



**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](mailto: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.*

## Principaux aspects de la mise en œuvre des plans de développement en France

J. Truffinet

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Truffinet J. Principaux aspects de la mise en œuvre des plans de développement en France. In: Économie rurale. N°141, 1981. pp. 22-30;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2754>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1981\\_num\\_141\\_1\\_2754](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_141_1_2754)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

### **Abstract**

The principles and the general arrangements set up by EEC led France to noticeably change her regulatory apparatus in the domain of modernization. In front of the reservations of, if not the opposition from the farmer organizations, the new regime was set up slowly.

The retained procedure is decentralized at the departmental scale and stresses the desire to preserve the responsibility of the farmer in his development choices.

One can notice the progress of the number of applications. On the contrary one cannot see much change in the profiles of the beneficiary farms, except for a tendency for applications to arise from young farmers soon after their settlement.

### **Résumé**

Les principes et les dispositions générales fixés par la CEE ont amené la France à modifier sensiblement son système réglementaire d'intervention dans le domaine de la modernisation. Devant les réserves, voire les oppositions des organisations professionnelles agricoles, le nouveau régime s'est mis en place lentement.

La procédure retenue est décentralisée à l'échelon départemental et marque le souci de préserver la responsabilité de l'agriculteur dans ses choix de développement.

On note la progression du nombre de dossiers. A l'inverse on voit peu d'évolution du profil des exploitations bénéficiaires, mis à part la tendance à la présentation de plans par des agriculteurs jeunes dans des délais assez courts à la suite de leur installation.

# PRINCIPAUX ASPECTS DE LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS DE DEVELOPPEMENT EN FRANCE

J. TRUFFINET

*Chef de la Division Modernisation au CNASEA\**

Les principes et les dispositions générales fixés par la CEE ont amené la France à modifier sensiblement son système réglementaire d'intervention dans le domaine de la modernisation. Devant les réserves, voire les oppositions des organisations professionnelles agricoles, le nouveau régime s'est mis en place lentement.

La procédure retenue est décentralisée à l'échelon départemental et marque le souci de préserver la responsabilité de l'agriculteur dans ses choix de développement.

On note la progression du nombre de dossiers. A l'inverse on voit peu d'évolution du profil des exploitations bénéficiaires, mis à part la tendance à la présentation de plans par des agriculteurs jeunes dans des délais assez courts à la suite de leur installation.

---

## MAIN ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT PLANS IN FRANCE

*The principles and the general arrangements set up by EEC led France to noticeably change her regulatory apparatus in the domain of modernization. In front of the reservations of, if not the opposition from the farmer organizations, the new regime was set up slowly.*

*The retained procedure is decentralized at the departmental scale and stresses the desire to preserve the responsibility of the farmer in his development choices.*

*One can notice the progress of the number of applications. On the contrary one cannot see much change in the profiles of the beneficiary farms, except for a tendency for applications to arise from young farmers soon after their settlement.*

La directive communautaire a fixé, dans le cadre d'une politique des structures européenne, des principes d'intervention faisant appel à un mode d'approche nouveau des problèmes de structures des exploitations : cette approche est basée sur des critères économiques et non plus physiques.

La mise en œuvre des mesures qui en découlent fait l'objet d'une procédure relativement novatrice d'une certaine complexité. Nous tenterons d'en expliquer les raisons.

Actuellement, après un démarrage assez lent et 5 ans en œuvre effective, l'action approche d'un « rythme de croisière »

(6 000 à 8 000 dossiers par an). Le nombre de plans mis en place devrait atteindre 20 000 à la fin de 1980. Si ce chiffre paraît modeste, comparé au million d'exploitations dénombrées en France (dont 680 000 tenues par des agriculteurs « à temps plein »), on peut dire qu'un mouvement est lancé, même si la France a pris quelque retard sur ses principaux partenaires de la CEE. En effet, le flux annuel de ces dossiers représente, selon diverses approches et comparaisons, près de la moitié du nombre d'agriculteurs qui, chaque année, entreprennent un investissement important pour l'équipement et la modernisation de leur exploitation.

---

## LES PRINCIPES GENERAUX DE L'ACTION « PLANS DE DEVELOPPEMENT »

A la suite de la directive de 1972, les Etats ont dû accepter en conséquence leur propre système d'intervention en faveur de l'amélioration des structures des exploitations agricoles.

Les différences entre les dispositifs nationaux préexistants et les exigences communautaires, très variables selon les Etats, étaient relativement importantes dans le

cas de la France, ce qui explique pour une bonne part le retard constaté dans l'application des plans de développement dans notre pays.

Les principes arrêtés par la Communauté en 1972 ont été exposés plus haut (cf. F. CLERC, p. 5), le lecteur peut s'y reporter.

L'objectif de parité de revenu reprend celui inscrit dans la loi d'orientation agricole française de 1960 ; l'approche de

\* L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

la structure de l'exploitation en termes de revenu est nouvelle en France, où les interventions de l'Etat étaient le plus généralement basées sur des critères de structures physiques : capacité des ateliers de production, notion de superficie agricole pondérée, critère de superficie minimum d'installation défini par petite région agricole, qui est à la base de la mise en œuvre du FASASA (1).

- L'application de ce critère de revenu, en fonction duquel doivent être différenciées les aides publiques aux exploitations selon qu'en situation initiale elles sont au-dessus, ou au-dessous du « niveau de parité » et dans ce cas, qu'elles soient effectivement capables d'atteindre ce niveau au terme d'un plan de développement, amène à poser des exigences techniques particulières à la mise en œuvre.

L'agriculteur doit fournir une étude de la situation initiale de son exploitation et une étude économique prévisionnelle de son projet de développement : ces dossiers doivent faire l'objet de l'approbation des autorités compétentes.

Il doit d'autre part souscrire à certaines conditions et obligations. Sont seuls concernés les agriculteurs « à titre principal », qui doivent en outre « posséder une capacité professionnelle suffisante ». Ils doivent s'engager à tenir une comptabilité **de gestion** dès le début du plan.

