revenu agricole par exploitation en 1979

	RA initial en 1000 F	RA final en 1000 F	évolution en %
Aveyron	41	85	107
Saône-et-Loire	53	99	87
Somme	59	115	85
Vendée	54	117	98
France entière	46	103	124

Ce doublement de revenu agricole provient d'une augmentation du produit brut de 70 à 100 % ainsi que d'un accroissement de la part du revenu dans le produit (de 26 à 30 % en Vendée par exemple), ce qui suppose une croissance moins rapide des charges que des produits.

Cette amélioration des résultats économiques apparaît optimiste pour au moins deux raisons. Elle suppose une meilleure efficacité des facteurs de production au fur et à mesure de l'accroissement de leur consommation. Ceci apparaît contradictoire avec le mouvement mis en évidence par les travaux récents qui concluent à une accélération de la baisse tendancielle de la productivité moyenne du capital et donc à une croissance des résultats économiques inférieure à celle des charges (2).

Cet accroissement de revenu suppose également une évolution comparable des prix des produits et des charges agricoles pendant les six prochaines années. Or les six années passées (1972/78) se caractérisent par une dégradation des termes de l'échange agricole de l'ordre de 10 %. On ne peut préjuger de cette évolution soumise à la conjoncture économique et politique internationale. Mais à titre d'exemple une dégradation des termes de l'échange du même ordre entre produits et charges aboutirait en Vendée à réduire de moitié la progression prévue du revenu.

Même si nous ne disposons pas d'un recul suffisant pour tirer des conclusions définitives (aucun des plans n'est encore arrivé à échéance), nos enquêtes permettront déjà de mettre en évidence des décalages entre prévision et réalisation des plans.

UNE MISE EN ŒUVRE QUI NE VA PAS SANS PROBLEMES

Les enquêtes réalisées concernent des exploitations qui entre en 2^e ou 3^e année de plan dans des phases d'investissement particulièrement lourdes. Les premières années sont difficiles, le bâtiment coûte souvent plus cher que

prévu. Dans la Somme, 10 exploitations enquêtées sur 11 présentent en 1978 un endettement réel moyen de 241 000 F supérieur de 25 % à l'endettement prévu. Afin de limiter l'accroissement du crédit, l'agriculteur prend souvent en charge une partie de travaux de construction.

Au cours de cette période, les gains de productivité sont absorbés par le financement de l'investissement et l'accumulation du capital. Les exploitants cherchent à pallier l'insuffisance de trésorerie en développant des productions annexes très diverses et non prévues dans le plan (culture de haricot et hors sol de canard en Vendée, produits fermiers et élevage de chèvres en Saône-et-Loire, tabac et maïs, semence dans l'Aveyron) ou en élevant les génisses qu'il était prévu d'acheter.

Même si les bénéficiaires sont unanimes pour apprécier l'amélioration des conditions de travail liées à l'acquisition de nouveaux bâtiments tous constatent le maintien, voire l'augmentation des charges de travail familial. Les gains de productivité du travail sont donc entièrement réinvestis dans la réalisation du plan.

Si on peut espérer que les exploitants passeront le cap difficile des premières années en production laitière où les effets de l'intensification se font généralement sentir par une croissance rapide de la production, la situation apparaît plus critique en système viande où le recours au crédit à court terme se généralise. Ainsi en Saône-et-Loire, la situation générale du taux d'endettement à court terme, mesurée par le rapport dette CT/réalisable et disponible se situait en 1978 comme suit (toute exploitation confondue, ce qui masque une situation encore plus tendue en élevage bovin) :

Taux d'endettement CT	moins de 100 %	de 100 à 200 %	plus de 200 %
% du nombre d'exploitations en PLD	25 %	35 %	40 %

