

Quelle légitimité à la politique rurale à l'aune des théories de la justice ?

Yves Schaeffer, Francis Aubert

ENESAD, UMR1041 CESAER, Dijon



2èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

11 & 12 décembre 2008 – LILLE, France

Résumé

Est-il légitime de mettre en œuvre une politique particulière à l'espace rural ? Deux points de vue sur ce questionnement sont examinés ici : celui des pouvoirs publics français et celui de la philosophie politique. Pour les premiers, celle-ci se justifie pour sa contribution à un ensemble d'objectifs sociaux – croissance, équité territoriale, protection de l'environnement, etc. – ou plus exactement, à la formulation d'un compromis entre ces buts potentiellement conflictuels. Pour la philosophie politique, la légitimité de la politique rurale doit être fondée en justice. Sous cet angle, les justifications précédentes relèvent d'une conception intuitionniste de la justice, selon laquelle il n'existe aucun principe éthique permettant d'ordonner la pluralité des buts sociaux. Nous considérons en outre la légitimité d'une politique rurale à l'aune des conceptions de la justice prônées par trois grandes traditions doctrinales : le perfectionnisme, l'utilitarisme et l'égalitarisme. En définitive, la mise en œuvre d'une politique rurale nous semble légitime pour concourir à la maximisation des réalisations fondamentales des membres du groupe social le plus désavantagé dans la communauté nationale (Rawls, 1971, Sen, 1979, Fleurbaey, 2006).

Quelle légitimité à la politique rurale à l'aune des théories de la justice ?

Yves Schaeffer, Francis Aubert, CESAER Dijon

« Le temps est révolu où la prospérité des uns pouvait s'accommoder de la misère des autres »
(Assemblée nationale, présentation du décret de création de la DATAR, 1963)

Introduction

A l'espace rural sont associés un grand nombre d'interventions publiques. Le travail de l'instance d'évaluation (Perrin, 2003) a permis d'identifier les contours de la politique rurale française au cours de la dernière décennie. Ainsi, ce sont au total soixante dispositifs qui ont été recensés, touchant littéralement à tous les domaines de la vie sociale et mobilisant des montants annuels de plus de deux milliards d'euros. Quelle est la légitimité de ces interventions ? Pourquoi faut-il dédier une politique à cet espace particulier qu'est le rural ?

Dans le texte qui suit, deux points de vue sur ce questionnement sont examinés successivement : celui des pouvoirs publics français et celui de la philosophie politique. Pour les premiers, la politique rurale est légitime parce qu'elle contribue à faire progresser un ensemble d'objectifs sociaux : croissance, équité territoriale, protection de l'environnement, etc. Plus exactement, elle est légitime parce qu'elle rapproche la société de l'équilibre adéquat entre ces objectifs potentiellement conflictuels. Les termes de ce compromis ne sont pas explicités. En revanche, les parties jugées légitimes pour le négociateur sont identifiées. Ces dernières ont évoluées sensiblement au cours du temps : du monopole de l'Etat central après-guerre à la concertation des différents échelons d'administration territoriale et des acteurs des territoires de nos jours. Pour la philosophie politique, la légitimité de la politique rurale doit être évaluée au regard des principes d'organisation sociale à même de garantir la réalisation de la justice. « La justice est la première vertu des institutions sociales, [...] si efficaces et bien organisées que soient des institutions ou des lois, elles doivent être réformées ou abolies si elles sont injustes » (Rawls, 1997, p.29). Sous cet angle, les justifications précédentes relèvent d'une doctrine intuitionniste. Celle-ci affirme qu'il n'existe aucun principe éthique permettant d'ordonner la pluralité des buts sociaux : pour trouver le juste équilibre entre ces derniers, il faut s'en remettre à l'intuition et aux arbitrages démocratiques. D'autres conceptions sont considérées ici. Selon le perfectionnisme et l'utilitarisme, la mise en œuvre d'une politique rurale est légitime si elle concourt à la maximisation du bien, respectivement de la perfection ou de l'utilité. D'après les théories égalitaristes, elle est légitime si elle participe à la compensation des inégalités injustes. L'apport d'une politique rurale à la réalisation de ces objectifs peut être discuté en relation avec les caractéristiques spécifiques à l'espace rural.

La première section de l'article expose le point de vue des pouvoirs publics et en effectue l'analyse. En amont, nous revenons brièvement sur les notions d'espace rural et de politique rurale. La seconde section engage l'examen de la légitimité de la politique rurale à l'aune des théories de la justice. Nous concluons en évoquant les conséquences de la territorialisation et de la décentralisation de l'action publique sur la légitimité de la politique rurale.

I. Les campagnes et les politiques rurales

Le « rural » ne constitue pas une catégorie évidente de partition sociale ou d'action publique. La présentation exhaustive des définitions du rural et des politiques rurales poserait un ensemble de questions qui dépassent la présente entreprise. Nous nous contentons ici d'un rappel schématique de son mode de délimitation et des principales mesures de politique le concernant (§ 1.1). Cette section est ensuite consacrée à l'analyse des justifications de la politique rurale avancées par les pouvoirs publics français, en lien avec les orientations de l'Union européenne (§ 1.2).

1.1. L'espace rural et ses politiques.

Les définitions du « rural » renvoient aux rapports matériels et symboliques que les hommes entretiennent avec l'espace. Ces rapports évoluent sur fond de processus d'urbanisation, qui modifie les modes de vie des populations et la localisation de leurs activités. Pour discerner ces deux plans imbriqués et interdépendants de l'organisation sociale que sont la ville et la campagne, les options pragmatiques convergent sur des critères de densité ou de regroupement de population et d'emplois. Ces derniers rendent compte des principales variations de l'occupation de l'espace d'un point de vue morphologique – étant étroitement liés à l'artificialisation du sol et à sa mise en valeur – et d'un point de vue fonctionnel, car ils permettent de raisonner la disposition spatiale des relations sociales. Pour exemple, la nomenclature de l'OCDE se contente d'un simple critère de densité de population, tandis que le zonage retenu par l'INSEE (le ZAUER) combine regroupement d'emplois et taux de navetteurs¹. Les différentes modalités de définition et de délimitation du « rural » n'aboutissent pas toujours à des résultats comparables. Les calculs réalisés en Amérique du Nord montrent que les valeurs s'établissent dans un rapport de 1 à 2, voire même de 1 à 3, selon les techniques utilisées : de 22% à 38% de la population peut être ainsi qualifiée de « rurale » au Canada (du Plessis et *al.*, 2002), de 17 à 49 % aux Etats-Unis (Cromartie et Bucholtz, 2008). Toutefois, l'utilisation de nomenclatures de type OCDE ou ZAUER permet de distinguer et de caractériser les formes principales de ce que la ruralité peut recouvrir, en notant les particularités régionales ou nationales ainsi que leurs évolutions. De manière schématique, ce sont environ le cinquième de la population et les deux tiers du territoire qui peuvent être qualifiés de « rural » en France comme sur l'ensemble de l'Union européenne, pour une densité moyenne de l'ordre de 40 habitants au km².