- La Communauté prescrit par ailleurs la cohérence des plans de développement avec la politique générale d'orientation des productions en fonction de la situation des marchés agricoles. Ainsi les plans orientés vers la production de viande bovine ou ovine bénéficient d'une prime spéciale d'encouragement ; au contraire certaines limites interviennent en matière de production porcine (excluant les très petits ateliers comme les très gros du champ des aides publiques), voire certaines interdictions d'aide dans des secteurs économiquement sensibles comme l'aviculture, les productions arboricoles.

La Communauté n'intervient pas dans la forme des aides publiques accordées par les Etats, chacun ayant ses particularités (subventions en capital, prêts bonifiés) mais prescrit l'application d'une bonification de 5 points aux prêts couvrant les investissements des plans, ou son équivalent en subvention selon un calcul d'actualisation, et une différence d'au moins 2 points de bonification avec les régimes d'aides de même objet qui peuvent intervenir hors plans de développement (2).

La CEE se fait communiquer par les Etats les textes législatifs ou réglementaires qu'ils prennent pour l'application de cette politique et vérifie bien évidemment leur conformité avec la directive. En contrepartie les aides accordées dans le cadre des plans de développement (aides aux investissements, primes d'orientation vers la production de viande bovine ou ovine, aide à la tenue de la comptabilité de l'exploitation pour les 5 premières années) sont éligibles au FEOGA (3) qui rembourse le quart de leur montant. Le Fonds se réserve la possibilité de tous contrôles jugés nécessaires dans les Etats, ce qu'il fait périodiquement.

Le contexte français en 1972 ne permet pas une adaptation aisée aux dispositions communautaires, tant pour le principe des aides à la modernisation des exploitations que

pour les modalités de leur mise en œuvre ; d'où le retard mis dans l'application de la politique communautaire des structures.

La France a alors une politique d'aides sectorielles selon la nature des investissements des exploitations, attribuées sous deux formes qui peuvent se juxtaposer : les subventions en capital, les prêts à taux réduit du Crédit Agricole.

Les subventions s'appliquent à des catégories d'investissements bien définies, selon des modulations propres à chacune et qui évoluent dans le temps. Les canaux de distribution en sont divers : ainsi les subventions aux bâtiments d'élevage et à certains équipements sont gérées par les DDA, les aides à la production porcine par le FORMA. Des subventions particulières d'équipement sont mises en œuvre dans le cadre de certaines politiques régionales par l'intermédiaire des Compagnies d'aménagement...

Le Crédit Agricole a l'exclusivité de la distribution des prêts à taux réduit, qui se répartissent également entre plusieurs « régimes » : prêts d'installation, prêts spéciaux d'élevage, prêts d'équipement, sans compter les prêts fonciers.

Autre caractéristique de la situation française, la multiplicité des organismes et instances qui interviennent au niveau de chaque département comme au niveau national dans les actions dites « de développement » et dans l'encadrement technique des agriculteurs. Ces organismes, tels les SUAD (4), les Centres de gestion, les services techniques de certaines organisations économiques, relèvent de différentes « familles » d'organisations professionnelles agricoles.

Les ADASEA (5) ont aussi été amenées à mettre en œuvre certaines actions touchant à la modernisation des exploitations et même, dans le cadre d'opérations groupées d'aménagement foncier et de certains dossiers de conversion d'exploitation, à établir des plans de développement avant la lettre.

Mais la notion de « plan de développement » n'est pas entièrement nouvelle en France en 1974 ; il arrive que l'on fasse du plan de développement comme Monsieur Jourdain fait de la prose... Plus précisément encore, dès les années 1970 sont mises au point des méthodes d'étude économique prévisionnelle des projets de modernisation d'exploitation (cf. J. SEBILLOTTE, p. 17).

Quant aux agriculteurs eux-mêmes, l'ouverture à un raisonnement économique est affaire de formation et d'initiation à l'utilisation de la comptabilité pour la gestion de l'exploitation. Or en 1974, (et maintenant encore), seule une faible minorité d'entre eux est formée et adhère, par exemple, à un centre de gestion (6). Pourtant, dès la mise en œuvre du FASASA, et ensuite avec l'institution de la dotation d'installation au profit des jeunes agriculteurs, l'Etat a incité très précisément les candidats à l'installation à la terre à se former sur le plan de l'économie et de la gestion de de l'exploitation.

Pour rattraper un niveau de formation professionnelle non acquis par la voie scolaire, ont été développés des stages de formation professionnelle (stages dits « de 200 heures ») dans des centres de formation agréés.

## LA PROCEDURE DE MISE EN ŒUVRE DES PLANS

On a vu combien les dispositions communautaires n'arrivaient pas en 1972 sur un terrain « vierge » en France, au contraire : la notion de plan de développement était « dans l'air » et des organismes se préparaient à faire acte de candidature à leur mise en œuvre. En revanche, le climat était

beaucoup plus à la réserve, voire à l'opposition, parmi les organisations professionnelles agricoles nationales, sentant combien le régime voulu par la Communauté était de nature à remettre en cause le mode de distribution relativement simple et « égalitariste » des aides de l'Etat aux exploi-

tations. C'est pourquoi le décret de base remonte à 1974 alors qu'en principe les Etats avaient un délai d'un an pour mettre en application la directive de 1972.

La procédure de mise en œuvre des plans fixée par le Ministère de l'Agriculture était marquée par un triple souci :

- décentralisation à l'échelon du département,
- concertation entre l'administration et la profession agricole, dans la ligne de l'article 2 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960,
- engagement « contractuel » entre l'Etat et l'agriculteur, responsable de son plan de développement.

On ne s'attardera pas dans cet article sur les aspects réglementaires de la procédure suivie : l'encadré qui suit donne une description générale et la place des différents organismes qui interviennent.

Le point central de la démarche fixée à l'agriculteur est l'établissement d'un **projet global**, accompagné d'une étude économique prévisionnelle. Celle-ci a pour but de mesurer la recevabilité du projet à la fois sur le plan de sa « faisabilité » technique et économique et sur le plan de la justification de l'aide de l'Etat au regard du niveau du revenu du travail procuré par unité de main-d'œuvre en début et en fin de plan par rapport au revenu de référence. Celui-ci est fixé semestriellement à l'échelon départemental à partir de la statistique INSEE des salaires bruts des secteurs privé et semi-public (7).

