

Multifonctionnalité de l'agriculture et principes de justice¹. Quelques effets des contrats agro-environnementaux en France. Étude de cas sur un département (Dordogne)

Nathalie LEWIS | Jacqueline CANDAU | Philippe DEUFFIC | Sylvie FERRARI | Mbolatiana RAMBONILAZA

Résumé : Depuis la décennie 1990, la volonté d'inscrire la multifonctionnalité dans les politiques agricoles apparaît comme une réponse à deux changements majeurs qui interviennent sur cette période : la libéralisation des politiques économiques et la préservation de l'environnement. Les politiques publiques orientent ainsi les systèmes productifs vers la protection des ressources naturelles, le maintien de l'emploi et du tissu social dans les espaces ruraux. L'objet de cette contribution est d'analyser l'efficacité et l'équité des principes de distribution des soutiens publics en jeu à travers l'étude d'un outil majeur de la multifonctionnalité mis en œuvre en France, le contrat territorial d'exploitation (CTE). Le recours à des théories de la justice sociale permet d'identifier la coexistence de plusieurs principes de justice et révèle que le CTE conduit à un mode de régulation compatible avec le principe de différence de Rawls : le CTE a favorisé les exploitants agricoles de plus grande taille, mais l'impact direct des mesures agri-environnementales (MAE) a permis de réduire l'écart de revenu agricole brut entre les agriculteurs contractants. Par ailleurs, l'analyse montre également la difficulté qu'il peut y avoir à concilier équité et multifonctionnalité, que cette dernière se situe à l'échelle de l'exploitation agricole ou à l'échelle d'un territoire. En effet, le principe d'égalité – invoqué pour favoriser le maintien de la vitalité sociale dans les espaces ruraux – et le principe du mérite – invoqué pour encourager la protection de l'environnement – semblent incompatibles.

Les lois d'orientation agricole des années 1960 ont permis à la France et à l'Europe des six de se doter d'une autonomie alimentaire et d'une agriculture à visée exportatrice. Les voies retenues étaient celles de la modernisation technique et de la restructuration des exploitations agricoles. Mais ce modèle de développement a montré ses limites au milieu des années 1980. Au sein même de l'Union européenne, des voix se sont élevées pour dénoncer les impacts négatifs de ce modèle intensif sur la sécurité sanitaire des aliments, sur la préservation des ressources naturelles (sols, ressource en eau, biodiversité...) et sur la structure démographique, économique et sociale des territoires ruraux.

À partir de 1992, l'Union européenne entame une vaste réforme de la politique agricole commune. Dans la perspective d'un développement durable de ses États-membres, elle accorde à l'agriculture un rôle majeur à travers ses fonctions environnementale et sociale : une vision normative de la multifonctionnalité de l'agriculture est ainsi soutenue pour la mise en œuvre d'un développement économique et social durable des sociétés (Laurent, 2002).

En France, cette notion est adoptée lors de la nouvelle Loi d'orientation agricole de 1999 qui doit selon les organisations agricoles « renouveler les termes du contrat qui unit l'agriculture à la Nation (Hervieu, 2002) ». Au même moment, à l'occasion du débat sur l'Agenda 2000, l'Union européenne crée lors du Sommet de Berlin le deuxième pilier de la politique agricole commune fondé sur le développement rural (Lowe *et al.*, 2002).

Au niveau français comme au niveau européen, les nouvelles orientations de la politique agricole et rurale encouragent, par des soutiens publics spécifiques, les systèmes productifs agricoles aptes à protéger les ressources naturelles et à entretenir le paysage. Ces politiques affichent également l'objectif de maintenir l'emploi, le tissu social rural et le revenu des agriculteurs. Ces orientations sont soucieuses de l'équité de l'allocation des soutiens publics et de leurs effets redistributifs dans une optique de cohésion sociale des territoires ruraux (Butault *et al.*, 2002).

¹ Une première version de ce texte a fait l'objet d'une communication au colloque « Régions, Territoires : spécificités, usages, multifonctionnalité » organisé par le CRDT (Université du Québec à Rimouski), dans le cadre du congrès de l'ACFAS en mai 2006, à Montréal.

Or, sur ce dernier point, les précédentes politiques agricoles communes n'ont pas toujours conduit à l'efficacité et à l'équité des principes de distribution des soutiens publics. Elles auraient contribué à installer une agriculture duale en différenciant agriculture productive et agriculture « sociale » par le jeu combiné de la politique des prix et de la politique visant à compenser les handicaps naturels des zones difficiles². De plus, elles n'ont pas contribué à freiner la disparition des exploitations et à assurer un revenu suffisant à tous les agriculteurs (Fabre *et al.*, 1998 ; Commins, 2004).

Les dernières réformes confortent-elles ces effets ? L'objet de ce travail est de questionner les normes de distribution qui sont implicitement ou explicitement à l'œuvre dans la Loi d'orientation agricole française de 1999 ainsi que les principes de justice qui les sous-tendent. Notre attention se porte sur l'application du principal outil de la multifonctionnalité élaboré par la France entre 1998 et 2002, le contrat territorial d'exploitation (CTE). Dans un premier temps, les normes de distribution sont discutées sur un plan théorique, au regard des principes d'équité et de justice. Puis, nous analysons d'un point de vue économique et sociologique le processus de sélection retenu lors de la mise en œuvre du contrat territorial d'exploitation dans un département du sud-ouest de la France, la Dordogne. Cette évaluation par le prisme de l'équité nous amènera à questionner les effets de cette sélection sur les inégalités entre les agriculteurs contractants.