Trois propriétés importantes de l'espace rural sont intrinsèquement liées à ses définitions. La première correspond à *l'éloignement* : par construction, la population rurale se trouve « à distance » des lieux de concentration des hommes et des activités économiques. En découlent certaines caractéristiques structurelles de ces espaces. Du côté de la production, les entreprises implantées en milieu rural sont éloignées des marchés du travail urbains où sont concentrées et circulent les compétences ; inversement, les salariés localisés en commune rurale doivent franchir des distances importantes pour accéder aux postes urbains, plus nombreux et variés. Du côté de la consommation, la distance aux agglomérations correspond aussi à une distance aux principaux centres de distribution de biens et de services privés comme publics. L'éloignement pèse ainsi sur la plupart des domaines de la vie économique et sociale des populations rurales. La conséquence la plus directe concerne le coût de transport, mais se pose

¹ ZAUER signifie « zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural ». Les navetteurs sont les actifs employés travaillant hors de leur commune de résidence, i.e. effectuant un trajet domicile-travail intercommunal.

aussi une question d'accès à la variété pour les biens et services courants et enfin d'accès aux services supérieurs. Plus fondamentalement peut-être, les centres urbains sont aussi des lieux importants d'expression, de concertation et de décision privée et publique, en bref des lieux de socialisation et de pouvoir. La population rurale fait donc face à un ensemble de contraintes géographiques d'accessibilité aux lieux dotés des grandes fonctions politiques, économiques et sociales. La seconde propriété des zones rurales correspond à une certaine forme d'*isolement* : en situation de faible densité de population, chacun est en interaction avec un petit nombre d'individus, qu'il s'agisse de relations sociales ou de transactions économiques. Par exemple, en ce qui concerne l'emploi, la faible diversité des qualifications des hommes et des postes de travail dans les aires de marché rurales restreint les possibilités de choix et réduit les probabilités d'appariements productifs. L'une des adaptations à cette limite consiste à produire les compétences nécessaires au sein de l'entreprise, par apprentissage sur le tas, ce qui nécessite et renforce la stabilité dans l'emploi. Des mécanismes analogues fonctionnent probablement dans la plupart des compartiments de la vie sociale, en valorisant l'interconnaissance et la durée. La dernière caractéristique de l'espace rural est également associée au critère de faible densité : il s'agit de la *moindre artificialisation des milieux* et donc de la disponibilité d'espace de nature. En résulte une incidence sur le cadre de vie des populations (par la présence d'aménités naturelles), sur les dotations factorielles (par la disponibilité de foncier et de ressources liées à la terre), ainsi sur la gestion de biens publics (par la densité de biens de nature).

A l'espace rural sont associées un grand nombre d'interventions publiques. Leur mise en lumière suppose un effort particulier. Le travail de l'instance d'évaluation (Perrin, 2003) a permis d'identifier un ensemble de mesures « de politique rurale » et de les organiser en deux grandes familles. La première correspond à celles consacrées à des activités rurales par nature, c'est-à-dire associées aux espaces ruraux par leurs caractéristiques intrinsèques (agriculture, sylviculture, patrimoine naturel, etc.). La seconde a trait aux mesures visant des activités ubiquitaires (artisanat, industrie, équipements, etc.) mais dont les propriétés sont sensibles à la position spatiale. Ce sont au total 60 dispositifs qui sont ainsi recensés dans tous les domaines de la vie sociale, du tourisme à l'habitat, en passant par la formation et le paysage, pour des montants annuels de plus de 2Mds €. Ce foisonnement rend compte de la complexification croissante de la politique rurale et de ses évolutions, lesquelles sont maintenant bien analysées (cf. numéro spécial de la revue *Ingénieries*, 2006). La politique rurale se détache de l'agriculture pour prendre en charge les différents domaines du fonctionnement territorial, parmi lesquels l'environnement prend une place grandissante. De nature essentiellement redistributive à l'origine, visant à compenser les « handicaps » de zones rurales, ses mesures se tourne vers des voies plus allocatives, ciblant la valorisation des ressources propres par des initiatives locales.

1.2. Conceptions et justifications publiques de la politique rurale.

Les réflexions sur la politique rurale s'inscrivent dans un débat plus large portant sur l'aménagement du territoire. Ce dernier est marqué de références temporelles : historiques, par l'inventaire de ce que le changement social nous fait perdre et prospectives, à partir d'images de ce que le futur est censé nous réserver. Il est rythmé par des moments forts, qui mettent en scène « Paris et le désert français », « le déménagement du territoire » ou « le scénario de l'inacceptable »². La campagne et la ruralité y occupent une place de choix, tant sur le plan de la nostalgie (racines, mémoire, authenticité, etc.) que de l'incertitude (abandon, etc.), et elles en cristallisent souvent les enjeux centraux. En prenant appui sur les textes

² Gravier, 1947 ; Le Lannou, 1967 ; DATAR, 1971.

exposant les motifs des principales institutions et lois françaises d'aménagement du territoire et de développement rural, nous examinons les conceptions et justifications qui ont structuré la position officielle de l'Etat dans ce débat. Cette dernière est située dans son contexte européen. En termes de conception, l'examen révèle la permanence d'un positionnement en faveur d'une action volontariste de l'échelon national, mais aussi d'inflexions successives amenant à définir un cadre pour l'action locale. En termes de justification, il fait apparaître la prégnance d'une vision intuitionniste de la justice sociale, mettant en balance l'efficacité économique et l'équité sociale et, de plus en plus, la préservation de l'environnement naturel.

1.2.1. La politique rurale au sein de la politique d'aménagement du territoire.

L'élément primordial mis en exergue dans les textes motivant la politique d'aménagement du territoire est la volonté d'affaiblir les forces économiques conduisant à un renforcement de l'agglomération des populations et des activités, à l'origine d'inégalités territoriales dont les conséquences sociales sont jugées indésirables. Cette ambition est toutefois étroitement circonscrite. L'action publique ne vise pas l'obtention d'une stricte uniformité spatiale, « ce qui serait absurde » (exposé des motifs de la LOADT de 1995), mais montre une certaine « humilité » : il ne s'agit pas de « contrarier les évolutions inéluctables », mais de « se borner à essayer de les dominer et de les orienter » (présentation du décret de création de la DATAR, 1963). Si les objectifs de parité entre territoires ou d'équité spatiale – entendus comme le rapprochement des niveaux d'infrastructures, d'emplois ou de revenu – sont régulièrement affirmés, ils ne doivent pas conduire « à une politique d'assistance ou à des interventions antiéconomiques qui figeraient les situations et, dissimulant provisoirement le mal, le prolongeraient » (Guichard, 1965, p. 25). Ainsi, la politique d'aménagement du territoire est à la recherche de l'équilibre adéquat entre efficacité économique et équité spatiale.

Pour ce qui a trait aux espaces ruraux, cette orientation générale se décline en deux objectifs intrinsèquement liés : accompagner les mutations de l'agriculture et assurer la parité des conditions de vie entre populations rurales et urbaines. Le secteur agricole est l'objet de sollicitudes appuyées et constantes, tant au niveau national que communautaire. Celles-ci sont justifiées dans une perspective d'équité au sein du secteur agricole : « Les tendances spontanées favorisent les productions de masse » et « Les mécanismes naturels jouent en faveur des situations acquises et des zones développées » (Guichard, 1965, pp. 101 et 103). Surtout, leurs justifications tiennent au rôle structurant de ce secteur pour les économies et les sociétés rurales : « Agir pour l'agriculture, c'est aussi participer au combat en faveur de l'emploi, conférer du dynamisme au monde rural et préserver nos territoires » (présentation du projet de loi d'orientation agricole à l'Assemblée, 2005). Cette mise en exergue de destins liés au niveau territorial se retrouve de façon continue 1960 à 2005, en France comme au niveau européen : « Pas d'agriculture sans campagnes vivantes, pas de campagnes vivantes sans agriculture » (déclaration de Salzbourg, 2003). Ce dernier énoncé souligne l'interdépendance entre soutien direct aux territoires et soutien sectoriel agricole. La mise en regard du mode de vie des campagnes avec celui des villes³ a été posée d'abord en termes d'exigence politique associée à la modernisation de l'agriculture (« L'agriculteur moderne a droit à une meilleure vie », présentation de la loi d'orientation agricole au parlement, août 1960), puis vis-à-vis de la population rurale dans son ensemble. L'objectif de parité s'est traduit par le rapprochement des niveaux d'équipement rural des standards urbains. Plus largement, il s'agit d'assurer l'établissement de conditions comparables d'accès aux services : « Le débat national a mis en avant le souci de pouvoir accéder partout à une qualité d'infrastructures et de services à la mesure du développement du pays » (exposé des motifs, LOADT 1995). A la notion de parité

³ Ces différences ont longtemps été considérées comme un résultat quasi naturel de contraintes de milieu et de « dilution du peuplement », id., p. 108

s'ajoute la prise en compte de la liberté, avec l'ambition de « la possibilité d'un libre choix d'établissement des personnes ou des activités » (exposé des motifs, LOADT 1995).

