



*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.*

# La réussite d'une politique

Interrogations sur les effets sociaux  
des incitations publiques

S. MARESCA

A l'origine de ce travail se trouve l'étude que Patrick Champagne et moi-même avons consacrée aux transformations des processus de succession et d'installation dans l'agriculture bourguignonne (cf. Champagne, Maresca, 1986 ; mais aussi Champagne, 1986 a, 1986 b, 1987, Maresca, 1986). C'est en me chargeant d'analyser plus particulièrement les problèmes d'installation et la façon dont y intervenaient les organisations agricoles et les pouvoirs publics que je me suis trouvé confronté à la question de l'efficacité des actions politiques <sup>(1)</sup>.

Dans cet article, mon propos se limitera aux seules actions incitatives qui sont censées encourager les agents sociaux à adopter certains comportements présentés comme novateurs ou, tout simplement, recommandés "dans l'intérêt général". L'interrogation principale est la suivante : l'action politique contribue-t-elle à modifier le comportement des individus et, s'il est certains changements effectivement observables, en quoi lui sont-ils imputables ? Et dans le cas où son efficacité sociale directe apparaîtrait problématique, n'est-elle pas susceptible d'engendrer d'autres effets, moins immédiats ou alors circonscrits au champ politique lui-même, qui pourraient assurer, à eux seuls, son "succès" politique ? Bref, où et comment se détermine la "réussite politique" ?

Pour aborder ces questions, je resterai fidèle à mon exemple d'origine, dont on pourra voir qu'il suscite des réflexions de portée plus générale. L'article que l'on va lire s'adresse donc à la fois aux lecteurs intéressés plus particulièrement par les problèmes de politique agricole, aux spécialistes des questions d'installation, et aux chercheurs plus attirés par la problématique de l'action politique. J'espère que l'alliage dont est fait ce texte de données empiriques détaillées et de réflexions plus théoriques satisfera la curiosité des uns et des autres.

La politique française d'aide à l'installation dans l'agriculture date de 1973 <sup>(2)</sup>. Pour l'essentiel, et à certaines conditions, l'Etat bonifie des prêts en faveur des nouveaux installés et leur attribue une subvention, la "dotation aux jeunes agriculteurs" (DJA). L'ensemble du dispositif est appliqué principalement par le canal des organisations professionnelles agricoles (OPA).

## LA GENÈSE D'UNE POLITIQUE

*"Force nous est de reconnaître que les jeunes ne sont pas, en 1972, ce qu'ils étaient en 1962. Ils ont plus d'informations, vivent moins isolés, sont peut-être, aussi, plus exigeants. Et surtout, certaines de leurs motivations échappent aux analyses économiques, sociales et même politiques. Comment expliquer, par exemple, que certains d'entre eux quittent l'agriculture, de bonnes exploitations, alors qu'ils ne sont pas assurés de trouver une meil-*

(1) Une première ébauche de ce texte a été présentée au 13<sup>e</sup> Congrès européen de Sociologie rurale (Braga, Portugal, 1986), sous le titre : *L'efficacité d'une politique*. Les importants remaniements et compléments qui m'ont conduit à élaborer la présente version doivent beaucoup aux discussions avec Patrick Champagne, François Féron, François Gouesse, Rémi Lenoir et Bernard Perraud ; qu'ils en soient remerciés. Claude Grignon et Bruno Jobert m'ont fait bénéficier de leurs remarques par écrit. Florence Weber a lu et relu le manuscrit qui, en outre, a été soumis à l'ensemble du Comité de rédaction de la revue lors de sa réunion constitutive du 27 octobre 1987. Je remercie enfin Hélène Rivkine et Pierre Mathal pour leur aide et leurs suggestions.

(2) Si ce type de politique se situe dans le droit fil des directives européennes de 1972 relatives à la modernisation des exploitations, son lancement reste néanmoins de l'initiative de chaque Etat. Sur les diverses politiques nationales en la matière, ou leur absence, dans les autres pays de la Communauté, cf. Bonissol, 1983. Le système français a été partiellement repris en 1981 dans de nouvelles directives européennes.

*leure situation dans d'autres secteurs ? Pourquoi partent-ils ? A quelles conditions resteraient-ils ?" (Jeunes agriculteurs, janvier 1972).*

## Les ambiguïtés d'une revendication syndicale

En décembre 1971, le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) lança, grâce à sa revue *Jeunes agriculteurs*, une enquête nationale pour préparer son prochain congrès. Parallèlement, il commanda à la SOFRES un sondage auprès de mille jeunes "représentatifs de l'ensemble des jeunes agriculteurs français". Cette double initiative se situait dans un contexte de reprise en main syndicale. En effet, l'équipe dirigeante avait dû faire face, au cours des années précédentes, à une forte contestation interne et le dernier congrès, en 1970, n'avait rejeté qu'à une faible majorité le rapport des opposants, intitulé *"Pour un syndicalisme de travailleurs"*. Dès lors, ceux-ci allaient s'organiser au sein du CNJA, puis, en 1974, créer le mouvement concurrent et national des "Paysans-Travailleurs" (3). En 1972, les régions syndicales qu'ils contrôlaient (Ouest, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes) refusèrent de répondre à l'enquête du CNJA, qui ne draina donc que les réponses de 58 départements (sur les 51 385 questionnaires diffusés dans ceux-ci, 9 817 revinrent remplis). Et c'est probablement pour remédier à ce manque prévisible de représentativité, aussi bien statistique que syndicale, que les instances dirigeantes firent appel à un institut de sondage. Les résultats de la SOFRES (4) corroborèrent globalement ceux de l'enquête syndicale selon laquelle plus de 70 % des jeunes interrogés déclaraient vouloir rester à la terre et 87 % demandaient qu'on les y aidât, en raison de la lourdeur des investissements nécessaires, des difficultés pour trouver de la terre et obtenir des prêts. *"Cette concordance confirme que l'orientation actuelle des CDJA et du CNJA correspond à ce que pensent et attendent l'ensemble des jeunes agriculteurs (...). Ceci représente pour nous un appui très fort au moment où nous demandons des aides spécifiques pour l'installation des jeunes"* (CNJA, Congrès 1972, Rapport moral, pp. 4-5).

Dès le 13 janvier 1972, le secrétaire général du CNJA, Louis Lauga, affirmait à la radio qu'il fallait favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. Et dans le numéro d'avril de *Jeunes agriculteurs*, il demandait pour la première fois *"la mise sur pied d'une Dotation nationale pour l'installation des jeunes agriculteurs"*. Début septembre, en prévision de la négociation annuelle avec les pouvoirs publics, il rappelait les revendications adoptées par le dernier congrès du CNJA : *"Créer un statut juridique pour tous les aides familiaux ; mettre en place un Fonds de caution mutuel de garantie ; instituer une aide à l'installation des jeunes agriculteurs"*. La négociation fut couronnée de succès même si la DJA resta, pour l'heure, circonscrite aux zones de montagne.

Au niveau européen, 1972 avait été l'année du lancement d'une politique de modernisation des exploitations agricoles, principalement marquée par la création de "plans de développement" qui réservaient des conditions financières avantageuses aux exploitants présentant un programme d'investissement échelonné sur six ans (5). La logique d'ensemble qui sous-tendait cette mesure avait été rendue publique dès 1968 dans le retentissant "plan Mansholt", lequel fut l'objet de débats syndicaux très durs, particulièrement au sein

(3) Pour une description du conflit et de ses enjeux syndicaux, cf. Gervais, Jollivet, Tavernier, 1976, pp. 501-511, ainsi que Muller, 1984, pp. 146-149.

(4) Je n'ai pas été en mesure de retrouver comment avait été réalisé exactement ce sondage, le CNJA n'ayant pas, semble-t-il, conservé l'annexe technique du rapport de la SOFRES.

(5) Il fallut attendre le décret d'application du 21 février 1974 pour que la directive européenne relative aux plans de développement entrât en vigueur en France.

du CNJA où ils contribuèrent à creuser le fossé entre les deux tendances rivales <sup>(6)</sup>. Les contestataires de gauche condamnaient ce qu'ils considéraient comme un appel officiel à l'élimination d'un grand nombre d'agriculteurs ; mais ils refusaient tout autant la seule logique d'accumulation de capital qui était proposée à ceux qui souhaitaient ou pourraient rester en place : ils revendiquaient une identité de "travailleurs" et non pas de "chefs d'entreprise". A l'opposé, l'équipe dirigeante acceptait la politique de modernisation annoncée, tout en réclamant certains aménagements : le CNJA "*préconise l'aide et l'encouragement à des exploitations modernisées, capables de répondre aux exigences techniques et économiques d'aujourd'hui, et qui puissent, par là-même, promouvoir la responsabilité personnelle de tous les hommes qui y travaillent. On peut considérer que les nouvelles propositions Mansholt vont, avec des aménagements que nous devons y apporter, dans le sens que nous souhaitons. Que ce soit à travers le Plan ou à travers les nouvelles propositions Mansholt, une politique d'installation des jeunes agriculteurs doit, en tout état de cause, être bien définie*" (Jeunes agriculteurs, décembre 1970). Cette dernière revendication apparaîtrait justement comme l'un de ces aménagements destinés à élargir le bénéfice des plans de développement au maximum de jeunes possible : à l'origine, en effet, Louis Lauga suggérait d'attribuer la nouvelle dotation à ceux qui accepteraient de souscrire ce genre de plan (Jeunes agriculteurs, avril 1972), probablement pour rendre cette procédure d'aide à la modernisation plus attractive, plus avantageuse, et en même temps faire des jeunes en voie d'installation ses destinataires prioritaires.

On peut donc voir dans la logique revendicative du CNJA un compromis entre des exigences de modernisation des exploitations et un souci de démocratisation des aides publiques et de redéfinition de leur destination. Dans la mesure où le thème de l'installation permettait de mobiliser les attentes d'une grande partie des jeunes du milieu agricole (que l'enquête syndicale avait eu vocation à faire exister statistiquement et le sondage SOFRES, "scientifiquement") et d'obtenir en leur faveur des subsides nouveaux, il apparaissait comme le thème d'action idéal pour un CNJA à la recherche d'une nouvelle représentativité et de succès syndicaux. Dans ces conditions, il fit de l'installation l'un des mots-clés de son vocabulaire officiel et en usa abondamment <sup>(7)</sup>, au cours des années suivantes, dans un balancement continu entre la recherche de résultats de masse et l'inspiration d'actions plus élitistes.

## Les oscillations des pouvoirs publics

Au premier abord, la politique mise en œuvre par l'Etat se présentait comme un effort pour limiter la baisse du nombre d'installations, voire pour renverser cette tendance. C'était à l'évidence l'objectif de la première forme de DJA, instituée au profit des agriculteurs s'installant en montagne ou dans les zones déclarées "difficiles", là "*où le maintien d'un niveau minimum de peuplement et d'une activité agricole suffisante pour entretenir l'espace naturel n'est pas assuré*" (décret du 4 janvier 1973). Pour autant, cette subvention n'était accessible qu'aux jeunes de moins de 35 ans s'installant sur au moins une SMI <sup>(8)</sup> et avec une formation minimale. Toutes les formes possibles

<sup>(6)</sup> Cf. Muller, *op.cit.* Le CNJA fut la seule grande organisation agricole française à accueillir favorablement les conclusions de M. Mansholt. Les autres se distribuèrent entre l'expression de certaines réticences et l'opposition la plus ouverte.

<sup>(7)</sup> Depuis 1972, la revue *Jeunes agriculteurs* consacre en moyenne un article par numéro aux questions d'installation et leur destine, depuis 1981, une rubrique spécialisée.

<sup>(8)</sup> Surface minimum d'installation : variable d'une région à l'autre, cette norme juridique sert de référence pour l'attribution des aides publiques, mais aussi, depuis 1980, pour la reconnaissance de la qualité d'exploitant agricole.

d'installation en montagne ne se trouvaient donc pas encouragées par ce que le CNJA appelait "*une prime de risque*".

Dès 1974, le syndicat réclama le doublement de la DJA dans les zones déjà délimitées et son extension à tout le territoire national à son montant du moment. Le ministre, Christian Bonnet, ne s'y engagea que l'année suivante, se déclarant d'accord "*sur la nécessité de favoriser l'installation des jeunes, faute de quoi la contraction de la population agricole atteindra des niveaux insupportables pour l'agriculture et la nation*", mais recommandant d' "*aller vers des modalités d'octroi plus sélectives des aides de toute nature (subventions, prêts bonifiés, bourses)*" (discours du 4 juin 1975 devant les journées d'étude du CNJA). Le 6 février 1976, le décret n° 76-129 étendait "*au niveau de la mer*" le bénéfice de la DJA, laquelle avait désormais "*pour objet de faciliter la trésorerie des jeunes agriculteurs pendant les premières années de leur installation*". Si la définition de cette nouvelle finalité offrait aux divers agents chargés d'appliquer la réglementation la possibilité de le faire sous un angle purement technique, économique ou financier, sans plus "*aucune idée d'action directe sur le nombre des installations*" (Sébillotte, 1979, p. 8), les préoccupations démographiques conservèrent leur importance dans les zones "difficiles" et elles continuèrent d'être mises en avant dans la plupart des discours politiques ou professionnels. Le *Bulletin d'information du Ministère de l'Agriculture (BIMA)* lui-même, organe officiel du ministère, fit précéder le détail des nouvelles conditions d'obtention de la DJA d'un long développement sur les inquiétudes inspirées par le faible renouvellement des chefs d'exploitation et sur l'urgence "*d'enrayer un exode rural important*" (27 mars 1976). "*En définitive*, notait en 1979 un haut fonctionnaire en charge de ces questions, *seule la finalité de l'aide est devenue ambiguë, surtout dans le contexte actuel de volonté de 'relance du nombre d'installations'. En zones I et II (c'est-à-dire de montagne et défavorisées), cet objectif est affirmé, explicite. Ailleurs, il s'agit d'aider des agriculteurs qui viennent de s'installer et qui ont des besoins de trésorerie. Ceci est fort subtil et, pour beaucoup d'agriculteurs et de leurs représentants, l'objectif 'démographique' est le véritable objectif, la DJA devant être un des moyens de l'atteindre*" (Sébillotte, *op. cit.*, p. 10).

Dans cette logique, le CNJA réclama bientôt l'assouplissement de la réglementation afin d'augmenter le nombre des bénéficiaires beaucoup plus fortement qu'en 1976 (cf. Tableau 1). De fait, le décret n° 78-125 du 2 février 1978 permit notamment de toucher la DJA en cas d'installation sur moins d'une SMI.

Quelques semaines auparavant, à Vassy, Valéry Giscard d'Estaing avait justifié ainsi la mise en chantier d'une nouvelle loi-cadre d'orientation pour l'agriculture : "*Le moment est venu de stabiliser la population rurale de la France. C'est pour moi un objectif essentiel*" (discours du 16 décembre 1977). Au cours des négociations préparatoires avec la profession agricole, il fut acquis que l'installation des jeunes agriculteurs compterait parmi les objectifs politiques prioritaires reconnus dans le texte, ce qui fut effectivement le cas dans la loi définitivement adoptée le 4 juillet 1980.

A la fin de la même année, Pierre Méhaignerie promit pour le 1<sup>er</sup> janvier à venir une revalorisation de la DJA et, dans la foulée, le décret n° 81-246 du 17 mars 1981 remania la réglementation dans un sens de nouveau plus sélectif : la DJA devrait désormais être demandée avant l'installation, un stage préparatoire d'au moins 40 heures serait imposé aux postulants, tout comme la réalisation d'une "étude prévisionnelle d'installation" (EPI) portant sur les trois premiers exercices comptables. Dorénavant, la politique d'aide à l'installation servit de plus en plus à intervenir sur les conditions économiques et finan-

cières de l'accès au métier. Ainsi, le décret n° 84-778 du 8 août 1984 releva l'âge minimum requis de 18 à 21 ans et, pour les moins de 25 ans, imposa le Brevet d'études professionnelles agricoles (BEPA) ou son équivalent préparé en formation continue (le BPA) comme diplômes minimaux permettant de toucher la DJA. Enfin, lors des dernières journées d'études du CNJA en juin 1987 François Guillaume annonça une nouvelle réforme, rendue effective depuis par le décret n° 88-176 du 23 février 1988, qui remplace notamment le critère de surface par un "critère de revenu" et prévoyant d'exiger dès 1992 le Brevet de technicien agricole (c'est-à-dire un baccalauréat technique).

Tableau 1. La politique d'aide à l'installation en quelques chiffres

	Prêts JA (a)		DJA		Dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture	
	Nbre de nouveaux bénéficiaires	Montant de la bonification (en millions F)	Nombre de bénéficiaires	Montant (en millions F)	Total (en millions F)	Dont part DJA + prêts JA (en %)
1970	Moyenne annuelle : 10 670	?	—	—	18 200	?
1971		?	—	—	17 000	?
1972		282	—	—	19 200	1,47
1973		295	1 178	8,5	22 200	1,37
1974		329	2 878	24	25 300	1,40
1975	12 000	387	3 325	61	31 300	1,43
1976	13 500	475	4 010	83	34 200	1,63
1977	11 700	573	6 638	118	40 400	1,71
1978	13 000	628	7 169	158	47 300	1,66
1979	13 500	704	7 838	180	54 200	1,63
1980	13 500	782	8 190	217	60 800	1,64
1981	15 200	905	9 787	259	70 800	1,64
1982	15 400	1 068	13 534	437	84 300	1,79
1983	15 900	1 169	14 996	692	92 500	2,01
1984	16 200	1 243	13 671	930	99 900	2,18
1985	13 300	1 443 (b)	11 609	1 060	105 800	2,37

Sources : CNASEA, Caisse nationale de Crédit agricole, Ministère de l'Agriculture.