1. Diversité des principes de justice, recherche d'équité et contrat social

La protection des ressources environnementales dans le temps et dans l'espace pour les générations présentes et futures constitue un des modes d'expression de la justice sociale. D'un point de vue intertemporel, elle se traduit par le maintien dans le temps de la qualité des ressources ; elle vise également à garantir leur accès pour toute génération. D'un point de vue théorique, une voie d'analyse pertinente de la perspective intergénérationnelle au regard de la dimension éthique de l'environnement peut être constituée par le principe Responsabilité de Jonas (1979). Porté par une solidarité entre les générations successives, ce principe régule les actions humaines sur un temps long: « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre. » (Jonas, 1979) Une telle vision s'avère pertinente pour la gestion des aménités rurales, si l'on admet que les générations futures doivent avoir aussi la possibilité de bénéficier de ces aménités. Or les textes actuels des politiques publiques sur la multifonctionnalité de l'agriculture ne tiennent pas réellement compte du lien entre les générations. C'est donc en référence à une théorie de la justice intragénérationnelle que nous choisissons d'évaluer la mise en œuvre de la multifonctionnalité puisque les aides publiques sont accordées aux agriculteurs aujourd'hui en activité, afin que leurs productions bénéficient aux citoyens actuels. Néanmoins, même dans ce cas, les principes de justice peuvent s'opposer. Il semble nécessaire de faire une revue rapide des théories de la justice qui pourraient permettre de statuer sur le caractère juste et équitable des mesures prises par la France. Nous posons ainsi les outils analytiques avec lesquels nous interrogerons ensuite les normes distributives retenues pour mettre en œuvre la multifonctionnalité.

Normes distributives, équité et principes de justice

L'époque de l'après-guerre s'ouvre aux questions contemporaines d'équité et de justice sociale. La mise en place, dans plusieurs pays occidentaux, d'un État providence fort ainsi que l'essor des

² Les premières mesures incitatives en faveur de la protection de l'environnement paraissent s'inscrire dans ce dualisme « des mesures marginales pour des zones marginales » (Rémy, 2000), sachant cependant que si l'on considère également les mesures réglementaires (la directive nitrates par exemple), apparaît un traitement différencié selon le type d'agriculture et le type d'espace : « L'agriculture intensive est essentiellement concernée par la question de l'eau (...) l'agriculture extensive est dans le même temps davantage concernée par l'entretien de l'espace, le maintien de certains paysages et de la diversité biologique » (Alphandéry et Bourliaud, 1996).

sciences sociales participent à ce contexte. Relevant de multiples univers idéologiques, les théories de la justice sociale sont nombreuses (Kellerhals, 1995).

Au sein de ces divers courants, une certaine cristallisation se dessine dans les années 1960-1970 sur la base de travaux empiriques. Les premières études sur les normes régissant la répartition des ressources (matérielles ou symboliques) entre les membres d'un groupe, en fonction de leur contribution à l'action commune, ont débouché sur une théorie de l'équité (Homans, 1961). Selon cette théorie, une seule norme de justice composerait la grammaire de cette distribution : la norme du mérite qui considère que chaque individu doit recevoir en proportion de l'effort qu'il fournit dans l'échange³. Des travaux ultérieurs en sociologie ou en psychosociologie ont cependant révélé au moins deux autres principes, relativisant celui du mérite : le principe du besoin et le principe de l'égalité. Le principe du besoin appréhende l'équité en donnant à chacun selon que sa situation soit nécessiteuse ou pas (charges de famille, santé...). Le principe de l'égalité se traduit par une équité où chacun reçoit la même chose, quelle que soit sa situation et sa contribution ; à la différence du principe du mérite et du principe du besoin, il ne demande plus un traitement proportionnel, car toutes les personnes d'un même groupe doivent être traitées de la même façon. Ces trois principes (mérite, besoin, égalité) sont les plus fréquemment rencontrés dans les études empiriques, bien que d'autres aient également pu être constatés : distribution selon le rang, distribution selon la loi (être juste, c'est appliquer la loi du pays)... Force est de reconnaître que « donner à tous la même chose » n'est pas la règle absolue, mais une règle parmi d'autres. La justice est donc relative au critère que l'on retient pour l'évaluer, ce qui donne lieu à l'existence de plusieurs principes, dont la plupart génèrent une répartition proportionnelle et non égale pour tous. Ainsi, certaines inégalités sont jugées équitables, c'est-à-dire qu'elles ne provoquent pas de sentiment d'injustice dans la mesure où elles résultent d'un ordre hiérarchique accepté par tous (les inégalités de salaire, les inégalités de superficie entre agriculteurs...). Dubet (2005) parle alors d'inégalités justes.

Outre la reconnaissance de cette diversité des principes, il est également admis aujourd'hui que la distribution de biens, matériels ou symboliques, se réalise selon une logique « constituée d'un mélange de ces principes plutôt que du monopole d'un seul » (Kellerhals, 1995). La distinction entre l'équité et la justice se fait à ce niveau : l'équité résulte de l'application simultanée de différents principes de justice dont certains peuvent être contradictoires, comme c'est le cas du principe de l'égalité et du principe du mérite. La logique distributive tente pourtant de les concilier si tel est le souhait collectif⁴. Pour le dire autrement, la recherche de l'équité incite à être le moins injuste possible et à réduire au mieux les inégalités existantes alors que la justice est un idéal.

La théorisation faite par Rawls (1971) assoit paradigmatiquement ces principes en proposant une association hiérarchique qui, selon lui, régirait nos sociétés démocratiques. Le philosophe définit deux principes de justice dotés d'un ordre lexical particulier. Le premier est le principe de l'égalité des libertés « où chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de base ». Quant au second, en réalité, il se décompose en deux. Le principe de la juste (*fair*) égalité des chances, d'une part, doit permettre l'accès à des fonctions et positions avec les mêmes probabilités de succès pour tous. Le principe de différence⁵, d'autre part, justifierait une répartition qui avantagerait les plus défavorisés, dans la limite d'un juste principe d'épargne.

³ En pratique, il s'agit plutôt d'une rétribution selon les œuvres qu'une rétribution selon le mérite dans la mesure où est généralement évalué le résultat de l'action (*i.e.* la production) et non l'intention ou les sacrifices accomplis par la personne. Le mérite comporte une dimension morale absente de la rétribution selon les œuvres (Perelman, 1972).

