
Suivre les effets de la maîtrise des productions sur les exploitations et les territoires - Les données administratives, outils de gestion ?

Fabrice Guichon, Jean-Bernard Marsat et Philippe Salabert

Dans un contexte de production satisfaisant aux besoins internes à l'Union européenne et de réforme de la politique agricole commune (PAC), les outils de maîtrise des productions agricoles se sont renforcés. Les notions de « droits à produire » (quotas laitiers) et de « droits à prime » (PMTVA : prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, PCO : prime compensatrice ovine...) tendent à devenir des éléments incontournables de l'évolution des exploitations agricoles et sont assimilés à des éléments structurels.

La gestion « administrative » de ces droits en fait un outil d'une politique d'orientation et de gestion de l'agriculture, particulièrement pour les productions animales. Cette gestion, en France, est exercée au niveau départemental et s'appuie sur une structure récente, la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) (encadré 1). Il s'agit de lui donner les moyens de ne pas intervenir « en aveugle ».

Une politique départementale nécessite une base de connaissances pour mesurer des enjeux, préparer des choix et en évaluer les conséquences. Ainsi, analyser les situations structurelles en termes de répartition territoriale et de comparaisons entre les types d'exploitations, et en suivre les évolutions doit être riche d'enseignement sur la dynamique agricole et permettre de tracer des perspectives.

Cette analyse des dynamiques récentes et localisées dispose de peu de données actualisées et suffisamment exhaustives. Une source d'information

annuelle existe cependant : les déclarations relatives aux primes. À chaque demande de droits, pour chaque attribution de prime, des informations générales sont collectées sur les exploitations. Les systèmes informatisés mis à disposition des organismes gestionnaires visent à mobiliser les données plus facilement, à des fins de gestion d'abord et d'information ensuite.

L'idée a été d'améliorer cette mobilisation par une structuration de l'information en vue de l'analyse, par la constitution d'une base de données départementale, commune à plusieurs sources, par l'essai de procédures d'actualisation et d'analyse.

Il était pertinent de réaliser un travail en ce sens dans le Massif central où, globalement, les productions animales contingentées (bovines et ovines essentiellement) pèsent plus de 90 % de la valeur des livraisons agricoles. Le Commissariat à l'aménagement et au développement économique du Massif central, a confié au CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) l'animation d'un travail méthodologique visant à produire un recueil de recommandations. Cette tâche a été menée à bien en association avec le Cemagref (G. Baud, J.-B. Marsat et G. Amon) ; le partenariat des DDAF et des ADASEA de l'Aveyron, du Cantal et de la Creuse, départements pilotes, a permis le test en grandeur réelle et l'enrichissement des éléments de méthode ou de réflexion.

Cet article s'adresse particulièrement aux lecteurs engagés dans la gestion de la politique agricole. Il rend compte de l'opération et présente des exem-

**Fabrice Guichon
et Philippe
Salabert**
CNASEA
Parc technologique
de la Pardieu
10, avenue
Léonard de Vinci
63000 Clermont-
Ferrand
**Jean-Bernard
Marsat**
Cemagref
Division élevages
et territoires
24, avenue des
Landais
BP 50085,
63172 Aubière
Cedex 1

Encadré 1

La CDOA, créée par la loi de modernisation de l'agriculture du 2 février 1995, s'est substituée aux trois commissions existantes : la Commission mixte départementale, la Commission départementale des structures agricoles et la Commission des agriculteurs en difficulté. Elle conserve les missions assignées à ces trois commissions, notamment le contrôle des structures, la politique de modernisation des exploitations et d'installation, et en particulier la répartition ou les transferts de référence de production de lait de vache et de droits à primes dans les secteurs bovin, ovin et caprin. Son avis est requis pour toutes les attributions de droits. Elle définit les catégories d'attributaires.

Elle a eu d'ores et déjà la mission d'élaborer un « projet départemental » pour son agriculture. Ces projets départementaux ont traduit des objectifs relatifs à la population agricole et à ses productions, mais aussi à l'occupation du territoire.

1. Valeur standard de la marge obtenue par une unité de production, telle que 1 hectare de blé ou une vache laitière.

ples et des questions issus des premières réalisations dans les trois départements pilotes. Il n'a pas pour objet de présenter en détail le contenu du recueil de recommandations, diffusé au cours de l'été 1997 mais en présente d'abord un résumé succinct. Puis il en décrit des éléments techniques clés, tels que :

- les difficultés inhérentes à la constitution de la base de données ;
- la question de la définition des « équivalences » entre productions ;
- les représentations géographiques tentées.

Il évoque ensuite les premières utilisations dans les départements pilotes, et les suites envisagées : un travail engagé pour poursuivre la réflexion autour des dynamiques spatiales, les questions d'organisation du travail en DDAF et au sein des ADASEA et, enfin, les perspectives liées aux évolutions de la PAC.