Les caractéristiques de décentralisation et de concertation voulues dans cette procédure sont très complémentaires (cf. G. BAZIN, J.C. KROLL, J.-M. VIEL, p. 11). La réglementation, en fixant des critères économiques, laisse de ce fait une part importante aux instances départementales dans l'appréciation des dossiers de plan. Ceux-ci sont déposés par les demandeurs auprès de la Direction départementale de l'Agriculture. Après une phase d'instruction confiée simultanément à l'ADASEA (8) pour les aspects

confiée simultanément à l'ADASEA (8) pour les aspects techniques et réglementaires, et à la Caisse régionale de crédit agricole pour l'aspect financier, la DDA soumet les dossiers à l'avis d'une commission mixte départementale dont la composition est prévue par le décret du 20.02.1974 :

- trois représentants de l'administration (le préfet qui préside, le DDA, le trésorier-payeur général),
- quatre représentants professionnels (Chambre d'Agriculture, syndicalisme « aîné et jeune », caisse de Crédit Agricole),
- deux personnalités choisies pour leur compétence en matière de gestion et d'organisation économique (selon les départements un représentant de centre de gestion, d'organisation économique, des services d'agronomie),
- D'autres personnes peuvent assister en tant qu'experts, notamment le délégué régional du CNASEA et le directeur du lycée agricole.

Cette concertation permet de définir et mettre en application une politique déterminée d'orientation des exploitations ainsi que des objectifs techniques et économiques généraux à atteindre, selon le contexte local en matière de débouchés et d'organisation des productions.

Une autre marque de cette procédure : le souci de faire prendre à l'agriculteur la responsabilité de son plan dès la phase d'élaboration. Ainsi le décret prévoit que les projets de plans sont « établis par les agriculteurs avec le concours de leur choix ».

Dans la pratique, sauf rarissime exception, l'agriculteur fait appel à un organisme compétent de son département. Dans ce domaine le Ministère de l'Agriculture a tenu à ne pas donner d'exclusive à telle ou telle « famille » d'organismes. Il a retenu seulement que soient soumises à son agrément les méthodes d'études économiques prévisionnelles qui seraient employées afin de préserver une homo-

## ORGANISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS A L'ECHELON DEPARTEMENTAL

### 1 - Information des agriculteurs :

Pas d'exclusive, mais rôle de coordination souvent dévolu aux ADASEA.

### 2 - Etablissement du dossier de plan :

- 21 - Organismes agréés par le préfet, à la disposition des candidats : centres de gestion, ADASEA, Crédit Agricole, éventuellement SUAD, SAFER.
- 22 - Sessions de préparation au plan de 3 jours environ pour les candidats déclarés, organisées dans un nombre croissant de départements.

### 3 - Instruction et approbation du plan :

31 - Instruction confiée par la DDA :

- à l'organisme instructeur agréé (pratiquement toujours l'ADASEA) pour les aspects techniques et réglementaires.
- à la Caisse régionale de Crédit Agricole pour l'aspect financier.

33 - Présentation à la Commission mixte départementale (présidée par le préfet) du dossier et des rapports d'instruction : la Commission donne un avis sur la recevabilité du plan à l'administration. Eventuellement les travaux de la commission sont préparés par un comité technique restreint.

34 - Décision de recevabilité prononcée par le préfet sur avis de la commission mixte et proposition du DDA, notifiée à l'agriculteur, à la Caisse de Crédit Agricole, au CNASEA.

### 4 - Réalisation du plan et suivi de l'agriculteur :

41 - Versement des aides prévues par la décision de recevabilité :

- aide à l'élaboration du dossier par le CNASEA,
- subventions par le DDA (aide aux bâtiments d'élevage, prime d'orientation viande, aide à la tenue de comptabilité...),
- prêts spéciaux de modernisation par la Caisse de Crédit Agricole.

42 - Réalisation du stage de formation complémentaire dans les 3 premières années du plan, lorsqu'il est prescrit (stage de 200 heures ou stage technique court) dans un centre de formation agréé.

43 - Tenue de la comptabilité par un centre de gestion agréé et remise annuelle des résultats à la DDA. Eventuellement suivi de sessions annuelles d'analyse des résultats en groupes.

44 - Suivi technique selon les systèmes de production et l'organisation départementale (par exemple contrôle laitier, suivi technique en production porcine...). Selon les départements suivi individuel particulier des exploitations en difficulté.

généité et une fiabilité : ainsi ont été agréées 3 méthodes « nationales » (9) qui étaient déjà largement expérimentées avant la mise en œuvre des plans de développement, puis 4 méthodes dérivées plus ou moins de celles-ci et d'utilisation peu locale. Il a ensuite prescrit que l'administration départementale agréerait, sur avis de la commission mixte, les organismes et techniciens habilités à établir les plans de développement. De telles dispositions conduisaient à admettre que l'établissement d'un dossier de plan est un service « payant » : le Ministère a eu le souci, au départ, de fixer un tarif uniforme puis, devant les difficultés que cela suscitait, il a laissé les départements fixer le barème de ces prestations sous le contrôle de l'administration et de la commission mixte. Le coût moyen d'élaboration d'un plan se situe actuellement entre 2 500 et 3 000 F. En contrepartie a été instituée une subvention aux frais d'élaboration, dont le taux est aligné sur l'aide annuelle à la tenue de la comptabilité, soit 830 F en 1980.

On a pu faire état à un certain moment d'une « concurrence » entre organismes de service pour l'élaboration des dossiers de plans, derrière une certaine « querelle des méthodes » : chaque département a maintenant trouvé un mode d'organisation stable, mais qui peut être assez différent d'un département à l'autre. Globalement, les centres de gestion établissent près de 60 % des études économiques prévisionnelles, contre 25 % par les ADASEA, le reste se répartissant entre les SUAD et les caisses de crédit agricole. Dans certains cas ces travaux sont exécutés en collaboration entre ces organismes, l'un assurant les démarches auprès de l'agriculteur, l'autre la partie des dossiers. En revanche, dans 70 % des cas l'ADASEA, qui est particulièrement chargée de l'information des agriculteurs, établit le diagnostic de situation initiale des exploitations (le dossier dit « de pré-étude » vérifiant que ceux-ci peuvent prétendre aux avantages des plans de développement notamment d'après le niveau du revenu du travail constaté par unité de main-d'œuvre.