⁴ « L'équité tend à diminuer l'inégalité là où l'établissement d'une égalité parfaite, d'une justice formelle, est rendue impossible par le fait que l'on tient compte simultanément de deux ou plusieurs caractéristiques essentielles qui viennent se heurter dans certains cas d'application » (Perelman, 1972).

⁵ Dans sa préface à l'édition française, Rawls (1987) remplace ce principe par le *principe d'utilité*. « Je continue à penser que le principe de différence est important et je continuerai à le défendre à condition qu'il soit accompagné d'institutions

Les principes de justice tels que définis par Rawls sont des principes justes et équitables. Un principe est juste s'il respecte les principes précédemment exposés. La conception de la justice rawlsienne repose sur cet édifice et la justice est constituée par ce tout hiérarchisé. En effet, le principe d'égalité domine le principe de différence de sorte qu'une société où les libertés fondamentales ne sont pas garanties ne peut pas être considérée comme une société juste. Le fondement de la justice selon l'équité réside dans le respect des principes de justice qui prévalent à toute répartition des richesses dans la société.

Toutefois, la lecture faite de cet apport philosophique varie selon les disciplines et les regards. Nous pouvons ici nous interroger sur la proximité entre les principes empiriques mis en avant dans les travaux de sciences sociales et ceux, philosophiques, de Rawls. Il existe une convergence entre le principe d'équité selon l'égalité et le premier principe de Rawls. Pour le philosophe chaque individu placé dans une position originelle⁶ détient un ensemble de libertés (biens premiers sociaux) réparties de façon égale entre tous les individus. Le principe d'égalité vise donc à protéger les libertés de base afférentes à ces biens premiers telles les libertés politiques, d'expression, de la personne à l'égard de l'oppression, les droits de propriété personnelle...

Une différence majeure se retrouve cependant dans l'ajustement continu des principes sociaux qui s'adaptent aux mouvements de la société, tandis que, chez Rawls, les principes sont à la base même du contrat social. En conséquence, les premiers sont de nature sociale et réflexive alors que les seconds, par un ordre lexical prédéfini, sont immuables. Ceci tient au fait que le philosophe réfléchit aux bases éthiques qui régissent les sociétés démocratiques occidentales tandis que les travaux en sociologie ou psychologie sociale s'intéressent avant tout à la façon dont les individus traduisent la valeur « universelle » de la justice en règles de comportement et principes d'action en fonction de chaque situation concrète à laquelle ils sont confrontés à un moment donné. Une seconde différence renvoie justement à cet ordre lexical prédéfini par la théorie de la justice rawlsienne, tandis que certains courants sociologiques n'observeront pas de hiérarchie particulière. Il y a donc là matière à discussion sur le fait de savoir si les principes d'équité assis sur le mérite et le besoin sont toujours compatibles avec une société se voulant équitable et égalitaire⁷.

Sens de la justice et distribution des richesses : la nature du « contrat social »

Les principes d'équité nous renvoient au débat sur la justice distributive. Un aspect important de la vision rawlsienne, à l'opposé de la vision égalitariste, est donc d'accepter une certaine inégalité dans la distribution si, et seulement si, l'inégalité constitue une condition nécessaire pour l'amélioration de la situation des plus défavorisés.

Cette question de la distribution nous interroge au-delà des biens marchands sur le rôle de la société comme opérateur de distribution (Ricoeur, 1988). Dans cette perspective, l'équité peut être questionnée selon deux voies. Une réflexion s'intéresse aux règles procédurales qui visent à mettre en place un cadre juste permettant aux individus de trouver une place (et ce, en lien avec les principes de justice évoqués) en se fondant sur un contrat initial (théorique prenant naissance avec Hobbes) assis sur des valeurs politiques communes. À cet effet, la société est traitée « comme un

respectant les deux principes antérieurs. Mais il vaut mieux reconnaître que cette argumentation ne va pas de soi et n'aura jamais la force de celle en faveur des deux principes antérieurs. »

⁶ L'élaboration des principes de justice se réalise sur la base d'une négociation (virtuelle) entre les individus appartenant à des générations différentes, sans qu'aucun d'entre eux n'ait connaissance de sa position et de sa fonction conformément à l'hypothèse du voile d'ignorance. Par conséquent, la position originelle est une position purement hypothétique où chacun vise une conception de la *vie bonne*.

⁷ Sur cette question, Dubet (2000) écrit : « Nos sociétés sont dominées par une contradiction fondamentale : sociétés démocratiques, elles affirment l'égalité par essence de tous les sujets ; sociétés capitalistes, elles ne cessent de construire les marchés qui hiérarchisent les compétences et les mérites. »

phénomène congrégationaliste, mutualiste » (Ricoeur, 1988). Dans une démarche procédurale pour atteindre une juste distribution, trois étapes peuvent se dégager (Rawls, 1971) : le choix du critère indépendant visant à décider du résultat juste, la définition de la procédure à suivre et le résultat. La sociologie s'intéresse au choix du critère indépendant et considère la justice en perpétuelle redéfinition puisque les principes de justice, multiples, sont souvent contradictoires et doivent être adaptés aux spécificités de chaque situation. Le jugement de ce qui est injuste résulte d'une activité réflexive, il n'est pas donné une fois pour toutes⁸. Pour Habermas (1984), c'est dans le débat entre les acteurs que se définissent les valeurs qui fondent le juste et l'injuste des situations concrètes.