(a) "Prêts jeunes agriculteurs" : crédits bonifiés destinés à aider ceux qui s'installent à reprendre le capital d'exploitation.

(b) Estimation janvier 1986.

Cette sélectivité accrue — objectivement repérable dans la succession des textes réglementaires — n'a cependant pas empêché les différents ministres d'insister encore à l'occasion sur l'importance démographique des aides à l'installation. Particulièrement Edith Cresson qui eut la charge d'honorer la promesse électorale faite par François Mitterrand de doubler la DJA (cf. sa préface à l'ouvrage du CNASEA, 1983). Même Michel Rocard, le plus "exigeant" des ministres de l'agriculture de la gauche en matière d'installation, se félicitait devant le Parlement que *"la politique d'installation (ait) permis de passer de 7 800 bénéficiaires de la dotation aux jeunes agriculteurs par an en 1980, à 13 200 en 1982. Elle doit être consolidée : c'est une des orientations majeures du budget"* (4 novembre 1983). Mais il avait affirmé d'entrée de jeu

devant le CNJA : "Notre succès en ce domaine ne doit pas se mesurer à la fin de chaque année par le nombre de dotations ou de prêts accordés, mais plutôt cinq ans après, par le nombre d'exploitations dirigées par un jeune qui tourne bien, qui progressent et qui s'adaptent au changement (...). Il faut être exigeant vis-à-vis du candidat et de son projet" (discours du 2 juin 1983).

Le décalage apparaît donc important entre la teneur des décrets successifs (de plus en plus orientés vers l'intervention économique, de plus en plus sélectifs dans cette intervention) et celle des discours d'accompagnement, plus flottante, oscillant d'un impératif à l'autre, de la lutte contre l'exode agricole à la modernisation d'un petit nombre d'exploitations. Cette ambiguïté est bien résumée dans les propos que me tenait ce haut fonctionnaire : "Il ne s'agit pas d'installer beaucoup, mais de réussir beaucoup d'installations". Michel Rocard déclarait encore : "Nous voulons des installations nombreuses, mais nous voulons aussi des installations réussies" (devant l'assemblée de la FN-SAFER, le 29 novembre 1983)<sup>(9)</sup>.

Or, à quoi juge-t-on que les installations (et lesquelles ?) sont nombreuses et, qui plus est, réussies ? Ainsi se trouve posée la question des objectifs d'une telle politique et de la mesure dans laquelle ils sont atteints. Question qui, elle-même, conduit à s'interroger sur les critères d'appréciation de l'efficacité des incitations publiques.

## LES EFFETS POLITIQUES

Avant d'évaluer leurs effets sur les phénomènes économiques et sociaux qu'elles sont censées influencer, il importe de prêter attention à certains résultats politiques acquis du simple fait du lancement de telles actions spécifiques, puis de leur développement progressif. Dans le cas présent, la seule décision d'accorder des aides à l'installation introduisit une nouvelle orientation dans la politique agricole. A travers les sommes dépensées, puis les réorganisations administratives, les effectifs des jeunes touchés, se manifeste l'intérêt public accordé à un problème constitué désormais comme politique ou, si l'on préfère, d'"intérêt général".

### L'évidence d'une politique spécifique

Le Tableau 1 donne une mesure de l'effort financier consenti par l'Etat. La forte revalorisation de la DJA entre 1981 et 1982 contribua à gonfler sensiblement ce poste budgétaire ainsi que l'accroissement consécutif (bien que temporaire) du nombre des demandeurs.

Il n'est pas facile de faire la somme des crédits consacrés chaque année à une politique donnée. Dans le cas présent, le montant total de la DJA et la bonification des prêts JA <sup>(10)</sup> n'est qu'une partie du coût financier. Il faudrait y ajouter au moins la part (si elle était connue) de la bonification des prêts fonciers qui bénéficie aux jeunes récemment installés. Sans oublier les crédits

(9) Je n'ai fait ici que donner à voir le flottement et les ambiguïtés aussi bien dans les revendications syndicales que dans la réponse des pouvoirs publics. Une enquête plus approfondie serait nécessaire pour en élucider les ressorts, tant sociaux que politiques. Les oscillations du CNJA ne seraient-elles pas imputables à la concurrence entre diverses fractions du syndicat ou à des changements rapides de conjoncture ? Quant à l'attitude des pouvoirs publics, ne varie-t-elle pas selon l'emprise plus ou moins grande acquise sur le dossier par les services de l'Administration, des organismes spécialisés, ou par l'échelon plus politique du cabinet du Ministre ?

(10) Je remercie Françoise Fournié, du bureau du crédit du ministère de l'Agriculture, de m'avoir communiqué ces derniers chiffres qui ne semblaient pas très répandus.



faudrait y ajouter au moins la part (si elle était connue) de la bonification des prêts fonciers qui bénéficie aux jeunes récemment installés. Sans oublier les crédits destinés à financer les cycles de formation continue qui accompagnent les mesures mises en œuvre (à charge d'évaluer leur part au sein de l'enveloppe "Formation continue, apprentissage et actions éducatives en milieu rural"). A ces dépenses devrait venir s'ajouter encore le manque à gagner engendré par les déductions fiscales, soit 220 millions de francs en 1985 (Cour des Comptes, 1987, p. 30), etc <sup>(11)</sup>.

Ces remarques posent plus qu'un problème de méthode. En effet, l'évidence qu'à partir d'un certain moment l'Etat développe une politique incitative en faveur d'un secteur d'activité particulier vient notamment de la démonstration qu'il consent un effort financier nouveau et spécifique. La présentation avantageuse des moyens de cette politique nouvelle (plus souvent, par exemple, en valeur absolue qu'en valeur relative dans l'ensemble du budget) fait donc partie de son arsenal de légitimation : elle contribue à la faire exister en même temps qu'à faire croire à son importance <sup>(12)</sup>. De la même façon que la dénonciation de l'insuffisance de ces mêmes moyens fait partie des stratégies de pression de ceux qui ont le plus intérêt à en tirer parti.

La gestion de ces crédits a requis la définition de missions nouvelles pour certains organismes pré-existants, principalement le CNASEA (Centre national d'aménagement des structures d'exploitations agricoles, établissement public désormais chargé de payer la DJA) et les associations départementales qu'il contrôle financièrement, les ADASEA (structures professionnelles chargées d'instruire les dossiers de demande). Depuis quelques années, des services de l'Administration centrale se chargent exclusivement des questions d'installation ; les directions départementales y affectent aussi quelques fonctionnaires. Les Chambres d'agriculture embauchent des agents administratifs pour suivre l'ensemble des actions conduites dans leur région. En divers départements se constituent des "Comités à l'installation" regroupant les représentants des organisations professionnelles concernées. Beaucoup d'entre elles attribuent des aides et regroupent leurs initiatives dans des "Chartes à l'installation". Depuis 1984, de nombreux Contrats de Plan entre l'Etat et les Régions comportent un volet spécifiquement consacré à ce type d'actions (cf. *BIMA*, 1063, 21 mai 1984). La diversité des encouragements dispensés d'un département à l'autre fait depuis peu l'objet de rapports et de publications (Laot, 1984 ; *Agri-Sept*, 1984).

La multiplication de ces documents est l'un des signes les plus évidents de l'existence d'une politique spécifique. En réalité, l'usage du mot "installation" et les connaissances sur les phénomènes qu'il recouvre étaient à peu près inexistantes avant 1973. C'est même la création de la DJA qui déclencha la curiosité sur ces questions <sup>(13)</sup>. Depuis, des organisations agricoles <sup>(14)</sup>, des

<sup>(11)</sup> Sur les difficultés de ce genre d'évaluation et leur caractère récent dans les pratiques administratives, cf. Béchet, 1975.

<sup>(12)</sup> Par exemple ici, les chiffres communément diffusés sur les prêts JA se rapportent à l'enveloppe des nouveaux prêts consentis chaque année — qui se chiffre en milliards — et non pas à ce que ces crédits coûtent réellement à l'Etat, c'est-à-dire leur bonification.

<sup>(13)</sup> La première bibliographie spécialisée (APCA, 1978) ne répertoriait qu'une seule référence antérieure à 1973 (un mémoire d'étudiant daté de l'année précédente). Et en 1982, celle du CNASEA (Laroche, 1983) rassemblait 75 titres tous postérieurs au lancement de la politique.

<sup>(14)</sup> Selon la bibliographie du CNASEA, 59 % des études relatives à l'installation était le fait d'organisations professionnelles, 12 % de services administratifs et 21 % d'étudiants (qui, le plus souvent, travaillent directement en relation avec une organisation professionnelle demandeuse). Les acteurs de la politique d'installation sont donc les premiers commanditaires et consommateurs d'investigations sur les conditions d'accès au métier d'agriculteur (71 % des études référencées traitent des agriculteurs récemment installés). Ils conditionnent par là-même l'intérêt pour ces questions contribuant à faire encore plus de l'installation un sujet digne d'intérêt.

services administratifs se sont mis à commander ou à réaliser eux-mêmes des études sur l'installation.

Le service des statistiques du ministère de l'Agriculture (le SCEES) lui-même se préoccupe désormais de couvrir régulièrement ce nouveau champ d'investigation. Les ADASEA, de leur côté, publient chaque année des statistiques sur les jeunes qu'elles touchent. On crée des "observatoires" pour suivre de plus près et en continu les mouvements d'installation, le devenir des exploitants aidés. Certaines caisses de Mutualité sociale agricole commencent à établir, elles aussi, des statistiques d'entrée dans l'agriculture. Les premiers, nous l'avons vu, l'APCA (Assemblée permanente des Chambres d'agriculture) et le CNASEA ont publié des bibliographies, périmées aussitôt parues<sup>(15)</sup>. Les mémoires d'étudiants — et les travaux de chercheurs... — foisonnent sur le sujet. On y consacre des colloques<sup>(16)</sup>, des films<sup>(17)</sup>, des numéros spéciaux de revues, des éditoriaux, des articles.

### Un moyen d'action sur le reste de la politique

Problème dont on parle beaucoup à présent, l'installation des jeunes agriculteurs a depuis l'origine (c'est-à-dire depuis les enquêtes du CNJA de 1972) une signification politique qui n'a fait que croître au fur et à mesure de la mise en œuvre des aides publiques. Considérer l'accès au métier d'agriculteur comme la démarche autonome d'un jeune qui crée son emploi ou son entreprise prend de plus en plus de sens parce qu'ainsi est conçue la politique engagée, politique essentiellement financière à l'appui des jeunes qui investissent. L'installation comme réalité coupée de la succession ou, plus largement, de la continuité familiale<sup>(18)</sup>, doit donc être considérée comme un outil qui permet d'agir sur la politique agricole et d'en tirer parti.

Il peut paraître étonnant, par exemple, que les organisations agricoles d'un département commandent des études statistiques sur l'évolution du nombre des installations dans leur propre zone géographique alors qu'elles sont les mieux placées, grâce à la densité de leurs structures locales, non seulement pour en connaître l'exacte réalité pratique, mais encore pour en élucider les causes. Tout maire, tout président de syndicat local, tout agriculteur même, interrogé sur les familles paysannes de sa commune, est en mesure de dénombrer celles qui auront sûrement un successeur, de préciser quels sont les jeunes qui vont s'installer prochainement et d'expliquer pourquoi, cas par cas. Or, généralement, ce n'est pas ce type de connaissances et de

(15) Celle de l'APCA a déjà été complétée et mise à jour trois fois (en 1980, 1981 et 1983).

(16) Notamment à Poitiers, les 12 et 13 novembre 1984, à l'appel de la Société internationale de droit rural (pour le texte de certaines communications françaises, cf. *Revue de droit rural*, 136, août-sept. 1985). Voir également les journées d'études des 7 et 8 octobre 1986, consacrées par le commissariat général du Plan et l'INRA à la *transmission des exploitations agricoles* (INRA, 1987) ; ou encore le quatrième congrès national de l'Association française de droit rural (17-18 octobre 1986) sur le thème de la *création de l'exploitation agricole* (cf. les compte rendus dans la *Gazette du Palais*, plusieurs numéros en mars et avril 1987).

(17) Cf. notamment : Télé-Promotion-Rurale Grenoble. *L'installation à cœur ouvert*, 1984, ou Mouvement rural de la jeunesse chrétienne (MRJC) des Pays de Loire, *L'installation, ça décoiffe*, 1984.

(18) Les raisonnements actuels en terme d'"installation" n'auraient pas la même efficacité sans l'instauration préalable, dans les années 50, d'un régime de retraite obligatoire pour les agriculteurs, l'extension du bénéfice de la protection sociale, la multiplication des maisons de retraite, bref la mise en place de mécanismes collectifs de prise en charge de la maladie et de la vieillesse qui ont fortement contribué à libérer les jeunes générations de la prise en charge matérielle des parents âgés et de l'obligation proprement morale de reprendre l'exploitation familiale. Les enfants peuvent désormais choisir plus librement leur avenir professionnel et envisager l'éventuelle reprise du métier agricole d'un point de vue nouveau : l'exploitation est-elle économiquement "viable" ? le salariat n'offre-t-il pas plus d'avantages ? etc. (sur toutes ces questions, cf. Champagne, Maresca, 1986, tome 1, pp. 89-92). Pour l'analyse d'un juriste sur les effets de cette coupure installation-succession et sur "les limites des politiques d'installation au regard de la transmission" (p. 157), cf. David, 1987. Quant à la signification sociale de cette conception professionnelle qui voit dans l'installation, acte pourtant purement juridique, une étape décisive qui regrouperait en un seul instant l'adoption du métier d'agriculteur et la création d'une entreprise agricole, cf. Champagne, Maresca, *ibidem*, tome 2, pp. 52-79.

raisons que l'on recherche, mais bien plutôt, tirés des fichiers statistiques préexistants, les chiffres théoriques et globaux permettant d'estimer l'importance de la "relève agricole" et de la comparer au mouvement présumé des départs en retraite. Ces données démographiques, qui n'expliquent rien, qui, au mieux, décrivent sommairement l'évolution en cours, ont cependant une valeur essentielle qui fait que les responsables professionnels s'y attachent plutôt qu'à d'autres approches plus "réalistes", plus fouillées (même si elles restent partielles) : elles servent principalement, pour ne pas dire exclusivement, à étayer des dossiers de demande de financement complémentaire pour les aides à l'installation, des programmes d'action pour les années à venir, etc. Ce qui est en jeu ici, c'est donc le bénéfice qu'il est possible de retirer d'une politique donnée. Cela requiert de faire apparaître les problèmes selon la logique spécifique de cette politique, c'est-à-dire en termes d'installations et de besoins financiers.

Ainsi, tout ce qui est susceptible de favoriser l'accès des jeunes au métier d'agriculteur ou de retentir sur lui prend une importance politique. Et brandir la crainte de voir l'installation menacée devient un moyen de pression chaque fois plus puissant sur les pouvoirs publics. De ce point de vue, le CNJA a probablement obtenu beaucoup plus avec l'inscription de cette priorité dans la loi d'orientation de 1980 qu'avec la création de la DJA. Car ce texte définissait les principales lignes de la politique à venir, c'est-à-dire aussi quels seraient les destinataires préférentiels. Qu'on y reconnaisse les jeunes récemment installés ou en voie de le faire (au même titre que les titulaires de plans de développement) ouvrait à leurs représentants des possibilités renouvelées d'obtenir des avantages de l'Etat. *"Des principes affirmés à la réalité des faits, souvent il y a loin. Mais l'essentiel est néanmoins de faire adopter les principes pour que les faits qui en découlent puissent être mis en œuvre"* (CNJA, Congrès 1980, *Rapport moral*, p. 30).

Or, les faits susceptibles d'en "découler" sont innombrables. J'ai renoncé à faire figurer ici la chronologie détaillée des mesures prises depuis 1973 en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Tout d'abord parce que j'aurais été sûr de présenter un document incomplet ; ensuite parce que mon brouillon comportait déjà plusieurs pages serrées de dates, de références et de chiffres. Le syndicalisme, lui, dresse ce genre de tableau, mais c'est pour démontrer sa force d'intervention ; les pouvoirs publics aussi lorsqu'ils veulent apporter la preuve de l'ampleur des moyens mis en œuvre. Car, à la manière des bibliographies citées plus haut, rétrospectives et compilatoires, cette sorte de bilan a essentiellement une vocation justificatrice, rassemblant pour les besoins de la démonstration des éléments qui n'ont pas toujours été conçus selon la logique spécialisée qui les regroupe après coup. Ce qui m'intéresse davantage, c'est de détailler, sur quelques exemples, comment d'autres dispositifs de la politique agricole se sont trouvés peu à peu modifiés, voire profondément réorientés en fonction des exigences de ce nouveau type d'incitation, au point de contribuer eux aussi activement à son action. Ce qui conduira à repenser la question des moyens, notamment financiers, de la politique d'aide à l'installation.

