

Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ?

Pierre Dupraz, Yves Léon, Michel Pech¹

Institut National de la Recherche Agronomique, Unité d'économie et sociologie rurales
CS 61103, 35011 Rennes Cedex

Le cycle de discussions en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et le défaut de consensus à la conférence de Seattle quant à l'agenda du nouveau cycle de négociation, révèlent que l'absence d'un pacte social d'équité à l'échelon international est un obstacle à l'élaboration de règles communes en matière de concurrence. La remise en cause du leadership des pays riches et la question de l'intégration des normes sociales dans les négociations sont en effet apparues comme les principales raisons de l'échec de Seattle, faisant passer au second plan le débat récurrent sur le soutien public à l'agriculture et les protections douanières concernant ce secteur². Un problème d'équité se pose néanmoins depuis plusieurs décennies : les subventions accordés à leurs agriculteurs par les pays les plus riches, Etats-Unis, Union Européenne (UE) notamment, font des marchés agricoles internationaux et d'une partie de l'aide alimentaire l'exutoire de leurs excédents. Les agriculteurs des pays en développement ne bénéficiant pas d'une protection équivalente reçoivent donc, pour leur productions concurrentes, des prix souvent beaucoup plus faibles qu'ils ne le seraient sans ces distorsions. Pourtant, dans les pays développés, l'UE notamment, les questions d'équité sont au cœur des motivations de politiques agricole et rurale qui restent en contradiction avec le libéralisme économique qui sous-tend l'action de l'OMC.

Celui-ci trouve ses références théoriques dans l'économie du bien-être (*welfare economics*) qui s'appuie sur un discours normatif de l'équité associant libéralisme et utilitarisme dans la référence à l'optimum de Pareto. Ces courants philosophiques visent à définir les principes de

¹ INRA-ESR Rennes. Ce texte fait suite à l'atelier "Soutien public à l'agriculture et au développement rural : une question d'équité" qui s'est déroulé dans le cadre de l'école chercheurs en éthique économique et sociale organisée par l'INRA (groupe *Ethos* et Formation permanente) à La Londe les Maures en octobre 1999. Les auteurs remercient Isabelle Piot-Lepetit et Dominique Vermersch et le comité de lecture de la revue pour ses commentaires et suggestions sur une première version de ce texte.

² Roudart, Laurence, 2000. Négociations internationales et politiques agricoles après Seattle. *Economie Rurale*, 257/Mai-Juin : 17-26

l'impartialité de l'organisation politique et économique de la société. Il semble donc paradoxal que l'économie néoclassique en vienne à opposer efficacité et équité³. Ce paradoxe peut trouver un début d'explication dans le rôle prépondérant donné au marché dans cette discipline alors que les principes philosophiques concernés ne débouchent pas sur une conceptualisation aussi précise de l'organisation sociale⁴. Le pas est franchi par l'économie du bien-être qui se situe dans un cadre institutionnel cher aux libertariens où les droits de propriétés des personnes sont respectés et où la justice des échanges procède de la liberté de transaction. Pareto emprunte à l'utilitarisme la mesure des satisfactions et des peines par une fonction scalaire : l'utilité. Néanmoins il n'assigne pas pour objectif à l'organisation sociale la maximisation de l'utilité totale, qui pourrait conduire à sacrifier l'utilité d'une partie de la population au bénéfice de l'autre, mais la maximisation de l'utilité de chaque individu sous la contrainte de non diminution de celle des autres. Arrow et Debreu ont formalisé les hypothèses sous lesquelles les marchés concurrentiels conduisaient à un optimum de Pareto dans une économie de propriété privée. Dans cette optique, on distingue classiquement les politiques correctrices qui pallient les sources d'inefficacités du fonctionnement des marchés, découlant par exemple de la présence de biens publics, d'externalités ou de technologies à rendements croissants, autant d'items que l'on rencontre dans le secteur agricole, et les politiques redistributives qui ne doivent pas engendrer de distorsions de concurrence. La philosophie du découplage s'inspire d'une telle vision duale. Cette distinction trouve ses limites dans les capacités juridiques et informationnelles de l'Etat, qui n'est généralement pas en mesure de mettre en œuvre toutes les politiques correctrices nécessaires. Par ailleurs, elle néglige les nécessités incitatives auxquelles est soumis tout système économique. Compte tenu de ces contraintes, les politiques publiques doivent être définies et évaluées dans une optique de second rang où les problèmes d'efficacité et d'équité ne peuvent généralement plus être séparés⁵.