On peut faire état de trois principaux schémas d'organisation de l'élaboration des dossiers :

1 - On distingue une phase de pré-étude (confiée à l'ADASEA) et l'établissement de l'étude économique proprement dite (dont est chargé le centre de gestion : entre les deux stages, une phase de concertation, parfois même la soumission des pré-études à l'avis de la commission mixte).

2 - A l'opposé, l'agriculteur n'a affaire qu'à un seul organisme pour la totalité de son dossier, mis à part la consultation éventuelle d'un conseiller agricole ou d'un agent spécialisé pour la mise au point d'aspects techniques du projet. Les organismes en présence se partagent « la clientèle » selon leurs disponibilités respectives.

3 - Autre type de solution, variante du cas précédent : un seul organisme, maître-d'œuvre de l'élaboration du dossier vis-à-vis de l'agriculteur, mais faisant appel aux moyens de calcul automatisé d'un autre organisme dans le cadre de conventions de service. Ainsi dans plusieurs départements sont intervenus des accords entre ADASEA et caisses de Crédit Agricole ou centres de gestion.

Nous avons dit l'aspect contractuel de la démarche « plan de développement » : l'agriculteur, en contrepartie des avantages financiers que l'Etat lui accorde pour la réalisation des investissements prévus, s'engage à réaliser son plan tel qu'il est décrit dans son dossier, en ce qui concerne la nature et l'importance de ces investissements. Une procédure d'avenant est néanmoins prévue si l'agriculteur doit pour une raison majeure imprévisible modifier ses orientations. L'agriculteur s'engage également à tenir pendant la durée du plan la comptabilité de son exploitation et à en communiquer annuellement les résultats à l'administration départementale. Enfin, il s'engage le cas échéant à acquiescer une formation complémentaire au plan technique ou économique si cela a été jugé nécessaire par la commission mixte au moment de l'agrément de son plan.

En revanche, les résultats techniques et surtout économiques effectivement obtenus sont bien évidemment de la responsabilité de l'agriculteur : et par exemple, les avantages financiers ne lui seront pas retirés au motif qu'il n'atteindrait pas le niveau de revenu de référence si, par ailleurs, les différents engagements ont été respectés. Si « l'aide à entreprendre » accordée par l'Etat ne saurait aller jusqu'à couvrir le « risque d'entreprendre », du moins a-t-on cherché à faire analyser au préalable ce risque par l'intéressé et à lui faire choisir la voie de développement la plus équilibrée.

Certes le dossier de plan de développement, tel qu'il a été conçu en France avec l'établissement de comptes d'exploitation et de bilans prévisionnels pour chacune des années du plan, compte tenu des méthodes existantes, pour satisfaisant qu'il soit peut-être intellectuellement, ne laisse pas d'être assez hermétique tel quel à un agriculteur peu ou pas familiarisé à la gestion, si le conseiller ne fait l'effort de lui en faire une présentation appropriée.

Or l'une des finalités - peut-être ambitieuse - de cette action était bien d'amener l'agriculteur à une réflexion approfondie avant de s'engager dans un processus important et coûteux de modernisation de son exploitation, sur sa situation et ses possibilités « raisonnables » d'investissement. Aussi certains départements ont-ils pris l'initiative, d'organiser des sessions d'information et de formation préalable pour les candidats en vue d'une meilleure compréhension et d'une préparation facilitée de leur dossier. Les résultats favorables obtenus ont incité le Ministère de l'Agriculture à préconiser officiellement ce type d'organisation.

Le suivi de réalisation des plans cherche encore son mode d'organisation : là aussi le Ministère de l'Agriculture a été amené à faire des recommandations en se référant à quelques expériences départementales. Théoriquement, tout était prévu par les textes : suivi en comptabilité, adhésion à un organisme technique ou à une organisation de mise en marché. Dans les faits ce suivi individuel est plus ou moins bien assuré ; c'est pourquoi, il est préconisé des techniques de suivi collectif par groupes, moins coûteux en personnel d'encadrement, le suivi individuel s'imposant plus spécifiquement pour les agriculteurs en situation difficile ou pour les plans à « risques ».

## L'EVOLUTION ET LA SITUATION ACTUELLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS

Sur un plan technique les méthodes d'étude économique prévisionnelle nécessaires à l'établissement des dossiers étaient opérationnelles en France dès la parution de la directive communautaire de 1972. Mais la progression du

nombre de dossiers acceptés à l'échelon départemental a été relativement lente (voir plus haut G. BAZIN, J.C. KROLL, J.M. VIEL, p. 11).

Toutefois, le changement de rythme observé à partir de 1977 mérite un commentaire : en août 1976, la France, sur les injonctions de la CEE, modifie les taux des subventions aux bâtiments d'élevage et ceux des prêts spéciaux d'équipement attribués hors régime des plans de développement de façon à respecter les écarts de taux prescrits par la directive européenne. Dans le même temps les taux des prêts de modernisation, qui s'attachent exclusivement au régime des plans de développement, a été différencié en faveur des zones défavorisées, en application de la directive communautaire de 1975 (10).

Quels ont été la répartition géographique des plans, l'orientation technico-économique et la structure des exploitations concernées, le profil des bénéficiaires et le profil financier des projets ?

A ces questions, l'analyse des statistiques tenues par le CNASEA, à partir des dossiers, apporte des éléments de réponse ; mais ce sont des éléments prévisionnels qu'il faut donc prendre avec circonspection. Ainsi par exemple, les études économiques prévisionnelles dans les dossiers sont effectuées en francs constants, à partir des prix et coûts moyens constatés au moment de l'établissement des projets.