Ceci alors qu'aucune étude prévisionnelle ne prévoyait de rapport supérieur à 80 % dans les dossiers instruits. Cette situation apparaît particulièrement critique car l'endettement à court terme s'accompagne d'un accroissement de l'endettement à moyen et long terme (le taux d'autofinancement tombe de 24 % en 1976 à 16 % en 1978) et alors qu'une bonne partie des exploitations (notamment en élevage viande) bénéficiait d'un différé de remboursement pour les premières annuités. C'est parmi ces exploitations que l'on retrouve l'essentiel des « plans de redressement financiers » évoqués précédemment. Les professionnels de Saône-et-Loire évaluent à un quart environ le nombre de plans en difficulté (essentiellement en élevage bovin viande) et vont même, dans certains cas, jusqu'à parler de « plans d'enterrement » !

De même des enquêtes réalisées sur des exploitations vendéennes développant la production de viande bovine montrent que dans ces systèmes l'obtention du revenu de référence implique une augmentation de la production à la limite maximum des capacités technico-économiques des éleveurs, ce qui les rend particulièrement sensibles à la conjoncture (3). L'accumulation rapide des moyens de production qui se réalise pour une part non négligeable par l'autofinancement (de l'ordre de 20 % des investissements totaux soit près de 100 000 F par exploitation), est difficilement compatible avec la faible rentabilité de la production de viande. Ainsi les charges augmentent plus vite que les produits : « Le revenu est donc globalement moins élevé que dans les prévisions effectuées en francs constants ». Les faibles résultats économiques conduisent les éleveurs à limiter les prélèvements familiaux, à différer des investissements et parfois même à réorienter leur système de production. Dans ces conditions, on peut se demander si certaines exploitations en difficulté arriveront à rétablir

leur équilibre financier et à accroître leur revenu disponible en fin de plan.

UNE CONCENTRATION DES AIDES SUR UN NOMBRE LIMITE DE PRODUCTEURS

Après 4 années d'application force est de constater l'impact réduit de la politique des plans de développement qui ne touche que 14 000 exploitations françaises. Même dans les départements étudiés où le nombre de plans instruits est le plus élevé, on dépasse rarement 200 dossiers annuels. A ce rythme 2000 exploitations seraient touchées dans 10 ans = 20 % des exploitations de plus de 20 ha en Saône-et-Loire, 25 % en Aveyron et dans la Somme, 15 % en Vendée, soit au mieux le quart des exploitations auxquels on s'intéresse.

A contrario, un nombre important d'exploitations moyennes dont il est certain qu'elles sont amenées à se maintenir à long terme, ne peut prétendre bénéficier des aides privilégiées au développement. Or beaucoup de ces exploitations ont des projets de développement même si leurs objectifs apparaissent plus modestes que ceux avancés dans les plans. Pour les réaliser elles se voient contraintes à des conditions nouvelles d'aide et de crédit beaucoup moins avantageuses, identiques à celles des grosses exploitations déjà modernisées.

En effet, parallèlement à l'institution des prêts superbonifiés et des aides au plan de développement, on constate un plafonnement et un renchérissement des aides hors plan :

- les prêts spéciaux élevage passent de 4,5 en 1975 à 6,5 % et sont désormais limités à 8 ans ;
- les prêts à moyen terme passent à 8 % en 1979 ;
- les prêts GAEC sont limités dans leur objet et dans le temps (5 ans environ) ;
- les subventions au bâtiment disparaissent en zone de plaine (elles sont réservées aux seuls bénéficiaires de plan) et diminuent de 50 % de 1978 à 1979 en zone de montagne, et de 20 % en zone défavorisée, pour les exploitations hors plan ;
- les prêts fonciers passent de 4,5 % à 6 % en 1978, et deviennent limités dans le temps (5 ans) tandis que leur quotité est réduite (50 % au lieu de 80 %).

En outre, la plupart de ces prêts voient leur assiette plafonnée ou réduite, ce qui limite d'autant le nombre des bénéficiaires hors plan (voir tableau 6).