Au-delà de ce dénominateur commun, il est possible de distinguer schématiquement deux temps dans la conception contemporaine de l'aménagement du territoire : le premier fondé sur la redistribution par l'échelon national, le second sur la territorialisation et la décentralisation de l'action publique. Durant les décennies 60 et 70, la croissance économique était considérée comme un agrégat national qu'il convenait de répartir entre les régions. La redistribution des ressources était gérée par des actions sur la mobilité régionale du capital et de l'emploi. Cette redistribution était destinée en premier lieu à compenser les inégalités et à corriger les handicaps résultant des disparités géographiques et de l'histoire des lieux : « L'ambition de l'aménagement du territoire est de faire que la richesse nationale soit mieux répartie, que l'expansion profite autant au citadin qu'au rural, à l'ouvrier qu'au paysan, aux habitants d'une région qu'à ceux d'une autre » (Guichard, 1965, p. 245). Néanmoins, il était admis que si l'intervention sur la répartition régionale des activités « correspond à une action de justice distributive, s'y ajoutent de très importants motifs économiques » (présentation du décret de création de la DATAR, 1963)⁴. Les instruments employés étaient sectoriels pour ce qui concerne l'agriculture et zonés pour tous les autres secteurs d'activités. La recherche de l'équilibre adéquat entre efficacité économique et équité spatiale, évoqué plus haut, était résolument du ressort de l'autorité nationale et de ses émanations régionales.

Le second temps repose sur une vision plus décentralisée de la valorisation économique du territoire. Les aléas successifs de la croissance ont conduit à en modifier la représentation, faisant explicitement dépendre la performance nationale de ses composantes locales. Il en résulte une attention plus soutenue à la contribution de chaque région et à la possibilité de mieux valoriser leurs atouts économiques. Les espaces ruraux, perçus à leur tour comme des composantes des économies régionales, sont alors considérés pour ce qu'ils peuvent apporter à la croissance économique : « Renforcer la compétitivité des zones rurales de manière qu'elles contribuent pour leur part au développement économique national » (OCDE, 1993). Parallèlement, les préoccupations pour l'environnement, les écosystèmes et la durabilité du développement font leur émergence et invite également à tenir compte du rural : « Il s'agit de reconnaître le rôle économique, social et environnemental des espaces naturels et ruraux qui constituent un atout de développement dans l'immédiat et à long terme et de leur assurer la capacité de développer leurs projets » (exposé des motifs, LOADDT, 1999). Les préconisations européennes renforcent cette attention portée aux facteurs d'environnement. Il s'agit d'abord d'assurer la protection de zones remarquables et le contrôle des effets externes des différentes activités humaines, puis d'intégrer le capital naturel dans la conception du développement régional. Il s'agit de dégager des synergies, avec l'idée que « les mesures de protection et les restrictions ne doivent [...] pas être mises en œuvre au détriment des conditions de vie de la population » (Commission européenne, 1999, p. 34).

L'ensemble de ces évolutions conduit à une plus grande prise en compte de la diversité des situations locales et à la recherche de voies de développement adaptées aux contextes territoriaux. Elle ouvre sur une certaine « différenciation, naturelle et souhaitable, en fonction des atouts de chacun » (exposé des motifs, LOADT, 1995). Cette adaptation concerne la ruralité, « aujourd'hui diverse et qui ne peut plus être appréhendée de manière uniforme (exposé des motifs, loi relative au développement des territoires ruraux, 2005). Selon cette logique, l'Etat s'oriente vers des réponses graduées aux difficultés locales, insistant en ce qui

⁴ « Le fait que certaines régions connaissent un développement insuffisant est pour la collectivité tout entière un lourd handicap. A l'inverse, il est un seuil au-delà duquel la concentration en un même lieu des activités, même si elle facilite le fonctionnement des entreprises, constitue pour la nation une charge qui peut être diffuse mais n'en est pas moins lourde » (présentation du décret de création de la DATAR, 1963).

concerne le rural sur les transferts « en faveur du développement des territoires ruraux en déclin démographique, [car] des services publics gérés dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité conditionnent l'équité territoriale et la cohésion sociale » (exposé des motifs, loi relative au développement de territoires ruraux, 2005). La préoccupation de l'échelon national pour l'adaptation à la variété des situations locales n'était pas inexistante auparavant⁵. Toutefois, cette nouvelle période est aussi celle de la décentralisation politique et celle-ci, en donnant un pouvoir déterminant aux collectivités territoriales, fournit aux territoires un moyen pour revendiquer plus fortement leurs différences et exiger de l'Etat plus de concertation et d'adaptation. En outre, l'autonomie politique permet aux collectivités de bâtir localement leurs propres interventions d'aménagement, seules ou en coopération. Dans ce sens, les collectivités rurales sont de plus en plus invitées à s'inscrire dans des périmètres élargis qui associent la campagne à la ville : « De nos jours, nombre de problèmes locaux ne peuvent plus être résolus sans une approche intégrée de la ville et de la campagne, du fait que, dans tous les cas, ce sont aussi des problèmes régionaux » (Commission européenne, 1999, p. 27). En définitive, cette conception territorialisée et décentralisée de l'aménagement du territoire et de la politique rurale fait de la concertation locale et du projet de territoire ses principaux instruments.

Le rapport de l'instance d'évaluation (Perrin, 2003) avait déjà noté l'existence d'un principe de superposition en matière de dispositifs d'intervention : de nouveaux dispositifs sont créés sans que les anciens ne soient supprimés à un rythme équivalent. Logiquement, ce principe se retrouve en matière de la conception de l'action : le second temps n'a pas éliminé le premier et les conceptions nationale et décentralisée de l'aménagement du territoire coexistent dorénavant. Dans ce nouveau contexte toutefois, la recherche de l'équilibre entre efficacité économique et équité spatiale, auquel s'ajoute la protection de l'environnement naturel, n'apparaît plus sous la maîtrise de l'échelon national. La formulation d'un compromis entre objectifs sociaux est l'affaire des différents échelons d'administration territoriale, ainsi que d'une multitude d'acteurs locaux invités à la table de la négociation.

1.2.2. Quelle source de légitimité à la politique rurale ?

Que faut-il retenir de ce bref examen concernant la légitimité de la politique rurale du point de vue des pouvoirs publics français ? Tout d'abord, que cette politique est justifiée sur la base d'une conception intuitionniste de la justice sociale. Ensuite, que la territorialisation et la décentralisation de cette politique sont perçus comme des évolutions institutionnelles contribuant à renforcer sa légitimité. Les mesures de la politique rurale sont jugées légitimes lorsque leurs actions combinées contribuent à la réalisation d'un équilibre adéquat entre une pluralité de buts sociaux : croissance économique, équité territoriale, parité des niveaux de vie, égalité devant le service public, cohésion sociale, liberté de choix d'établissement, préservation de la nature, etc. Toutefois, les pouvoirs publics n'avancent pas de critères aidant à formuler les termes d'un compromis légitime. Ce type de justification relève d'une conception intuitionniste de la justice sociale. Cette doctrine soutient en effet « qu'il n'existe pas de réponse constructive au problème de la pondération à donner à des principes de justice concurrents » (Rawls, 1997, p 65). Pour déterminer le juste équilibre entre objectifs sociaux, il faut se résoudre à faire confiance à nos capacités d'intuition et au fonctionnement des institutions démocratiques. C'est là qu'intervient le second point. Si les termes du compromis ne sont pas explicités, en revanche, les parties jugées légitimes pour le

⁵ « Le but est de développer ou de chercher à développer les capacités et les aptitudes de chaque région, de telle manière que celle-ci puisse fournir à la prospérité générale sa juste contribution et qu'elle puisse, sur son propre sol, faire vivre aussi bien qu'ailleurs une population correspondant à ses moyens, mais à ses moyens utilisés au mieux » (présentation du décret de création de la DATAR, 1963).

négocier sont assez clairement identifiées. Après-guerre, l'Etat central s'accordait le monopole de la mise en balance des buts sociaux. De nos jours, il considère que la légitimité du compromis est renforcée par la participation des différents échelons d'administration territoriale et des acteurs des territoires. Nous reviendrons sur cette évolution en conclusion de notre article.