L'action politique ne peut se développer et obtenir de résultats que dans les domaines de compétence qui lui sont reconnus, c'est-à-dire pour l'essentiel ceux du droit et des finances publiques. Quelle que soit la complexité de ce qui se donne à voir à un moment donné comme un problème, l'intervention politique ne peut y porter remède que s'il se laisse traiter par de nouveaux textes législatifs ou réglementaires, ou l'accroissement, la réaffectation des dépenses publiques. Le fait que l'installation soit devenue une question politique majeure, au contraire, par exemple, de la succession (pourtant traitée de-ci de-là par quelques textes juridiques ou mesures fiscales -cf. Cormorèche, 1987), est exemplaire des limites de l'intervention politique. Au regard des réalités

agricoles actuelles, il est difficile de contester que la "crise" des installations soit avant tout une crise des successions (laquelle est loin de se réduire au problème juridique de la transmission du bien agricole). Pourtant, ce constat est d'une médiocre utilité politique car il ne ménage guère de possibilités d'intervention. Si beaucoup de familles paysannes dissuadent elles-mêmes leurs enfants de rester, si ceux-ci sont de plus en plus attirés par le mode de vie citadin ou le salariat, on voit mal ce que pourraient y faire le législateur ou le gestionnaire des fonds publics, et cela d'autant moins que ces évolutions sont en partie dues à leurs interventions en faveur du "désenclavement des campagnes". La multitude des facteurs en cause, leur caractère diffus ou peu visible, le fait qu'ils exercent leurs effets au sein même de l'intimité familiale, rendent toute action collective et volontariste hors de propos ou trop tardive. Le caractère plus familial ou patrimonial que proprement agricole de ces problèmes de succession rend même improbable la découverte de solutions appropriées aux futurs agriculteurs sans toucher à tout l'édifice du droit des transmissions, ou qui seraient acceptées aussi bien par le milieu agricole que par les autres catégories de possédants <sup>(19)</sup>.

Il ne reste donc plus qu'à agir sur ce qui semble le plus facilement modifiable, et uniquement dans l'agriculture, par des incitations collectives : les conditions d'accès au métier. **Les éléments successifs de la politique d'aide à l'installation ont tous eu pour vocation de revaloriser l'activité agricole et d'en rendre l'accès plus attractif, plus facile, plus avantageux.**

L'année 1973 marqua le véritable lancement de cette politique non seulement par la création de la DJA, mais aussi par le vote, le 17 juillet, d'une loi définissant un statut "d'associé d'exploitation" : *"En créant cette formule de 'noviciat', le législateur espère que le jeune aide familial sera associé plus tôt à la gestion de l'exploitation, participera aux résultats, complètera sa formation, puis au bout de quelques années, s'installera dans de bonnes conditions"* (Garrouste, 1983, p. 144). Or, autant la subvention rencontra un vif succès, incitant en 1976 les pouvoirs publics à en étendre le bénéfice à l'ensemble du territoire national et, en 1978, à en assouplir les conditions, autant le statut d'associé d'exploitation connut peu d'applications pratiques. Cette mise en forme juridique des rapports familiaux — obligeant les parents impliqués à accorder à leur enfant aide familial des congés de formation et à l'intéresser financièrement aux résultats de l'exploitation — instituait des contraintes trop lourdes sans offrir d'avantages suffisants ; elle plaquait sur la réalité familiale du travail agricole une logique trop extérieure, imitée des rapports qui existent entre un apprenti et son patron ; et, surtout, elle prenait trop brutalement la défense de l'aide familial contre ses parents <sup>(20)</sup>. Or, dès 1976, une fois la DJA accessible partout, ceux qui auraient pu être tentés par l'adoption de ce statut virent leur intérêt plutôt dans l'installation proprement dite, gage plus sûr d'indépendance, et le GAEC père-fils <sup>(21)</sup>, reconnu la même année, leur servit pour s'installer dans une relation juridiquement définie avec leurs parents (et, cette fois, avec des avantages notables).

(19) La transmission du capital est souvent une phase critique également pour les PME et beaucoup n'y survivent pas. Ceci tient pour une large part à l'absence dans le droit de la notion d'entreprise, au sens économique. Les Chambres de commerce ou le Conseil économique et social déplorent régulièrement l'insuffisance des dispositifs juridiques ou fiscaux. Pour quelques références d'études récentes sur ces questions, cf. Maresca, 1985.

(20) Inspirée en cela par le CNJA qui s'insurgeait contre *"la situation des aides familiaux faite d'injustice, d'insécurité, d'irresponsabilité et d'absence de rémunération"* (Congrès 1972, Résolution générale, p. 1).

(21) Groupement agricole d'exploitation en commun : formule juridique permettant l'association de plusieurs exploitations. A l'origine, un GAEC ne pouvait être créé entre un père et ses enfants travaillant sur la même exploitation.

Créé par la loi du 8 août 1962, le GAEC est un autre exemple de ces formules juridiques avant tout révélatrices des intentions réformatrices du législateur. De 1966 à 1976, inclus, il ne s'en était créé que 4 232. Développant son action dans toutes les directions à la fois, le CNJA réclama dès 1973 la reconnaissance officielle des GAEC père-fils, tirant argument de ce que, selon les régions, les "associations de fait" (c'est-à-dire parents et enfants travaillant ensemble sur l'exploitation familiale, sans aucune forme de contrat) étaient nettement plus nombreuses que les GAEC. En novembre 1974, il obtint de l'Union des groupements d'exploitations agricoles (UGEA), l'examen d'un premier projet de statut ; en juin 1975, il lui fit de nouvelles propositions et le GAEC père-fils fut reconnu officiellement l'année suivante. Or, c'était l'époque où la loi sur le statut d'associé d'exploitation devenait enfin opérationnelle après une mise en application particulièrement longue. Le CNJA ne se priva pas de dénoncer cette lenteur, mettant en cause l'administration, mais aussi le syndicalisme "ainé" dont l'"immobilisme est très inquiétant" (Journées d'études, juin 1975). Par la suite, le syndicat eut beau tenter de promouvoir ce nouveau statut à coup d'articles, de brochures et d'opérations publicitaires, celui-ci demeura confidentiel, tandis que se développait rapidement le nombre des GAEC : on en comptait 28 270 en 1983, dont 65 % associaient parents et enfants (Rattin, 1986 a).

Dans ce cas, le souci d'un syndicat d'améliorer les aides qu'il a lui-même directement contribué à créer conduit les pouvoirs publics à remanier une réglementation pré-existante et à lui donner une vocation nouvelle, totalement imprévue par ses auteurs. Pour que la DJA puisse être perçue aussi par des jeunes en GAEC, cette formule conçue pour associer diverses exploitations est devenue, en pratique, un nouveau cadre juridique dans lequel formaliser les relations intra-familiales. Et parce qu'elle était beaucoup plus incitative que réglementaire, elle a ruiné du même coup le statut spécialement créé en faveur des aides familiaux. Entre l'échec de ce dernier et le succès actuel de la formule du GAEC associée à la DJA <sup>(22)</sup>, il y a l'autonomie relative de la logique familiale, irréductible au modèle juridique de l'indépendance de ses membres, mais se réappropriant, pour un usage strictement familial et successoral, une formule d'association conçue pour stimuler l'agriculture de groupe. Il y a là aussi les effets des décisions politiques les unes sur les autres, le CNJA ayant été, en l'occurrence, le principal artisan du raté de la loi de 1973, détrônée — grâce à son action — par la modification d'un simple texte réglementaire. Au bout du compte, le GAEC peut être considéré aujourd'hui comme l'un des éléments constitutifs de la politique d'aide à l'installation et les moyens, notamment financiers, destinés à encourager son développement sont à verser en grande partie au compte des aides en faveur des jeunes agriculteurs <sup>(23)</sup>.

Ceci montre encore que les interventions publiques qui jouent de l'incitation plus que de la réglementation, de l'aide financière plus que de la construction juridique sont les plus rentables politiquement, en tout cas les moins

(22) Tout relatif cependant : depuis 1976, les installations en GAEC représentent 26 % de celles qui bénéficient de la DJA, le maximum ayant été atteint en 1978 avec 28,2 % (je remercie Bruno Fustier, du CNASEA, de m'avoir récapitulé ces chiffres). C'est en 1983 que se créa le plus grand nombre de GAEC ; depuis, le nombre des créations est en baisse, celui des disparitions en hausse (cf. Cormorèche, 1987, annexe 6). Actuellement, la proportion d'exploitants en GAEC doit avoisiner 10 % des exploitants à temps complet. Pour une analyse juridique de "Irrésistible ascension des GAEC" (...) liée à la formulation, en droit français, d'une politique d'installation en agriculture" (p. 368), cf. David, 1985.

(23) En 1984, la bonification des prêts aux GAEC coûtait 113 millions de francs. Dans la "Récapitulation des aides budgétaires accordées par l'Etat en faveur des investissements et de la transmission des exploitations agricoles de 1972 à 1986" (Ministère de l'Agriculture, DAFE/MAE, 20 janvier 1986) que m'a communiqué Françoise Fournié, cette somme est, depuis 1985, confondue avec la bonification des prêts JA dans la rubrique : "Prêts spéciaux d'installation".

risquées<sup>(24)</sup>. La présentation des aides à l'installation est d'ailleurs souvent réduite à la DJA et aux prêts JA, dont le succès est le plus massif, le plus voyant (cf. Tableau 1). Et de fait, l'histoire de la politique instaurée en 1973 s'est jouée largement autour de la question du crédit.

### Le crédit d'une politique

La priorité donnée à l'installation a posé sans cesse des problèmes budgétaires dans la mesure où l'Etat se devait d'accroître l'enveloppe des prêts JA alors même qu'il s'efforçait par ailleurs, depuis l'encadrement du crédit en 1969, de limiter le coût de la bonification. Ainsi, d'année en année, le volume des prêts JA faisait l'objet de négociations avec le CNJA et, lors des discussions budgétaires, le ministre s'efforçait toujours de montrer que ces crédits augmentaient en volume plus vite que les autres types de prêts bonifiés, ou continuaient de croître, même faiblement, lorsque les autres stagnaient, voire baissaient. Malgré cela, des files d'attente se créaient dans les caisses de Crédit agricole et, régulièrement, des crédits exceptionnels furent débloqués pour y porter remède. Mais le CNJA revendiquait également le relèvement du plafond des prêts (accordé à plusieurs reprises), tout comme la possibilité de les employer à d'autres fins que la reprise du capital d'exploitation<sup>(25)</sup>. Et il se montra toujours très sourcilieux quant à leur taux, à tel point qu'en novembre 1980, le ministre présentait son maintien à 4 % comme hautement significatif politiquement. Quelques mois plus tard, Edith Cresson le porta à 6 % et réduisit la durée de la bonification ; elle eut beau évoquer la dégradation de la conjoncture économique, faire valoir que les prêts JA avaient été moins pénalisés que d'autres et accroître de plus d'un tiers leur enveloppe pour 1982, le CNJA dénonça violemment ce "*coup bas à la politique d'installation*", organisa des manifestations et obtint très vite que le taux redescende à 4,75 % pour les zones de montagne et défavorisées. En mai 1986, le nouveau gouvernement rebaisa de 2 % les taux en vigueur et, depuis, il a déjà octroyé à deux reprises des remises d'intérêts. Car le taux officiel des prêts bonifiés n'est qu'une indication formelle de leur coût pour les emprunteurs. Dans toutes les conjonctures difficiles, les aides au revenu agricole ont comporté des mesures d'allègement des charges de remboursement dont les jeunes agriculteurs (ou encore les titulaires de plans de développement) ont toujours bénéficié en priorité.

De 1970 à 1984, la part des prêts JA dans l'ensemble des nouveaux prêts bonifiés consentis chaque année est ainsi passée de 9 à 19,6 % ; et elle atteignit 40,8 % en 1986. Leur volume n'a jamais cessé d'augmenter alors que l'enveloppe globale des prêts bonifiés diminue depuis 1982. Une telle progression a requis une réaffectation des ressources disponibles, dont les effets restrictifs se sont fait sentir particulièrement sur les crédits destinés à financer les achats de terre (cf. Hue, 1982). Or, l'accès à la terre a toujours été considéré comme l'un des problèmes majeurs de l'installation ; le CNJA avait même consacré ses

(24) Devant le CNJA qui, lors de ses journées d'études du 2 juin 1983, réclamait de nouvelles mesures en faveur de la pré-installation, Michel Rocard fit une réponse pleine de réserves : "*Je ne dois pas vous cacher que l'élaboration d'un nouveau cadre favorisant la pré-installation pose des problèmes sérieux d'ordre pratique et juridique, notamment pour ce qui est du droit social et fiscal*". Il recommanda d'éviter, en cette matière, le "*juridisme excessif qui a contribué à l'échec du dispositif que prévoyait la loi de 1973 sur les associés d'exploitation*".

(25) Le lancement des plans de développement par les autorités européennes obligea en août 1976 le gouvernement français à restreindre l'usage des prêts JA à la seule reprise du capital d'exploitation (en l'état ou moyennant certaines réparations). Le CNJA n'accepta jamais cette restriction et, depuis lors, il s'appliqua à la faire lever petit à petit. Actuellement, sur les 500 000 francs empruntables, 170 000 peuvent être utilisés à des investissements de modernisation.



journées d'étude de 1973 au thème : "Pour un nouveau droit de la terre. Organiser l'évolution des structures foncières". Aussi cette tendance à la réduction des crédits apparut-elle rapidement en contradiction avec les aides instaurées entre temps, ce qui engendra plusieurs réformes qu'on doit considérer à leur tour comme liées au développement de la politique d'aide à l'installation.

C'est en 1977 que, pour la première fois, le ministre de l'Agriculture ramena les problèmes d'installation aux difficultés d'accéder au foncier. Ce leitmotiv allait ensuite inspirer les discours du gouvernement et du CNJA jusqu'au vote de la loi d'orientation de 1980. Ainsi, le 7 septembre 1978, devant le congrès du CNJA, le ministre déclarait : "Je partage votre objectif de 10 à 12 000 installations de jeunes par an, mais il y a d'une manière générale plus de candidats à l'installation que de terres libres. En ce domaine, le vrai problème, c'est donc le prix et la maîtrise des terres". D'une manière plus générale, la conscience qu'il existait désormais un problème d'installation semble s'être fondée principalement sur deux types de phénomènes jugés alarmants. Le premier était que, sur certaines exploitations pourtant jugées formellement viables, aucun enfant ne voulût rester. "(...) Le nombre des installations n'est pas à la hauteur de ce qu'on espérait, (...) il y a environ 8 % de jeunes en moins chaque année, (...) le vide guette certaines zones. **Pire : certains jeunes qui pourraient s'installer ne le font pas**" (constat des années 70 fait par le CNJA, repris dans CNJA 1983, p. 6). Autrement dit, le problème se posait là où il n'aurait pas dû. Le second phénomène était l'existence de candidats agriculteurs ne réussissant pas à s'installer. Et c'est le second motif d'inquiétude qui prit le dessus dans les discours politiques à partir de 1977, sans que j'aie réussi à déterminer quelles informations, quelles statistiques nouvelles en fondaient l'argumentation, ni même quelle actualité politique ou syndicale (cf. la chronologie publiée dans AFSP, 1987, pp. 600-633). Quoi qu'il en soit, l'excès de demande de terre — même non mesurable, même minime — est par principe digne d'intérêt pour les OPA puisqu'il manifeste que la profession est encore attrayante pour des jeunes issus du milieu ou, plus rarement, venus d'ailleurs.

Le 30 décembre 1977, une loi modifia le droit de préemption des SAFER<sup>(26)</sup> afin de "favoriser l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs". Ces organismes qui n'avaient consacré, jusque là, guère plus de 20 % de leurs rétrocessions à des installations ont, depuis, fait monter cette proportion à 35-40 % selon les années, permettant ainsi près de 1 500 installations ou réinstallations par an de 1980 à 1985, contre seulement 8 750 de 1963 à 1978 (cf. FN-SAFER, 1979, Fraigneau, 1985, et Fontaine, 1982). Par ailleurs, le décret n° 78-123 du 2 février 1978 réaménagea le régime des prêts fonciers bonifiés. Avant cette réforme, seulement 20 % de leur volume était destiné à conforter des installations ; d'ici à la fin de l'année 1978, la proportion avoisina 35 à 40 % (Collet, 1979) et, en 1979, elle atteignit 46 % (BIMA, 22 janvier 1980)<sup>(27)</sup>.

(26) Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural : créées en 1963, ces organismes privés sont chargés d'une mission publique de restructuration foncière.

(27) L'enveloppe des prêts bonifiés ayant été peu à peu réduite et les exploitants incités à se reporter sur des crédits non bonifiés pour les achats de terres, la priorité à l'installation n'a pas manqué de poser des problèmes d'équilibrage politique. Michel Rocard le premier, sans toutefois cesser de privilégier les jeunes dans l'accès au foncier, remit au goût du jour l'agrandissement des exploitations existantes : "Pour que (les) installations soient nombreuses, il faut accepter des installations même sur des structures un peu étroites, dès lors que la qualification et la volonté active existent chez le candidat. Mais la condition du succès durable de ces installations réside dans la possibilité pour ce jeune de pouvoir disposer, par la suite, d'une exploitation à la dimension de ses capacités et de ses besoins. L'agrandissement raisonnable de certaines exploitations constitue le complément nécessaire de la politique d'installation" (discours du 29 novembre 1983 devant la FN-SAFER). Et plus récemment, dans un article du BIMA (1176, 11 février 1987), consacré aux "problèmes de la libération des terres" (c'est-à-dire la perspective prochaine de leur abandon et d'apparition de friches), on trouve incriminée "une politique des structures trop axée sur l'installation" : "La volonté de réaliser des installations à tout prix a fait que, tout d'abord, l'on a installé des jeunes dans des conditions telles que ceux-ci se retrouvent en difficulté et qu'ensuite, l'on a interdit l'agrandissement d'exploitations en limite de viabilité qui auraient pu être valablement confortées" (p. 23 et 24).