Ce constat invite à un retour sur les théories économiques de la justice pour juger des actions de l'Etat, du fonctionnement des marchés, et de leurs effets. Notre démarche est d'abord d'explicitier les principes d'équité sur lesquels furent basées les politiques agricoles et rurales européennes. Ensuite nous cherchons à évaluer leurs effets dans un cadre plus large, en

³ alors qu'Adam Smith occupait une chaire de philosophie morale...

⁴ Arnsperger, Christian et Van Parijs, Philippe, 2000. *Ethique économique et sociale*, Collection Repères, éditions La Découverte, Paris, 122 pages

⁵ Laffont, Jean-Jacques, 1988, *Fondements de l'économie publique*, 2^e édition, Paris, Economica

prenant en compte le niveau international et d'autres approches de l'équité, notamment l'égalitarisme libéral de Rawls. A cet égard, notre parti pris est de placer la personne humaine au centre des préoccupations plutôt que les Etats. Enfin notre objectif n'est pas d'aboutir à une définition unifiée de l'équité applicable aux politiques rurales mais plutôt de repérer dans quels cas ces politiques permettent concrètement la convergence de différentes approches de l'équité ou au contraire conduisent à des contradictions.

1. Les effets redistributifs de la PAC

Le consensus politique ayant prévalu lors de la mise en place de la PAC dans les années soixante a abouti aux objectifs suivants : garantir l'autosuffisance alimentaire de la communauté européenne et viser une parité de revenu entre les agriculteurs et les autres catégories professionnelles⁶ par la modernisation de l'appareil de production agricole. Quels principes d'équité sous-tendent cette politique ?

Analysée dans un cadre européen, cette politique est tout d'abord utilitariste. En effet, l'efficacité économique est recherchée au travers de l'unification du marché européen, le jeu de la concurrence garantissant le développement de chaque production dans les zones qui lui sont le plus favorables. Si l'autosuffisance alimentaire est interprétable comme un bien public au niveau européen, le soutien des prix agricoles apparaît comme une politique à la fois incitative et efficace, dans la mesure où ce soutien fournit à l'agriculteur un complément de prix proportionnel à la quantité de produit par laquelle il participe à cet objectif. La protection douanière et le soutien des prix permettent d'opérer une redistribution des revenus de l'ensemble des consommateurs européens vers le secteur agricole. Le principe d'égalité équitable et le principe de différence de Rawls peuvent appuyer l'objectif de parité de revenu, de manière conjointe ou alternative. Le principe d'égalité équitable des chances exclut radicalement toute discrimination au sens où les institutions doivent fournir les mêmes possibilités d'accès à la vie bonne à deux personnes dotées de talents équivalents. La conformité de l'objectif de parité avec ce principe peut être invalidée dans la mesure où la mobilité professionnelle est possible et permet par exemple à un agriculteur de devenir ouvrier si cela lui permet d'accéder à une meilleure position sociale. Le principe de différence invite à préférer les institutions qui sont les plus favorables aux membres les moins privilégiés de la société. Il valide l'objectif de parité si les agriculteurs constituent effectivement le

groupe social le plus défavorisé, et peuvent être considérés comme un groupe social homogène de ce point de vue. Visant simultanément un objectif de justice sociale et d'efficacité économique, la PAC est une politique de second rang. Ce dispositif est complété par des aides destinées à faciliter l'amélioration des structures agricoles et leur adaptation au marché. Il était supposé rester transitoire, le temps pour l'agriculture européenne d'acquérir une compétitivité suffisante pour affronter les marchés internationaux. Au moment où les conflits d'intérêts avec nos partenaires internationaux et son coût budgétaire remettent en cause les principaux instruments de cette politique, ses effets redistributifs doivent être évalués dans une perspective plus large.