Dans ce cadre théorique de la justice, l'intervention d'une tierce autorité (publique), légitime aux yeux de tous, est nécessaire pour réguler ces principes. Ajoutons aussi, que cette *autorité publique* devra mettre en application des principes, des choix sociaux acceptés par ses membres⁹, ce qui n'est pas sans poser problème. Sous cet angle, la question de la multifonctionnalité de l'agriculture prend un autre éclairage : s'il est admis que les différentes fonctions soient encouragées (production de denrées, protection des ressources naturelles, maintien de l'emploi et du tissu rural), le sont-elles de façon équitable pour tous les agriculteurs en activité ? Pour tenter d'avancer dans la réflexion, nous proposons de poursuivre en regardant plus précisément les *Contrats territoriaux d'exploitation (CTE)*, ce dispositif élaboré par la France afin d'appliquer l'idée de la multifonctionnalité. L'analyse est menée à l'échelle administrative de mise en œuvre du dispositif, le département (cas de la Dordogne), en questionnant plus particulièrement trois aspects : le processus de négociation par lequel les principes de justice à retenir ont été choisis, les éventuelles inégalités d'accès au CTE et les effets redistributifs entre contractants des aides allouées. Cette évaluation sous le prisme de la justice cherche à savoir quel type de sélection entre les agriculteurs a été engendré par les aides publiques distribuées au nom de la multifonctionnalité et, si cette sélection a permis de réduire les inégalités existantes et perçues comme injustes ou, si au contraire, elle a engendré de l'exclusion.

2. Multifonctionnalité de l'agriculture et aides publiques : une mise en œuvre de l'équité par le CTE ?

Fondé sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, le CTE repose sur une démarche contractuelle où l'agriculteur s'engage à développer une activité agricole multifonctionnelle qui contribue à la création de valeur ajoutée tout en assurant la protection des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, l'équilibre des territoires et de l'emploi¹⁰.

Concrètement, le contrat se décompose en deux volets. L'agriculteur peut s'engager à mener des actions en faveur de l'environnement (volet « environnemental »), et peut aussi réaliser les investissements nécessaires à la viabilité de son entreprise (volet « économique »), dont l'achat de matériel utile à ses futures actions environnementales. Les actions en faveur de l'environnement sont précisées dans des cahiers des charges (mesures agri-environnementales – MAE – validées par l'Union européenne).

Dans le cadre du contrat, l'agriculteur bénéficie d'aides liées à l'investissement économique. Il peut aussi percevoir des aides de type MAE qui financent les pertes de revenu ou le surplus de travail occasionné par l'adoption de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Sur ce point d'ancrage, il nous semble possible d'étudier comment les normes distributives mises en œuvre dans la démarche CTE influencent les inégalités entre les gros exploitants et les petits dans

⁸ Pour Dubet (2005), cette évaluation relève de l'activité normative des individus.

⁹ Ici se pose encore la question de l'identité des membres : sont-ils membres de la communauté européenne, de la communauté nationale, de la communauté agricole ou rurale... ?

¹⁰ Pour connaître la généalogie et les caractéristiques de ce dispositif contractuel complexe, on peut utilement se référer à la présentation proposée par Rémy (2002).

l'accès aux subventions publiques d'une part, et d'analyser l'impact redistributif de cet outil d'autre part. Bien qu'il soit difficile de mettre en relation directe l'impact des aides sur la situation socio-économique des exploitants contractants ou non-contractants et le sens de la justice lors de la définition de contrat type, nous tentons d'apprécier les normes distributives débattues au sein des instances départementales. Nous analysons ainsi les principes d'équité qui sous-tendent la répartition de l'effort environnemental entre agriculteurs associés à ce mécanisme de distribution.

Un CTE pilote : la Dordogne et ses représentants agricoles au cœur de la réflexion sur la multifonctionnalité

La Dordogne est un département français où l'agriculture occupe 330 000 ha, soit 40 % du territoire. Le choix de ce département repose sur quatre caractéristiques pertinentes du point de vue de la multifonctionnalité. Tout d'abord, les exploitations sont plutôt de petite taille avec 29 ha en moyenne contre 42 ha à l'échelle nationale. Ensuite, on rencontre une grande diversité de productions. À côté du système très répandu de la polyculture élevage, on peut identifier 16 autres productions dont les plus importantes sont l'élevage bovin et ovin, les grandes cultures (blé, maïs et oléoprotéagineux), la vigne et l'arboriculture fruitière. Les exploitants peuvent leur associer des productions spécialisées (tabac, noix, palmipèdes gras, fraise, châtaigne, truffe) ou un service d'accueil touristique. De surcroît, caractéristique particulièrement instructive pour notre démarche, les responsables professionnels agricoles de ce département ont demandé d'expérimenter le dispositif du CTE avant son lancement officiel, ce qui a provoqué une réflexion particulièrement intense à propos des objectifs à privilégier et des moyens à déployer. Enfin, la dynamique de contractualisation a été l'une des plus importantes en France. Avec 657 contrats en juin 2002, la Dordogne figurait parmi les cinq premiers départements français en termes de CTE signés.

Les débats qui eurent lieu lors de l'expérimentation du dispositif et l'analyse des contrats souscrits, montrent que la question de l'équité se pose autour de trois aspects précis : la contractualisation (nombre et identité des signataires), l'impact des aides perçues sur le revenu des agriculteurs, et la protection de l'environnement. Pour chacun d'eux, les principes de justice en jeu ne sont pas obligatoirement les mêmes.

Contractualisation des CTE et égalité des chances

Lorsque le département de la Dordogne se positionne comme département pilote dès 1998 (soit plus d'un an avant la promulgation de la loi), la procédure de mise en œuvre du CTE est déjà définie dans ses grandes lignes (institutions concernées, durée du contrat, agriculteurs éligibles), tandis que les objectifs restent à préciser. Une certaine marge de manœuvre est donc laissée aux institutions départementales, afin qu'elles ajustent le contenu des contrats aux orientations souhaitées pour l'agriculture locale. Un groupe de travail est constitué à cet effet, avec, pour finalité concrète, l'écriture de contrats-type qui seront proposés aux agriculteurs.