Résumé du recueil de recommandations

■ *Pour un diagnostic périodique et un suivi des effets de la gestion*

... actualiser et compléter les statistiques agricoles départementales

Complétée par les autres sources d'informations (RGA, enquêtes structures, etc.), la base de données constituée vise à refléter au mieux l'agriculture départementale. Quelques éléments peuvent être analysés, en particulier la répartition des droits selon les types d'exploitations et des comparaisons permises par la notion « d'équivalent » : on peut en effet établir à partir de la notion de marge

brute standard¹, une comparaison des différentes productions, fondée sur un critère économique.

Des éléments d'évolution sont aussi approchés à travers des tableaux démographiques, des anticipations sur les droits libérables, un descriptif des exploitations détenues par les jeunes, etc. Les aspects « description de l'existant » sont ainsi dépassés pour s'inscrire dans une intention prospective.

... caractériser les systèmes de production

Ces enseignements généraux sur l'agriculture départementale peuvent être analysés à travers les prismes des systèmes de production.

À partir de systèmes définis localement, en raisonnant sur le pourcentage des unités de gros bétail (UGB) primées ou bien sur la proportion d'équivalents concernés, on peut répartir les exploitations et établir une classification comparable aux OTEX². On peut aussi, entre systèmes, faire ressortir les caractéristiques convergentes ou divergentes, la répartition des équivalents, la place des jeunes ou des anciens, etc. Les responsables départementaux, par leur connaissance plus précise de la réalité, pourront adapter leur politique, une politique uniforme n'atteignant pas toujours les objectifs escomptés. À terme, la mise en évidence des transferts de droits entre systèmes permettra d'identifier les évolutions.

... cartographier la réalité départementale

Le recueil propose enfin des illustrations cartographiques. Les évolutions départementales et, notamment, les transferts de droits à produire intra-départementaux sont mis en évidence par les représentations. Ainsi, la cartographie est à même de faciliter la prise de conscience et de per-

2. Orientation technico-économique des exploitations agricoles.

mettre les décisions. Cette analyse territoriale peut se faire à différentes échelles, la commune ou le canton n'étant pas forcément des bases satisfaisantes. La méthodologie propose des solutions de remplacement, tant sur les zonages que les thèmes à retenir. Cinq thèmes d'analyse sont proposés (occupation du territoire, productions, caractéristiques moyennes des exploitations, dynamisme, évolutions). Ils peuvent être croisés dans une analyse multicritère.

Le recueil ne constitue en aucun cas un modèle figé, mais les recommandations peuvent être adaptées et reprises en fonction des objectifs et des demandes départementales.

Des éléments techniques clés

■ *Réalisation de la base de données : transparence et nécessaire simplification*

L'étape clé est la constitution de la base de données. Les données à collecter proviennent pour l'essentiel des demandes de soutiens reçues dans les DDAF et dans les ADASEA. Plusieurs principes sont à respecter :

- la liste des données à recueillir doit être établie en fonction des objectifs du département ;
- les données à collecter doivent permettre un descriptif suffisamment complet des exploitations, mais il est impératif de limiter les sources d'information. Il faut donc s'interroger sur la finalité souhaitée ;
- les données sont déclaratives et donc non conçues dès l'origine pour être des informations statistiques. Un redressement « manuel » des sources informatiques DDAF et ADASEA est indispensable.

La collaboration entre les organismes DDAF et ADASEA doit être intensifiée afin de redresser les biais des bases statistiques. Le système informatique DDAF (ADAGE), système de gestion informatisé de la première génération, est en cours de révision. PACAGE, un système regroupant différents modules, prend progressivement le relais et devrait permettre une exploitation statistique plus facile. Des obstacles techniques seront ainsi levés, mais le contrôle de la fiabilité des données devra se poursuivre pour en supprimer d'autres.

C'est en particulier le cas des déclarations qui peuvent n'être que partielles et refléter une stratégie de l'agriculteur. C'est aussi le fait que les périodes de déclarations ne sont pas identiques d'une procédure à l'autre. Aussi, entre deux déclarations, des changements peuvent s'être produits dans les exploitations. C'est enfin le fait que la disparition d'exploitations n'est pas spécifiquement gérée par cette source. Par ailleurs, les déclarations ne renseignent pas sur des éléments tels que la main-d'œuvre, la succession, les productions complémentaires (ateliers hors sol ou activités agri-touristiques), les données économiques.

Néanmoins, malgré les limites évoquées, la base de données reste une source d'informations récentes incomparable quand toutes les précautions relatives à sa constitution sont prises.

■ *Mise à jour de la base de données « EA » (exploitations agricoles)*

Constituer une base de données conduit à s'interroger sur sa validité dans le temps. Les départements pilotes, hormis le Cantal, n'ont pas opté pour une mise à jour annuelle. Trois facteurs permettent en effet d'écarter cette hypothèse dans les conditions actuelles :

- le nombre de variables à rechercher est important et le redressement de la base constitue un travail de longue haleine ;
- les évolutions liées aux droits ne sont pas forcément significatives d'une année sur l'autre ;
- une actualisation partielle de la base est possible (cette solution a été expérimentée dans la Creuse avec l'étude des mouvements de PMTVA (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes).