Dans certaines analyses, à titre d'indication, des nombres de plans ont été rapprochés du nombre total des exploitations de même secteur géographique ou de production. La signification de telles comparaisons trouve sa limite dans le fait que la « clientèle » des plans de développement se recrute par essence parmi les catégories d'agriculteurs qui investissent dans leur exploitation ; ceux-ci représentent, selon les départements et les régions, une fraction plus ou moins limitée de l'ensemble des exploitations dénombrées dans les statistiques du Ministère de l'Agriculture selon l'hétérogénéité de cet ensemble.

## UN IMPACT INEGAL A TRAVERS LE TERRITOIRE

Actuellement, 88 départements ont eu recours à des Plans de développement ; malgré la progression de l'action, certaines différences persistent :

- L'action reste concentrée dans un nombre limité de régions, où prédominent généralement les productions animales. Plus de la moitié des plans ont été réalisés dans six régions : Bretagne (24 %), Midi-Pyrénées (20 %), Auvergne (17 %), Pays de la Loire (16 %), Rhône-Alpes (13 %), Picardie (11 %).

Par rapport au nombre d'exploitations de plus d'un hectare (11), l'impact le plus important serait relevé en Picardie (2,9 %), suivie de l'Auvergne (2,1 %), du Limousin (2 %), de la Bourgogne et de la Franche-Comté (1,6 %), alors que la Bretagne n'accuse qu'un taux de 1,5 %, la région Midi-Pyrénées 1,3 % : ceci ne corrobore donc pas exactement le classement précédent.

- La proportion de Plans de développement présentés en zone de montagne est relativement importante (20 % des plans réalisés alors que ces zones ne comptent que 13 % des exploitations agricoles). Toutefois, d'importantes différences existent selon les massifs : impact au-dessus de la moyenne générale pour le Massif Central et le Jura, très au-dessous pour les autres massifs notamment les Pyrénées.

- Dans les régions méridionales (Provence, Languedoc, Aquitaine, Corse) ou à prédominance de grande culture (Région Parisienne, Centre, Champagne), ainsi qu'en Alsace, Lorraine, Rhône-Alpes, Haute et Basse-Normandie et Poitou-Charentes, très peu d'exploitants ont recours à cette action.

Dans de telles comparaisons, il faut tenir compte du fait que dans des régions comme Rhône-Alpes, le Languedoc, la Provence, la proportion d'exploitants de petites structures à caractère marginal est particulièrement importante. Le cas de la Corse est également à considérer à part.

Le comportement par département est moins homogène que par région, et l'évolution peut déjà s'inverser. Ainsi la croissance de l'action semble se ralentir actuellement dans l'ensemble de la Bretagne et dans le Limousin. Des départements comme l'Allier et surtout l'Aveyron, qui avaient fait agréer de nombreux plans au départ, connaissent un fléchissement important des demandes. A l'inverse, des départements et régions restés jusqu'alors en retrait déposent à leur tour un grand nombre de dossiers : il en a été ainsi en 1979 pour la Loire-Atlantique, le Cantal, certains départements d'Aquitaine et les régions Basse-Normandie et Poitou-Charentes.

Ce mouvement de « rattrapage » se poursuit très nettement en 1980, mais en même temps, on constate dans les départements parvenus à leur rythme de croisière des fluctuations dans le rythme de dépôt des dossiers qui sont le reflet de la conjoncture propre aux productions concernées.

En définitive, il est certain, comme on le verra plus loin, que les Plans de développement touchent plus particulièrement les exploitations d'élevage et très peu celles de grande culture, qui ont souvent déjà atteint le niveau de revenu-seuil, ou les secteurs de cultures pérennes, qui relèvent d'une réglementation spéciale d'origine communautaire et dont les exploitants sont en général peu portés à investir.

Il reste que le dynamisme et la cohésion des organisations départementales sont un élément prépondérant dans le développement et la bonne utilisation de cette mesure.

## UN IMPACT REGULIEREMENT CONCENTRE SUR UN NOMBRE LIMITE DE SYSTEMES D'EXPLOITATION

Dans les statistiques annuelles apparaît régulièrement une forte prédominance des exploitations d'élevage (84,6 %), mais la proportion d'exploitations orientées vers les productions végétales tend à progresser d'année en année (cf. tableau 1).

Tableau 1. - Proportion des exploitations engagées dans un Plan selon leurs orientations (en %)

Orientations en fin de plan	1977	1978	1979
a) Total « productions végétales »	8,3	12,2	15,4
dont :			
viticulture	1,9	2,5	3,3
horticulture et maraîchage	—	3,3	3,4
agriculture générale	1,7	2,9	4,4
systèmes mixtes et divers	4,7	3,5	4,3
b) Total « productions animales »	91,7	87,8	84,6
dont :			
bovins-viande	18,7	15,6	13,5
bovins-lait	35,0	31,2	34,8
ovins-caprins	9,0	7,2	6,6
porcins	10,2	11,3	9,5
systèmes mixtes et divers	18,8	22,5	20,2

Source CNASEA

Dans 61 % des cas, le programme de développement consiste en l'intensification et la spécialisation dans le système de production initial. Ainsi, les exploitations maraîchères ou viticoles restent pratiquement toujours dans la même orientation, comme les exploitations ovines et, dans une moindre mesure, les exploitations laitières. Les changements d'orientation s'observent plus souvent dans les systèmes de polyculture ou de production laitière ou celle

du porc ; les exploitations axées initialement sur la production de viande bovine, dans un cas sur 4, se tournent vers une intensification laitière.

La comparaison, selon les principales orientations technico-économiques, de la répartition de l'ensemble des

exploitations à celle des exploitations engagées dans un Plan de développement montre que cette mesure concerne plus particulièrement les systèmes de production animale déjà spécialisés (cf. tableau 2).

Tableau 2. - Répartition selon les principales OTE, de l'ensemble des exploitations, et des exploitations engagées dans un plan.