Quel crédit accorder à une conception intuitionniste de la justice ? Un premier défaut de ce type de conception est d'être très fortement manipulable : en ne répondant pas au problème de la priorité entre les objectifs sociaux, elle offre un espace important aux relations d'influence et de pouvoir. Idéalement, cette intuition est largement partagée et l'arbitrage fait consensus. Plus vraisemblablement, les mécanismes institutionnels existant aux différents échelons d'administration impliqués permettent de trancher entre des appréciations contradictoires. De façon plus réaliste encore, les différents groupes de pression – qu'ils soient politiques, bureaucratiques ou non gouvernementaux – exercent leurs influences pour que le compromis serve au mieux leurs intérêts ou convictions. Le risque est que l'équilibre obtenu reflète celui des positions relatives d'influence et de pouvoir. Plus fondamentalement, la question se pose de savoir si la doctrine intuitionniste est correcte. N'existe-t-il aucun critère éthique d'ordre supérieur qui permette de déterminer une finalité sociale sans un recours aussi important à l'intuition ? « Une réfutation de l'intuitionnisme consiste à présenter cette sorte de critères constructifs qui, d'après lui, n'existent pas » (id., p.65). Les théories perfectionnistes et utilitaristes, de même que la théorie égalitariste rawlsienne, ont relevé ce défi. D'autres théories égalitaristes n'y répondent pas, mais elles se sont attachées à clarifier l'idéal d'égalité distributive à mettre en balance avec les autres objectifs sociaux. Les justifications de la politique rurale proposées par les pouvoirs publics laisse au contraire cet idéal dans une grande obscurité. Ces éléments critiques des justifications de la politique rurale nous amène à la seconde partie de cet article, dans lequel nous faisons appel à différentes conceptions de la justice sociale afin de réexaminer la question de légitimité de la politique rurale.

II. Les justifications de la politique rurale à l'aune des théories de la justice

En quoi est-il légitime de mettre en œuvre une politique particulière à l'espace rural ? Nous ébauchons ici différentes réponses à cette question en explicitant les prémisses philosophiques auxquelles elles s'articulent. Rappelons qu'une conception de la justice correspond à « un ensemble de principes, généraux quant à leur forme et universels dans leur application, qui doit être publiquement reconnu comme l'instance finale pour hiérarchiser les revendications conflictuelles des personnes morales » (Rawls, 1997, p.167). Plus simplement, elle précise « comment une société ou un groupe devrait allouer ses ressources rares ou produits entre des individus ayant des besoins ou revendications concurrents » (Roemer, 1996). Idéalement, la structure de base de la société, sa constitution et son corps législatif, devrait être organisée de manière à appliquer au mieux les principes de la justice. Une politique rurale, comme toute autre politique, n'est légitime que dans la mesure où elle participe à leur application.

Sous cet angle, c'est donc en référence explicite à une conception de la justice que doit se construire toute justification de la politique rurale. Nous considérons ici différentes conceptions se rapportant à trois doctrines philosophiques distinctes : le perfectionnisme, l'utilitarisme et l'égalitarisme. Selon les deux premières, la politique rurale doit contribuer à la maximisation du bien. Selon la troisième, elle doit participer à la correction des inégalités injustes. La nature des inégalités injustes est une question qui anime le débat contemporain

depuis la parution de l'ouvrage célèbre de John Rawls (1971). Nous insisterons plus particulièrement sur ces dernières.

1. Des politiques rurales pour un plus grand bien.

Une première manière de dépasser le problème posé par l'intuitionnisme, à savoir le problème de l'arbitrage entre différents principes concurrents, est de trouver le principe éthique unique sur lequel devrait s'appuyer nos jugements, à l'exclusion de tout autre. C'est la solution prônée par les doctrines perfectionniste et utilitariste. Ces deux doctrines ont en commun une nature téléologique. Une théorie téléologique définit le bien indépendamment du juste et, ensuite, définit le juste comme ce qui maximise le bien. Pour le perfectionnisme, le bien ultime que nous devrions tous rechercher a une nature objective : il consiste en la réalisation de ce qu'il y a d'excellent dans l'homme. Pour l'utilitarisme, le bien ultime que nous cherchons tous a une nature subjective : c'est le plaisir ou la satisfaction de nos désirs rationnels. Dans les deux cas, connaissant le bien, la société devrait chercher à en produire la plus grande quantité.

1.1 Une légitimité perfectionniste : préserver un patrimoine rural.

1.1.1. Le perfectionnisme

Pour les perfectionnistes, le bien consiste en la réalisation de ce qu'il y a d'excellent dans l'homme, c'est-à-dire des vertus morales ou des formes supérieures de culture, telles que la religion, l'art ou la science. Les dépenses nécessaires à la sauvegarde ou au développement de ces excellences doivent être prioritaires sur celles qui concernent la satisfaction des plaisirs inférieurs, si répandus que soient ces derniers. Aristote et Nietzsche ont défendu des conceptions perfectionnistes de la justice : pour le premier, la société devrait être organisée pour promouvoir les vertus morales ; pour le second, elle devrait être organisée de manière à se mettre au service des grands hommes. Quelle que soit la nature des excellences humaines qu'elles retiennent, les théories perfectionnistes jugent que les institutions sociales sont bien organisées lorsqu'elles conduisent à la plus grande somme totale de leurs manifestations.

1.1.2. Une justification perfectionniste de la politique rurale

Dans une perspective perfectionniste, une politique rurale peut être justifiée pour sa contribution à la préservation de « perfections rurales ». Les propriétés de l'espace rural identifiées dans la première section – éloignement, isolement et faible artificialisation – peuvent être à l'origine de spécificités reconnues comme des excellences. Éloignées des codes urbains dominants, confrontées à l'isolement et à la faible artificialisation, les communautés rurales sont susceptibles de faire vivre des modes de vie ou de pensée particuliers, des pratiques économiques et sociales originales. Si ces particularismes sont des manifestations de ce que les hommes peuvent faire et penser de mieux, alors ils ont de la valeur pour la société dans son ensemble et il bon que des ressources publiques soient investies dans leur préservation. Un exemple emblématique est celui des paysages ruraux traditionnels. Ces derniers résultent de la combinaison de pratiques agricoles et de modes d'habitat (bocages et fermes dispersées, vignes de coteaux et maisons de village, etc.). L'idée qu'ils sont une manifestation de ce que l'homme a fait et peut faire de plus beau est assez largement répandue. Autrement dit, ils constituent une perfection rurale. Or, certains disparaîtraient à coup sûr en l'absence d'une politique rurale adéquate : les agriculteurs qui les entretiennent ont besoin d'un soutien public pour atteindre un niveau de vie décent et un soutien est nécessaire également pour que ces territoires restent attractifs à d'autres catégories de

population. « Pas d'agriculture sans campagnes vivantes, pas de campagnes vivantes sans agriculture » (déclaration de Salzbourg, 2003). Une politique rurale dotée d'une forte composante agricole peut être justifiée sur ces prémisses perfectionnistes. D'autres exemples pourraient concerner la préservation de patrimoines vernaculaires, de langues régionales, d'artisanats locaux, etc., ou même l'existence de « gens simples » qui, à l'abri de l'agitation urbaine, entretiennent certaines qualités morales dont la société devrait s'inspirer. Enfin, une justification perfectionniste pourrait s'appuyer non pas sur les particularismes associés aux communautés rurales, mais directement sur une propriété physique de l'espace rural, à savoir sa faible artificialisation. La véritable perfection est peut-être naturelle et non humaine et l'excellence de l'homme pourrait être de respecter ce qui le dépasse. Une politique rurale serait alors justifiée pour protéger les écosystèmes et promouvoir la biodiversité naturelle, non pas pour les services rendus mais parce qu'ils sont ce qui a de la valeur pour la société.