En revanche, une actualisation de la base doit être liée à des événements importants pour l'agriculture (modification du régime des aides, bilan sur le projet départemental...) et il est souhaitable qu'un intervalle maximum (trois années) entre deux mises à jour ne soit pas dépassé (fiche 1).

■ *Une base de comparaison : la notion de « coefficient d'équivalence » entre productions*

La diversité des exploitations et l'intensification plus ou moins marquée des productions ne facilitent pas les comparaisons.

▼ Fiche 1. – Exploitation Agricole.

Fiche Exploitation Agricole

Identification

N° ADAGE N° ONILAIT N° ACS

NOM Prénom(s)

N° de la commune
du siège

Forme juridique Nombre d'associés

Surfaces Date de naissance

SAU
SFP
STH
SCOP
Prime à l'herbe

Cheptel

	Effectif déclaré	Effectif primé	Comp. extensif	Demande	Offre	Référence	Attribution temporaire	Catégorie	Réf. si PAM	Réf. si DJA
Vaches laitières										
Vaches allaitantes										
Bovins mâles 1 ^{re} tranche										
Bovins mâles 2 ^e tranche										
Ovins/caprins viande										
Ovins/caprins lait										
Chevaux										

UGB ICHN Cession reprise
UGB VA

Contrat agri-environnement Référence équivalente

La méthodologie propose, pour chaque production, un coefficient d'équivalence.

Cependant, l'établissement des équivalences entre productions n'est pas simple. Les UGB, critères d'équivalence technique, sont très usités. Ils limitent les comparaisons aux seules productions animales et ont une base zootechnique. Pour étudier l'occupation des territoires par les animaux, le critère peut avoir une utilité. Dans l'optique d'une analyse plus globale, en introduisant une notion économique, la marge brute standard (MBS) peut être un indicateur pertinent. Référence européenne, mais régionalisée, elle autorise des comparaisons fondées sur la valeur ajoutée. Ces données sont réactualisées régulièrement.

Pour les départements supports de notre étude, les principes fondateurs des MBS ont été retenus. Cependant, les moyennes régionales recouvrent parfois des réalités assez différentes. Les MBS des trois régions concernées sont loin d'être homogènes. L'Aveyron, notamment, peut se sentir plus proche des MBS d'Auvergne que de la moyenne de Midi-Pyrénées. Par ailleurs, la spécificité des brebis laitières n'est pas prise en compte par les MBS.

Les départements, dans le même temps, travaillent à la rédaction des projets agricoles départementaux. Les responsables agricoles départementaux souhaitent utiliser des correspondances entre productions au plus près des préoccupations. Chaque département, en s'inspirant de principes économiques, a tenté d'affiner ses propres coefficients d'équivalence. Les correspondances établies sont les suivantes :

– pour l'Aveyron, 1 équivalent = 1 vache laitière = 2 vaches allaitantes = 5 chèvres = 5 ovins lait = 12,5 ovins viande ;

– pour la Creuse, après un travail initial sur une hypothèse de : 1 équivalent = 1 vache laitière à 4 950 l de lait = 1 vache allaitante = 6 ovins = 1 hectare de céréales, ce qui correspondait à une équivalence plus zootechnique qu'économique, le département a finalement adopté : 200 000 l de lait = 70 droits PMTVA = 500 brebis (soit 5 000 l de lait pour 1,75 vache allaitante ou 12,5 ovins viande ;

– pour le Cantal, 1 équivalent = 5 000 l de lait = 2 vaches allaitantes = 16 ovins.

Cette diversité des équivalences, qui a le mérite de refléter les préoccupations départementales, est assez resserrée, mais peut être un facteur limitatif pour une analyse interdépartementale.

Un critère d'analyse parfait n'est pas facile à trouver. Néanmoins, la piste de coefficients d'équivalences, à mi-chemin entre MBS ne prenant pas toujours en compte les contextes départementaux et les coefficients actuellement retenus, semble permettre une analyse des mouvements de droits.

■ Qualifier les évolutions géographiques

Même si les discussions restent largement ouvertes autour du coefficient d'équivalence entre productions, des analyses ont été esquissées, notamment sur le thème de la répartition géographique des exploitations et des productions.

On trouvera d'abord des exemples issus d'une voie d'analyse mono-critère. Devant le foisonnement extrême des critères possibles, la réflexion a mené à hiérarchiser ceux-ci en identifiant cinq « thèmes d'analyse » (occupation du territoire, productions, caractéristiques moyennes des exploitations, dynamisme, évolutions). Pour chaque thème un nombre réduit de critères est proposé. Ces critères sont hiérarchisés en deux niveaux, principal et secondaire (tableau 1 et cartes 1 à 3).

Puis une autre voie a été explorée, celle de l'analyse synthétique multi-critères. Une analyse factorielle a été réalisée par la Division élevages et territoires du laboratoire du Cemagref de Clermont-Ferrand. Elle a porté sur les communes du département du Cantal (dans ce département, les analyses simples, critère par critère, n'avaient pas permis de dégager de grandes tendances territoriales).