En tant qu'organisme responsable de la préfiguration, la Chambre d'agriculture a travaillé de façon privilégiée avec des institutions agricoles (services déconcentrés de l'État, établissement public chargé du paiement des aides, syndicats agricoles, coopératives) et le Conseil général. Elle a en outre consulté plusieurs acteurs reconnus pour leurs compétences environnementales : association de protection de l'environnement, service départemental spécialisé en urbanisme et environnement, associations de pêcheurs et de chasseurs. Après juillet 1999, un second temps de discussions a été ouvert par l'application de la nouvelle loi au sein de la Commission départementale d'orientation agricole qui a eu pour mission d'examiner les dossiers de demande de CTE, et de donner un avis sur les nouveaux contrats types proposés. Les acteurs de l'environnement siégèrent à cette commission, aux côtés des acteurs du monde agricole. Lors de ce processus de concertation, en deux temps (début 1998 - juillet 1999 / septembre 1999 - début 2001), les contours de la multifonctionnalité de

l'agriculture départementale ont été précisé, même s'il s'est avéré difficile de penser ensemble la vocation économique de l'activité et la protection de l'environnement (Candau et Chabert, 2003). Le sens de la justice que l'on peut y lire résulte de la coopération entre ces acteurs, ce qui laisse en suspens la question d'un consensus plus large sur une base politique et morale à l'échelle de la société nationale.

Le débat porte sur les orientations générales des CTE à partir des propositions politiques formulées par les différents participants¹¹. Certains professionnels agricoles (la Chambre d'agriculture notamment) voient dans les CTE la possibilité de capter des aides publiques, jusqu'alors difficilement accessibles par les petites exploitations françaises. De plus, des financements dédiés à la protection de l'environnement et non plus à la production de biens alimentaires leur paraissent bien venus pour ré-équilibrer la distribution des financements publics entre les agriculteurs du territoire national. Implicitement, les participants veulent appliquer le principe distributif d'égalité en considérant, non le volume produit par chaque exploitation, mais l'unité productive elle-même : chaque exploitation agricole est en « droit » de percevoir des aides publiques, même si elle participe faiblement à la production de biens agricoles marchands.

Cet objectif politique en rejoint un autre, le maintien du plus grand nombre d'exploitations. Il est partagé par tous les participants, car ils souhaitent enrayer la baisse de vitalité de l'espace rural. Les aides publiques sont ici perçues comme un complément de revenu et viennent conforter, voire restaurer, la viabilité de certaines exploitations. Cette conception conduit les élus professionnels à favoriser l'accès aux CTE à tous les agriculteurs. Chaque exploitant, quelles que soient la taille et les productions de son exploitation, doit pouvoir signer un CTE. Il suffit d'être agriculteur, à temps complet ou pluriactif. Afin que cette norme d'égalité s'applique réellement, l'enjeu lors de la préparation des contrats-types est de proposer des cahiers des charges à la portée de tous.

Finalement, à l'échelle du département de la Dordogne, l'ensemble des adhésions a porté jusqu'à la fin de l'année 2002 sur deux contrats-type : le premier intitulé « qualité reconnue » et le second « valeur ajoutée et diversification ». Ces deux contrats-types n'ont attiré que 6% des exploitants éligibles (exploitants ayant moins de 55 ans) couvrant 10% des surfaces agricoles utiles du département. Par ailleurs, sur la totalité des CTE contractés, 26% seulement concernent des exploitations inférieures à 30 ha. Or, dans le recensement agricole de 2000, ces exploitations représentent plus de 67% de la totalité des exploitations dans ce département. Cette faible contractualisation des petites exploitations résulte notamment de l'effet conjugué de deux mécanismes de sélection qui défavorisent les petites exploitations : faible capacité d'autofinancement et faible intégration des petits exploitants dans les réseaux. En effet, les unités de production de superficie réduite sont aussi, dans bien des cas, celles qui dégagent un revenu limité. Or, s'engager dans un CTE exige un minimum d'autofinancement pour assumer les investissements à inscrire dans la partie économique du contrat. Cependant, les filières productives présentes dans le département permettent parfois aux exploitations de petite taille de dégager des revenus sans doute plus substantiels que certaines plus grosses exploitations (palmipèdes gras, tabac, fraises...). Par ailleurs, à l'analyse des données, nous observons que les petites exploitations sont faiblement intégrées dans les réseaux des institutions responsables de la mise en œuvre de cette réforme, réseaux au sein desquels les informations et les connaissances sont les plus discutées et partagées pour permettre à chaque agriculteur de conforter sa décision de s'engager dans cette démarche contractuelle. Dans les faits, contrairement au souhait exprimé par les représentants institutionnels lors de l'expérimentation de cet outil contractuel, le principe d'égalité à l'accès des aides ne s'est

¹¹ Notre matériau se compose d'entretiens semi-directifs conduits auprès de tous les représentants institutionnels ayant participé à ce débat (1998-2001). L'enquête a été réalisée en 2001.

donc pas concrétisé. L'égalité de l'accès aux aides dans le cadre des CTE nécessite de réunir deux conditions : l'égalité de l'accès aux informations, et l'égalité de pouvoir saisir les opportunités.

Pour autant, abstraction faite de cette inégalité face à l'accès, les différentes options proposées aux contractants ont-elles permis d'observer une certaine équité ? Le paragraphe suivant s'intéresse donc à l'impact distributif de l'adoption d'un CTE au sein de la population d'agriculteurs contractants.

Principes de justice et inégalités entre les agriculteurs contractants

La base de données recensant les exploitations agricoles ayant contracté les CTE ne permet pas de disposer du revenu effectif des agriculteurs. Nous sommes donc contraints de travailler sur la base de leur revenu agricole. Dans ce cadre, l'excédent brut d'exploitation constitue une variable de référence car il correspond au revenu brut avant que ne soient déduites les charges non-opérationnelles telles que le remboursement de prêts, les amortissements, et les impôts. Il traduit donc la vitalité économique des exploitations. Il n'est donc pas étonnant de constater une corrélation positive entre la valeur des excédents bruts d'exploitation (EBE) et le montant total des investissements économiques engagés dans un contexte où la participation de l'État reste plafonnée. En d'autres termes, les exploitants dégageant un EBE important ont eu ici la possibilité d'engager des investissements relativement plus élevés car ils disposent de manière absolue de plus de marge de manœuvre économique. L'analyse de l'impact distributif des CTE doit passer par l'analyse de l'impact distributif direct des montants des aides MAE. En effet, pour ce volet environnemental, et pour ceux qui sont éligibles aux mesures spécifiques prévues, le versement des aides n'est pas conditionné à d'autres critères supplémentaires.