Depuis la mise en œuvre des plans on constate une tendance à la réduction des autres formes de prêts à la modernisation en francs courants (a fortiori en francs constants) (4). Ceci s'inscrit dans une politique d'austérité budgétaire qui cherche à limiter le coût des bonifications à la charge de l'Etat comme le montre l'évolution de la subvention équivalente qui diminue régulièrement depuis 1977. De plus en plus la politique des plans de développement tend à se substituer à la politique du développement au moins dans les départements étudiés. Ce sont en général les agents et les fonds anciennement consacrés au développement qui sont aujourd'hui utilisés à la mise en œuvre des plans. Moyens financiers et humains sont ainsi concentrés sur une frange limitée de producteurs. C'est au prix de cette sélectivité que l'on estime pouvoir atteindre les objectifs de la politique agricole communautaire.

QU'EN EST-IL DE LA REALISATION DES OBJECTIFS DE CETTE POLITIQUE ?

Les trois principaux objectifs assignés à cette politique : la parité, l'incitation au développement, à l'adaptation à long terme de l'offre à la demande de produits agricoles peuvent maintenant être confrontés aux premiers résultats de son application.

Qu'en est-il de l'objectif de parité ?

Prévu au départ comme un critère de sélection rigoureux des bénéficiaires il se révèle peu sévère dans les faits puisque nos travaux montrent qu'un bon nombre de candidats aux plans dépassent déjà la parité. Le volume des PSM n'étant pas limité, ce que l'on accorde aux uns ne se fait pas au détriment des autres, affirment les professionnels afin de justifier ce libéralisme. En fait l'objectif de parité est sélectif « par le bas » puisque c'est la possibilité d'atteindre le revenu de référence qui conditionne l'obtention des prêts. Cette possibilité dépend directement d'une dotation en capital suffisant au départ et d'une bonne capacité de financement qui sont d'ailleurs les critères de garantie retenus par le crédit. Ces conditions sont généralement réunies dans des exploitations de dimensions nettement supérieures à la moyenne.

Sur l'obtention de la parité en fin de plan, on ne peut se prononcer dans bon nombre d'exploitations. Outre les problèmes liés à la persistance des bas cours de la viande bovine, nous avons relevé les difficultés techniques de certains éleveurs et la sous-estimation du montant des investissements comme facteurs de remise en cause des

Tableau 6. — Principaux prêts bonifiés de l'Etat à l'agriculture
Evolution du montant total (en millions de F) et du nombre de bénéficiaires de 1974 à 1978

		1974	1975	1976	1977	1978	1979
Prêts spéciaux d'élevage	montant	1 486	1 538	1 636	1 001	1 216	1 031
	nombre	32 516	34 539	33 949	19 006	23 897	
Prêts Jeunes agriculteurs	montant	1 327	1 505	1 995	1 676	2 199	2 065
	nombre	25 605	27 194	32 719	23 190	28 837	
Moyen terme ordinaire	montant	1 038	1 130	2 944	2 744	1 598	
	nombre	25 874	29 116	59 414	49 457	28 731	
Prêts spéciaux modernisation	montant	—	—	85	322	789	1 335
	nombre de PSM	—	—	1 067	3 442	8 804	
Total	montant	3 851	4 173	6 680	5 743	5 802	
	nombre	83 995	90 849	127 149	95 095	90 269	

Sources : Ministère de l'Agriculture

prévisions du plan. Cette politique risque d'ailleurs d'aggraver les disparités au sein de l'agriculture en créant un régime différencié d'aides selon les exploitations, qui handicape encore davantage la modernisation des plus petites.

QU'EN EST-IL DE L'INCITATION AU DEVELOPPEMENT ?

Les plans ne font qu'accélérer la modernisation d'exploitations qui se seraient de toute manière développées, mais ne la déclenche généralement pas. Les plans à une UMO (qui permettent de bénéficier des aides si le revenu de référence est atteint pour l'ensemble de l'exploitation et non pour chaque unité de travail), qui auraient pu toucher des catégories moins favorisées, ne sont pratiquement pas mis en œuvre. Par contre, toute une frange d'exploitants qui veulent moderniser leur appareil productif en suivant un itinéraire technico-économique moins ambitieux que ne l'exige le plan sont exclus de cette politique.