Quatre variables ont été retenues pour traduire la « jeunesse » de la population agricole concernée, la taille des exploitations de chaque commune et leur viabilité, la densité de droits à produire et, enfin, la libération potentielle de droits dans les cinq années à venir.

La typologie a abouti à trois grands types de communes vis-à-vis du dynamisme agricole : 62 communes à l'avenir souriant, 88 communes à l'avenir agricole incertain et 109 communes à l'avenir morose.

Thèmes	Objectifs	Critères principaux	Critères secondaires
Occupation du territoire	Caractériser : – la densité humaine agricole de la zone	Nombre d'exploitations au km ²	SAU/surface totale de la zone Taux de boisement
	– la part de l'élevage dans l'agriculture	SFP/SAU	
	– l'intensité d'utilisation de la surface fourragère	Total des UGB/SFP	Superficie toujours en herbe/SFP
	– la densité de droits	Équivalents/hectare de surface agricole utile	—
Caractéristiques moyennes des exploitations	Traduire le potentiel économique des exploitations de la zone	Proportion des exploitations qui ont une taille en équivalents supérieure à la moyenne départementale	Proportion des exploitations qui sont d'une taille en équivalents supérieure au plafond d'attribution retenu par la CDOA
	Mesurer les écarts de superficie entre exploitations	SAU des exploitations de la zone/SAU départementale moyenne	—
Évolution de la zone	Mettre en évidence les transferts de droits intra-départementaux	Volume total des équivalents de la zone en année $n - 2$ ou $n - 3$ /total des équivalents de l'année n	Volume total des références PMTVA (ou PCO, etc.) de la zone en année $n - 2$ ou $n - 3$ /total des références PMTVA de l'année n

SAU : surface agricole utile
SFP : surface fourragère principale

▲ Tableau 1. – Présentation de trois des cinq thèmes d'analyse.

Mais il faut bien mesurer que ce type d'analyse synthétique multi-critères demande un savoir-faire et/ou un apprentissage pour le choix des variables et l'interprétation des résultats. Sa banalisation n'est pas aisée.

Le choix des variables est fonction des contraintes de disponibilité de celles-ci au sein des sources. Le résultat étant une fonction synthétique du

mélange des variables, la qualité du résultat sous cet angle est difficile à apprécier. En régime de fonctionnement courant, elle restera particulièrement de la responsabilité de l'analyste.

Enfin, on ne peut considérer une commune indépendamment de ses voisines, tant pour l'interprétation des résultats que pour l'action (un zonage ne se fait pas en « peau de léopard »).

Carte 1. (en haut) – Répartition des équivalents par hectare de SAU dans le Cantal (données 1994).

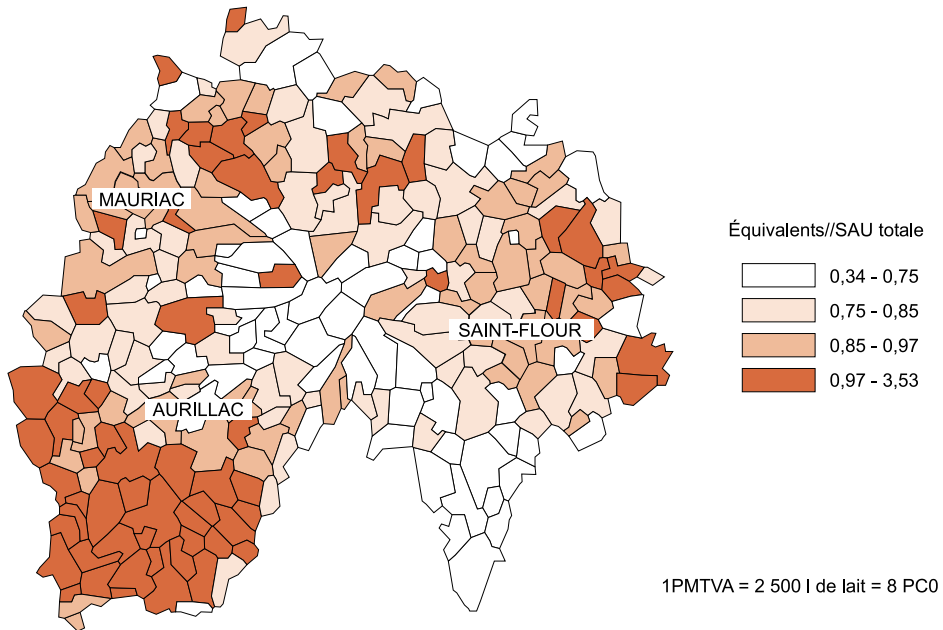
La densité de droits à produire à l'hectare permet de présumer des capacités économiques de l'agriculture de la zone. Pour une analyse exhaustive, il faudrait aussi connaître la superficie moyenne des exploitations. La capacité des exploitations à dégager un revenu devrait s'apprécier avant la surface moyenne des exploitations.