L'analyse empirique qui suit a pour objectif de donner quelques clés de lecture de l'effet distributif du mécanisme de répartition implicitement mis en place pour l'allocation des aides MAE, dans le département pilote que nous avons suivi où nous avons calculé pour ce travail, l'inégalité des EBE, l'inégalité des aides MAE et l'inégalité des EBE avec les MAE. À côté de cette approche unidimensionnelle des inégalités, on procède par la suite à une analyse multidimensionnelle plus complète de cette inégalité (afin de mesurer la contribution de chaque groupe à l'inégalité totale), en appliquant la méthodologie de décomposition de l'indice de Gini proposée par Dagum *et al.* (1995)¹². Cette décomposition permet de comprendre l'inégalité totale au sein d'une population en : part expliquée par la disparité de revenu entre les individus appartenant à un même sous-groupe défini cette fois-ci selon une deuxième variable socio-économique importante (dans notre cas, la taille des exploitations agricoles en distinguant grandes et petites exploitations) et ; part expliquée par l'inégalité de revenu (différence de revenu moyen) entre les deux sous-groupes¹³. Nous avons donc calculé le coefficient de Gini relatif à la répartition des EBE (revenu agricole brut ici) pour la population des agriculteurs contractants. Cet indice prend la valeur de 0,36, une valeur relativement faible. La répartition des EBE totaux produits par les agriculteurs contractants est relativement peu concentrée. Ce résultat est cohérent car le processus contractuel a déjà opéré une certaine sélection des agriculteurs qui présentent des caractéristiques similaires en amont. Le calcul

¹² L'indice de Gini permet d'apprécier le degré de concentration des inégalités au sein d'une population. L'inégalité peut être appréciée en règle générale en matière de revenu, mais l'on peut également s'intéresser à la répartition d'autres variables socio-économiques (salaire, surface agricole, aide). Il est compris dans l'intervalle [0,1]. L'indicateur tend vers 1 pour des distributions où les revenus sont répartis de manière inégalitaire, et vers 0 pour des distributions égalitaires. Nous pouvons classer les individus par sous-groupe défini d'une manière générale par des intervalles de valeurs de la variable socio-économique principale d'intérêt (par exemple le revenu), et l'on regarde donc la contribution de chaque sous-groupe à la répartition du revenu total.

¹³ Nous ne voulons pas revenir dans cet article à l'explicitation technique de la méthodologie de décomposition et invitons le lecteur à se référer à Dagum *et al.* (1995).

de l'indice de Gini de la répartition des montants d'aides quant à elle est de 0.40, ce qui est relativement similaire à l'indice pour les EBE. En revanche, l'indice de Gini pour le revenu brut agricole auquel on a rajouté les aides MAE reçues par chaque exploitant donne une valeur de 0,28. Cette baisse de l'indice prouve que l'inégalité entre les agriculteurs contractants s'est sensiblement réduite. L'indice de Gini de l'EBE est alors expliqué pour 64% par les inégalités intragroupes. Ce résultat n'est pas très surprenant car entre deux exploitations d'étendues peu différentes, les productions ont un impact autrement plus important sur le niveau de revenu que la superficie. Pour ne donner qu'un exemple, un hectare de tabac dégage un EBE plus élevé qu'un hectare de prairie, on constate donc que l'inégalité intergroupe ne participe qu'à expliquer 36% de l'inégalité dans la répartition des EBE. L'introduction des MAE pour le calcul de l'indice de Gini des revenus agricoles réduit la part expliquée par l'inégalité intergroupe de l'inégalité totale, de 36% à 21%. Ce dernier résultat montre que si la distribution des MAE est restée inégalitaire, elle a permis une légère réduction de l'écart du « revenu agricole brut » entre les grands et les petits exploitants. On peut alors avancer ici une interprétation rawlsienne du principe de différence implicitement à l'œuvre dans ce contexte particulier. La persistance d'une certaine inégalité n'a pas été incompatible avec la recherche de l'amélioration de la situation des plus défavorisés que sont de manière absolue ceux qui ont un EBE plus faible, et de manière relative, les petites exploitations pour lesquelles, sans une analyse particulière par filière de production, nous devons rester prudents.

Protection de l'environnement et équité entre les agriculteurs

Dans le traitement de la dimension environnementale du contrat, la procédure nationale de préfiguration prévoyait de cartographier les risques et les dommages à l'échelle départementale. Qu'il s'agisse de la pollution de l'eau, de la préservation des paysages, ou de la conservation d'habitats spécifiques à certaines espèces faunistiques ou floristiques, l'établissement de cette carte¹⁴ implique que les agriculteurs des zones concernées s'engagent obligatoirement sur certaines mesures agri-environnementales lors de la signature du contrat. Dans ce cas, la perception des aides publiques serait avant tout justifiée par les efforts faits par l'agriculteur en matière de protection de l'environnement. La distribution des financements obéirait donc au principe du mérite.

Cependant, l'application de ce principe a fait débat entre les représentants institutionnels de la Dordogne. Le cas de l'entretien de l'espace pour la production de paysages est de ce point de vue intéressant. La question est de savoir si les agriculteurs qui entretenaient déjà les lisières et les berges allaient pouvoir souscrire les MAE spécifiques à ces pratiques. Par principe, les aides publiques doivent être versées pour indemniser le surplus de travail occasionné par l'adoption de nouvelles façons de faire. Dès lors, elles ne peuvent être perçues pour des pratiques existantes. Cette « non-rémunération de l'existant » a été jugée injuste par les responsables agricoles, car les « bons » agriculteurs ne pouvaient pas émarger aux MAE s'ils avaient déjà adopté des pratiques favorables à la production d'aménités. Seuls ceux qui ne les observaient pas jusque-là pourraient bénéficier des aides publiques.