La priorité acquise par les jeunes qui s'installent dans l'attribution des crédits fonciers pourrait aisément se retrouver dans d'autres secteurs de la politique agricole. L'exemple le plus récent est celui de la restructuration laitière : il ne s'agit plus ici d'inciter, mais de contraindre les producteurs, non pas à développer, mais à limiter leurs livraisons. Or, la réduction des capacités de production est totalement antinomique de la logique d'expansion qui caractérise l'accès au métier d'agriculteur tel qu'il est encouragé par les pouvoirs publics. L'existence d'une politique spécifique d'installation et l'importance qu'elle a prise ont permis, là encore, au CNJA d'obtenir des conditions particulières en faveur des jeunes (comme pour les titulaires de plans de développement) : conservation du niveau de production de leurs parents et attribution préférentielle des quotas libérés par les exploitants délaissant volontairement le lait.

Finalement, l'ensemble des répercussions — chiffrables financièrement ou non — de la politique d'aide à l'installation sur d'autres pans de la politique agricole conduit à revoir l'interprétation du Tableau 1. Celui-ci faisait, en effet, apparaître les crédits consacrés aux jeunes agriculteurs comme faibles relativement au total des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture. Or, nous venons de voir que d'autres actions publiques s'en étaient trouvées directement affectées, ajoutant ainsi leur propre contribution financière aux sommes déjà comptabilisées. Par ailleurs, le montant ainsi atteint, pour minime qu'il puisse encore apparaître comparé au budget total de l'agriculture, n'en représente pas moins, m'affirmait un haut fonctionnaire, *"quelque chose de considérable quand on le rapporte à la capacité de redéploiement d'un budget ministériel. Le rapport pertinent serait : augmentation des dépenses d'installation/marge de manœuvre du budget de l'agriculture"* (sur ce point, cf. Béchet, 1975, p. 28). Tous ces arguments sont à considérer si l'on veut mieux connaître les processus d'élaboration d'une politique spécifique, mieux délimiter ses contours réels et, par là-même, mieux apprécier ses résultats (28).

## A LA RECHERCHE DES EFFETS SOCIAUX

Il est sûr, en tout cas, que les crédits engagés par l'Etat n'auraient pas suffi, à eux seuls, à faire de l'encouragement à l'installation une priorité de la politique agricole. Il s'agit objectivement d'une politique d'appoint, financièrement légère — même si ses moyens augmentent. Mais elle est lourde de sens politique parce qu'elle représente une intervention publique sur la façon de devenir agriculteur. En imposant des conditions à leur aide, les pouvoirs publics et le OPA contribuent à définir un modèle d'installation et à le faire s'inscrire dans la réalité. A travers les effectifs des bénéficiaires, les sommes dépensées, c'est la valeur de ce modèle qui est censée se trouver confirmée. J'aborderai l'étude de cet aspect normatif des aides à l'installation par l'analyse de deux mesures particulières, moins connues, qui introduira tout naturellement à la question de l'impact sur le renouvellement de la population agricole.

(28) Si la politique agricole française est tenue de se conformer aux règlements européens, elle est également tributaire des arbitrages interministériels dans lesquels les avis du ministère des Finances pèsent lourd. Il faudrait suivre plus en détail le cheminement gouvernemental des réformes successives de la DJA afin de voir si leur sélectivité croissante n'a pas été adoptée en partie sous l'emprise d'impératifs de "rigueur" budgétaire. Il semble, par exemple, que les possibilités actuelles de moduler le montant de la DJA selon de multiples critères, d'ailleurs variables d'une région à l'autre, aient été largement étendues en 1982 à l'occasion du doublement de la DJA afin d'en réduire le coût global : en jouant sur ces possibles variations, le ministère de l'Agriculture n'a finalement doublé que le montant de la DJA maximum, limitant l'augmentation moyenne aux environs de 70 %.



## Des actions pour l'exemple

Hormis la DJA et les prêts JA, les initiatives prises sont restées jusqu'à présent de peu d'ampleur : elles valent en quelque sorte pour l'exemple. Cela tient pour une grande part à la nature des problèmes. Lorsqu'ils jugent nécessaire d'agir sur certains comportements des agents sociaux, ni les pouvoirs publics ni même les OPA ne peuvent réaliser à leur place les transformations souhaitées. S'il n'y a pas assez de jeunes qui s'installent, ce ne sont pas l'Etat ni "la profession" qui pourront le faire pour eux <sup>(29)</sup>. D'autre part, dans bien des cas, l'action politique (y compris lorsqu'elle émane des OPA) vise autant à créer des précédents qu'à transformer directement la réalité sociale (ce qu'elle a rarement les moyens de faire). Dans une initiative politique — même si elle demeure à l'état de test, d'essai pour la forme — il importe de concrétiser une conception des choses, de montrer grandeur nature que celle-ci peut devenir réalité. Ainsi en va-t-il de l'idée, pour l'heure plutôt théorique, que l'une des solutions au manque d'installations dans l'agriculture serait d'encourager des candidatures extérieures au milieu familial ou agricole. Aux familles paysannes dont l'exploitation est viable mais qui n'ont pourtant pas de successeur, il faudrait pouvoir proposer soit des enfants d'autres agriculteurs à la recherche d'une exploitation, soit même des jeunes originaires d'autres milieux. Cette conception a inspiré deux séries d'initiatives : la création de "contrats emploi-formation-installation" et la mise sur pied de "répertoires à l'installation".

Les premiers sont imités des contrats "emploi-formation" élaborés par le ministère du Travail et des formules d'aide aux salariés pour la création d'entreprise. Les seconds sont une formule organisée de "petites annonces" confrontant des candidats à la reprise d'une exploitation et des agriculteurs sans successeur, en passe de se retirer. Mais ces actions incitatives requièrent la réunion d'un nombre tel de facteurs favorables et s'écartent tellement des conditions habituelles, c'est-à-dire familiales, d'installation (cf. Champagne, Maresca, 1986, tome 1), qu'elles n'ont pas engendré beaucoup de réalisations effectives depuis leur mise en place <sup>(30)</sup>. Cependant, même encore en très petit nombre, celles-ci gagnent en crédibilité tout simplement parce qu'elles existent. Devenue réalité, l'idée devient aussi plus convaincante. A partir des quelques cas d'agriculteurs installés de la sorte, les OPA peuvent argumenter qu'un succès plus étendu de la formule ne dépend plus que de l'augmentation des moyens (principalement financiers) mis à sa disposition.

Il est en outre des résultats qui, dès l'application, même embryonnaire, de ces mesures, prennent une évidente importance politique. Si tout repose sur le postulat qu'il existe à la fois des exploitations viables sans successeur et des candidats agriculteurs qui ne trouvent pas où s'installer, il importe de

<sup>(29)</sup> Dès 1979, un responsable du CNASEA, remarquant une diminution du nombre des DJA ainsi que des premiers prêts JA attribués dans certains départements de montagne, notait : *"Les facteurs agissant sur le nombre d'installations sont très nombreux et surtout trop puissants pour que la seule dotation et même les conditions de financement puissent, à elles seules, avoir une action très sensible sur le nombre d'installations"* (Sebillotte, 1979, p. 13). Depuis cette date, le nombre total des DJA accordées dans l'ensemble du pays s'est accru d'année en année (cf. Tableau 1), notamment sous l'effet non négligeable du doublement de la subvention en 1982. Mais l'envolée s'est interrompue en 1984 pour laisser la place à une baisse du nombre des installations aidées ; on n'en compte plus que 10 144 en 1986. La même tendance s'observe au niveau des prêts JA puisque, pour la première fois en 1986, l'enveloppe qui leur avait été initialement réservée n'a pas été entièrement consommée. 140 millions ont été ainsi transférés en cours d'année au profit d'autres catégories de prêts.

<sup>(30)</sup> Selon les derniers chiffres du CNASEA (je remercie Annie Brisson de me les avoir communiqués), les ADASEA tenant un répertoire (soit une soixantaine) totalisaient, à la fin de 1986, un millier d'exploitations disponibles et 3 400 candidats à l'installation. 150 installations avaient été réalisées par ce canal en 1985, 213 en 1986. Pour aboutir à ce dernier résultat, 3 000 mises en relation avaient été nécessaires entre jeunes repreneurs et cédants. L'opération est particulièrement récente puisque les premières initiatives datent de 1983. Dans beaucoup de cas, seuls les contrats de plan Etat-Régions ont apporté les moyens financiers et humains nécessaires à la tenue de ces répertoires.

rendre "visibles" ces deux ordres de phénomènes. Des deux, le premier est le plus difficile à mettre en évidence car la succession se règle le plus souvent localement, entre parents ou entre voisins. Même pour les représentants professionnels ou les techniciens agricoles, il est malaisé de porter ces problèmes sur une scène plus large pour proposer des successeurs venus d'ailleurs <sup>(31)</sup>. De fait, les contrats emploi-formation-installation comme les répertoires sont limités davantage par l'offre d'exploitations à reprendre que par la demande. En revanche, ils ont engrangé un nombre important de candidatures de futurs agriculteurs. En s'allongeant, leur liste rend plus manifeste encore cette contradiction, qui préoccupe particulièrement les OPA, entre le désir de certains de s'installer et l'impossibilité d'y parvenir ; elle donne corps statistiquement, c'est-à-dire par le nombre, à la volonté de devenir agriculteur, laissant supposer que celle-ci se manifesterait plus encore si on l'encourageait davantage. La disproportion entre le nombre des demandeurs et celui des offres d'exploitations contribue donc, dans un premier temps, à mieux démontrer l'urgence de l'action.

En inspirant ces initiatives qui visent à encourager particulièrement ceux qui ont plus de détermination que de moyens, les OPA tendent à faire de l'installation une affaire de détermination, de volonté. Pour le CNJA au premier chef, il s'agit d'une véritable intervention, tout autant idéologique que pratique, sur ce qu'est ou plutôt ce que doit devenir le métier d'agriculteur. Elle-même largement issue des thèses du CNJA, la politique en faveur de l'installation n'est donc pas prioritairement orientée vers la lutte contre l'exode agricole, mais plutôt vers la production et l'imposition d'un nouveau modèle professionnel.

Ce modèle ou plutôt ces modèles <sup>(32)</sup> sont véhiculés en permanence par la presse spécialisée, les discours des porte-paroles agricoles ou les textes de l'Administration. Et il suffit de prêter attention à la chronologie de cette production idéologique pour mesurer combien elle apparaît dépendante du rythme de développement de l'action des pouvoirs publics. Or, cette floraison de discours n'est-elle pas l'un des principaux effets de la mise en œuvre de toute politique spécifique ? On a peut-être plus de mal à distinguer cet effet induit lorsqu'il se développe autour d'une politique "réussie", c'est-à-dire approuvée par ses destinataires. Il semble alors tellement naturel de parler d'une politique qui "marche" que l'on n'aperçoit plus qu'elle "marche" justement parce que l'on parle d'elle. Autrement dit, son efficacité pourrait bien tenir, non pas tant aux mesures effectivement prises, qu'à l'écho produit autour d'elles, à cette multitude d'interventions qui cherchent à en démultiplier l'incidence. D'ailleurs, l'essor de la politique d'aide à l'installation, sous l'influence de son retentissement grandissant dans les milieux professionnels, est le meilleur indice que la principale action d'une politique incitative de ce type est celle qui s'exerce auprès des multiples agents (syndicalistes, journalistes, fonctionnaires, etc.) appliqués à en produire le discours de légitimation, au nom et au-delà de ceux qui ont le plus intérêt à sa réussite, c'est-à-

<sup>(31)</sup> C'est d'ailleurs l'une des fonctions des statistiques et leur utilité. En chiffrant les perspectives de succession et d'installation — d'une manière à la fois anonyme, normalisée ou, du moins, explicitée, donc réutilisable à grande échelle, au siège des OPA d'un département comme dans leurs bureaux parisiens ou au ministère —, les statistiques sortent ces problèmes de leur contexte familial et local, et offrent aux "décideurs" des informations opératoires pour alimenter leur mode de raisonnement et déterminer des décisions qu'ils veulent de "portée générale".

<sup>(32)</sup> Car des variations existent, encore qu'elles se cantonnent aux détails. Soucieux avant tout de l'indépendance des jeunes vis à vis de leur famille, le CNJA, par exemple, a tendance à glorifier les "pionniers", qui s'installent loin des leurs en créant une entreprise de routes piéces (cf. *Jeunes agriculteurs*, 1982). Alors que les responsables de l'agriculture de groupe mettent en garde contre l'"individualisme" (cf. *Entraid'Ouest*, 1984). On pourrait relever d'autres variantes.

dire ses bénéficiaires. Je reviendrai plus en détail par la suite sur cette fonction des incitations publiques que Bruno Jobert qualifie d' "intellectuelle" (Jobert, 1985, p. 666 et 667).

Dès le début de l'année 1974, le CNJA organisa une "Journée nationale des associés d'exploitation" et diffusa à 20 000 exemplaires une brochure sur le même thème. Quand le nouveau statut fut opérationnel, il en assura la promotion par la création d'une dotation de 2 000 francs destinés à récompenser une vingtaine de pionniers chaque année. Le peu de succès de cette formule juridique ne l'incita probablement pas à poursuivre l'opération très longtemps (cette dotation semble avoir été décernée en 1976 et 1977). Mais une nouvelle occasion se présenta bientôt de relancer l'action syndicale dans une autre direction : le 3 février 1977, une circulaire ministérielle définissait les modalités d'application de nouvelles aides (subventions et prêts) destinées à encourager l'habitat autonome des jeunes agriculteurs, déjà expérimentées dans certaines régions l'année précédente. Elles furent revalorisées dès mars 1978, réformées encore en janvier 1981 ; la première enveloppe de prêts s'élevait à 300 millions de francs. *Jeunes agriculteurs* y consacra sa couverture en mars 1977 ("*Décohérence : le coup d'envoi*") et annonça aussitôt le lancement d'une "*bourse à l'habitat autonome des jeunes agriculteurs*" : "*Soyez enfin chez vous ! Pour vous aider à aménager votre propre logement, gagnez 5 000 F grâce à la nouvelle opération CNJA-Mobil*" (*Jeunes agriculteurs*, nov. 1977). Pour donner l'exacte mesure du travail d'information et de publicité fait ainsi autour des décisions gouvernementales, il faudrait encore répertorier les articles, les fiches pratiques publiées régulièrement par la revue, mais aussi par les bulletins internes destinés aux responsables du syndicat, sans oublier les productions du reste de la presse agricole, qui ne manquent pas.

### Le public touché : importance numérique, importance politique

Les quelque 105 000 DJA distribuées de 1973 à 1985 ont concerné tout au plus le tiers des installations effectives au cours de cette période. Le même rapport de 1 à 3 entre le nombre des DJA et le total des installations se retrouve dans notre étude sur les jeunes récemment installés en Saône-et-Loire en 1981 (Champagne, Maresca, 1986, tome 2, pp. 6-50).

Au niveau national, entre 1979 et 1985 — période de plein essor des aides ainsi que des statistiques sur les phénomènes d'installation (Rattin, 1981, 1984, 1986b, 1987) —, les DJA en vinrent à représenter 52,7 % du total des installations, c'est-à-dire une fraction en nette augmentation. Ce résultat est souvent salué comme l'un des signes les plus probants de l'efficacité de la politique mise en œuvre, affirmation qui reste invérifiable. Il est sûr, à tout le moins, qu'une **politique incitative, lorsqu'elle est sélective, est en même temps une politique de dissuasion**. Soit ouvertement, comme dans le cas présent où les responsables syndicaux, administratifs ou politiques déclarent fréquemment ne vouloir aider des jeunes que s'ils sont sûrs de leur succès : "*(...) ce n'est rendre un service à personne que d'aider à s'installer un jeune sur une exploitation sans avenir*" (Henri Nallet, alors ministre de l'Agriculture, lors de la remise de la 100 000<sup>e</sup> DJA, le 13 janvier 1986). Mais la dissuasion opère également de manière ambiante, par le jeu continu et inégal des bénéfices acquis par les uns et refusés aux autres (je reviendrai plus bas sur cet effet d'exclusion). De sorte que le nombre total des installations effectives devient lui aussi en partie le résultat de la politique menée en faveur d'un certain type d'installation. Même si, faute d'informations, on ne peut guère évaluer combien de candidats éventuels à l'installation ont finalement décidé de ne pas persévérer dans leur projet parce qu'ils se savaient exclus des aides ou même trop éloignés des normes professionnelles valorisées par la politique mise en place.