Dans le Cantal, on peut noter que la Châtaigneraie, au Sud-Ouest du département, se distingue assez nettement. La zone centrale du département (cœur du Massif cantalien), ainsi que la pointe Sud-Est (Aubrac) sont par contre beaucoup moins denses en droits à l'hectare.

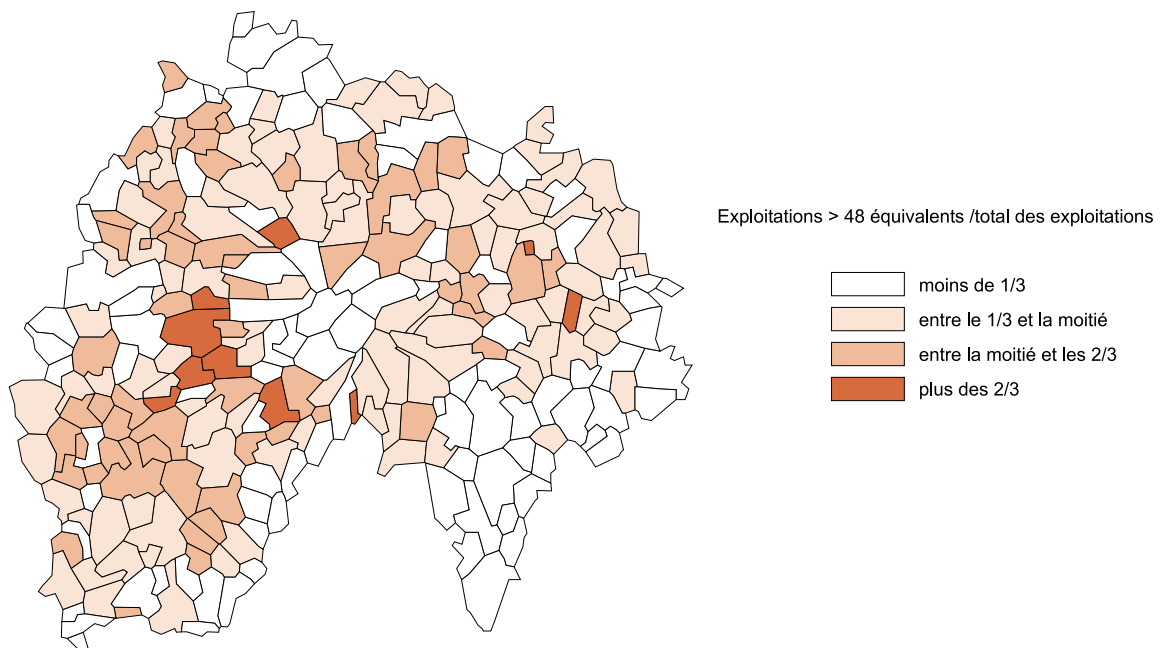
Carte 2. (en bas) – Répartition territoriale des exploitations ayant plus de 48 équivalents dans le Cantal.

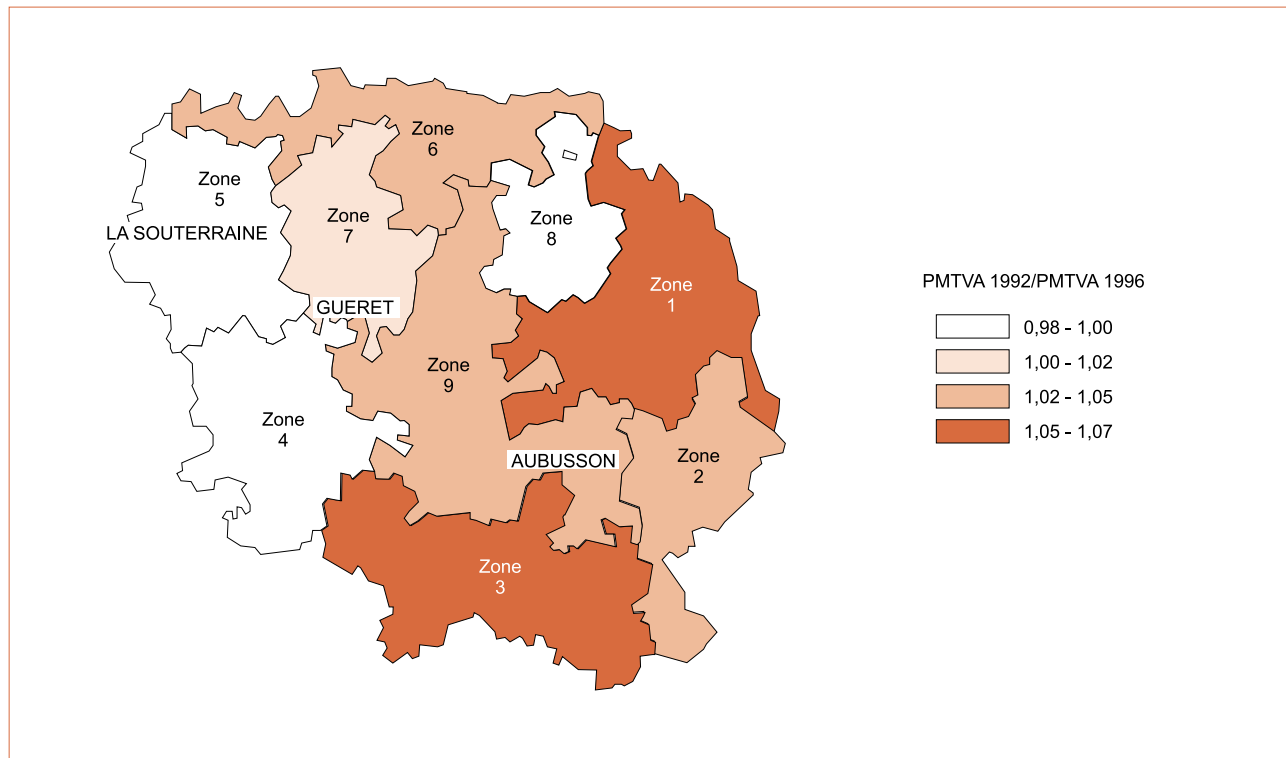
La moyenne des équivalents par exploitation est de 43 dans le département du Cantal. Le niveau de 48 équivalents est une hypothèse de simulation proposée à la CDOA. La carte illustre les restructurations qui seraient à opérer. Dans 40 % des communes, moins de 1/3 des exploitations atteint ce niveau. Seulement 10 communes ont plus de 2/3 des exploitations au delà de ce niveau. Les besoins seraient très importants dans certaines zones. Encore une fois, le cœur du Massif cantalien et l'Aubrac ressortent dans les zones difficiles.