QU'EN EST-IL DE L'ADAPTATION DE L'OFFRE A LA DEMANDE ?

Sachant qu'au niveau français la spécialisation laitière en cours de plan domine (25 % des OTE au début et 35 % à la fin) et que globalement on double la production laitière

par exploitation en six années, on peut s'interroger sur l'efficacité des directives communautaires qui aboutissent à développer une production que la commission cherche par ailleurs à réduire en la taxant. En outre, la spécialisation des exploitations en cours de plan et le montant des investissements engagés réduisent d'autant leur capacité de réorientation et donc leur possibilité de répondre aux incitations du marché.

Il apparaît donc aujourd'hui peu probable que cette nouvelle politique des structures et de modernisation de l'appareil productif agricole permette d'atteindre les objectifs qui lui étaient assignés. Toutes nos enquêtes montrent que seules la croissance rapide du volume de production et l'augmentation de la productivité seront atteintes avec certitude. Face au niveau élevé d'investissement exigé par le plan, les agriculteurs n'ont en effet pas d'autre alternative pour rembourser les annuités et amortir les nouveaux moyens de production que d'intensifier et d'accroître les quantités produites. Dans cette logique les objectifs de parité et d'adaptation au marché s'estompent dans un futur incertain. En revanche les moyens mis en œuvre pour les atteindre, intensification et croissance de la productivité, apparaissent comme les seules fins tangibles du processus de modernisation. Au-delà des objectifs explicites avancés ne s'agit-il pas là d'objectifs implicites essentiels de la politique de réforme des structures ?

NOTES

1. Les salaires bruts moyens départementaux varient de 38700 F dans la Creuse à 58600 F en Seine-et-Marne au 1^{er} janvier 1980.

2. Voir notamment les travaux de MARSAL, La baisse de la productivité du capital en agriculture et ses conséquences, session SFER des 23 et 24 avril 1980.

3. Y. MADELINE, Enquêtes sur les premiers résultats de la mise en œuvre de plans de développement en production de viande bovine. CNE, 1979.

4. Même si la chute brutale de 1977 doit être interprétée comme un phénomène conjoncturel lié à la sécheresse qui a amené certains agriculteurs à différer leurs investissements, cette tendance à la baisse du montant des crédits bonifiés se poursuit.

BIBLIOGRAPHIE SPECIFIQUE

BAZIN G, DUCHEMIN B, KROLL C., MAZOYER M., Essai d'appréciation des conditions d'application et des résultats d'une politique de réforme en agriculture dans les régions agricoles difficiles. Tome I. Morvan. Commission des communautés européennes. Information interne sur l'agriculture, n° 138, décembre 1974, 183 p.

PLUVINAGE J., WISNER C., DUCHEMIN J.M., SEVILLA M., MAZOYER M., Tome II, Queyras. Information interne sur l'agriculture, n° 150, mai 1975, 220 p.

BAZIN G. Les plans de développement : comment accroître la productivité du travail sans garantir l'obtention du revenu de parité. INRA-INA PG, 1975, 28 p.

BAZIN G. HAUTEFEUILLE J.J., Mise en œuvre et premiers résultats de la politique des plans de développement : le cas de la Vendée. INRA-INA PG, 1979, 110 p + 70 p annexes.

DECHAMPS P., MULLER R., KROLL J.C., Essai d'appréciation des premiers résultats de la politique des plans de développement : le cas de la Saône-et-Loire. ENITA, Dijon, 1979, 67 p + 110 p. annexes.

BOUTES F., VIEL J.M., La politique des plans de développement en Aveyron. INA PG, 1979, 120 p. + 83 p annexes.

Ministère de l'Agriculture, CNASEA, Bilan 1979 des plans de développement, février 1980, 20 p.