Discutons de la force de ces justifications en admettant leurs prémisses. Tout d'abord, il faut reconnaître que les modes de vie et de pensée des ruraux se sont largement rapprochés de ceux des urbains, par le jeu des flux migratoires et sous l'action des politiques menées durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Supposons qu'il existe malgré tout des spécificités encore suffisamment fortes pour bâtir une telle justification. Encore faut-il s'accorder sur le fait qu'elles constituent des manifestations de l'excellence humaine : les traditions rurales ne peuvent-elles pas être considérées comme des arriérations dont il faut accélérer la disparition ? Quoi qu'il en soit, il reste à démontrer l'efficacité d'une politique rurale relativement à des politiques urbaines ou génériques. Une réorientation des ressources publiques vers l'espace urbain par exemple ne se traduirait-elle pas par le développement de manifestations urbaines de l'excellence humaine faisant plus que compenser la perte associée à la disparition des spécificités rurales ? Si la beauté est la perfection recherchée, la disparition des paysages ruraux ne pourrait-elle pas être compensée par de nouvelles créations de l'architecture contemporaine ?

1.1.3. La critique du perfectionnisme

Plus généralement, quel crédit donner à une justification perfectionniste ? Cette philosophie va à l'encontre de l'idéal libéral : elle ne laisse pas aux hommes le soin de décider de leur bien. Il existe une diversité de conceptions du bien et de l'excellence humaine. En adoptant une conception particulière, des institutions sociales perfectionnistes ne respectent pas cette diversité. Elles favorisent les desseins de certains hommes aux dépens d'autres et, en cela, elles ne traitent pas les hommes en égaux. Cet argument peut être reformulé dans la perspective théorique du contrat social. Si les principes de la justice étaient décidés par des partenaires ignorant tout de leurs conceptions du bien et de leurs conditions particulières (parce qu'elles sont moralement arbitraires), il serait irrationnel pour ces derniers d'accepter un perfectionnisme, car ils « ne peuvent savoir si leurs revendications n'auront pas à s'incliner devant le but social supérieur de la maximisation de la perfection » (Rawls, 1997, p. 365). Une politique perfectionniste n'est alors acceptable que dans la mesure où elle n'exerce aucune redistribution entre catégories sociales : « Les institutions gouvernementales n'interviennent que dans la mesure où « personne n'est taxé sans son consentement » (id., p. 369). Si l'on se fonde sur une conception libérale de la justice, alors une politique rurale ne peut être justifiée sur une base perfectionniste que dans cette stricte mesure, de même, par exemple, que le financement des universités ou des théâtres.

1.2 Une légitimité utilitariste : valoriser un potentiel de croissance rural.

1.2.1. L'utilitarisme

Au contraire du perfectionnisme, l'utilitarisme est une doctrine libérale. Le bien que la société doit maximiser a une nature subjective : il s'agit de l'utilité ou bien-être. Dworkin (1981a) en a identifié deux interprétations principales : c'est le niveau de plaisir éprouvé (net des souffrances endurées) ou le degré de satisfaction quant à sa vie (relativement au plan poursuivi ou évalué globalement). Les utilitaristes pensent que l'utilité correspond à ce à quoi les individus attribuent de la valeur dans la vie. Ce concept distingue clairement ce qui est fondamental dans la vie de ce qui est instrumental (les moyens de l'obtenir). La philosophie utilitariste demande à ce que les institutions de la société soient organisées de manière à maximiser la somme totale d'utilité ou l'utilité moyenne. L'économie du bien-être classique s'est largement inspirée de cette philosophie⁶. De manière simplificatrice, elle suppose que les individus tirent leur utilité de la consommation de bien marchands, donc indirectement du revenu. L'objectif social est donc de maximiser le revenu total ou moyen, puis de le répartir de manière à égaliser les utilités marginales.

1.2.2. Une justification utilitariste de la politique rurale

Dans une perspective utilitariste, la mise en œuvre d'une politique rurale peut être justifiée pour sa contribution à la croissance du revenu national (évaluée par le PIB total ou le PIB moyen par exemple). Les propriétés particulières de l'espace rural accentuent certains problèmes économiques. L'isolement pose des problèmes d'appariement entre compétences et postes sur les marchés du travail ruraux, comme expliqué dans la première section. La faible densité avantage les entreprises en termes de prix fonciers, mais elle rend aussi plus difficile la circulation de l'information et la coordination entre acteurs économiques. L'éloignement des marchés urbains les pénalise quant à la distribution de leurs produits. La faible artificialisation des milieux offre des opportunités reposant sur leur exploitation (extraction, agriculture, sylviculture, tourisme vert, etc.), mais elle rend cruciale la gestion des externalités environnementales. En intervenant sur tous ces problèmes, une politique rurale peut rendre possible ou accélérer la valorisation de potentialités économiques rurales, qui resteraient sinon sous-exploitées (Guérin, 2006). C'est dans ce sens qu'a évolué la politique rurale française, insistant de plus en plus sur le soutien aux initiatives locales de valorisation des ressources territoriales.

Discutons de la force des ces justifications en admettant leurs prémisses. En admettant qu'une politique rurale est apte à valoriser certaines potentialités économiques rurales, est-il vrai également qu'elle contribue ainsi à maximiser le revenu national. Il est permis d'en douter au regard de littérature d'économie régionale, géographique et urbaine. Celle-ci souligne largement les avantages de l'agglomération des activités pour la croissance économique. Duranton et Puga (2004) résument ces avantages en trois concepts clés : l'agglomération favorise le partage (*sharing*), l'appariement (*matching*) et l'apprentissage (*learning*). Certains préconisent des politiques favorisant la mobilité des hommes et renforçant les processus d'agglomération (Gérard-Varet et Mougeot, 2001). Une politique rurale conduisant à une plus grande dispersion des activités sur le territoire, même si elle vise à valoriser certaines potentialités économiques rurales, risque en définitive de s'avérer néfaste pour la croissance économique.

⁶ La nouvelle économie du bien-être a abandonné l'objectif utilitariste classique au profit d'un objectif d'efficacité économique au sens de Pareto. L'efficacité économique parétienne consiste en l'application d'un critère d'absence de gaspillage : toute modification des institutions sociales qui conduit à améliorer l'utilité d'un individu sans détériorer l'utilité d'aucun autre est efficace.

1.2.3. La critique de l'utilitarisme

La critique de l'utilitarisme commence par celle du concept d'utilité (Rawls, 1997, Cohen, 1989). Le calcul utilitariste se focalise sur les plaisirs ou satisfactions, or certaines personnes tirent satisfaction des souffrances ou des discriminations subies par d'autres, ce qui est manifestement injuste. Pour échapper à ce problème de « goûts offensants », il faudrait ne compter que les utilités provenant de sources acceptables, mais ceci nous éloigne de la perspective subjective qui fait tout l'intérêt de l'utilitarisme. En outre, comment justifier le désintéret total du calcul utilitariste pour la liberté et la répartition ? L'utilitarisme « n'offre donc aucune raison de principe pour laquelle les gains de certains ne compenseraient pas les pertes des autres [ni] pour laquelle la violation de la liberté d'un petit nombre ne pourrait pas être justifiée par un plus grand bonheur pour un plus grand nombre » (Rawls, 1997, p.52). Ces aspects apparaissent inacceptables dans la perspective du contrat social. Supposons à nouveau que les principes de la justice soient le résultat d'un accord rationnel entre des partenaires ignorant tout de leurs conceptions du bien et de leurs conditions particulières. Un principe d'avantage réciproque devrait s'imposer : pourquoi des citoyens accepteraient-ils une privation de leurs libertés ou des perspectives de vie plus limitées au nom du seul bien des autres ? Sen (1979) critique également l'objectif d'égalisation des utilités marginales qu'implique le calcul utilitariste : il s'agit de fournir le plus de revenu possible à ceux qui sont les plus à même de le valoriser sous forme d'utilité, autrement dit aux plus « productifs » en utilité. Prenons l'exemple d'une personne handicapée et d'une personne en pleine santé ayant les mêmes ressources financières et les mêmes ambitions. Le second est capable d'atteindre un plus grand degré de satisfaction de son projet de vie que le premier, car celui-ci doit d'abord acheter les béquilles coûteuses dont il a besoin pour ce déplacer. Pour maximiser l'utilité, le principe utilitariste recommandera un transfert de ressource du premier vers le second, si bien que la personne handicapée aura finalement moins de ressource et moins d'utilité totale. A un handicap initial, l'utilitarisme lui en ajoute un second ! Au final, une justification utilitariste de la politique rurale souffre des faiblesses de cet objectif social.