En fait, si l'on considère que, depuis 1981, les destinataires potentiels de cette forme d'aide sont, pour l'essentiel, les fils d'agriculteurs âgés de 21 à 34 ans, c'est à leur effectif qu'il faudrait rapporter le nombre de DJA attribuées chaque année. Je n'ai pu établir les chiffres que pour 1983 (d'après Rattin, 1986c). Cette année-là, 652 000 enfants âgés de 16 à 34 ans vivaient sur l'exploitation familiale ; ils ne représentaient que la moitié du nombre total des enfants d'origine agricole et de la même tranche d'âge, les autres ayant déjà quitté l'exploitation de leurs parents (33). Sur ces 652 000, 389 600 étaient des garçons et, parmi eux, 202 200 avaient de 21 à 34 ans. Dans ce dernier lot, 45,6 % exerçaient un métier non agricole (beaucoup parmi eux seraient donc susceptibles de partir à leur tour dans les années à venir) et seulement 86 075 (soit 42,6 %) travaillaient dans l'agriculture. De cet effectif, il reste encore à enlever les jeunes déjà installés, soit quelque 20 000 individus (34), pour obtenir le nombre des destinataires potentiels des aides à l'installation en 1983, qui s'élève donc à environ 65 000. Seulement 14 996 DJA furent attribuées la même année (35). En d'autres termes, la subvention aurait touché le quart de son public-cible, lequel, on l'a vu, ne représente plus qu'une fraction déjà très réduite de l'ensemble des enfants d'agriculteurs.

Or, si le fait qu'une subvention publique ne touche qu'une minorité suffisait à la remettre en cause politiquement, des dispositifs entiers d'aides se trouveraient condamnés dans tous les secteurs. La plupart des études disponibles sur les effets de la politique agricole montrent, en particulier, que les subsides publics bénéficient généralement à une petite fraction de la population théoriquement concernée, qui tire souvent parti de toutes les aides disponibles et cumule leur bénéfice (cf. notamment Blogowski et al., 1983, et dernière en date, Cour des Comptes, 1987). De plus, par définition, une politique incitative n'interdit à personne de faire ce qu'elle n'encourage pas. L'écart — si difficile soit-il à mesurer — entre le nombre total des installations dans l'agriculture et celui des DJA distribuées dans le même temps suffit à montrer que l'on peut toujours s'installer sans aide. La logique même des incitations publiques — qui ne touchent que des volontaires — suppose que le fait de se mettre sur les rangs des demandeurs est affaire de pure décision personnelle. Ainsi, la médiocre importance relative des bénéficiaires n'est pas nécessairement tenue pour un échec puisque, très souvent, les promoteurs des politiques incitatives tendent à considérer les autres comme des individus qui n'ont pas voulu de leur aide ou qui n'ont pas accepté de faire les efforts requis pour l'obtenir.

En outre, les raisonnements développés pour démontrer les succès d'une politique ou son importance reposent plus souvent, on l'a vu, sur des valeurs absolues (nombre de DJA, enveloppe des prêts JA, etc.) que sur des valeurs relatives (proportion des installations effectives, part dans le budget, etc.).

(33) "Durant la période 1981-1983, 57 % des filles d'agriculteurs âgées en moyenne de 22 ans ont quitté les exploitations, pour 35 % des fils âgés de 24 ans. Par ailleurs, ces taux sont en progression par rapport à la période précédente (1979-1981) où ils atteignaient respectivement 49 % pour les femmes et 32 % pour les hommes. Malgré la diminution sensible des effectifs de jeunes et les difficultés d'emploi non agricole, les départs d'enfants d'agriculteurs sembleraient encore progresser dans les années récentes. Étant donné que dans cette population se recrute la majorité des nouveaux chefs d'exploitation, mais aussi de leurs conjoints, cette situation ne saurait conduire, en l'état actuel des choses, qu'à une diminution accentuée du nombre d'installations, mais aussi à une aggravation du célibat chez les jeunes agriculteurs." (Rattin, 1986c, p. 27).

(34) Entre 1981 et 1983 se sont installés 18 800 fils d'exploitants âgés de 20 à 34 ans (Rattin, 1986c, p. 34). Seulement 2 100 vivaient auparavant hors de l'agriculture.

(35) Bien entendu, cette comparaison ne vaut que faute de mieux. Pour bien faire, il faudrait suivre une cohorte d'enfants d'agriculteurs de la classe d'âge requise afin de dénombrer d'année en année ceux qui choisissent un métier non agricole, ceux qui quittent l'exploitation familiale pour aller s'installer agriculteur ailleurs et ceux qui la reprennent ; dans ces deux dernières catégories, ceux qui s'installent avant 35 ans et, enfin, ceux qui touchent la DJA. Ce travail n'est guère réalisable puisqu'il astreindrait à des observations sur près de quinze ans et nécessiterait la mise en place d'un "observatoire" des installations bien différent de ceux qui existent actuellement, lesquels ne s'intéressent généralement qu'au devenir des installations aidées sur une période beaucoup plus courte.

"En matière d'installation, l'action des pouvoirs publics est sans équivalent dans aucun autre secteur d'activité, mais également dans aucun autre pays de la Communauté. La progression des aides directes à l'installation depuis 1981 en témoigne clairement" (BIMA, 10 septembre 1984). Effectivement jusqu'en 1984, le nombre de DJA versées n'a fait qu'augmenter ainsi que celui des prêts JA, et cela malgré la sélectivité croissante des conditions d'obtention. Si l'on se souvient que la décision d'instituer une dotation à l'installation a été prise sans savoir exactement qui la toucherait, l'afflux des demandes d'année en année n'a pu être considérée que comme un succès par ses auteurs. La démonstration à faire (et qui a été faite) était qu'il existait bien un public pour le bénéfice de cette subvention. Plus ce public s'étendait en nombre, plus convaincante apparaissait la démonstration <sup>(36)</sup>. Le principal succès politique de la DJA réside dans cette rencontre entre une aide et ses bénéficiaires, entre un intérêt politique et un groupe effectif, entre une conception économiquement sanctionnée de l'accès au métier d'agriculteur et des jeunes en mesure de se l'approprier <sup>(37)</sup>.

Par ailleurs, il est jugé de bonne politique de concentrer l'intérêt public sur la minorité des agents les plus réceptifs aux incitations extérieures, sur ceux qui "évoluent" <sup>(38)</sup>. Les gestionnaires des deniers de l'Etat destinés à encourager des transformations de nature économique jugent globalement plus rentable de les réserver à ceux qui assurent déjà la part la plus importante du résultat économique de la branche d'activité concernée. Les aides à l'installation comptent parmi les mesures visant à moderniser l'agriculture et accroître son adaptabilité au marché ; et elles touchent en priorité ceux qui s'installent en mobilisant d'entrée un certain capital économique, synonyme d'équipements modernes et gage de revenus suffisants (cf. Champagne, Maresca, tome 2, p. 99 et 100). C'est de cette minorité outillée que les experts attendent l'essentiel de la production agricole dans les décennies à venir <sup>(39)</sup>. C'est également sur elle que les pouvoirs publics et les OPA comptent peser chaque fois qu'il leur paraîtra nécessaire de réorienter l'activité productive de la branche. Mieux équipés, mieux formés, plus jeunes, les agriculteurs aidés sont supposés également plus réceptifs aux influences extérieures. Conforter cette minorité moderniste et productive est donc présenté comme la méthode la plus efficace pour faciliter à l'avenir le contrôle collectif de la production agricole <sup>(40)</sup>.

(36) De la même façon, ce sont les chiffres, trop faibles, qui eurent raison politiquement du statut d'associé d'exploitation et qui décidèrent de son "échec". Faute de réalisations en nombre suffisant, il resta "lettre morte". Notons, à ce propos, que les appréciations sur l'importance du public touché sont elles-mêmes objet de débats. Il est clair, par exemple, que si le CNJA s'est toujours montré aussi exigeant sur le nombre des installations aidées, c'est que ses objectifs affichés avaient plus valeur de revendication que de prévision. Et, à ce titre, ils n'ont jamais été atteints, même au plus fort de la politique en faveur des jeunes agriculteurs (comparer les chiffres du Tableau 1 à ceux des citations reproduites p. 19 et 27 de cet article).

(37) Sur l'homogénéité préalable de ce public-cible, que le bénéfice des aides publiques ne fait que renforcer, cf. Champagne, Maresca, 1986, tome 2, pp. 6-50.

(38) "(...) Une bonne part des prétendues résistances aux changements provient de l'ignorance dans laquelle sont les principaux intéressés du sens véritable de ces changements et du sentiment d'impuissance et d'abandon qui les saisit. Ce rapport est destiné à faire mieux prendre conscience de la nature et de la gravité du problème agricole, à dénoncer les fausses solutions maintes fois proposées et à recommander les actions capables de favoriser l'évolution en aidant ceux qui évoluent" (Vedel, 1969, p. 6, souligné par moi).

(39) "(La) réduction du nombre d'exploitations agricoles ne met pas en danger, contrairement à ce qu'on peut entendre çà et là, le potentiel agricole et agro-alimentaire de la France. On sait déjà que celui-ci repose, en fait, sur un 'noyau dur' de 400 000 exploitations. (...) A l'intérieur de ce groupe, 380 000 exploitations se partageaient (en 1980) 70 % de la valeur de la production agricole française et 77 % du revenu net qu'elle dégage" (Magimel, 1986, p. 20).

(40) Ailleurs, le même type de logique politique d'ensemble paraît avoir joué contre l'artisanat, dans les différentes branches de production où celui-ci est présent : "(L'artisanat) ne constitue (...) qu'une partie le plus souvent subordonnée de filières de produits car il est limité aux entreprises de petite taille ; il existe donc généralement dans chaque profession un groupe d'entreprises de plus grosse taille qui exercent une hégémonie sans ou contre l'artisanat. Et jusqu'ici, l'Etat a préféré jouer la modernisation avec les grandes entreprises perçues comme seules capables d'assurer des progrès de productivité" (Auvolat, 1985, p. 279).

Il en irait ainsi, assurément, si le bénéfice des aides à la modernisation allait toujours de pair avec l'adoption, par les intéressés, des valeurs modernistes qui en ont inspiré la conception. Si, dans le cas d'espèce, les bénéficiaires de la DJA se révélaient tous être des "créateurs d'entreprise", formés aux techniques modernes de gestion et doués d'un sens permanent de l'adaptation. Nos propres enquêtes ainsi que les appréciations qui circulent couramment dans les milieux administratifs ou professionnels indiquent que ce n'est pas toujours le cas. Certes, en tant qu'aide à la trésorerie, la DJA a un évident pouvoir d'attraction sur tous ceux qui sont préparés depuis longtemps à reprendre l'exploitation familiale, le contexte économique actuel conditionnant de plus en plus souvent la réussite d'une installation à des investissements ou à des dépenses d'importance (ne serait-ce que pour le rachat des parts des frères et sœurs, plus vigilants que par le passé dans le partage d'un patrimoine agricole sans cesse plus important). Hormis les exigences de formation (auxquelles les OPA permettent de s'adapter en douceur), les conditions de surface et d'âge sont le plus souvent déjà réunies par les candidats qui conçoivent leur installation dans une logique, économique et financière, analogue à celle qui inspire la politique d'aide. Néanmoins, entre l'installation modèle et la réalité, il existe bien des accommodements ; la DJA peut aussi s'obtenir pour la forme et elle ne garantit pas toujours contre des échecs ultérieurs <sup>(41)</sup>.

La conscience des incertitudes inévitables qui entourent l'attribution et l'influence de ce type d'aides transparait bien dans la façon dont est posé le problème du vieillissement de la population agricole, c'est-à-dire, plus exactement, dans la façon, très fréquente, dont ce vieillissement est présenté comme un problème majeur des années à venir (cf. notamment Honoré, 1979). S'appuyant sur les projections démographiques disponibles — qui supposent la poursuite des tendances en cours, ignorant du même coup le possible effet des politiques conçues pour les infléchir —, les auteurs de ces exercices de prospective dénoncent généralement comme un danger grave la forte diminution prévisible du nombre des agriculteurs jeunes à l'horizon 2000. Même lorsqu'ils y apportent quelque nuance, ils assimilent l'accroissement de la part des exploitants les plus âgés à la réduction des capacités d'évolution de l'agriculture française. *"Il ne s'agit pas de mépriser la sagesse des anciens. Disons simplement que ce vieillissement prépare mal l'agriculture de demain à la souplesse d'adaptation qu'exigent, dès aujourd'hui, les fluctuations des marchés internationaux, les exigences des maîtres de la distribution alimentaire et les caprices des consommateurs"* (Magimel, 1986, p. 20 <sup>(42)</sup>). Selon les diverses hypothèses et prévisions, les agriculteurs de 55 à 64 ans devraient représenter en l'an 2000 de 30 à 40 % des exploitants à titre principal (cf. notamment Rattin, 1980). Or, si l'on considère qu'ils se seront installés entre 1960 et 1970, qu'ils auront donc traversé la période récente de modernisation accélérée de l'agriculture en réussissant à se maintenir en place, pourquoi faudrait-il leur supposer une rigidité et une imperméabilité aux changements qu'on attribue aux exploitants qui ont le même âge aujourd'hui ? En l'an 2000, toujours selon ces prévisions, 50 à 60 % des agriculteurs à temps complet auront entre 35 et 54 ans. Ceux-là auront acquis leur statut d'exploitant à partir des années 70 et beaucoup auront touché la DJA (pour peu — ce qui est probable — qu'ils se soient installés avant 35 ans et que la subvention ait été maintenue entre temps). Là encore, et moins qu'avant, il n'y a pas lieu de douter de leur modernisme, ni de leur réussite économique, sauf à considérer que la modernisation de l'agriculture s'opère

(41) "(...) Nombre de ces installations en zones difficiles, malgré cette subvention, malgré les conditions de formation qu'elle exige, se sont soldées au bout de quatre ou cinq ans par des échecs" (Magimel, 1986, p. 20).

(42) Je cite cet article abondamment parce qu'il peut être considéré comme exprimant l'opinion du syndicalisme agricole dominant, son auteur étant le directeur de l'agence de presse de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA).



sans ses exploitants. Le catastrophisme des prévisions démographiques est une sorte de fiction qui fait comme si les changements enregistrés n'étaient pas dus à ceux qui les ont réalisés, lesquels ne peuvent que s'en trouver changés à leur tour<sup>(43)</sup>. Dans cette optique, l'agriculture se serait modernisée, mais pas ses actifs, les plus âgés demeurant rétrogrades, seuls les plus jeunes s'ouvrant au progrès. Sans compter que ce pessimisme prospectif nie tout effet aux politiques incitatives qui sont censées pousser au modernisme les agriculteurs de demain.

Cette oscillation d'une vision simplificatrice à une autre semble caractéristique des discours d'inspiration politique. L'impression de contradiction qui s'en dégage n'est peut-être que le produit du rapprochement (logique) de discours qui, d'ordinaire, ne sont pas destinés à être entendus ensemble, ni à la même fin. La noirceur des prévisions vise à imposer la nécessité de l'intervention publique, au risque de nier les évolutions déjà enregistrées aussi bien que l'effet des politiques déjà entreprises. De son côté, l'éclat des bilans des actions politiques passées ou en cours vise à justifier leur mise en œuvre, au risque de leur attribuer la responsabilité des évolutions récentes. Ce second type de déformation des faits est bien évidemment rentable politiquement, tandis que l'oubli dans lequel tombent souvent les prévisions limite l'ampleur du premier risque, celui de faire apparaître inefficaces les interventions publiques<sup>(44)</sup>. Ce jeu alternatif entre pessimisme et optimisme ne pourrait, en tout cas, pas se développer à ce point si les incitations politiques n'étaient pas porteuses avant tout d'une signification symbolique, c'est-à-dire si elles n'avaient pas vocation à produire des symboles — dont l'efficacité sociale ne se manifeste qu'à terme et indirectement — plus souvent que des résultats immédiatement tangibles.

Du fait de l'action publique et du concert de discours qui l'appuie, la minorité destinataire des aides de l'Etat prend une importance qui dépasse largement les limites de ses effectifs. Les bénéficiaires de la DJA n'incarnent pas seulement, pour leur compte personnel, la rencontre profitable entre une trajectoire professionnelle qui avait déjà de bonnes chances d'aboutir à une installation dans l'agriculture et un encouragement collectif qui vient conforter celle-ci en la rendant plus avantageuse encore ; ils sont élevés à l'état d'exemples pour les autres. Peu importe alors que la politique menée soit responsable des qualités célébrées chez ceux qu'elle encourage ou que ceux-ci se soient distingués précisément pour les qualités qu'ils présentaient déjà par eux-mêmes : le principal est acquis dans cet acte sélectif qui sépare les élus des autres et qui les consacre comme modèles pour tous.

L'importance politique de cette consécration est attestée par l'intense travail de description de son public qui accompagne toute politique incitative. Il

(43) J'ai déjà relevé cette tendance à la négation des transformations effectivement survenues dans la façon dont est communément affirmée la nécessité de former "de l'extérieur" les jeunes agriculteurs aux règles de l'économie, comme si leur propre famille en était incapable, comme si elle n'avait pas dû les apprendre elle-même, en pratique, pour se maintenir dans l'agriculture (Champagne, Maresca, 1986, tome 2, pp. 70-72). Dans cet exemple, la contradiction se trouve encore renforcée par le fait que les formations continues — qui assurent l'essentiel de la mise à niveau des candidats à la DJA — n'étant pas prises en compte dans les statistiques générales sur le niveau de formation des Français (hormis pour les salariés), celui des agriculteurs, même des plus jeunes, continue d'apparaître globalement inférieur à celui des autres catégories socio-professionnelles, ce qui justifie en permanence l'urgence reconnue publiquement au problème de la formation en agriculture et l'élévation continuelle des exigences de la profession en la matière.