Répartition des équivalents par hectare de SAU dans le Cantal (données 1994)



Répartition territoriale des exploitations ayant plus de 48 équivalents dans le Cantal.





DDAF 23, Réalisation : ADASEA 23

▲ Carte 3. – Évolution des références vaches allaitantes dans la Creuse. Cette carte fonctionne par zones homogènes. Le découpage communal n'est pas l'échelon retenu.

Ces questions d'analyse territoriale par une démarche ou par une autre méritent donc des approfondissements. Une étude complémentaire est en cours, elle est évoquée plus loin.

Quelles utilisations dans les départements tests ?

■ Une constante : une réflexion en conseil d'administration de l'ADASEA

Le conseil d'administration de l'ADASEA est un lieu d'échange pour les organisations professionnelles départementales (syndicats agricole...) entre elles mais aussi avec l'administration (DDAF...) et, souvent, un représentant du Conseil général.

Dans les trois départements de l'étude, les informations et les cartes présentées dans les Conseils ont permis :

- une connaissance plus précise de la répartition des droits à produire entre les types d'exploitation d'une part, et les territoires du département, d'autre part. Cette connaissance souvent intuitive existe plus ou moins. La base de données et la cartographie ont permis de l'étayer de manière fiable et, parfois, de bousculer quelques idées reçues totalement inexactes ;

- une réflexion et un débat sur les effets de la gestion des transferts de droits à prime.

■ Etayer le projet départemental

Dans les trois départements, les cartes issues de la base de données ont servi à étayer le projet départemental, à des degrés divers. Par exemple, pour le Cantal, onze cartes descriptives de l'agriculture illustrent le projet et portent sur les thèmes suivants : répartition des exploitations sur le territoire, installations, modernisation, systèmes de production,

références des exploitations, et densité de droits à produire ou à soutien en équivalents.

■ *L'utilisation des données en CDOA comme outil d'aide au pilotage de l'agriculture*

À l'heure actuelle, le département de l'Aveyron est allé jusqu'au bout de la démarche proposée : l'utilisation des données en CDOA comme outil d'aide au pilotage de l'agriculture.

À titre d'exemple, la CDOA de l'Aveyron utilise les données de l'étude lors des attributions de droits à primes consécutives aux reprises de terre. Un minimum de 70 % de la densité moyenne en droits équivalents de la petite région où se situent les terres est affecté au repreneur. Ces valeurs ont été calculées grâce à la base de données et cartographiées. Ce système permet le maintien d'un certain potentiel économique dans chaque petite région.

Le débat en CDOA, au-delà d'une prise de conscience des effets de la gestion des droits, a largement alimenté la réflexion sur la réforme de la PAC passée et à venir.

Les cartes ont permis de mettre en évidence certains déséquilibres dans la répartition des soutiens.

Des outils correctifs de ces déséquilibres ont ainsi pu être proposés. Autre conséquence positive, des actions de transmission-reprise d'exploitations ont été ciblées sur certains territoires qui, au vu des informations fournies, apparaissent prioritaires. Enfin, au-delà de la CDOA, les cartes et données locales ont largement alimenté la réflexion des comités locaux de développement sur l'avenir des exploitations.