Lorsqu'ils ont été consultés par la Chambre d'agriculture au moment de la préfiguration des CTE, plusieurs représentants « environnementalistes » (services déconcentrés de l'État, association de protection de l'environnement) ont également partagé cet avis, qu'ils ont confirmé en examinant les dossiers de demande de CTE en Commission départementale. L'analyse de leurs entretiens montre cependant que leurs arguments diffèrent partiellement de ceux des représentants agricoles. Eux considéraient cette situation discutable dans la mesure où les contractants visés par le dispositif CTE

¹⁴ Elle était demandée par l'Union européenne car la mise en place des MAE relevait du Règlement de Développement Rural.

étaient des producteurs très en pointe dans l'intensification et la spécialisation, et qu'à ce titre, ils avaient fortement participé à la dégradation de l'environnement. Ils y ont vu un paradoxe : ceux qui, hier, portaient atteinte à l'environnement se retrouvaient en situation de percevoir des financements publics pour réparer les dommages environnementaux causés, tandis que ceux qui avaient maintenu des pratiques de nature extensive en étaient écartés. Au-delà du changement de pratique à encourager, les environnementalistes ont donc également estimé que ces pratiques déjà existantes méritaient d'être symboliquement reconnues en leur accordant une rémunération financière. Dans ce cas, il s'agirait d'appliquer la norme distributive non seulement sur les mérites futurs, mais aussi sur les mérites passés.

On peut prolonger leur analyse et considérer que la prise en compte des mérites passés rejoint la question d'une juste rémunération des services non marchands fournis par l'agriculture. La mobilisation de la notion d'externalité ou de bien public pour traiter des services environnementaux, services consommés gratuitement par leurs bénéficiaires, place l'intervention publique comme indispensable pour corriger la défaillance du marché dans la coordination de l'offre d'aménités. Dès lors, une politique d'aides à la production d'aménités apparaît indispensable pour satisfaire la demande sociale. Dans ce cadre, les agriculteurs qui ont favorisé des pratiques respectueuses de l'environnement devraient également être concernés par les subventions. En revanche, le montant ne serait pas calculé en fonction du surcoût supporté par l'agriculteur, mais à partir de la valeur économique des services non-marchands fournis à la société. Une telle norme de distribution serait basée sur une parfaite égalité entre les agriculteurs-producteurs d'aménités, indépendamment de tout objectif de redistribution. Cela étant, le montant de l'aide calculé à partir de cette valeur économique peut demeurer insuffisant pour inciter les agriculteurs à contractualiser.

Conclusion : multifonctionnalité de l'agriculture et principes de justice antinomiques

Le CTE conduit à un mode de régulation qui va dans le sens du principe d'équité de Rawls. C'est un outil inégalitaire qui autorise néanmoins une justice distributive équitable entre les agriculteurs contractants. En effet, les écarts de revenu entre les agriculteurs travaillant dans des exploitations de petite taille et ceux travaillant dans des exploitations de grande taille sont sensiblement diminués. Mais le fait que la majorité des agriculteurs n'aient pas adhéré aux CTE révèle une certaine inefficacité du mécanisme de répartition renvoyant ainsi à une inégalité.

Un grand nombre de petits exploitants ont été exclus du dispositif, contrairement à ce que souhaitaient les acteurs institutionnels du département impliqués dans la préparation des contrats-type. Le CTE est donc un instrument redistributif faiblement efficace. De ce fait, le CTE apparaît comme un mécanisme de sélection des agriculteurs en étant nettement plus accessible à ceux qui ont une superficie foncière étendue et un chiffre d'affaires élevé.

Les résultats de notre analyse sont issus d'une exploration empirique dont la portée est limitée à l'examen d'un seul département français. S'ils ne peuvent faire l'objet d'une généralisation, ils rejoignent cependant les travaux de Dupraz *et al.* (2001) qui observent aussi l'exclusion des petits exploitants de ce dispositif.

Au-delà de la dimension redistributive de l'outil contractuel particulier qu'est le CTE, notre analyse vise à démontrer la difficulté qu'il y a à concilier équité et multifonctionnalité dans l'action concrète, que la multifonctionnalité soit celle de l'agriculture, mais par extension, peut être aussi celle des territoires. Nos résultats révèlent en effet une incompatibilité entre le principe d'égalité – invoqué pour favoriser le maintien de la vitalité sociale dans les espaces ruraux – et le principe du mérite – invoqué pour encourager la protection de l'environnement. Dès lors, les deux objectifs inscrits simultanément parmi les caractéristiques de la multifonctionnalité s'avèrent inconciliables du point de vue de l'équité. Une voie préconiserait de concevoir un instrument d'intervention publique pour

chacun de ces objectifs. Mais la contradiction ne se retrouverait-elle pas au niveau ultime, à l'échelle de chaque exploitation ? Une autre voie, inspirée de Rawls, permettrait de dépasser cette incompatibilité en introduisant une hiérarchie. L'évaluation de la multifonctionnalité sous l'angle de l'équité incite donc à réfléchir à un ordonnancement de ses finalités, car elles obéissent à des principes de justice inconciliables. Par ailleurs, il est indéniable que les territoires ruraux ont des particularités propres. Dans la mesure où les finalités potentiellement contradictoires – protection de l'environnement et vitalité sociale – revêtent une dimension spatiale, cet ordonnancement serait à décider en fonction des caractéristiques de chaque territoire, à une échelle nécessairement infra-nationale, éventuellement départementale pour la France. Le choix pourrait ainsi être fait en fonction du problème le plus crucial à traiter, problème d'environnement ou vitalité sociale, sachant bien sûr que même dans une telle configuration, l'idéal ne sera pas atteint. Serait-il simplement un peu mieux approché ?