Principales orientations technico-économiques (OTE)	Ensemble des exploitations (SCEES-EPEXA 1977) en %	Ensemble des plans 1979 Orientation au départ en %	Rapport de (2) à (1)	
			>1	<1
	(1)	(2)		
Agriculture générale	6,6 %	7,9 %	1,2	
Horticulture - maraîchage	3,6 %	2,9 %		0,8
Cultures fruitières	2,9 %	0,5 %		0,1
Viticulture	12,0 %	3,6 %		0,3
Bovins-viande	9,2 %	14,2 %	1,5	
Bovins - lait	18,9 %	25,6 %	1,3	
Bovins mixtes	5,6 %	11,0 %	1,9	
Ovins-caprins	1,7 %	4,7 %	2,7	
Bovins et ovins-caprins	0,9 %	2,0 %	2,2	
Bovins et cultures	20,3 %	11,3 %		0,5
Bovins et hors-sol	5,3 %	3,3 %		0,6
Porcs	1,0 %	4,0 %	4,4	
Autres	12,0 %	8,6 %		0,7
Total	100 %	100 %		

Source : CNASEA

## LA STRUCTURE DES EXPLOITATIONS ENGAGEES DANS UN PLAN

Nous examinerons les trois principales composantes : superficie, nombre d'unités de main-d'œuvre employées, forme juridique des exploitations.

### 1. Superficie

La superficie moyenne observée en début de plan a légèrement décliné entre 1975 et 1978, passant de 52 à 46 ha ; elle semble se stabiliser autour de ce chiffre. Elle est donc double de la superficie moyenne générale des exploitations (24 ha). A titre indicatif, la superficie moyenne des exploitations des bénéficiaires de la dotation d'installation au profit des jeunes agriculteurs (DJA) est elle-même de 38 ha.

Selon les régions, une certaine différence apparaît, partiellement liée aux systèmes de production déterminés. Ainsi, en Bourgogne où prédominent les plans à orientation « viande bovine traditionnelle », la superficie moyenne des exploitations concernées est de 72 hectares. Dans la région Centre où les exploitations à grande culture sont très nombreuses, elle est de 70 hectares, alors qu'en Bretagne elle est de 26 hectares (systèmes « lait et porcs ») et de 23 hectares en Provence (horticulture et cultures pérennes).

Il existe en effet, sur le plan général, une sensible différence de superficie dans les exploitations bénéficiant de plan de développement selon leurs systèmes de production. Ainsi on prévoit, en moyenne, en fin de plan : agriculture générale, 80 ha ; horticulture, 10 ha ; production laitière, 44 ha ; viande bovine, 66 ha ; ovins-caprins, 66 ha ; production porcine, 30 ha.

L'analyse par région des écarts de superficie entre la moyenne générale des exploitations et celle des exploitations bénéficiant de plans (voir tableau 3) en fonction du nombre de plans à la fin de 1979 ne donne pas d'indications très nettes : cet écart semble diminuer avec la progression de l'impact indiquant l'extension de la mesure à des couches d'exploitations plus proches de la situation moyenne régionale. Le cas de la Picardie est un peu à part : les plans de développement concernent essentiellement les exploitations d'élevage, de plus petites structures que les exploitations de grande culture qui tiennent une place importante dans la région.

Encore une fois, on ne peut qu'être prudent dans l'interprétation de ces rapprochements statistiques : en effet, les chiffres du SCEES cités dans cette étude concernent l'ensemble des exploitations de plus d'un hectare, qui englobe donc, dans des proportions qui peuvent varier selon les régions, des exploitations de caractère plus ou moins marginal (12).

Les agrandissements d'exploitation prévus en cours de plan restent limités : en moyenne 3 hectares en 1979 contre 2 hectares en 1978. Ils ne sont importants que pour les exploitations de moins de 20 hectares.

### 2. Unités de main-d'œuvre

La main-d'œuvre recensée sur les exploitations demeure identique depuis plusieurs années : elle est de 1,7 unités de main-d'œuvre (UMO) (13) pour les exploitations individuelles, de 2,7 UMO pour les exploitations en groupement, c'est-à-dire, en moyenne, d'une UMO par 24 hectares de superficie exploitée.

Dans les deux-tiers des cas, le nombre d'UMO est le même en début et en fin de plan ; les éventuelles variations sont généralement inférieures à une UMO.

**Tableau 3. — Comparaison des superficies moyennes (SM) des exploitations par région)**  
(ensemble des exploitations par Plans de développement).

Régions	Rapport nb PL D réal. /nb. exploit. fin 79 (%)	SM (ha) toutes exploit. (1)	SM (ha) PLD (2)	Rapport SM (2)/(1)
Picardie	2,9	50	47	94
Auvergne	2,1	27	52	192
Limousin	2,0	25	54	216
Franche-Comté	1,7	29	49	168
Bourgogne	1,6	38	72	189
Bretagne	1,5	16	26	162
Nord	1,3	23	36	156
Midi-Pyrénées	1,3	23	48	208
Pays de la Loire	1,1	22	38	172
Poitou-Charente	0,9	27	53	196
Lorraine	0,9	31	58	187
Alsace	0,9	11	39	354
Languedoc	0,9	12	49	392
Champagne	0,8	46	67	145
Rhône-Alpes	0,8	15	39	260
Centre	0,7	36	70	194
Basse-Normandie	0,7	20	39	195
Haute-Normandie	0,5	28	44	157
Provence	0,5	12	23	191
Aquitaine	0,5	16	38	237
Ile de France	—	—	—	—
Corse	—	—	—	—
Moyenne France	1 %	23 ha	46 ha	200 %

Source : CNASEA

### 3. Forme juridique des exploitations.

Les exploitations de caractère familial sont prédominantes et le nombre d'UMO n'atteint ou ne dépasse la limite de trois fixée comme maximum pour le calcul des aides que dans 10 % des plans (il s'agit essentiellement de plans présentés par des groupements).

La proportion d'exploitations de forme sociétaire, qui augmentait depuis 1976, s'est stabilisée depuis deux ans à 20 % environ (dont 16 % en GAEC).

#### LE PROFIL DES CHEFS D'EXPLOITATION BÉNÉFICIAIRES D'UN PLAN.

L'âge moyen est relativement bas et tend à baisser encore : il était de 37 ans en 1979, contre 38 ans les années précédentes ; la proportion des jeunes de moins de 35 ans est passée de 44 % à 48 % (de 8 à 10 % pour les jeunes de moins de 25 ans et de 36 à 38 % pour les jeunes de 25 à 35 ans).