Sur les marchés mondiaux, la protection et le soutien public de l'agriculture dans les grands pays développés se traduisent, pour les produits agricoles des zones tempérées, par des prix inférieurs à ceux qui prévaudraient en situation de libre-échange. Les grands perdants en sont incontestablement les agriculteurs du reste du monde ne bénéficiant pas d'un soutien équivalent ; ils subissent des prix faibles sur leurs propres marchés pour leurs productions concurrentes de céréales et de viande. Cet effet néfaste s'est considérablement accentué avec le développement des exportations subventionnées qui réduit simultanément le prix de vente et la part de marché des productions locales. Dans les pays en développement, les populations agricoles lésées sont beaucoup plus nombreuses que leurs homologues européennes, et disposent de moins d'opportunités de revenu hors du secteur agricole. L'hypothèse, basée sur un modèle statique selon lequel cette perte de profit des producteurs est plus que compensée par le supplément de bien-être des consommateurs des pays en développement bénéficiant de prix très faibles pour les biens alimentaires de base, est contredite par les faits. En prenant en compte les effets dynamiques, tels que l'accroissement de la productivité agricole actuellement inhibé par les prix bas, nombre de pays importateurs bénéficieraient d'une libéralisation, même restreinte aux marchés de biens agricoles des zones tempérées⁷. Par suite le soutien public à l'agriculture des pays développés est au niveau international en contradiction avec les principes tant utilitariste que rawlsien de la justice.

La réforme de la PAC de 1992 marque une rupture d'inspiration libérale, puisque que le soutien des revenus agricoles passe moins par celui des prix et davantage par des aides

⁶ Ce souci de parité était déjà présent dans la Loi d'orientation agricole de 1960-1962

⁷ Anderson, Kym and Tyers, Rod, 1993. More on Welfare Gains to Developing Countries from Liberalizing World Food Trade, *Journal of Agricultural Economics*, 44/2: 189-204

directes aux exploitations. Ces réformes ont effectivement amorcé une réduction des distorsions sur les marchés internationaux, mais doivent être renforcées pour apporter de réels bénéfices à l'agriculture des pays en développement⁸. En Europe leur impact en terme de réduction des inégalités de revenus au sein du secteur agricole, bien qu'avéré, apparaît limité et fragile. Le semi-découplage du soutien public de la production n'a pas tant modifié que figé ses effets redistributifs en accentuant le rôle de la superficie des exploitations dans la formation des disparités de revenu⁹. En effet les aides compensatoires directes sont basées sur les prix et les rendements d'avant réforme et peuvent être interprétées comme la rémunération de droits à produire au même titre que les quotas laitiers dont l'instauration n'a freiné ni la concentration de la production, ni celle des revenus. Dans les faits ces réformes ont constitué une reconnaissance du droit des agriculteurs au soutien public et entériné sa répartition issue du soutien des prix, donc favorable aux plus gros agriculteurs. En terme d'équité il s'agit d'une rupture avec les principes utilitariste et rawlsien. L'approche libertarienne pourrait constituer une justification de ces réformes, soit en considérant le soutien public comme acquis aux agriculteurs selon le principe du « premier arrivé, premier servi » sur le modèle de l'appropriation originelle des ressources naturelles selon Kirzner, soit en considérant ce soutien, y compris dans sa répartition, comme librement consenti aux agriculteurs par les contribuables conformément au principe de libre circulation des droits de propriétés. Ces justifications du statu quo posent problème. L'assimilation du soutien public à des ressources naturelles fait abstraction des contribuables. Le principe de libre circulation justifie le résultat par la méthode mais ne fournit pas d'autre jugement normatif sur ce résultat, permettant notamment aux contribuables de déterminer leur position. Ce soutien ne peut plus prétendre remplir un objectif de justice sociale. D'une part il ne concerne pas en priorité les ménages agricoles les plus modestes¹⁰, d'autre part cet objectif dépasse le secteur agricole du fait du développement du chômage et de l'exclusion et relève des politiques sociale et fiscale de

⁸ Hoekman, Bernard ; Anderson Kym, 1999. Developing country agriculture and the new trade agenda, contribution presented at the American Economic Association Annual Meeting, New York, 3-5 January 1999.