2. Des politiques rurales pour corriger les inégalités injustes

Les théories égalitaristes ne définissent pas le juste comme une maximisation du bien. Elles ont en commun de le concevoir comme une égalité. Toutefois, elles apportent des réponses différentes à la question mise en exergue par Sen (1979) : l'égalité de quoi ? En y répondant, ces théories se distinguent également par la délimitation d'une sphère de responsabilité individuelle quant à l'accès aux ressources et aux réalisations (Roemer, 1996). La première théorie que nous étudions ici prône l'égalisation des utilités. La société est intégralement responsable des degrés de réalisation individuelle appréciés à cet étalon. Nous présentons ensuite plusieurs théories préconisant l'égalisation des chances. Les individus obtiennent des avantages proportionnés à leurs mérites, c'est-à-dire qu'ils endossent une responsabilité morale vis-à-vis de leurs actions passées. Enfin, nous exposons la théorie de la justice de Rawls et les amendements opérés par Sen et Fleurbaey. L'objectif prôné est la maximisation des avantages (ressources ou réalisations) du groupe social le plus désavantagé. La responsabilité sociale se distingue ici de la responsabilité morale.

2.1. Une légitimité welfare-égalitariste : assurer la parité entre ruraux et urbains

2.1.1. La théorie de l'égalisation du bien-être

La théorie de l'égalité du bien-être reprend à son compte le concept d'utilité et l'inscrit dans une perspective d'égalité distributive : un schéma distributif traite les hommes comme des égaux lorsqu'il répartit ou transfère des ressources entre eux jusqu'à ce qu'aucun transfert supplémentaire ne puisse les rendre plus égaux en bien-être (Dworkin, 1981a). Cette théorie prône une stricte égalité de résultat entre individus, sous l'hypothèse que l'utilité est le résultat qu'ils jugent fondamental dans leur vie.

2.1.2. Une justification welfare-égalitariste de la politique rurale

Dans une perspective d'égalité du bien-être, une politique rurale peut être justifiée pour sa contribution à la compensation des désavantages particuliers dont souffrent les habitants de l'espace rural relativement à ceux de l'urbain. Les propriétés particulières à l'espace rural pourraient en effet désavantager les ruraux. Des travaux montrent notamment que leurs revenus sont sensiblement plus faibles que ceux des urbains *ceteris paribus* (Behaghel, 2006). Par ailleurs, si les moindres coûts fonciers associés à la faible densité rurale sont à l'avantage des ruraux, les contraintes d'accessibilité liées à l'éloignement des centres urbains sont à leurs désavantages : moindre accès à la variété des biens de consommation, moindre accès aux services supérieurs, moindre accès aux lieux de décisions. Quant au faible niveau d'artificialisation des milieux, il est un avantage ou un inconvénient en fonction des préférences individuelles. De même, l'isolement relatif (au sens d'une plus faible exposition aux interactions sociales, sans préjuger de leur intensité) peut être un avantage ou un inconvénient, mais la balance pourrait bien se trouver dans le moins, du fait de ses conséquences en termes d'accès aux opportunités d'emploi.

Discutons de la force de ces justifications en admettant leurs prémisses. Supposons tout d'abord que la population rurale soit parfaitement homogène et qu'elle subisse effectivement certains désavantages objectifs. Il n'est pas évident que l'égalisation du bien-être requiert intervention publique. Il est possible en effet que les personnes habitant le rural se soient habituées aux caractéristiques particulières de cet espace. Par exemple, elles se satisfont de peu et malgré un revenu réel plus faible, elles atteignent un niveau de bien-être subjectif équivalent à celui de leurs concitoyens urbains. Dans ce cas, l'égalisation du bien-être peut se trouver réalisée en l'absence de toutes compensations. De plus, nous devons tenir compte de l'hétérogénéité de la population rurale. L'augmentation des mobilités résidentielles en direction du rural dans la période contemporaine l'a sans doute accrue. Or, cette réalité pose problème à une politique d'égalisation du bien-être mise en œuvre sur une base territoriale. Une intervention territoriale, si elle améliore le sort des personnes les plus défavorisées de ce territoire, a de forte chance d'améliorer également celui des personnes les plus favorisées qui s'y trouvent localisées (Guérin, 2006). Ainsi, rien ne garantit que la résultante nette d'une politique rurale visant à compenser les désavantages en bien-être des ruraux ne sera pas une augmentation de l'inégalité globale dans la société.

2.1.3. La critique de l'égalisation du bien-être

Quelle est la pertinence de cet objectif social ? Nous avons déjà soulevé le problème des « goûts offensants » qu'autorise la métrique utilitariste. Plus généralement, la validité d'une théorie de l'égalisation du bien-être est battue en brèche par Dworkin (1981a). Si l'on veut compenser les déficits d'utilité dont souffrent certaines personnes par rapport à d'autres, il est nécessaire de définir ce que sont des regrets « raisonnables ». Sinon, il faudrait par exemple consacrer d'importantes ressources à une personne mélancolique qui souffre de ne pas

pouvoir visiter Mars et beaucoup moins à une personne handicapée à laquelle manquent des béquilles pour ce déplacer, mais qui s'en est fait une raison. Or, pour définir le raisonnable, il est nécessaire de définir les droits sur les ressources, c'est-à-dire qu'il y a besoin d'une théorie de l'égalisation des ressources ! En outre, cette théorie n'offre pas de place à la responsabilité. Elle fournit plus de ressources aux individus dotés des goûts les plus dispendieux, sans tenir compte de leur responsabilité quant à la formation de telles préférences. Réussir sa vie dans l'espace rural demande peut-être plus de ressources, mais les ruraux ne devraient-ils pas assumer la responsabilité de leur choix résidentiel ? Inversement, l'égalisation du bien-être conduit à distribuer une plus faible part des ressources aux individus dotés des goûts les plus faciles à satisfaire. Sen a souligné que ces préférences « bon marché » peuvent être la conséquence d'un mécanisme psychologique bien connu d'ajustement des ambitions aux possibilités offertes. Si les ruraux se sont ajustés à leur environnement de telle manière qu'ils atteignent un même niveau d'utilité avec moins de ressources, est-ce vraiment une raison pour leur refuser toute compensation ? Pour grossir le trait, si une personne vivant dans le dénuement le plus total arrive à s'en trouver malgré tout heureuse, est-ce une bonne raison pour ne pas lui donner des ressources offertes à d'autres mieux lotis ? L'ensemble de ces critiques met à mal une justification de la politique rurale reposant sur un objectif d'égalisation du bien-être.

2.2. Une légitimité méritocratique : égaliser les chances entre ruraux et urbains

2.2.1. Les théories de l'égalité des chances

L'idée générale des théories de l'égalité des chances est que la société devrait « aplanir le terrain de jeu » entre les personnes en compétition pour les positions sociales, puis laisser la compétition avoir lieu (Roemer, 1998). Autrement dit, il s'agit de contrecarrer l'influence des avantages injustes dont bénéficient certains individus par rapport à d'autres. Si l'égalité des chances est assurée, alors la compétition sociale est juste et les inégalités de résultat qui en résultent sont elles-mêmes justes. La justice requiert de compenser les individus pour les aspects de leur situation dont ils ne sont pas responsables, mais *seulement* pour ces aspects (Roemer, 1996). Certains avantages sont mérités : ils sont l'expression de la part de responsabilité qu'ont les individus vis-à-vis des résultats qu'ils obtiennent dans la vie.