La proportion d'exploitations de forme sociétaire, qui augmentait depuis 1976, s'est stabilisée depuis deux ans à 20 % environ (dont 16 % en GAEC).

De même, la proportion d'agriculteurs installés récemment croît régulièrement : 12,2 % sont installés depuis moins d'un an, contre 11,7 % en 1978 et 9,6 % en 1977. Plus du tiers (35,8 %) le sont depuis moins de 5 ans. Parallèlement, la part des agriculteurs installés depuis plus de 10 ans diminue (43 % en 1979). La phase « Plan de développement » semble donc suivre de plus en plus près la phase « Installation ». Une étude comparative de ces données et des dossiers de Dotation à l'installation des jeunes agriculteurs a été entreprise pour mieux cerner ce point.

Le niveau de formation des candidats, surtout des jeunes, est en progression, conséquence de la convergence des dispositions en matière de DJA, d'IVD et de la Prime d'apport structurel : en 1979, 26 % d'entre eux (contre 23 % en 1978) avaient un diplôme de niveau Brevet professionnel agricole (BPA) ou Brevet d'enseignement professionnel agricole (BEPA). Mais 68 % des candidats devaient en principe effectuer le stage de formation complémentaire ; si l'on rapproche cette proportion des 48 % de candidats âgés de moins de 35 ans, on mesure l'effort qui reste à faire pour amener les jeunes agriculteurs à acquérir une formation professionnelle avant de s'installer. Rappelons qu'en ce qui concerne la DJA, il n'y avait encore en 1979 que 45 % des 8 000 bénéficiaires qui possédaient un diplôme de niveau BPA ou BEPA.

#### LE PROFIL ECONOMIQUE DES PLANS

Nous étudierons successivement le montant et la répartition des investissements qui font l'objet des plans, leur mode de financement, et les résultats économiques escomptés au terme de ces plans.

##### 1. Montant des investissements.

Le montant des investissements prévus reste important : 470 000 francs par plan en 1979 contre 443 000 francs en 1978, soit une progression de 6 % en francs courants. L'étude des plans 1979 fait apparaître les caractéristiques suivantes :

**Tableau 4. - Caractéristiques des plans et montant des investissements.**  
Niveau d'investissement par plan (en milliers de F)

	Moins de 200 F	De 200 à 300 F	De 300 à 500 F	Plus de 500 F	Moyenne générale
Proportion des plans (en %)	3,1	14,0	47,3	35,6	100,00
Nombre d'UMO	— de 1,5	1,5	1,6 à 1,8	+ 2	1,9
Superficie initiale moyenne (en ha)	32	37/38	39/44	52/65	46
Investissement par UMO (en 1000 F)	— de 150	— de 200	200 à 250	275 à 320	247,3
Revenu agricole prévu par UMO en fin de plan (en 1000 F)	52 à 55	50 à 52	52 à 53	55 à 57	54,2

Source : CNASEA.

Ces indications statistiques (14) montrent d'une part qu'il y a peu de « petits dossiers » de plans, d'autre part que les projets d'investissements par UMO sont d'autant plus « gros » que l'exploitation est plus importante, bien que le revenu agricole escompté par unité de main-d'œuvre soit sensiblement identique.

## 2. Répartition des investissements.

Selon les orientations de production en fin de plan, les profils économiques des principaux systèmes présentent en 1979 des différences assez peu marquées (cf. tableau 5).

**Tableau 5. - Profil économique des principaux systèmes selon les OTE**

	Orientation en fin de plan							
	Agric. générale	Hortic. maraich.	Viticulture	Bovins-viande	Bovins-lait	Bovins-lt-vde	Ovins-caprins	Porcs
Investissement moyen par plan (en F)	482 000	615 000	491 000	443 000	457 000	456 000	410 000	525 000
Nombre d'UMO	1,9	2,7	2,3	1,8	1,8	2,0	1,7	1,9
Investissement par UMO (en F)	253 000	227 000	213 000	246 000	253 000	228 000	241 000	276 000
Revenu agricole prévu par UMO en fin de plan (en F)	58 400	51 800	61 300	46 600	53 800	48 000	51 700	58 900

Source : CNASEA.

Ici encore, il ne faut prendre qu'à titre indicatif le revenu agricole prévu et ne pas en déduire de comparaisons de « rentabilité » entre les différents systèmes de production.

Les plus « gros » investissements s'observent dans les programmes d'orientation horticole ou élevage de porcs. A l'inverse, les plans « viande » (bovins ou ovins) sont les plus modestes. Ces différences sont atténuées si on ramène ces chiffres à l'unité de main-d'œuvre.

## 3. Mode de financement.

Le financement de ces projets est assuré de plus en plus exclusivement par des prêts spéciaux de modernisation (cf. tableau 6).

**Tableau 6. - Financement des projets**

	1977	1978	1979
Investissement moyen	424 000 F	443 000 F	470 000 F
Part de financement (en %)			
- par subvention	10,6	6,3	3,6
- par prêts spéciaux de modernisation	65,1	71,8	76,1
- par l'exploitant	24,3	21,9	20,7

Source : CNASEA.

En ce qui concerne les subventions en capital, rappelons qu'elles sont actuellement réservées aux bâtiments d'élevage porcin et, dans les zones défavorisées, aux bâtiments pour les bovins et les ovins. Ainsi, la part de l'investissement total couverte par les subventions est respective-

ment de 6,3 % pour l'ensemble des plans « porcs » ; elle est de 9,2 % et 2,7 % pour les plans situés en zones de montagne et dans les autres zones défavorisées.

L'aide de l'Etat consiste essentiellement dans les bonifications des prêts spéciaux de modernisation : il convient de souligner que la subvention équivalente à ces bonifications, calculée pour chaque dossier, ajoutée aux subventions en capital accordées le cas échéant, représente un pourcentage important des investissements :

Ensemble des plans 27 % de l'investis. total (moyenne) :

1 - selon les zones :  
zone de montagne 35,9 % de l'investis. total  
autres zones défavorisées 28,4 % de l'investis. total  
zones de plaine 23,5 % de l'investis. total

2 - selon les types d'orientation :  
productions végétales spécialisées 20 à 26 % de l'investis. total  
productions « bovins » et porcs 27 à 28 % de l'investis. total

## 4. Résultats économiques prévus en fin de plan

Les prévisions économiques figurant dans les plans sont établies, par convention, en francs constants. Le tableau ci-après présente, en milliers de francs, la variation moyenne, pour les deux derniers exercices, des montants de trois critères - produit brut, charges, revenu agricole - prévue sur la durée des plans.