(44) Le travail de prévision — si technique soit-il pour ses auteurs — concurrence directement le jeu politique de définition des fins et des moyens pour les atteindre, dans la mesure où la prospective peut, à tout moment, servir de référence pour apprécier l'efficacité des actions publiques. Il entre donc dans le jeu politique de douter des prévisions ou d'attribuer à leur logique propre, plus ou moins flatteuse, les "erreurs" éventuellement enregistrées après coup dans la conduite des affaires publiques. Plus généralement, la concurrence pour imposer ou contester le bien-fondé des interventions politiques passe par la manipulation des éléments de description des réalités sociales susceptibles d'être politiquement transformées. Pour un témoignage désabusé sur les résistances des gouvernants à la mise en œuvre d'un système de prévision économique et sur le formalisme des travaux de planification, voir le livre d'un ancien directeur général de l'INSEE, au titre éloquent : *Programmer l'espérance* (Gruson, 1970).

ne s'agit pas là seulement de vérifier que la destination des aides est conforme à la réglementation élaborée pour l'occasion. En se concentrant sur ceux qui répondent favorablement aux incitations publiques, il s'agit, plus fondamentalement, de justifier les avantages qu'ils en retirent et de montrer en quoi ils étaient ceux qui méritaient le plus l'intervention de la collectivité. Ce double souci de justification — justification de l'aide et de sa logique sélective, justification des qualités des bénéficiaires — appelle un travail d'information de plus en plus restrictif. Il suffit de reconstituer la bibliographie des études statistiques officielles sur le thème de l'installation <sup>(45)</sup> pour constater que l'on est passé de travaux portant sur l'ensemble des "entrées dans l'agriculture" — qui contribuèrent à démontrer la gravité du problème du "remplacement des chefs d'exploitation" (Gagey, 1979 ; Rattin, 1980) —, à des enquêtes prenant en compte spécifiquement l'acte d'installation (Labat, 1982 ; Rattin, 1981, 1984, 1986b, 1987), puis à des études consacrées uniquement aux agriculteurs de moins de 35 ans (Rattin, 1986c), enfin aux seuls bénéficiaires de la DJA (Rattin, 1986d). La littérature administrative ou professionnelle s'est elle aussi concentrée de plus en plus sur l'analyse du "profil du jeune agriculteur", c'est-à-dire de l'exploitant installé avec le bénéfice de la DJA (dans le même temps où les autres formes d'installation demeurent mal connues, quand elles ne sont pas tout simplement ignorées). L'assimilation est devenue à ce point fréquente entre "installation" et bénéfice de la DJA qu'il est désormais habituel d'employer un terme pour l'autre sans plus ressentir le besoin de signaler cette confusion : *"Plus de 13 000 installations ont été réalisées en 1984. Nous serons probablement en dessous de 10 000 pour 1986. Si l'on voulait renouveler le nombre d'actifs agricoles, il faudrait installer 20 000 jeunes par an"* (interview de Michel Tesseydou, président du CNJA, dans la revue *Paysans*, juin-juillet 1986).

La notion d'"installation" — concept sur mesure pour l'intervention collective dans les processus de succession (Maresca, 1986) — devient ainsi chaque fois plus synonyme d'installation "modèle". En l'incarnant, le public bénéficiaire de la DJA atteste de sa valeur et prend lui-même, de ce fait, une valeur exemplaire que l'intense travail de consécration conduit autour de lui s'efforce d'imposer à tous les agriculteurs actuels et à venir. Par cette publicité, les promoteurs de cette politique espèrent gagner ceux qui sont déjà préparés à se conformer au modèle proposé ou, du moins, les confirmer dans leur option professionnelle afin que *"le déclin des effectifs ne s'accompagne pas d'un 'écrémage' trop important des meilleurs éléments"* (Séverac, 1979, p. 27). Quant aux autres, la sélectivité du modèle et l'exclusivité de l'intérêt collectif qui lui est porté sont censés les décourager d'opter pour l'agriculture, si tant est que leur situation familiale ou économique ait pu les faire hésiter jusque là.

L'intérêt sélectif qui a contribué, ces dernières années, à faire de l'installation un problème politique majeur ne doit pas faire oublier que la perspective de voir un enfant embrasser le métier d'agriculteur ne concerne plus désormais qu'une minorité de familles paysannes (cf. Rattin, 1986c). Ainsi, dans l'échantillon représentatif des ménages agricoles bressans dont le chef avait, en 1984, entre 50 et 65 ans, nous avons pu estimer que l'installation éventuelle d'au moins un descendant avait été envisagée (qu'elle ait été suivie ou non d'effet) dans tout au plus un cas sur trois, plus probablement dans un cas sur quatre (cf. Champagne, Maresca, 1986, tome 2, p. 1). Par conséquent, l'étude de l'impact des incitations politiques doit également s'attacher à identifier ceux qu'elles ne touchent aucunement, soit que le comportement encouragé publiquement ne les concerne pas, soit qu'ils l'aient déjà adopté, mais autrement, ou sans ressentir le besoin d'un appui de la collectivité, voire en le

(45) Telle qu'en donne une idée la série des *Cahiers de statistique agricole*.



refusant. S'agissant du processus d'installation, le premier type d'"indifférents" semble être le plus largement répandu, et de loin, parmi les enfants d'agriculteurs. C'est du moins ce qui ressort de notre étude sur le rapport aux organisations professionnelles des jeunes récemment installés en Saône-et-Loire (*ibidem*, tome 2, pp. 5-50). Celle-ci reposait sur l'analyse secondaire d'une enquête postale adressée en 1981, par le biais des OPA du département, aux exploitants installés à moins de 35 ans la même année ou très peu avant (cf. Loyat, 1984). Or, bien que ce questionnaire n'ait prévu aucune non réponse aux questions posées, il nous permet de faire apparaître une forte corrélation statistique entre le non bénéfice de la DJA et l'absence d'intérêt pour les OPA, c'est-à-dire en l'occurrence le fait de ne pas répondre aux questions sur leur action en faveur de l'installation. Insensibles aux aides publiques (ou refusant leurs conditions), indifférents aux OPA, ne répondant pas davantage aux questions sur leur âge à l'installation, leur mode d'installation, les éventuelles difficultés rencontrées, n'ayant aucun "projet" formalisé, ces nouveaux agriculteurs manifestaient avant tout de la sorte que les organisations professionnelles leur étaient étrangères, qu'elles n'avaient donc rien ou presque à voir avec leur trajectoire personnelle. On peut supposer sans grand risque que ce type d'indifférence aurait été beaucoup plus répandu parmi ceux qui n'ont pas répondu au questionnaire (soit environ la moitié de la population destinataire) et plus encore parmi ceux qui n'ont même pas été interrogés parce qu'ils s'étaient installés à plus de 35 ans.

## Une incitation à devancer l'inéluctable

Une politique incitative comme celle-ci agit doublement : elle définit une ligne de partage entre les individus et elle s'applique à lui donner une consistance réelle. Ici, elle décrète qui mérite d'être encouragé à devenir agriculteur et qui ne le mérite pas. Aux heureux élus — qui sont aussi ceux dont les chances d'accès au métier étaient d'emblée les plus élevées <sup>(46)</sup> —, elle réserve toutes les aides ; pour les autres, elle ajoute aux facteurs objectifs qui auraient dissuadé la plupart de reprendre une exploitation, la réprobation collective et le handicap supplémentaire que représente le refus de toute aide. Ce coup de pouce politique, qui encourage ce qui s'annonce le plus probable et qui se désintéresse de ce qui semble déjà compromis <sup>(47)</sup>, ne fait probablement que redoubler l'évolution en cours, contribuant donc seulement à faire advenir (éventuellement plus vite) ce qui avait les plus grandes chances de se produire <sup>(48)</sup>. Il n'est pourtant pas sans effets propres. Tout d'abord, la réglemen-

(46) Hormis les plus riches qui n'ont droit à aucun encouragement public : la DJA est refusée au-delà de 80 hectares ou de trois fois la SMI.

(47) Notons que la logique du mérite qui guide l'attribution des aides tend à gagner la vision que l'on se fait du processus social à encourager. Une fois un seul mode d'installation publiquement valorisé, toutes les autres façons d'entrer dans le métier passent pour de pâles imitations, voire des ratés : on suppose que si certains s'installent encore "autrement", c'est faute d'avoir réussi à le faire comme il faudrait. Quant à la multitude des enfants d'agriculteurs qui s'orientent vers d'autres activités professionnelles, on en vient à penser qu'ils n'ont tout simplement pas réussi à s'installer (comme si l'envie leur en était venue à tous) et qu'il suffirait de leur vanter les avantages du métier ou de les aider à l'adopter pour leur faire changer d'avis. Pour ceux qui encouragent l'installation de cette façon, un fils d'agriculteur qui choisit délibérément une autre profession reste celui qui "quitte" l'agriculture et qui vient grossir l'"exode" agricole (cf. notamment la citation du CNJA p. 6).

(48) Dès lors, vu sous un angle "technique", le problème de l'efficacité peut aussi être posé en termes de "productivité marginale des incitations financières" (pour reprendre une expression employée par François Gouesse dans nos discussions). Autrement dit, combien d'installations hautement probables faut-il encourager financièrement pour espérer en provoquer quelques autres qui ne se seraient peut-être pas réalisées sans aides publiques ? Et quel est le coût financier marginal de ces installations "provoquées" qui, en toute logique, représentent la finalité réelle de la politique mise en œuvre ? Aucune réponse n'existe à ces questions en l'état actuel de nos connaissances statistiques et aucun éclaircissement de cette nature ne semble recherché par les divers partenaires des mesures en faveur des jeunes agriculteurs. Soit qu'ils destinent officiellement leur appui aux installations les plus probables ("Il faut (...) éviter que les jeunes agriculteurs qui (...) s'installeront de toute façon, ne le fassent dans de mauvaises conditions, renforçant ainsi le caractère dual de notre agriculture" (Didier Minot, membre du cabinet d'Edith Cresson, lors d'une conférence de presse le 14 décembre 1982)) ; soit qu'ils s'attribuent la paternité des installations touchées par leur action (cf. Maresca, 1986, p. 78).

tation mise en œuvre et, surtout, l'intense production de discours qui la relaie contribuent à donner aux agents concernés une vision claire et convaincante de l'évolution en cours, parce que simplifiée de manière réaliste et politiquement sanctionnée. Les jeunes d'origine agricole auraient, ont nécessairement découvert par eux-mêmes qu'un minimum de capital économique et de formation était devenu aujourd'hui indispensable pour rester dans l'agriculture. Mais l'action collective leur a martelé cette évidence en l'assortissant d'intérêts supplémentaires à la prendre en considération. Du coup — et c'est là le second objectif de l'intervention publique —, ils ont été incités à se porter au devant des choses plutôt qu'à les subir passivement. On a tiré argument du caractère inéluctable des transformations annoncées pour les convaincre de les précéder s'ils en avaient les moyens ou d'en tirer les conséquences, dans le cas contraire. En les poussant à trouver un minimum de terre, à rechercher une forme juridique d'association avec leurs parents ou à compléter leur formation, la politique d'aide à l'installation les entraîne à réaliser d'emblée et d'un seul coup ce qu'ils auraient très probablement dû faire, même plus progressivement, pour se maintenir dans la profession. Et en exigeant tous ces efforts comme préalable à l'installation — dès lors instituée comme une étape décisive —, elle dissuade ceux qui auraient rencontré de grandes difficultés à les assumer un par un et petit à petit. Ceux-là s'auto-éliminent avant même d'essayer, convaincus d'entrée de jeu de ne pas être dans la course <sup>(49)</sup>.

Inciter les individus à faire ce qu'ils auraient très probablement fait, ce n'est pas déterminer ce qu'ils vont faire ; c'est contribuer à les ajuster plus efficacement à l'inévitable ; c'est *"favoriser l'évolution en aidant ceux qui évoluent"*. Cette façon de *"dédramatiser la sélection"* (selon l'expression de Georges Séverac, 1979, p. 28) n'est pas nouvelle dans la politique agricole, confrontée depuis des décennies à un exode agricole considéré comme incontournable et, souvent même, indispensable. Le lancement de la "politique des structures" — qui marqua, au début des années 60, un changement analysé généralement comme déterminant dans le traitement politique des problèmes agricoles — pourrait bien avoir été avant tout, là encore, **une action sur les structures mentales des agriculteurs** <sup>(50)</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ce tournant politique fut amorcé par le vote de deux lois d'"orientation" dont l'importance juridique était relativement faible et qui, plus que tout, officialisaient une intention politique. *"En retenant comme modèle socio-économique l'exploitation de type familial, le législateur a procédé à une importante déclaration d'intention qui donne tout leur sens aux moyens juridiques mis en œuvre"* (Cotton, 1975, p. 4).

L'élément-clé de ces deux lois était la notion d'"exploitation viable", définie comme une unité agricole couvrant une surface suffisante pour assurer le

(49) Il serait intéressant de comparer ce type de politique incitative, qui agit en quelque sorte à l'avance, avec d'autres qui réagissent après coup, pour tenter de mieux saisir pourquoi et comment s'imposent les unes et les autres. Le dispositif de restructuration laitière mis en place récemment de manière autoritaire vaudrait particulièrement d'être étudié selon cette optique puisqu'il a été précédé d'avertissements nombreux contre les risques de surproduction, puis d'actions incitatives (comme la prime à la vache allaitante), enfin d'une "taxe de co-responsabilité" assumée par la profession agricole elle-même.

(50) Il faudrait la resituer dans le contexte d'ensemble de la politique agricole de l'époque afin d'en évaluer l'importance relative, notamment financière. S'est-il agi véritablement d'un gros effort de l'Etat, ou bien cette politique nouvelle n'a-t-elle pas valu en priorité par la somme des interventions idéologiques auxquelles elle a donné lieu depuis plus de vingt ans ? (Les travaux faits à l'INRA sur le budget de l'agriculture (cf. Alphandéry, Bitoun, Dupont, 1987) montrent que la part des crédits qui lui ont été consacrés est passée de 3,5 % en 1963 à 6,07 % en 1971, et que, depuis, elle n'a fait que diminuer (p. 34, 35 et annexes XIV et XV).) On comprendrait mieux, dans ce dernier cas, l'influence déterminante qu'eurent, dans le lancement de cette politique, des mouvements qui valaient alors beaucoup plus par leur rayonnement idéologique (particulièrement auprès des cadres de l'agriculture, administratifs ou politiques) que par l'ampleur de leurs effectifs militants, tels que la Jeunesse agricole catholique et son prolongement syndical de l'époque, le CNJA. Il est sûr, en tout cas, qu'après comme avant, les pouvoirs publics ont continué à consacrer l'essentiel de leurs crédits (en moyenne 70 %, souvent plus) au maintien des prix et à la protection sociale de la population agricole.

plein emploi de deux personnes, donc d'une famille. En réalité, il fut impossible de déduire un nombre d'hectares de cette définition de principe et les pouvoirs publics durent s'en remettre à l'avis des professionnels ainsi qu'aux statistiques relatives aux structures agricoles. Ainsi, à partir de 1968, la SMI fut déterminée, pour chaque petite région agricole, par une Commission départementale des structures avec l'obligation de ne pas retenir un seuil inférieur de plus de 30 % à la moyenne nationale des surfaces mises en valeur par les exploitants à temps complet. En d'autres termes, la norme administrative des exploitations "viabiles" fut largement calquée sur les caractéristiques de surface statistiquement observables parmi les unités agricoles qui présentaient déjà les signes extérieurs de la rentabilité économique <sup>(51)</sup>. La fixation réglementaire de cette limite inférieure de surface semble donc n'avoir acquis de consistance réelle que parce qu'en pratique elle retraduisit, à usage administratif, la sélection économique en cours <sup>(52)</sup>. Mais en redoublant en droit cette évolution de fait, elle l'a légitimée plus encore, de sorte que l'évolution récente des structures agricoles est devenue impensable sans la référence à la SMI.

L'effet premier de cette nouvelle politique fut donc de faire porter l'attention collective sur les structures d'exploitation et d'imposer l'idée qu'il convenait de les transformer ou, du moins, d'accélérer leur transformation. Ainsi se trouva engagée une vaste entreprise idéologique de redéfinition des conditions d'exercice de l'activité agricole, dans laquelle certaines OPA jouèrent un rôle de premier plan (cf. Coulomb, Nallet, 1980). Cette production incessante de rapports d'experts, de discours politiques, d'articles, de reportages sur les nouvelles exploitations, sur les conditions du passage de la paysannerie traditionnelle à l'agriculture "viable", sur les reconversions nécessaires de ceux qui ne pourraient pas s'adapter au changement annoncé, bref tout ce travail d'accompagnement symbolique justifia l'évolution en cours et contribua à **donner aux agriculteurs de nouvelles références, politiquement sanctionnées, pour assumer les inévitables transformations de leur situation.** *"Nous avons (...) le sentiment qu'il fallait que la France devienne, en plus d'un grand pays agricole, un grand pays industriel et que cette transformation n'aurait pas été possible si le monde paysan se mettait en travers, se réfugiant dans une sorte de ponjadsisme rural. Il lui fallait au contraire qu'il accepte l'évolution, qu'il apporte sa contribution à l'évolution générale, mais qu'en retour il y trouve prospérité et dynamisme. Nous pensons avoir servi l'intérêt général et c'est peut-être à cette concordance entre nos aspirations et les transformations que devait connaître inéluctablement notre pays, que nous devons d'avoir pu faire avancer nos idées"* (Hubert Buchou, ancien président du CNJA, dans *Economie rurale*, juill.-août 1975, p. 37 ; souligné par moi).