L'égalisation des ressources selon Dworkin

Dworkin (1981b) propose une théorie de l'égalisation des ressources, mais l'objectif défendu s'apparente à une égalisation des chances d'accès aux ressources (Arneson, 1989). Selon lui, les individus devraient endosser la responsabilité de leurs préférences : les avantages ou désavantages dérivés de leurs choix ne sont pas injustes. Les avantages injustes sont ceux qui proviennent de la répartition inégale des « ressources élargies circonstancielles ». Les ressources élargies sont l'ensemble des ressources transférables (richesses et revenus, droits et devoirs, etc.) et non transférables (capacités, handicaps, etc.). Elles sont circonstancielles lorsqu'elles sont associées à des circonstances indépendantes des préférences. Les institutions sociales devraient égaliser autant que possible la répartition de ces ressources. Elles devraient donc répartir les ressources transférables de manière à compenser les personnes pour leurs différences de ressources non transférables. En définitive, seules les préférences – en particulier le goût pour l'effort – devraient conduire à la différenciation sociale.

L'égalisation des opportunités (Arneson, Cohen, Sen)

Arneson (1989) et Cohen (1989) jugent que la distinction entre circonstances et préférences n'est pas appropriée pour établir la responsabilité individuelle : certaines préférences sont le produit de circonstances antérieures, de même que certaines circonstances sont le produit de

préférences antérieures. Ils proposent de distinguer plutôt ce qui est sous le contrôle des individus de ce qui échappe à leur contrôle. La société devrait compenser les individus pour tous les aspects de leur vie qui les désavantagent et qu'ils n'ont pas librement choisis. Seul l'exercice du libre-arbitre devrait intervenir dans la différenciation sociale. Ainsi, ces théories identifient responsabilité morale et responsabilité sociale (Fleurbaey, 1995). Pour Arneson, la société devrait égaliser les chances de bien-être : des individus effectuant des choix semblables devraient disposer d'espérances d'utilité égales. Pour Cohen, elle devrait égaliser les chances d'accès aux avantages (une notion plus large que celle de bien-être subjectif). La théorie de l'égalisation des capacités proposée par Sen (1979, 1985), bien qu'elle insiste sur la liberté de choix plutôt que sur la responsabilité morale, conduit à des préconisations tout à fait similaires (Fleurbaey, 2004, 2006).

Le « moment » de l'égalité des chances

Il existe deux interprétations de ces principes selon ce que Chambers (2006) appelle le « moment » de l'égalité des chances. Selon la première, les chances doivent être égalisées à l'entrée dans la vie adulte. Selon la seconde, elles doivent l'être tout au long de la vie. Fleurbaey (2005) offre une argumentation puissante en faveur de la seconde.

2.2.2. Justifications méritocratiques de la politique rurale

Dans une perspective d'égalisation des ressources à la Dworkin, une politique rurale doit contribuer à compenser les désavantages indépendants des préférences individuelles : elle est nécessaire s'il existe des difficultés d'ajustement entre localisations résidentielles et préférences individuelles. Dans une perspective d'égalisation des opportunités, une politique rurale doit compenser les désavantages indépendants de la sphère de contrôle des individus : elle se justifie dans la mesure où la localisation résidentielle n'est pas le résultat du libre choix des individus. Concernant l'enfance, la problématique semble assez évidente et similaire dans les deux cas. Il faut certainement considérer que le lieu où un individu a passé son enfance comme une circonstance indépendante de ses préférences. Et bien entendu, cet individu n'a pas eu le contrôle de sa localisation résidentielle durant cette période de sa vie. Ainsi, si les propriétés de l'espace rural conduisent à des désavantages particuliers pour les enfants qui y grandissent, une politique rurale sera justifiée. C'est sans aucun doute le cas étant donné le problème posé par la faible densité pour le financement des services publics locaux, notamment éducatifs et de santé.

Faut-il compenser également les désavantages que subissent les adultes habitant l'espace rural, indépendamment de leurs impacts sur leurs enfants ? Les mobilités résidentielles sont soumises à un ensemble de contraintes qui conduisent certainement un certain nombre d'individus à se trouver dans une localisation non souhaitée. Par exemple, un bûcheron pourrait souffrir de sa condition de vie rurale et souhaiter vivre en ville, mais ses aptitudes professionnelles ne lui permettent pas d'y obtenir un emploi. Si les chances ne sont égalisées qu'à l'entrée dans la vie adulte, la question est de savoir si ce bûcheron a préféré cette profession à ce moment précis, auquel cas, il doit assumer la responsabilité de son erreur initiale. Si les chances sont égalisées tout au long de la vie, alors il a droit sans aucun doute à une aide lui permettant de prendre un nouveau départ, ou à défaut à une compensation pour les désavantages particuliers qu'il subit en habitant le rural. Du point de vue de l'égalisation des opportunités, le fait d'habiter le rural n'est certainement jamais le résultat d'un choix totalement délibéré. Il est en partie le résultat d'influences sociales et de hasards. La « part » de responsabilité est susceptible de différer selon les individus, donc la part de compensation qui devrait être mise en œuvre par la politique rurale. En définitive, l'application de principes reposant sur les préférences individuelles ou les choix délibérés dans le cadre d'une politique territoriale semble difficile. On retrouve le problème de l'hétérogénéité de la population

rurale, puisque compenser les désavantages que subissent injustement certains risque fort de conduire à compenser indûment des désavantages mérités par d'autres.

2.2.3. Critique des théories méritocratiques

Selon Chambers (2006), les théories de l'égalité des chances sont soit inconsistantes, soit inapplicables. Elles sont inconsistantes lorsqu'elles déterminent un « moment » de l'égalité des opportunités. Il n'y a pas d'arguments philosophiques sérieux justifiant la distinction entre un « avant » et un « après » égalisation des chances. Si les chances doivent être égalisées, elles doivent l'être tout au long de la vie. Mais alors, ces théories sont inapplicables car elles rentrent trop fortement en conflit avec l'efficacité économique au sens de la maximisation des avantages. Les contingences sociales passées affectent les capacités d'un individu à être performant dans une position sociale donnée (par exemple, avoir eu une expérience antérieure de la direction d'une organisation améliore la capacité à diriger une autre organisation). Éliminer en continue l'influence des circonstances pour ne laisser jouer que les préférences, ou encore celle des éléments non contrôlés pour ne laisser jouer que les choix délibérés, conduirait à éliminer un grand nombre de processus sociaux qui permettent le développement cumulatif des capacités.

Fleurbaey (2005) partage l'idée que seule l'égalisation des chances tout au long de la vie est légitime. Une théorie de l'égalité des chances à l'entrée dans la vie adulte n'offre aucune garantie aux individus. Ces derniers sont égaux devant les opportunités, mais si certains d'entre eux n'ont pas saisi les bonnes opportunités, ils doivent en subir toutes les conséquences. La responsabilité vis-à-vis des choix passés est totale. Il n'y a ni filet social ni de pardon dans une telle théorie. La responsabilité est-elle une valeur qui peut justifier à elle seule de grandes inégalités, ou même la pauvreté ? Probablement pas. De plus, le « droit à un nouveau départ » dans la vie constitue une liberté essentielle. Il n'y a pas de raison morale profonde selon laquelle les individus devraient être attachés aux conséquences de leurs choix passés alors que leurs objectifs ont évolués. Or, cette liberté n'existe que si l'égalisation des chances est entendue comme s'appliquant tout au long de la vie. À l'inverse de Chambers, Fleurbaey s'attache à montrer qu'il est possible de construire une théorie de l'égalisation des ressources tout au long de la vie qui soit « sensible aux incitations ».

Finalement, Fleurbaey (2002) remet en cause la pertinence de la distinction entre éléments sous contrôle et hors de contrôle. Qu'est-ce qu'un véritable choix ? Le libre-arbitre existe-t-il ? Ces questions métaphysiques sont insolubles. Il est impossible en pratique d'identifier les éléments « véritablement » sous contrôle. La seule distinction qui dispose d'un contenu précis est la distinction entre préférences et circonstances proposée par Dworkin. Les applications des théories de l'égalisation des opportunités finissent d'ailleurs par y revenir (Roemer, 1998). Plus fondamentalement, les théories s'appuyant sur le premier clivage opèrent une confusion entre responsabilité morale et responsabilité sociale : les individus sont responsables vis-à-vis de la société des actions pour lesquelles ils sont moralement responsables parce qu'ils les ont véritablement choisis (Fleurbaey, 2004). Au contraire, le second clivage définit une responsabilité vis-à-vis de la société sur la base des préférences individuelles, bien que les individus n'en soient pas nécessairement moralement responsables. La responsabilité sociale n'a pas à voir seulement avec la liberté et le choix mais aussi avec le respect de la dignité et de la vie privée. Que les pouvoirs publics puissent ignorer les préférences d'un individu en prétextant qu'il ne les a pas véritablement choisies pose question du point de vue du respect de la dignité humaine. Qu'ils cherchent à identifier les éléments véritablement sous son contrôle en est une autre quant au respect de sa vie privée.