⁹ Butault, Jean-Pierre ; Delame, Nathalie ; Lerouvillois Philippe, 1997. Inégalité des revenus agricoles de 1990 à 1994, *Synthèses*, n°10 : 89-96

¹⁰ En 1995, 57% des exploitations françaises du Réseau d'Information Comptable Agricole dégagent un revenu par travailleur non salarié inférieur à 1,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ces exploitations ne reçoivent que 38% des subventions d'exploitation, soit une part sans aucun doute inférieure du soutien public total intégrant le soutien des prix. A l'autre extrémité de la pyramide, moins de 30% des exploitations dégagent un revenu par travailleur non salarié supérieur à 2 fois le SMIC (soit le revenu moyen hors fonctions publiques et gens de maison) mais concentrent 47% des subventions d'exploitations (Jégouzo *et al.*, 1998).

chaque pays membre. Le soutien à l'agriculture doit donc trouver sa justification ailleurs. Cela suppose une redéfinition des critères de son attribution et donc de ses bénéficiaires.

2. Le développement rural : une question d'équité ?

La question du développement rural est directement issue de l'évolution contemporaine de l'agriculture dans les pays développés. Lorsque la politique agricole contemporaine s'est mise en place en Europe au cours du XX^{ème} siècle, elle répondait à une bonne partie des questions se posant aux territoires ruraux, dont la dynamique endogène était souvent largement fondée sur celle de l'agriculture. Ce secteur jouait alors un rôle structurant dans l'aménagement de l'espace et constituait le pôle économique autour duquel s'organisaient la plupart des autres activités.

Or, la dynamique spatiale des dernières décennies, fondée sur les économies d'agglomération, est défavorable au développement spontané des zones rurales éloignées des pôles urbains. Dès lors, il est légitime de se préoccuper des perspectives économiques et sociales qui s'offrent à leurs habitants et de s'intéresser à la place que les espaces ruraux relativement peu peuplés peuvent prendre dans la croissance globale¹¹. Cette réflexion sous-tend la politique européenne de développement rural, lancée à la fin des années 1970 et renforcée considérablement avec le doublement de la dotation des fonds structurels en 1988. Cette politique a un double objectif. Elle s'insère dans une perspective d'aménagement du territoire destinée, comme au moment des trente glorieuses, à faire participer tous les citoyens, y compris ruraux, à la croissance globale. Elle a aussi pour fondement un principe d'équité, selon lequel tous les citoyens d'un même espace politique doivent bénéficier de possibilités comparables d'accès aux biens et services publics, qu'il s'agisse des infrastructures de transport, de l'accès aux services sociaux et de santé, à l'éducation ou à la culture. Sans que ce principe d'"équité territoriale", visant à préserver la cohésion économique et sociale de l'ensemble du territoire européen, ait été, à notre connaissance, formellement explicité, il nous semble relever de nouveau d'une approche rawlsienne de la justice sociale. En effet, on y retrouve le principe d'égalité équitable des chances appliqué à des catégories d'individus définies sur la base de leur situation géographique. En application de ce principe, la société donne ainsi aux habitants du milieu rural la même possibilité d'utiliser leurs talents pour

¹¹ Commission européenne, 1996. – *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes

accéder aux positions sociales et avantages socio-économiques qui en découlent. A partir du moment où il est reconnu que le développement harmonieux de l'Europe passe par une relative dispersion de ses citoyens sur le territoire, il n'est donc pas pensable que certains n'aient pas la possibilité de maintenir, voire d'améliorer leur bien-être¹².

Cet objectif très ambitieux est d'une mise en œuvre complexe. Pour mener à bien la politique de développement rural, et plus généralement la politique de développement régional, l'intervention publique s'appuie largement sur le potentiel endogène des régions aidées et les fonds d'origine européenne ont pour vocation de jouer un rôle de levier dans l'appel de contreparties publiques nationales ou locales, mais aussi de fonds privés. S'agissant d'une politique d'aide au développement et non de compensation, l'hypothèse faite est qu'il existe dans les régions aidées un potentiel suffisant pour qu'un cercle vertueux de croissance économique s'instaure.

Toutefois, l'économiste ne peut aborder le problème développement rural du seul point de vue de l'équité, même si cette préoccupation est centrale dans les politiques concernées. Leur coût doit être comparé à la variation de bien-être global induite. Rien ne prouve qu'une politique territorialisée puisse être à la fois efficace – au sens de la croissance globale – et équitable¹³. Par conséquent, l'intérêt d'une politique correctrice des disparités territoriales fait l'objet d'un débat parmi les économistes.