Pour sa part, la DDAF de la Creuse a le projet de constituer un « Observatoire de la mise en œuvre du projet agricole départemental » et notamment d'actualiser la base de données pour l'alimenter.

Dans le Cantal, plus généralement, la DDAF répond à de nombreuses demandes d'études thématiques ou de sorties statistiques et cartographiques.

Quelles sont les suites envisagées ?

■ *Analyses complémentaires*

Sur le plan méthodologique, le travail se poursuit sur l'analyse des modifications territoriales engendrées par la réforme de la PAC. Comment déli-

miter des territoires pertinents ? Comment mieux mettre en lumière les mouvements de droits par un traitement cartographique adapté, à partir des données de la base départementale ?

Le recueil de recommandations propose des solutions : une méthode d'analyse fondée sur l'illustration cartographique des cinq thèmes déjà cités. Toutefois, la méthodologie demeure incomplète sur ce point et de nouveaux outils doivent être recherchés. Pour cela, une étude complémentaire a été confiée au CERAMAC³. Les orientations principales de cette étude sont :

- dégager des territoires agricoles pertinents à l'intérieur des trois départements étudiés (Aveyron, Cantal, Creuse) ;
- observer les mouvements de droits entre territoires ;
- étudier les causes engendrant ces mouvements.

■ *Quelques perspectives*

Le recueil de recommandations publié par le CNASEA en partenariat avec le Cemagref de Clermont-Ferrand donne les bases pour la construction d'un outil d'aide au pilotage de l'agriculture départementale à partir des données administratives. Les évolutions réglementaire et techniques vont à la fois faciliter l'utilisation de cet outil et en accroître l'intérêt.

Sur le plan technique, le déploiement du nouveau système informatique en DDAF (PACAGE) devrait largement faciliter la constitution de la base de données départementale et sa mise à jour. En effet, il est construit autour de deux bases de données liées : l'une sur les exploitants, l'autre sur les exploitations. À chaque individu sera rattaché l'ensemble des dossiers qui le concernent. Ainsi, le travail fastidieux qui était nécessaire jusqu'ici pour rattacher toutes les informations aux exploitations dans les cas de sociétés ou pour tenir compte des transformations d'exploitations en cours d'année devrait être considérablement réduit. La constitution de la base de données et sa mise à jour en seront donc facilitées. La refonte micro-informatique des ADASEA s'inscrit dans une logique identique.

Toutefois, il est probable que PACAGE n'apportera pas de solution pour établir la situation initiale du département (1993 : début de la réforme de la PAC n° 1).

3. CERAMAC : Centre d'études et de recherche appliquées au Massif central, à la moyenne montagne et aux espaces fragiles Université Blaise-Pascal, Département de géographie, 29 boulevard Gergovia, 63037 Clermont-Ferrand Cedex (thèse de Laurence Ulmann sous la direction du Pr Jean-Paul Diry).

Les départements qui souhaitent mettre en œuvre la méthodologie ont intérêt à établir leur situation initiale selon la méthode proposée. Jusqu'à ce que PACAGE soit totalement déployé, la mise à jour annuelle de la base de données avec suivi des exploitations d'une année à l'autre n'est pas envisageable. Elle nécessite un travail trop lourd. En revanche, il peut être préconisé une mise à jour avec un pas de temps de trois ou quatre années. Ainsi, il sera possible d'observer des évolutions significatives dans la répartition des droits entre types d'exploitations ou entre les territoires du département. On peut donc aujourd'hui préconiser la démarche suivante :

- situation initiale (ADAGE) : 1993 ;
- situation 2 (ADAGE) : 1997 ;
- situation 3 (PACAGE) : 1999.

Ainsi, le déploiement de PACAGE va à la fois modifier et faciliter la première partie du travail : la constitution de la base de données départementale sur les exploitations. La deuxième partie du recueil de recommandations relative à l'organisation de l'information pour en faire un outil utilisable en CDOA restera valable même après ce déploiement.

Sur le plan réglementaire, les évolutions vont vers un renforcement du rôle de gestion et d'orientation des institutions, départementales notamment, et une maîtrise accrue de l'information.

La prochaine réforme de la PAC devrait augmenter l'impact des soutiens directs sur l'économie des exploitations : augmentation des primes animales et végétales, création de la prime à la vache laitière, baisse des prix... Le projet de loi d'orientation agricole prévoit d'intégrer davantage les droits à produire ou le soutien dans le contrôle des structures. D'autre part, ce dernier prévoit la mise à jour des schémas départementaux des structures en y intégrant les références de production et de soutien. Enfin, il contient le projet de registre de l'agriculture⁴.

Conclusion

Les attentes de la société à l'égard de l'agriculture et de sa place dans le monde rural évoluent, de même que les attitudes des agriculteurs et de leurs représentants. En témoignent les changements progressifs mais radicaux des politiques agricoles et les propositions pour une action plus territorialisée. Toutes vont vers une plus grande transparence par une vision plus globale de l'exploitation agricole et de ses relations avec l'environnement, de la gestion de l'espace et du territoire, et par une vision plus globale et plus précise également des exploitations dans leur diversité.