Tableau 7. - Résultats économiques prévus en fin de plan

	Variation du produit brut			Variation des charges			Variation du revenu agricole		
	début plan	fin plan	écart	début plan	fin plan	écart	début plan	fin plan	écart
1978	182	339	+ 86 %	140	245	+ 75 %	42	94	+ 123 %
1979	202	363	+ 79 %	156	260	+ 66 %	46	103	+ 124 %

Source : CNASEA

Les résultats réels montrent que ces prévisions sont en général optimistes : les quelques éléments qui ont pu être rassemblés sur le mode de réalisation des plans indiquent que si les prévisions techniques sont souvent bien suivies, il y a généralement une sous-estimation dans les prévisions des postes de charges. C'est avec prudence que les analyses que l'on serait tenté de faire à partir des résultats économiques prévisionnels dans les dossiers de Plans de développement doivent être abordées. On doit par ailleurs recommander un effort d'objectivité dans l'élaboration des études économiques prévisionnelles des plans, qui devraient servir plus souvent de tableau de bord aux agriculteurs.

### Conclusion

En conclusion de cet examen des principaux aspects de la mise en œuvre des plans de développement en France, on doit observer, que malgré les critiques et les prises de position divergentes du départ au sein de la profession agricole, cette action se trouve maintenant « reconnue », admise au rang de l'arsenal des mesures courantes en faveur des exploitations agricoles.

Cette « reconnaissance » est certes accentuée par la restriction parallèle des autres canaux d'aides notamment en matière de prêts bonifiés.

On reproche à la procédure de mise en œuvre sa lourdeur et sa complexité, qui sont en fait la contrepartie du souci de faire « participer » les instances professionnelles,

souci qui paradoxalement peut aller à l'encontre de celui de faire participer l'agriculteur lui-même, désorienté ou sceptique devant tant de complications...

Complexité du dossier lui-même : la logique du système a poussé à développer l'automatisation des calculs, que permet de mieux en mieux l'évolution des matériels informatiques, mais là aussi il faut garder à l'esprit le souci de porter ces moyens au service de l'agriculteur, sinon que signifierait ce perfectionnisme pour un dossier purement administratif ?

Caractère trop « sélectif » de la mesure : on a pu remarquer tout au long de cette étude la relative stabilité du profil moyen des exploitations touchées, mis à part une tendance continue au rajeunissement des postulants et au rapprochement des phases d'installation et de développement, alors qu'on aurait pu penser voir croître plus nettement la proportion de plans présentés par des exploitations de structure « moyenne ». Cette évolution souhaitable est possible, et on l'observe dans certains départements, mais à condition qu'il y ait précédemment une certaine dynamique départementale.

Et ceci peut être le « mot de la fin » : les plans de développement valent essentiellement par l'usage que l'on sait en faire, et la mesure aura eu comme premier mérite de susciter au niveau du département un mouvement de concertation entre les différentes organisations qui ont à intervenir dans les actions de développement des exploitations agricoles.

### NOTES

1. Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles, institué par la loi de 1962 complémentaire de la loi d'orientation agricole en 1960.

2. La CEE a imposé par une directive de 1975 une différenciation supplémentaire de 2 points en faveur des exploitations des zones défavorisées.

3. Fonds européen d'orientation et de gestion agricoles.

4. Services d'activité agricole de développement, relevant des chambres d'agriculture.

5. Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, organismes conventionnés avec le CNASEA pour la mise en œuvre de différentes actions relevant notamment du FASASA.

6. On évalue actuellement entre 70 000 et 80 000 le nombre d'exploitations qui tiennent une comptabilité sous une forme ou une autre. Selon l'IGER 54 500 exploitations recevaient un conseil de gestion en 1979. Signalons que la tenue d'une comptabilité est pratiquement obligatoire pour les exploitations en Grande-Bretagne, en Hollande, au Danemark.

7. C'est à ce revenu de référence qu'on compare le revenu du travail calculé par unité de main-d'œuvre dans les dossiers de plan de développement : pour que le dossier soit recevable, ce revenu doit être inférieur au revenu de référence en situation initiale ; en prévision en fin de plan il doit être supérieur au revenu de référence augmenté d'un taux de croissance annuel forfaitaire compris entre 0,5 et 1,5 % fixé par la réglementation « pour tenir compte de l'intervention du progrès technique ». Soulignons que les études prévisionnelles sont établies en francs constants.

8. Le décret du 20.02.1974 prévoit que « l'instruction du dossier est effectuée par un organisme agréé par le préfet sur proposition conjointe de la chambre d'agriculture et des organisations professionnelles ou syndicales représentées dans la commission départementale ». Dans pratiquement tous les départements l'organisme désigné a été l'ADASEA.

9. Cf. article de J. SEBILLOTTE dans ce même numéro « Les méthodes d'élaboration des plans de développement ».

10. Ainsi depuis cette date le taux des prêts spéciaux de modernisation a été fixé à 4,5 % en zone « normale » et à 3,25 % pour les zones défavorisées. Le taux des prêts spéciaux d'élevage, accordés hors plans de développement a été porté à 5,5 %, puis à 6,5 % pour les productions animales autres que le porc en février 1979. Le champ d'application des prêts spéciaux d'installation, dont le taux est resté à 4 %, a été plus strictement limité aux investissements propres à l'installation.

11. La référence est extraite des statistiques établies par le SCEES à partir de l'enquête EPEXA 1978.

12. L'article de D. GODARD consacré à la mise en place des plans de développement et ses répercussions analyse la « sélectivité » de cette mesure.

13. Une UMO est définie comme représentant 2 300 heures de travail par an. Par convention, 1 personne physique ne peut représenter plus d'une UMO.

14. Ces indications statistiques émanent d'études économiques prévisionnelles individuelles effectuées en francs constants.