Pour autant, décider d'une telle hiérarchisation recouvre une dimension morale et éthique car elle interroge l'idéal collectif. Le sens de la justice pose en effet la question du dedans et du dehors d'un groupe social, puisqu'« être juste, c'est traiter de la même façon les êtres qui (...) possèdent une même caractéristique » (Perelman, 1972). Les choix qui sont faits pour l'appliquer redessinent donc nécessairement les limites du groupe, et le profil du membre idéal selon la « caractéristique » retenue. En l'occurrence ici, qui faut-il privilégier : chaque agriculteur au nom de la vitalité de l'espace rural ? Faut-il préférer les agriculteurs qui ont des pratiques respectueuses de l'environnement ? Ceux qui s'engagent à créer moins de nuisances ? Ou alors, ceux qui ont un poids économique plus important ? Faire un tel choix, nécessaire en termes d'action « équitable », dessine *de facto* le « bon » agriculteur. Bien que difficile à faire, il a pourtant motivé les personnes qui se sont passionnées pour ce débat en Dordogne, car elles prenaient ainsi à bras le corps la dimension éthique de leur avenir collectif.

A propos des auteurs :

Nathalie LEWIS, Département Sociétés, territoires et développement, Université du Québec à Rimouski

Jacqueline CANDAU, CEMAGREF, UR ADBX, Bordeaux

Philippe DEUFFIC, CEMAGREF, UR ADBX, Bordeaux

Sylvie FERRARI, UMR GREThA, Université de Bordeaux IV

Mbolatiana RAMBONILAZA, CEMAGREF, UR ADBX, Bordeaux

Pour citer cet article : Nathalie LEWIS | Jacqueline CANDAU | Philippe DEUFFIC | Sylvie FERRARI | Mbolatiana RAMBONILAZA, « Multifonctionnalité de l'agriculture et principes de justice » [“Agricultural multifunctionality and principles of justice: impacts of agri-environmental agreements in Dordogne”, traduction : Christopher Handsone], **justice spatiale | spatial justice** , n° 02 octobre | october 2010 | <http://www.jssj.org>

Bibliographie

ALPHANDERY P., BOURLIAUD J., L'agri-environnement, une production d'avenir ? *Études rurales*, vol. 141-142, p. 21-43. 1996.
BUTAULT J.P., CHANTREUIL F., DUPRAZ P., Critère d'équité et répartition des aides directes aux agriculteurs, *Économie Rurale*, vol. 271, n° sept-oct 2002, p. 84-91. 2002.

- CANAU J., CHABERT M.**, La multifonctionnalité, un sens en discussion. La place accordée au paysage dans le projet agricole de la Dordogne, in CARON P. et PIVOT J-M. (sous la dir.), *Les Cahiers de la multifonctionnalité « Coordinations locales et action collective pour une agriculture multifonctionnelle »*, Éditions Cemagref-Inra-Cirad, pp. 71-87. 2003.
- COMMINS P.**, Poverty and social exclusion in rural areas: characteristics, processes and research issues, *Sociologica Ruralis*, vol. 44, n° 1, p. 60-75. 2004.
- DAGUM C., SEYTE F., TERRAZA M.**, Analyse interrégionale des distributions des salaires français, *Economie Appliquée*, Vol. XLVIII n°3, pp. 103-133. 1995.
- DUBET F.**, *Les inégalités multipliées*, Éditions de l'Aube, Paris, 69 p. 2000.
- DUBET F.** Propositions pour une syntaxe des sentiments de justice dans l'expérience de travail, *Revue française de sociologie*, vol. XLVI, n° 3. 2005.
- DUPRAZ, P., LEON, Y., PECH, M.**, Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ?, *Économie Rurale*, vol. 262, n° mars-avril, p. 109-116. 2001.
- FABRE C. ; LAURENT C.**, Précarité et agriculture dans le département de la Haute-Loire (France), *Cahiers Agricultures*, vol. 7, n° 4, p. 261-270. 1998.
- HERVIEU B.**, La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'agriculture, *Cahiers Agricultures*, vol. 11, n° 6, p. 415-419. 2002.
- HABERMAS J.**, *The Theory of communicative action*, Boston, Beacon Press. 1984.
- HOMANS, G.**, *Social Behaviour: its Elementary Forms*, New York, Harcourt Brace Jovanovitch. 1961.
- JONAS H.**, *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, trad. de l'allemand par Jean Greisch (1^{re} édition allemande : 1979), Paris, Éditions du Cerf, 336 pages. 1990.
- JONAS H.**, *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age*, (1st German edition: 1979), Chicago, University of Chicago Press, 263p. 1984.
- KELLERHALS, J.**, Introduction : quelques jalons dans l'étude du sentiment de justice, dossier Le juste : normes et idéaux, *L'Année sociologique*, vol. 45, n°2, p.263-271.2002.**LAURENT, C.**, Multifonctionnalité et éligibilité aux aides PAC dans l'UE, *Économie Rurale*, vol. 268-269, mars-juin, p. 144-158. 1995.
- LOWE P., BULLER H., WARD N.**, Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy, *Journal of Rural Studies*, vol. 18, n° 1, p. 1-17. 2002.
- PERELMAN C.**, *The Idea of Justice and the Problem of Argument*. John Petrie - translr. , London, Routledge & Kegan Paul, 226p. (1st edition 1963) 1977.
- RAWLS J.**, *A Theory of Justice*, Bleknap Press of Harvard University Press, Cambridge. 1971.
- RAWLS J.**, *Théorie de la justice*, trad. de l'anglais par Catherine Audard, Paris, Éditions du Seuil, 667 p. 1987.
- RAWLS J.**, *A theory of justice - revised edition*, Harvard University Press, Cambridge. 1999.
- REMY J.**, Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : Les contrats territoriaux d'exploitation. *Aménagement et Nature*, vol. 136, p. 25-36. 2000.
- REMY J.**, Les contrats territoriaux d'exploitation ou la découverte de la multifonctionnalité, *Agriculteurs, ruraux et citadins*, (ed Sylvestre J.P.), Educagri, Dijon, p. 55-70. 2002.
- RICŒUR P.**, Le cercle de la démonstration in *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*, Audard, C. et al., Éditions du Seuil, Paris, pp. 129-144. 1988.