Pour le courant néoclassique, une politique correctrice serait inutile, l'équilibre économique optimal s'établissant de lui-même par un déplacement des activités vers les zones où le coût des facteurs est le moins élevé, permettant ainsi une égalisation de la rémunération de ces facteurs et donc la convergence économique. Cette hypothèse semble contredite par les faits, des freins considérables s'opposant en réalité à la mobilité des facteurs. En revanche, les modèles de croissance endogène intégrant les apports de la nouvelle économie géographique¹⁴ sur les processus d'agglomération postulent une polarisation géographique des activités économiques bénéfique à la croissance globale. Toute tentative d'instaurer un autre équilibre

¹² Léon, Yves, 1999. The Economic Analysis of Rural Development, pp. 11-28, in *European Agriculture Facing the 21st Century in a Global Context*, Organized sessions papers, IX^{ème} Congrès européen des économistes agricoles, Varsovie, 24-28 août

¹³ Martin, Philippe, 1998. Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? *The World Economy*, 21,6 : 757-774

¹⁴ Fujita, Masahasi ; Thisse, Jacques-François, 1997. Economie géographique, Problèmes anciens et nouvelles perspectives, *Economie et statistique*, 45 : 37-87

plus dispersé sur le plan géographique risque donc d'être coûteuse en termes de bien-être¹⁵. En poursuivant ce raisonnement, un rythme de croissance plus rapide pourrait aboutir à l'amélioration de la situation économique des régions les plus défavorisées et se révéler plus efficace qu'une politique correctrice statique même au prix d'une augmentation des inégalités. Cette situation satisferait le principe de différence, mais sans doute plus celui d'égalité équitable, prioritaire pour Rawls. Compte tenu de ces prémisses la question de l'évaluation des effets locaux et globaux des politiques de développement rural existantes devient donc centrale, car elle constitue le seul moyen de mettre à l'épreuve des faits des théories contradictoires.

Enfin la mise en œuvre de ces politiques bute sur la conception même de l'équité territoriale à laquelle se réfère la société. Autrement dit, quel type de fonctions économiques et sociales assigne-t-elle aux espaces ruraux et aux hommes qui les habitent et quelle rémunération entend-elle leur attribuer pour les services qu'ils rendent à l'ensemble de la société, aux urbains en particulier ?

3. La multifonctionnalité entre intégration et équité

La notion de multifonctionnalité contenue dans la loi d'Orientation agricole de juillet 1999 recouvre l'ensemble des fonctions économiques, sociales et environnementales de l'agriculture, et en assoit la reconnaissance officielle. Cela rend nécessaire un effort de coordination, de clarification et de simplification des politiques en place, tant nationales qu'européennes¹⁶. La prise en compte de la demande sociétale dans ce même texte constitue une évolution remarquable. Par les effets du lobbying de nouveaux acteurs, elle pourrait même se substituer à la cogestion en terme de médiation sociale. Par l'instauration des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), la volonté de l'Etat est double. Outre la rémunération des services non marchands, ces contrats visent à orienter les exploitations vers des systèmes de production durables, c'est-à-dire rentables à long terme compte tenu de l'évolution des marchés, des nouvelles attentes de la société et des risques associés. La mise en place et la pérennité de ces systèmes de production impliquent donc une nouvelle instrumentation du soutien public à l'agriculture.

¹⁵ Jayet, Henri, Puig, Jean-Pierre, Thisse, Jacques-François, 1996. Enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Revue d'Economie Politique*, 106, 1 : 127-157

¹⁶ Cf la vingt-deuxième conférence régionale de la FAO pour l'Europe, «caractère multidisciplinaire de l'agriculture et des terroirs ». Porto, Portugal, 24 et 28 juillet 2000.

Dans la logique libertarienne, les agriculteurs producteurs d'aménités sont en droit de demander une juste rémunération en rapport avec la diversité de leurs productions. Par ailleurs dans la logique utilitariste, les consommateurs lésés par le déclin des aménités ou l'accroissement d'externalités négatives sont en droit d'espérer que les politiques publiques visent l'internalisation de ces externalités. Cette exigence entraîne *de facto* une demande de transparence au niveau de l'intervention publique. Cette exigence est également de mise au niveau européen depuis la réforme de la PAC de 1992, dont les mesures doivent satisfaire aux critères d'acceptabilité élaborés au niveau de l'OMC¹⁷. Dès lors deux questions se posent. Comment comptabiliser et internaliser l'ensemble des coûts et avantages des différentes fonctions marchandes et non marchandes ? Quel est la faisabilité d'un tel projet ?