Les projections statistiques faites sur la base des évolutions démographiques enregistrées avant ou au tout début de l'instauration de la politique des structures (Grenier, 1969 ; Tonani, 1971), ou à partir des modèles prévisionnels des années 60 relatifs au remplacement des chefs d'exploitation (Brun, Laurent, 1967) ou à l'évolution de la structure de l'agriculture (Malassis, 1970), ont toutes prévu à peu près le nombre actuel des exploitations (les plus grands décalages enregistrés n'excèdent pas 60 000 unités, en plus ou en moins, sur un total généralement supérieur à 1 200 000). Comme ces prévisions furent éla-

(51) Pour exemple : en 1970, la moyenne nationale fut fixée à 22 hectares. A peine 30 % des exploitations françaises dépassaient alors cette surface. Pour plus de précisions sur les aléas de la détermination de la SMI, cf. Belliard, 1975 ainsi que Jauffret-Guérin, 1981.

(52) La SMI devait servir également de base à la fixation des surfaces minimales autorisées, dans le cadre de la lutte contre les cumuls de terre. Cette législation est demeurée largement inappliquée faute des moyens de saisir la justice en cas d'infraction. Les grandes exploitations de type capitaliste ne se sont pas fortement développées pour autant.

borées dans l'ignorance des actions politiques engagées depuis, et qu'elles prolongeaient généralement les tendances précédemment observées, la justesse de leurs conclusions confirme, s'il en était besoin, combien l'évolution récente de l'agriculture a subi l'empreinte de facteurs principalement économiques et sociaux qui, en l'absence de toute politique volontariste, auraient produit les mêmes résultats d'ensemble <sup>(53)</sup>.

Les plus réalistes de ces projections sont celles qui portaient de l'étude des différentes structures agricoles pour estimer leur avenir différentiel. C'est ainsi que l'analyse économique des différents types d'exploitations présents en 1963 permit à Louis Malassis de prévoir, pour 1985, la prédominance d'une agriculture "néo-artisanale", la quasi-disparition des "exploitants de subsistance" (qui assura effectivement le plus gros de la chute des effectifs intervenue depuis lors), un léger développement en nombre et en surface des unités en "double-activité", et enfin un faible essor des entreprises "capitalistes". *"C'est le modèle qui préfigurerait un avenir vraisemblable au cas où aucun correctif majeur ne serait apporté à la politique présente et à l'évolution tendancielle des marchés"* (Vedel, 1969, p. 45).

Or, on peut noter la similitude entre les exploitations que Louis Malassis appelait "néo-artisanales" <sup>(54)</sup> et celles, "de type familial", que voulaient encourager les lois d'orientation des années 60. Entre le concept économique — qui, comme le soulignait le rapport Vedel, comportait un évident "*caractère normatif*" — et la norme politique de l'exploitation viable — qui avait une évidente base économique —, entre le calcul administratif de la SMI et les statistiques agricoles dont il procédait, la correspondance était tellement étroite qu'il n'est pas étonnant que l'incitation politique ait paru engendrer une évolution qu'elle accompagnait de si près. Il y eut ainsi dans cette inefficacité, pourtant dûment constatée par l'Administration elle-même (cf. ministère de l'Agriculture, 1979, tome 1, pp. 124-283), tous les ingrédients de la réussite politique.

*" (...) Énoncé performatif, la pré-vision politique est, par soi, une action qui vise à faire advenir ce qu'elle énonce ; elle contribue pratiquement à la réalité de ce qu'elle annonce par le fait de l'énoncer, de le prévoir et de le faire prévoir, de le rendre concevable et surtout croyable et de créer ainsi la représentation et la volonté collectives qui peuvent contribuer à le produire"* (Bourdieu, 1981, p. 69). Cet effet d'imposition de réalité par la force des représentations semble effectivement jouer à plein dans les phénomènes, d'ailleurs essentiellement politiques, de constitution d'une identité officielle des groupes sociaux (même s'il est plus facile de mesurer leur impact proprement politique que leur incidence sur la réalité sociale des groupes concernés). En revanche, la question de l'efficacité politique me semble plus difficile à trancher dans le cas des évolutions socio-économiques en cours ou déjà enregistrées. Dans l'exemple traité ici, la force des prévisions politiques semble tenir avant tout à ce qu'elles "collaient" de très près aux transformations déjà à l'œuvre. La chose annoncée advint (et, avec elle, la conviction dans la force prémonitoire des prévisions politiques) parce qu'était

<sup>(53)</sup> Certaines de ces projections calculent même l'incidence relative que des facteurs nouveaux pourraient avoir sur la démographie agricole. *"Les calculs montrent que pour infléchir de 1 % le taux d'évolution fourni par la projection tendancielle, il faudrait par exemple que le taux d'entrée dans l'agriculture double ou que le taux de mutations (solde négatif des entrées et des sorties entre 24 et 49 ans) diminue d'un tiers"* (Gombert, 1979, p. 11). La politique d'aide à l'installation n'est jamais parvenue à produire de tels changements. Finalement, le ralentissement relatif de l'exode agricole depuis 1975 semblait lié principalement à la structure démographique de la population agricole (pyramide des âges, natalité). Et, comme annoncé, le mouvement se réaccéléra depuis peu, ainsi que l'indique, entre autres, la baisse depuis 1984 du nombre annuel des demandes de DJA.

<sup>(54)</sup> *"Elles sont des exploitations familiales de dimension économique relativement satisfaisante et progressive"* (Vedel, 1969, p. 43).

annoncé, et justifié, et encourage politiquement, ce qui était déjà en train d'advenir. Il est impossible aujourd'hui de connaître exactement comment se seraient passées les choses sans cette sanction politique qui accompagna et s'efforça de renforcer l'évolution constatée. Que la forte sélection des agriculteurs au cours des dernières décennies ait été globalement bien acceptée, autant par ses bénéficiaires que par les exclus, ne prouve aucunement qu'il en aurait été autrement sans les mesures d'incitation adoptées par les pouvoirs publics. J'en viens donc à considérer comme premier l'intérêt que de nombreux agents des milieux professionnels, administratifs et politiques avaient et ont toujours à célébrer l'efficacité de leur politique. Autrement dit, le succès d'une politique se jouerait et s'imposerait largement au sein même du champ politique.

## LA RÉUSSITE D'UNE POLITIQUE

Les aides à l'installation constituent une sorte de relance de la politique des structures destinée à accroître l'adaptabilité des exploitants modernisés. Or, c'est précisément au moment où elles réussissent à toucher presque tous leurs destinataires potentiels que l'on commence, nous l'avons vu, à enregistrer une baisse du nombre des demandes d'aides et, par conséquent, des installations aidées. On est donc ici en présence d'une politique incitative qui atteint le maximum de résultats possibles, qui recueille l'accord de toutes les parties concernées, sans pour autant porter remède au problème qu'elle était censée résoudre à l'origine : la baisse du nombre des installations de jeunes agriculteurs. Sans apporter non plus la preuve qu'elle ait permis d'améliorer nettement la situation économique des exploitants aidés<sup>(55)</sup>. Cet exemple paraît tout à fait approprié pour s'interroger sur les conditions de la réussite politique et, plus généralement, de l'intervention politique dans les évolutions sociales.

### Phénomènes sociaux et sanctions politiques

Il peut être utile de commencer par l'examen d'un contre-exemple.

En 1977, l'Etat inaugure une politique d'aide au retour des travailleurs immigrés destinée à inciter les chômeurs étrangers à regagner leur pays d'origine. La même année, elle fut étendue à certaines catégories de salariés<sup>(56)</sup>. En dépit d'une invalidation par le Conseil d'Etat, le 24 novembre 1978, le dispositif fut maintenu pour être finalement supprimé en 1981 par le nouveau pouvoir de gauche. Entre temps, le nombre des nationalités susceptibles de toucher l'aide fut réduit de 23 à 18, l'élimination portant sur certaines de celles

(55) Les premières données des observatoires étudiant les exploitations bénéficiaires de la DJA révèlent des résultats économiques mitigés (cf. Tilly, 1987). Par ailleurs, ces observatoires sont censés suivre les jeunes aidés sur les cinq ans qui correspondent à la durée réglementaire des obligations souscrites pour toucher la DJA (en particulier l'assujettissement à la TVA et la tenue d'une comptabilité de gestion). On ignore combien poursuivent cet effort au-delà. Solange Rattin (1987, p. 54) évalue à 22 % la proportion des agriculteurs installés à moins de 40 ans entre 1983 et 1985 qui bénéficient d'une aide à la tenue d'une telle comptabilité, et à 16 % seulement cette même proportion parmi l'ensemble des agriculteurs âgés de moins de 40 ans en 1985. Quant à connaître l'évolution de leurs résultats économiques par la suite...

(56) L'objet de cette politique n'est éloigné qu'en apparence de celui de certaines mesures de la politique des structures agricoles. Il ne faut pas oublier, en effet, que celle-ci fut précédée par des aides aux migrations rurales, et qu'elle comporta explicitement des incitations aux mutations ou aux conversions d'exploitations. Leur impact resta faible : 9 022 migrations aidées de 1949 à 1966 et 1 870 de 1966 à 1977, contre 5 393 mutations accordées de 1963 à 1977, et 4 464 conversions de 1965 à 1977 (Ministère de l'Agriculture, 1979, tome I, pp. 145-147). En 1983, on n'enregistra plus que 68 migrations aidées, 67 mutations et 16 conversions (source : CNASEA).

qui, dès l'origine, en profitèrent le plus (Portugais et Espagnols particulièrement) <sup>(57)</sup>.

Le premier bilan détaillé (Lebon, 1979) couvrait la période de juin 1977 à décembre 1978, au cours de laquelle 24 461 dossiers furent examinés, concernant moins de 5 % des ayants droit potentiels. 60,1 % des postulants étaient des Ibériques, souvent des travailleurs isolés, célibataires ou mariés ayant laissé leur famille au pays ; bref, des immigrés pour qui le retour chez eux semblait faire partie du processus d'émigration, vécu comme temporaire. *"L'aide au retour constituerait moins une mesure d'incitation qu'une mesure d'accompagnement, c'est-à-dire qu'elle ne déclencherait pas à elle seule l'intention de rentrer quand les pesanteurs socio-économiques vont à l'encontre de cette décision, pesanteurs qui peuvent tenir soit à la situation dans le pays d'accueil, par exemple la présence d'enfants en cours de scolarité, soit à celle du pays d'origine, comme l'improbabilité d'obtenir un emploi ou un logement ; en revanche, elle pourrait précipiter la résolution lorsque celle-ci a été prise et que les obstacles sont, par ailleurs, levés"* (ibidem, p. 46).

Il suffirait de remplacer "retour" par "installation" pour tenir là une analyse pertinente de l'impact de la politique en faveur de l'installation <sup>(58)</sup>. A une différence près : l'aide au retour des travailleurs immigrés a été considérée comme un échec alors que la DJA est saluée comme un succès. Cela ne tient pas aux effectifs touchés puisqu'ils sont peu importants dans les deux cas <sup>(59)</sup>. Mais ce résultat apparaît normal dans l'aide à l'installation alors qu'il est présenté comme le plus sûr signe de l'échec dans l'aide au retour. Ce sont donc les intentions politiques qui changent de l'une à l'autre. La première est sélective parce que, par principe, elle ne s'adresse qu'à la minorité des exploitants modernistes qui sont appelés à fournir, à eux seuls, le plus gros de la production agricole nationale. Tandis que l'aide au retour avait vocation à pousser au départ tous les chômeurs étrangers. Dès lors que, malgré cette incitation financière, la majorité d'entre eux sont restés en France, l'objectif politique est manqué <sup>(60)</sup>.

Si la mesure a logiquement touché ceux qui envisageaient déjà de repartir dans leur pays et que leur nombre s'est révélé aussi faible, il devait être facile de savoir à l'avance que l'immigration temporaire ne représentait qu'une petite part de l'ensemble de l'immigration en France. L'aide au retour apparaît donc plutôt comme une action pour la forme (ce en quoi elle ne diffère guère des aides à l'installation dans l'agriculture — dont on n'avait pas davantage présumé l'impact —, en particulier des plus symboliques d'entre elles, comme les répertoires à l'installation). Même peu suivie d'effets, mais largement accompagnée de discours de légitimation, elle visait, en la faisant entrer dans les faits, à accréditer l'idée que l'immigration pouvait aussi se transformer en un flux de sens inverse avec le tarissement de l'offre d'emplois qui l'avait

<sup>(57)</sup> Pour une histoire plus détaillée, cf. Lebon, 1984. En mai 1984, un nouveau dispositif a été instauré, appelé "aide à la réinsertion", dont les premiers résultats sont exposés dans Lebon, 1987. Je remercie l'auteur de ces études de me les avoir communiquées.

<sup>(58)</sup> Ou encore "retour" par "arrachage de vigne" pour une analyse également pertinente de la politique viticole (cf. Bartoli, 1986).

<sup>(59)</sup> Du 6 janvier 1977 au 31 décembre 1980, l'aide au retour aura bénéficié à 88 542 étrangers pour une population immigrée qui, au cours de la même période, est restée remarquablement stable : 4 100 000 personnes (Lebon, 1984, p. 161).

<sup>(60)</sup> Contrairement à la vocation originelle de l'aide, seulement 11 890 étrangers bénéficiaires étaient sans emploi. La mesure n'a donc guère contribué à réduire le chômage, qui n'a fait, au contraire, qu'augmenter plus vite chez les étrangers que chez les Français. Des observations sur des petits échantillons montrent, d'autre part, que le tiers des emplois libérés par le reste des bénéficiaires a été supprimé ; seulement la moitié de ceux qui ont été maintenus sont revenus à des Français (cf. Lebon, 1984, pp. 161-164).

suscitée. La faiblesse du nombre des exemples engendrés par cette initiative en a ruiné politiquement la logique (d'ailleurs fortement critiquée dès l'origine).

Son bilan politique n'est cependant pas totalement négatif ; il s'inscrit dans le cadre plus large de la lutte contre le chômage. Puisque ce problème est devenu politiquement inévitable, les pouvoirs publics sont mis en demeure d'essayer toutes les solutions possibles dans les limites du champ de leurs compétences — et cela, même si restent hors de leur atteinte les mécanismes réels qui concourent à créer des emplois dans les entreprises. Avoir poussé à retourner chez eux 45 000 travailleurs étrangers et leur famille peut ainsi être valorisé comme une contribution à la réduction de chômage, en dehors de toute autre considération sur l'efficacité et le coût de la méthode. En la matière, seuls comptent les chiffres et l'illusion, politiquement entretenue, qu'ils doivent l'essentiel aux incitations publiques.

On le voit, **les interrogations sur l'efficacité directe ou encore le degré de réalisme des politiques volontaristes ne sont pas les plus pertinentes.** D'abord parce qu'elles présupposent trop sommairement la possibilité d'évaluer objectivement leur impact direct. Le décalage permanent entre les objectifs du CNJA et les réalisations effectives en matière d'installation, ou ailleurs les polémiques récurrentes sur les effets de la politique familiale dans l'augmentation du nombre des naissances ou, du moins le ralentissement de leur baisse montrent assez la difficulté de retenir des critères d'appréciation qui ne soient pas autant d'outils de démonstration politique. Par ailleurs, l'indigence, voire l'inexistence des procédures administratives d'évaluation des mesures mises en œuvre sont le signe que la question de son efficacité posée en de tels termes n'est pas déterminante dans l'appréciation (politique) de l'action des pouvoirs publics.

Il faut donc la dépasser pour aborder le problème plus fondamental de la **logique des interventions politiques.** Celles-ci ne sont pas la retraduction pure et simple, en termes d'action collective, des problèmes sociaux qui peuvent se poser à un moment donné. La transposition du contexte social au champ de l'intervention politique est non seulement partielle, puisque la politique ne peut intervenir dans tous les domaines ; mais elle est également sélective, puisque, de toute évidence, il n'est pas rentable politiquement d'intervenir partout où cela serait possible. Le principe même de l'intervention et sa nature (financière, réglementaire, etc.) font d'ailleurs généralement l'objet de négociations, quand ils ne sont pas le résultat ou la cause de conflits. Car, pour une politique largement acceptée comme l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, beaucoup d'autres suscitent la controverse, la condamnation de certaines forces politiques, ou même, lorsqu'elles semblent admises, de manifestes divergences d'appréciation sur la manière de les appliquer, notamment entre administrations ou échelons des mêmes services administratifs. Comment identifier alors le ou les objectifs de l'intervention publique et, plus encore, déterminer s'ils ont été atteints ? Cette sorte d'interrogation élude de manière simpliste le problème de la **concurrence politique** qui se développe inmanquablement au sujet de toute action publique possible entre les responsables susceptibles d'y être impliqués d'une manière ou d'une autre. Le plus important devient donc d'étudier le plus finement possible l'ensemble des médiations qui concourent à constituer des phénomènes sociaux en problèmes politiques, en "affaires publiques".