Les responsables départementaux (élus agricoles et politiques, administration) concernés sont conduits à faire des choix pour l'agriculture de leur département. Ils ont besoin d'information, fiables et récentes. L'opération présentée ici vise à aider la réflexion et la décision collective en interaction avec le pilotage opérationnel. Elle a produit des éléments de méthode et une illustration de résultats accessibles utilisés dans les départements pilotes. Elle devrait être relayée et prolongée dans plusieurs directions : approfondissements méthodologiques, adaptation-généralisation à d'autres contextes départementaux et adaptation permanente aux évolutions. Mais elle a aussi permis d'explicitier un certain nombre de limites actuelles, ou de contraintes, non négligeables. Celles-ci sont liées, d'une part, à certaines lacunes de l'information disponible et, d'autre part, aux contraintes d'organisation et de quantité de travail nécessaires pour la rassembler, l'épurer et la mettre en forme. Certaines de ces limites seront repoussées par les évolutions prévisibles du contexte ; d'autres nécessitent une forte implication au niveau départemental. Outil de gestion certes imparfait, mais utile, la mobilisation des données administratives a le mérite d'illustrer le besoin d'une réflexion plus générale sur l'organisation de cette gestion et les moyens humains à mobiliser. □

4. On peut également citer l'expérimentation annoncée par le ministre de l'Agriculture, visant à permettre des échanges entre droits à PMTVA et quotas laitiers pour pouvoir respecialiser des troupeaux mixtes lait-viande. Cette expérimentation concerne neuf départements (dont les trois pilotes), elle met l'accent sur la question des équivalences ; c'est une illustration de l'impact et des modalités de la gestion des droits.

Résumé

Les évolutions de la politique agricole commune ont institué des outils de maîtrise des productions animales tels que les « droits à produire » (quotas laitiers) ou « droits à prime » (PMTVA, PCO...). La gestion « administrative » de ces droits en fait un outil d'une politique d'orientation et de gestion de l'agriculture, qui est du ressort de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Cet article rend compte d'un travail méthodologique mené dans le Massif central par le CNASEA en association avec le Cemagref ainsi que les ADASEA et DDAF de trois départements pilotes (Aveyron, Cantal, Creuse). Le but était de produire des recommandations pour mobiliser au mieux les données administratives en département, les analyser en liaison avec les autres sources d'information statistiques, et constituer ainsi un dispositif d'aide à la gestion.

Le recueil de recommandations diffusé à l'été 1997 porte sur :

- la constitution d'une base de données départementale ;
- son utilisation à des fins d'analyse. Cette utilisation se décline en termes de descriptif global de l'agriculture, de tableau de bord pour la gestion des flux de droits, d'analyse par systèmes de production, et d'analyse territoriale.

L'article présente certains éléments techniques-clés tels que les principes et les contraintes de la constitution de la base de données, l'intérêt d'un calcul d'équivalence entre productions, les diverses approches cartographiques. Il informe des suites données réellement dans les trois départements pilotes, et d'une étude complémentaire en cours. Enfin, les perspectives sont esquissées : évolution du contexte politique et réglementaire donnant encore plus d'actualité à ce travail méthodologique, évolution du dispositif informatique en DDAF qui devrait lever certaines contraintes. La mobilisation des données administratives, malgré les limites de celles-ci, offre un potentiel d'aide à la gestion très intéressante, mais coûteuse en temps, d'où la nécessité d'une réflexion sur l'organisation de cette gestion et sur les moyens humains à y consacrer.

Abstract

The evolutions of the common agricultural policy have created tools used for the control of animal productions such as « rights to produce » (dairy quotas) or « rights to bonus » (PMTVA, PCO...). The « administrative » management of these rights makes them a tool for a policy of agricultural orientation and management, which is under the responsibility of the « Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) ». This article describes the methodological study undertaken in the Massif central by the CNASEA together with the Cemagref, as well as the ADASEA and the DDAF of three test departments (Aveyron, Cantal, Creuse). The goal was to come up with recommendations to use at best the department administrative data, to analyze them together with other sources of statistical information, and thus create a system of management aid.

The manual of recommendations published in the summer of 1997 concerns:

- the creation of a departmental database,
- its use for analysis. This use is described in terms of global description of agriculture, of monitoring table for the management of right flows, of analysis by production systems, and of land analysis.

The article presents some key technical elements such as principal and constraints of the creation of a database, interest and ambiguity of a computation of equivalence between productions, and the various mapping approaches.

It then informs on the real consequences in the three key departments and on an additional ongoing study.

Finally, perspectives are drawn: evolution of the political and regulation context which gives even more importance to this methodological study, evolution of the computer system in the DDAF which should raise some of the constraints. The optimal use of administrative data, in spite of their limitations, offers a potential of very interesting management aid, albeit very costly in terms of time, thus the need to think about the organization of this management and about human resources that must be dedicated to it.