Dans un contrat unique, le CTE comporte deux volets : Un volet environnemental visant la rémunération des aménités et un volet économique permettant à la fois l'accompagnement du volet environnemental et la viabilité de l'exploitation au sein d'un projet territorial. La cohérence entre ces aspects environnemental, économique et territorial suppose l'émergence d'un consensus local autour d'un véritable projet territorial basé sur une évaluation *ex ante* des atouts et des contraintes du territoire, en particulier des synergies à rechercher entre les différents acteurs. Dans un souci d'efficacité économique, chaque CTE devrait reposer sur la formalisation de la demande des biens publics adressée aux agriculteurs concernés. Au niveau des exploitations, la rémunération des CTE doit donc se révéler suffisamment incitative pour permettre la contractualisation d'un nombre suffisant d'entre elles. Le calcul de la juste rémunération du contrat pose des problèmes de justification et de transparence¹⁸ puisqu'elle doit intégrer l'incitation à la réorientation de l'exploitation et la rémunération des services non marchands.

Le financement du volet environnemental provient d'un écrêtement des aides directes, dont le caractère inégalitaire a été souligné plus haut, grâce à la possibilité de modulation offerte par le compromis de Berlin sur l'Agenda 2000. Cette nouvelle association entre redistribution du soutien public et financement de l'agri-environnement présente un intérêt certain en terme d'acceptabilité politique. Sur le plan des principes cette justification de la modulation pose

¹⁷ Par exemple, au sens de l'OMC, une aide sera autorisée si elle est découplée, et donc déconnectée de l'acte productif. Son effet sur la production et les distorsions de concurrence doit donc être évalué et reconnu faible.

problème. Pourquoi les agriculteurs les plus aidés devraient-ils davantage financer l'environnement que les autres contribuables ? Une clarification est nécessaire pour établir les raisons pour lesquelles certaines exploitations sont privées d'une partie de l'aide que leur destine l'Union Européenne, autrement dit que cette aide n'est pas méritée. Par ailleurs, les textes¹⁹ disposent que la rémunération des agriculteurs contractants est justifiée pour partie par le manque à gagner occasionné par le changement de pratique. Ce manque à gagner est envisagé par rapport à une situation de référence marquée par le système de soutien antérieur. De ce fait le financement des CTE par la modulation ne résout en rien le problème de fond concernant la légitimation du soutien public à l'agriculture par le biais des aides directes qui conditionnent la rentabilité relative des différents systèmes de production sans référence à leurs impacts environnementaux respectifs. Pour atteindre un objectif environnemental donné, le montant du manque à gagner risque dans certains cas d'excéder la valeur sociale associée à cet objectif, impliquant une rémunération inéquitable (trop élevée) de l'agriculteur, transformant la rente foncière initiée par les aides directes en une rente écologique. Inversement, une rémunération assise sur cette valeur sociale serait dans ces cas-là insuffisante pour inciter l'agriculteur à contractualiser pour atteindre son objectif. La mesure monétaire de la valeur d'utilité sociale des biens publics pose en outre des difficultés méthodologiques et opérationnelles. Dans le cas des CTE, la rencontre entre l'offre, par les agriculteurs, et la demande sociale de services non marchands semble difficile à réaliser et donc à organiser.

Le volet économique devrait permettre de financer une partie des investissements nécessaires au changement de pratique. L'application de politiques antérieures a montré la nécessité d'un accompagnement. Les opérations groupées d'aménagement foncier ont permis d'inscrire les mesures socio-structurelles puis les mesures agri-environnementales dans les réalités locales tout en complétant les politiques en place. Pour l'heure, le volet économique des CTE s'avère souvent déconnecté du volet environnemental et ne satisfait donc qu'en partie son objectif premier. En restant davantage individuel que collectif et en ne s'appuyant que rarement sur un projet territorial il perd une part de son efficacité et de sa légitimité. Concernant la réorientation des exploitations, les CTE ne doivent pas permettre aux agriculteurs

¹⁸ Voir à ce propos les commentaires de la Commission adressés au Ministère. Ils relèvent le manque de transparence du dispositif, et s'inquiètent aussi de coûts d'administration, sans doute très élevés, que le Plan de Développement Rural ne chiffre pas, alors qu'ils seront supportés par les contribuables.