## La transposition politique des phénomènes sociaux : questions et pistes de recherche

En première approximation, cela suppose qu'ils soient portés à la connaissance des agents politiques, soit directement, soit par le détour de ce qu'il est politiquement convenu d'appeler l'"opinion publique" <sup>(61)</sup>. Une sociologie du type de connaissance spécialisée et sélective que les agents politiques ont du monde social, des façons dont ils se la constituent, dont ils l'entretiennent, dont ils l'utilisent, serait particulièrement utile pour élucider l'origine des interventions publiques. Mais pour permettre celles-ci, encore faut-il que l'information diffusée soit porteuse d'opportunités d'action pour la force publique. C'est ici que la médiation de structures de représentation — quelle que soit leur nature — se révèle souvent déterminante : par la capacité qu'elles ont de faire déborder la connaissance du problème en question au-delà de ceux qui le subissent (d'autant plus largement qu'elles sont plus puissantes et mieux intégrées au jeu politique) ; mais aussi par leur capacité à simplifier l'information sur les faits et à produire des revendications qui sont autant d'appels, politiquement constitués, à l'intervention publique <sup>(62)</sup>. Entre la "réussite" de la DJA et l'"échec" de l'aide au retour, il y a, en particulier, toute la différence entre une mesure dûment réclamée par un syndicat fort et associé de longue date à la gestion politique des problèmes agricoles <sup>(63)</sup> et une intervention dépourvue de relais politiques au sein de la population qu'elle était censée mobiliser. On ne pourrait pas davantage comprendre la perpétuation d'une politique nataliste — aussi régulièrement remise en cause que complétée — si l'on ignorait la puissance politique des associations familiales et le poids très lourd des structures qui dépendent directement de la poursuite de cette politique (caisses d'allocations familiales, de retraite, etc.) <sup>(64)</sup>.

Eclairer les conditions de l'intervention politique et de sa réussite nécessiterait l'étude systématique, détaillée et comparative de plusieurs cas d'interventions, ou d'absence d'intervention — soit que certains phénomènes sociaux n'affleurent jamais au registre politique, soit que la logique des investissements politiques incline à ne pas s'en mêler. Les exemples devraient être pris dans la période récente afin de faciliter la collecte d'informations. Leur choix serait guidé par la diversité des types d'initiatives qui occasionnent des actions politiques. Car il faudrait reconstituer chaque fois le processus de constitution politique du problème concerné, évaluer les possibilités objectives qu'il ménageait pour l'intervention de la force publique, recenser les mesures prises, apprécier leurs effets (ou leur absence d'effets, voire les effets contraires à l'objectif poursuivi) et, particulièrement, le degré atteint de réussite politique.

Cette analyse de cas concrets pourrait être utilement complétée par l'étude de divers facteurs qui participent en permanence à l'inspiration et à l'orienta-

<sup>(61)</sup> Les sondages réalisés par et pour le CNJA en 1972 avaient justement un double caractère syndical et statistique qui renforçait leur impact politique : à la fois formulations de revendications et enquêtes d'opinion, motions syndicales et expressions de l'"opinion publique".

<sup>(62)</sup> Le conflit porte cette logique à son point-limite : par la violence politique qu'il exerce sur les détenteurs du pouvoir, il leur impose d'intervenir avant même de leur en offrir les moyens.

<sup>(63)</sup> En l'occurrence, cette politique est faite sur mesure pour une classe d'âge syndicale. En effet, la limite d'âge fixée pour le bénéfice de la DJA est directement reprise des statuts du CNJA qui ne recrute pas au-delà de 35 ans. Quand la CEE a décidé en 1981 d'aider les jeunes agriculteurs, elle n'avait pas ce genre de référence politique obligée et elle adopta l'âge limite de 40 ans. Il est indéniable que la politique française en faveur de l'installation, constamment inspirée par le CNJA, a contribué en retour à asseoir l'autorité politique de ce syndicat. Fort du contrôle d'une politique spécifique, il est devenu un partenaire stratégique dans la gestion de l'ensemble de la politique agricole.

<sup>(64)</sup> Sur la genèse de la politique familiale, cf. Lenoir, 1985. Pour une analyse du même type concernant le domaine, proche, de la gestion collective de la vieillesse, cf. Lenoir, 1979.



tion des actions politiques. Soit, entre autres exemples (et sans préjuger de la littérature existant sur ces questions <sup>(65)</sup>) :

- la production de statistiques officielles : comment se détermine leur objet ? en quoi contribuent-elles à imposer l'actualité d'un phénomène donné ? sont-elles employées aussi pour mesurer l'impact des interventions publiques ? etc. ;
- la mise en place de structures politiques ou administratives spécialisées dans la couverture d'un problème particulier : par exemple, pourquoi existe-t-il et maintient-on un ministère de l'Agriculture quand celui de la Mer apparaît et disparaît au gré des changements de gouvernement, ou quand l'artisanat ne bénéficie d'une direction ministérielle que depuis peu ? plus généralement, comment se sont faits historiquement, comment se font encore le regroupement ou la dissociation des domaines d'intervention, la création de nouvelles directions, de nouveaux bureaux administratifs ? les remaniements des organigrammes correspondent-ils à des transformations effectives du traitement collectif des problèmes sociaux ? etc. ;
- le contrôle des interventions politiques par des institutions publiques ou indépendantes (Cour des comptes, bureaux de "rationalisation des choix budgétaires", "comités des sages", "hautes autorités", etc.) : quels sont l'importance de ces structures, leur mode de fonctionnement et la nature de leur contrôle ? quelle influence peuvent-elles exercer sur la conduite des affaires publiques ? etc.

L'analyse de la politique d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs ne m'a fait qu'entrevoir la complexité de ce processus particulier qui retraduit certains phénomènes sociaux en termes d'action politique. L'analyse empirique d'autres interventions publiques dans les réalités sociales révélerait probablement qu'il est non seulement complexe, mais divers. Il est probable, en effet, qu'un tel travail d'investigation soulèverait au moins autant de questions qu'il n'en résoudrait. Mais, inspiré moins par la recherche d'une nouvelle construction théorique ou la dénonciation à usage intellectuel du jeu politique que par la curiosité pour certains faits sociaux concrets et leur élucidation, il aurait, me semble-t-il, le principal mérite de produire de nouvelles connaissances. L'exemple d'étude exposé dans cet article voulait en donner une illustration, si modeste et inachevée fût-elle.

---

<sup>(65)</sup> L'article de Bruno Jobert (1985) ouvre d'intéressantes pistes de réflexion en dépit de sa facture très abstraite, commandée par l'ambition de "*poser les bases d'une théorie de l'Etat en action*" (p. 656), que développe plus avant le livre publié tout dernièrement en collaboration avec Pierre Muller (1987).

## BIBLIOGRAPHIE

AFSP (Association française de science politique), 1987. — *Les agriculteurs et la politique depuis 1970*, résumés des communications au colloque 1987, Paris, multigr.

Agri-Sept, 1984. — *Le répertoire des aides à l'installation*, Paris.

ALPHANDÉRY (P.), BITOUN (P.), DUPONT (Y.), 1987. — *Le budget de l'agriculture et la politique agricole de 1945 à 1984*, communication au colloque de l'Association française de science politique : *Les agriculteurs et la politique depuis 1970*, Paris, INRA ESR, multigr.

APCA, 1978. — *L'installation des jeunes agriculteurs*, bibliographie n° 337, avril (trois additifs sont parus respectivement en juill. 1980, oct. 1981 et déc. 1983).

AUVOLAT (M.) et al., 1985. — *L'artisanat en France. Réflexion générale et prospective*, Paris, La documentation française.

BARTOLI (P.), 1986. — "Les primes d'arrachage et la régression du vignoble. Une analyse d'impact de la politique viticole", *Economie rurale*, 175, sept.-oct., pp. 3-19.

BÉCHET (P.), 1975. — "L'évolution des moyens de la politique agricole face aux objectifs assignés", *Economie rurale*, 108 (n° spécial : *Les lois d'orientation à l'épreuve des faits. Bilan et perspectives d'une politique agricole*), juill.-août, pp. 27-29.

BELLIARD (C.), 1975. — "La S.M.I. : un critère unique, des utilisations multiples et contradictoires", *L'Information agricole*, 454, janv., pp. 34-36.

BLOGOWSKI (A.), BOMPARD (J.-P.), DURIEUX (V.), DECHAMBRE (B.), POSTEL-VINAY (G.), 1983. — "Répartition des aides publiques aux exploitations agricoles adhérentes du RICA en 1979", *Cahiers de statistique agricole*, 6/6, nov.-déc., pp. 1-10.

BONISSOL (C.), 1983. — *L'installation dans les pays de la C.E.E.*, in CNA-SEA, 1983, pp. 203-241.

BOURDIEU (P.), 1981. — "Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 38, mai, pp. 69-73.

BRUN (A.), LAURENT (C.), 1967. — *Perspectives de remplacement des chefs d'exploitation agricole d'après l'enquête au 1/10<sup>e</sup> de 1963*, Paris, SCEES, Statistique agricole, supplément "Série Etudes", 28, juill.

CHAMPAGNE (P.), 1986a. — "La reproduction de l'identité", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 65, nov., pp. 41-64.

CHAMPAGNE (P.), 1986b. — "Elargissement de l'espace social et crise de l'identité paysanne", *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 3, déc., pp. 73-89.

CHAMPAGNE (P.), 1987. — "Capital culturel et patrimoine économique. Le cas de l'agriculture bressanne", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 69, sept., pp. 51-66.

CHAMPAGNE (P.), MARESCA (S.), 1986. — *De la succession familiale à l'installation professionnelle. L'exemple de l'agriculture bourguignonne*, INRA, Dijon-Paris, deux tomes.

- CNASEA, 1983. — *L'installation des agriculteurs*, Paris.
- CNJA, 1983. — *Installation : relever les nouveaux défis*, Royan.
- COLLET (P.), 1979. — "Les prêts consentis aux jeunes agriculteurs", *Revue de droit rural*, 77 (n° spécial : *L'installation des agriculteurs*), mai-juin, pp. 17-20.
- CORMORÈCHE (P.), 1987. — *La transmission des exploitations agricoles et les problèmes qu'elle soulève*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social, *Journal officiel*, 21, 30 nov.
- COTTON (G.), 1975. — "Analyse critique des lois d'orientation", *Economie rurale*, 108, juill.-août, pp. 3-7.
- COULOMB (P.), NALLET (H.), 1980. — *Le syndicalisme agricole et la création du paysan modèle*, Paris, INRA, CORDES.
- DAVID (J.), 1985. — "Observations sur le phénomène du GAEC père-fils", *Revue de droit rural*, 136, août-sept., pp. 368-371.
- DAVID (J.), 1987. — "Les formes contemporaines de la transmission des exploitations agricoles" *Revue de droit rural*, 152, avril, pp. 155-161.
- ENTRAID'OUEST, 1984. — *S'installer, mais pas seul*, dossier spécial, 94, oct., pp. 14-28.
- FNSAFER, 1979. — "Compte rendu de l'Assemblée générale du 26 octobre 1978", *Revue de droit rural*, 77, mai-juin, pp. 72-74.
- FONTAINE (P.), 1982. — "Bilan et nouvelles perspectives pour les SAFER", *Economie et finances agricoles*, avril, pp. 16-18.
- FRAIGNEAUD (R.), 1985. — "L'installation des agriculteurs dans l'action des SAFER", *Revue de droit rural*, 136, août-sept., pp. 383-384.
- GAGEY (M.), 1979. — "Données sur le nombre annuel d'installations en agriculture", *Cahiers de statistique agricole*, 44, janv.-fév., pp. 5-15.
- GARROUSIE (B.), 1983. — *Aspects juridiques et institutionnels des aides à l'installation*, in CNASEA, 1983, pp. 133-175.
- GERVAIS (M.), JOLLIVET (M.), TAVERNIER (Y.), 1976. — "La fin de la France paysanne, de 1914 à nos jours", tome IV de *l'Histoire de la France rurale*, Paris, Seuil.
- GOMBERT (M.), 1979. — "Le déclin de l'emploi agricole : ralentissement passager ?", *Economie et Statistique*, 117, déc., pp. 3-11.
- GRENIER (P.), 1969. — "Projections pour 1970 et 1975 du nombre d'exploitations et de la population active agricole", *Cahiers mensuels de statistique agricole*, déc.
- GRUSON (C.), 1986. — *Programmer l'espérance*, Paris, Stock.
- HONORÉ (M.), 1979. — "Problèmes posés par la diminution accentuée du nombre de jeunes en agriculture", *Cahiers de statistique agricole*, 49, déc., pp. 51-55.
- HUE (J.), 1982. — "Le financement du foncier", *Economie et finances agricoles*, avril, pp. 19-22.
- INRA, 1987. — *La transmission des exploitations agricoles* (textes présentés lors des journées d'études organisées par le service agricole du Commissariat général du Plan et le département d'économie et sociologie rurales de l'INRA, les 7 et 8 oct. 1986), Paris, Economie et Sociologie rurales, série "Actes et Communications", 2, avril.

JAUFFRET-GUÉRIN (H.-M.), 1981. — "La surface minimum d'installation", *Economie et finances agricoles*, sept.-oct., pp. 32-35.

JEUNES AGRICULTEURS, 1982. — *S'installer en agriculture*, numéro hors série, mars.

JOBERT (B.), 1985. — "L'Etat en action. L'apport des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 35, 4, août, pp. 656-682.

JOBERT (B.), MULLER (P.), 1987. — *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

LABAT (P.), 1982. — *Propriété familiale et installation des agriculteurs*, Paris, SCEES, Statistique agricole, supplément "Série Etudes", 206, nov.

LAOT (M.), 1984 — *Initiatives et politiques décentralisées pour l'installation en agriculture. Rapport de mission au Ministre de l'Agriculture*, Quimper.

LAROCHE (G.), 1983. — *Documentation et bibliographie*, in CNASEA, 1983.

LEBON (A.), 1979. — "L'aide au retour des travailleurs étrangers", *Economie et Statistique*, 113, juill.-août, pp. 37-46.

LEBON (A.), 1984. — *Return migration from France : policies and data*, in KUBAT (D.), éd., *The Politics of Return*, Rome, Centro studi emigrazione, New York, Center for migration studies.

LEBON (A.), 1987. — "Immigration et présence étrangère de 1984 à 1986 — faits et chiffres —", *Actualités-Migrations* (numéro spécial), 170, 23 mars.

LENOIR (R.), 1979. — "L'invention du 'troisième âge' et la constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 26-27, avril, pp. 57-82.

LENOIR (R.), 1985. — "Transformation du familialisme et reconversions morales", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 59, sept., pp. 3-47.

LOYAT (F.), 1984. — *L'installation des jeunes agriculteurs et les organisations professionnelles. Le cas de la Saône-et-Loire autour des années 1980*, mémoire de DHEPS, Dijon, Université des sciences humaines-ENSSAA.

MAGIMEL (J.), 1986. — "Combien d'exploitations agricoles en l'an 2000 ?", *Paysans*, 177, juin-juill., pp. 19-22.

MALASSIS (L.), 1970. — *Note sur le modèle néo-artisanal*, in VEDEL, 1969, pp. 42-46.

MARESCA (S.), 1985. — "Agriculteurs et petits entrepreneurs : éléments de bibliographie", *Economie rurale*, 169, sept.-oct., pp. 61-64.

MARESCA (S.), 1986. — "Le théâtre de la profession. Le contrôle collectif de l'installation des jeunes agriculteurs", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 65, nov., pp. 77-85.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 1979. — *Vingt ans d'agriculture française 1958-1977*, Paris.

MULLER (P.), 1984. — *Le technocrate et le paysan*, Paris, Ed. ouvrières.

RAJAUD (B.), 1975. — "La portée réelle de la politique des structures suivie de 1960 à 1974", *Economie rurale*, 108, juill.-août, pp. 9-13.

RATTIN (S.), 1980. — "Le remplacement des chefs d'exploitation entre 1970 et 1975", *Cahiers de statistique agricole*, 5/6, sept.-oct., pp. 15-23.

RATTIN (S.), 1981. — "Les installations de chefs d'exploitation entre 1975 et 1977", *Cahiers de statistique agricole*, 5/6, sept.-oct., pp. 5-10.

RATTIN (S.), 1984. — "Qui s'installe sur les exploitations agricoles ? (période 1979-1981)". *Cahiers de statistique agricole*, 5/6, sept.-oct., pp. 27-37.

RATTIN (S.), 1986a. — "De plus en plus de GAEC ?", *Cahiers de statistique agricole*, 1/6, janv., pp. 33-40.

RATTIN (S.), 1986b. — "Une installation pour deux départs entre 1981 et 1983", *Cahiers de statistique agricole*, 3/6, mai-juin, pp. 3-11.

RATTIN (S.), 1986c. — "De moins en moins de jeunes agriculteurs", *Cahiers de statistique agricole*, 4/6, juill.-août, pp. 25-38.

RATTIN (S.), 1986d. — "Chefs d'exploitation ayant bénéficié d'une DJA entre 1983 et 1985", *Cahiers de statistique agricole*, 5/6, sept.-oct., pp. 57-65.

RATTIN (S.), 1987. — "Installations de chefs d'exploitation entre 1983 et 1985", *Cahiers de statistique agricole*, 2/6, mars-avril, pp. 45-58.

SÉBILLOTTE (J.), 1979. — "La dotation d'installation aux jeunes agriculteurs", *Revue de droit rural*, 77, mai-juin, pp. 6-16.

SÉVERAC (G.), 1979. — "Les justifications d'une politique d'installation des jeunes agriculteurs", *Revue de droit rural*, 77, mai-juin, pp. 25-31.

TILLY (P.), 1987. — "Etude des résultats 1981-1983 d'installations effectuées en 1980 d'après l'observatoire DJA", in INRA, 1987, pp. 45-62.

TONANI (S.), 1971. — *Projections pour 1975 de la population agricole familiale*, Paris, SCEES, Statistique agricole, supplément "Série Etudes", 73, fév.

VEDEL (G.) (sous la présidence de), 1969. — *Perspectives à long terme de l'agriculture française (1968-1985)*, supplément au BIMA, 423.