¹⁹ Cf. loi n°99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et la circulaire d'application DEPSE/SDEA/C2000-7011 et circulaire DEPSE/SDEA/N° C99-7030 du 17 novembre 1999, fiche 5 et règlement 2078/92.

bénéficiaires de rentrer en concurrence déloyale avec les autres entrepreneurs ruraux²⁰. On oppose implicitement ici deux thèses, l'une prônant une agriculture intégrée dans la politique rurale et l'autre mettant l'accent sur les aspects non agricoles du développement rural. Le caractère distorsif de cette politique pourrait s'accroître en l'absence de projet collectif pluri-sectoriel. Cette politique contractuelle ne sera acceptable que si elle participe délibérément à une allocation équitable des soutiens publics en conformité avec les objectifs affichés dans l'Agenda 2000.

L'équité renvoie aux notions de justice et d'impartialité. En économie, l'équité d'une politique est le plus souvent discutée selon ses effets sur les inégalités de revenus. La modulation des aides compensatoires envisagée en France relève directement de ce type d'appréciation. En revanche la mise en avant du concept de multifonctionnalité vise davantage à asseoir l'impartialité de l'attribution du soutien public à l'agriculture aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de ce secteur. Considérant le développement rural en Europe ou même celui de l'agriculture des pays en développement c'est davantage l'effet des politiques sur les opportunités de développement économique et social des uns et des autres qui est en cause. A ses débuts, la PAC avait, au niveau européen, des objectifs clairement établis reposant sur les principes d'efficacité et de réduction des inégalités de revenu. L'application de cette politique s'est rapidement trouvée en contradiction avec ces mêmes principes, considérés sur le plan international. L'absence de consensus politique sur l'avenir du secteur agricole européen est sans doute la cause de la prudence de réformes visant à préserver sa compétitivité internationale apparente, en maintenant l'essentiel de ses effets redistributifs issus du soutien des prix, malgré leur caractère inégalitaire, entre grandes et petites exploitations, entre systèmes de production et entre Etats-membres.

Le développement économique et la transformation de l'agriculture des dernières décennies se sont soldés par le déclin des populations agricole et rurale, une moindre fourniture d'aménités rurales et l'accroissement de la pollution d'origine agricole, en contradiction avec les nouvelles attentes de la société. Face à cette évolution caractérisée par une polarisation des activités économiques, les politiques de développement rural visent à rétablir une certaine

²⁰ L'article 1 de la loi d'orientation spécifie que la politique agricole doit permettre « l'organisation d'une coexistence équilibrée, dans le monde rural, entre les agriculteurs et les autres actifs ruraux dans le respect d'une concurrence loyale entre les différents secteurs économiques »

équité *territoriale* entre les différentes catégories d'espace. Si ces politiques ont un objectif premier d'équité, elles se veulent également efficaces, en étant partie prenante d'un développement économique susceptible de répondre aux demandes de la société, en particulier urbaine. Leurs résultats propres restent encore difficiles à évaluer dans une économie en transformation et leur pertinence économique doit être mieux établie.

Au niveau agricole, les CTE pourrait également apparaître comme une tentative de réconciliation entre efficacité et équité, grâce à la rémunération des services non marchands et à une nouvelle redistribution du soutien public et des effets de marchés en tirant parti de dynamiques territoriales différenciées. L'équilibre entre ces objectifs et la transparence de ce dispositif ne semblent pas encore suffisants pour que les citoyens et les agriculteurs y adhèrent pleinement. De plus, son caractère incitatif reste incertain en raison du faible budget qu'il représente actuellement au sein de la politique agricole en vigueur. En outre les fondements de la multifonctionnalité doivent être explicités afin que ce concept ne serve pas de prétexte au maintien d'une concurrence déloyale sur les marchés internationaux. On mesure ici les difficultés d'une véritable réorientation de la régulation des marchés agricoles du niveau local au niveau international où les questions d'efficacité et d'équité doivent être posées clairement et leur caractère indissociable reconnu.