2.3. Une légitimité rawlsienne : améliorer le sort des plus défavorisés dans le rural.

2.3.1. La théorie rawlsienne et les apports de Sen et Fleurbaey

La théorie de la justice comme équité

S'inscrivant dans la tradition philosophique du contrat social, Rawls (1971) défend deux principes de justice, dont le premier a priorité sur le second. D'après le premier, chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de base égales pour tous. D'après le second, les inégalités économiques et sociales doivent être telles qu'elles soient : (a) au plus grand bénéfice des plus désavantagés, dans la limite d'un juste principe d'épargne, et (b) attachées à des fonctions et des positions ouvertes à tous, conformément au principe de la juste égalité des chances. Rawls admet un principe d'égalité des chances (partie b), d'après lequel « ceux qui ont des capacités et des talents semblables devraient avoir des chances semblables dans la vie. » (Rawls, 1997, p.103). Toutefois, il reconnaît immédiatement qu'il « est impossible, en pratique, d'assurer des chances égales de réalisation et de culture à ceux qui sont doués de manière semblable » (id, p. 105) et que, de surcroît, « nul ne mérite sa place dans la répartition des atouts naturels, pas plus qu'il ne mérite sa place de départ dans la société » (id., p.349). Ainsi il propose « un principe qui reconnaisse ce fait et qui, aussi, atténue les effets arbitraires de la loterie naturelle elle-même » (id. p.105) : c'est le principe de différence (partie a). Les deux principes s'appliquent à la répartition des *biens sociaux premiers* entre les différentes *positions sociales pertinentes* du système social. Les biens sociaux premiers sont « les droits, les libertés et les possibilités offertes, les revenus et la richesse », ainsi que « le sens que quelqu'un a de sa propre valeur » (id., p.123). Les positions sociales pertinentes sont des « positions plus fondamentales que les autres et [...] fournissant un point de vue adéquat pour juger le système social » (p. 126). Les plus importantes sont au nombre de deux. La première est définie par l'égalité des droits civiques, du point de vue de laquelle s'apprécie la mise en œuvre du premier principe. La seconde est définie par la place dans la répartition des revenus et de la richesse, qui permet d'évaluer la mise en œuvre du second principe.

L'apport de Sen : capacités plutôt que biens premiers

Sen (1979, 1985) a la conviction que la focalisation utilitariste sur l'utilité est inappropriée, mais il remet en cause la focalisation rawlsienne sur les biens sociaux premiers. Il signale qu'il existe un élément objectif qui se situe entre les biens et le bien-être subjectif, à savoir : « ce que les biens peuvent faire pour les gens ». Les biens permettent aux individus de *fonctionner* de diverses manières : être en bonne santé, être bien logé, pouvoir se déplacer, etc. Selon lui, la théorie rawlsienne commet deux erreurs en se focalisant sur les biens. Elle est fétichiste car elle ignore que les biens n'ont qu'une valeur instrumentale : c'est aux *fonctionnements* que les gens accordent de la valeur. Elle est partiellement aveugle car elle ignore que les individus n'ont pas la même capacité à convertir les biens dont ils disposent en fonctionnements : une personne handicapée moteur, par exemple, aura besoin de plus de revenus pour pouvoir se déplacer. Pour autant, une théorie basée sur les fonctionnements risque de manifester un certain perfectionnisme en imposant une conception particulière de la vie bonne. Elle risque en outre de sous-estimer l'importance qu'accordent les gens à la liberté. Chaque personne devrait avoir la liberté de choisir les fonctionnements correspondant le mieux à son projet de vie. C'est pourquoi Sen préconise de se focaliser sur les *capacités* (*capability*) : la capacité d'un individu étant l'ensemble des vecteurs de fonctionnements que celui-ci pourrait avoir obtenus s'il en avait fait le choix.

L'apport de Fleurbaey : fonctionnements plutôt que capacités.

Fleurbaey (2006) remarque que si la théorie de Sen se focalise exclusivement sur les capacités, alors elle conduit à une évaluation de la justice similaire à celle proposée par les théoriciens de l'égalité des opportunités. Les capacités sont égalisées à l'entrée dans la vie adulte, puis les individus doivent assumer entièrement les conséquences de leurs choix. Pourtant, Sen n'insiste pas sur la valeur de la responsabilité morale vis-à-vis des choix passés, mais sur la valeur de la liberté. Pour assurer la liberté, il est nécessaire d'égaliser les capacités tout au long de la vie, ce qui revient – plus directement et plus simplement – à prendre en compte les fonctionnements atteints. La liberté peut être évaluée sans avoir recours au détour complexe par les capacités. La responsabilité sociale, lorsqu'elle n'est pas confondue avec la responsabilité morale (cf. critique de l'égalité des chances), peut également être prise en compte sur la base des fonctionnements. Plusieurs méthodes sont disponibles (Fleurbaey, 2004), mais la plus simple consiste à distinguer des fonctionnements privés, pour lesquels les individus sont considérés entièrement responsables, et des fonctionnements sociaux, que la société cherchera à égaliser. Ces derniers sont ceux qui s'avèrent les plus importants pour le statut et les relations sociales. Le risque du perfectionnisme peut être évité en accordant un poids important aux fonctionnements les plus importants pour la liberté. De toute façon, l'approche par les capacités présente elle aussi un certain degré de perfectionnisme, puisqu'elle se focalise uniquement sur les opportunités alors que les gens accordent de l'importance à leurs réalisations et pas seulement à leurs opportunités.

2.3.2. Justifications rawlsienne de la politique rurale

Une justification strictement rawlsienne

Les deux principes de la justice justifient-ils la mise en œuvre d'une politique rurale ? Considérons tout d'abord le principe d'égalité de liberté. Une politique rurale n'est pas nécessaire à son application. La liberté est un « système de règles publiques définissant des droits et des devoirs » (Rawls, 1997, p.238). Concrètement, il s'agit de la liberté morale, de la liberté de pensée et de conscience, de la liberté d'expression, de la liberté de la pratique religieuse, etc. L'égalité de liberté doit être garantie à tous les citoyens, y compris ruraux, par la constitution politique. Il s'agit ici uniquement de garantir une liberté formelle égale. En revanche, la valeur de la liberté pour les individus peut s'avérer inégale : certains peuvent disposer de moyens plus importants pour faire usage de leur liberté afin de mener à bien leurs objectifs. Pour ce qui nous concerne, il est probable que les citoyens urbains soient avantagés par rapport aux citoyens ruraux pour faire usage, par exemple, de leur liberté d'expression, de par leur accès plus aisé aux grands médias et aux lieux de concertation et de décision publique. Toutefois, la répartition des possibilités qu'offrent les libertés ne concerne pas le principe d'égalité de liberté mais le second principe. Le premier principe justifie donc pas la mise en œuvre d'une politique rurale.

Considérons alors le second principe. Le principe de la juste égalité des chances requiert une politique rurale. Pour les enfants, habiter l'espace rural est un hasard naturel, de la même manière que naître dans une famille ouvrière par exemple. Les désavantages spécifiques qui en résultent doivent être compensés. Par exemple, ils doivent bénéficier d'une école rurale et d'un transport scolaire d'aussi bonne qualité qu'en ville, bien que leur entretien soit plus coûteux du fait de la faible densité de population. A l'entrée dans l'âge adulte, les barrières à la mobilité résidentielle devraient être amoindries, pour que le choix entre espace de vie soit le plus libre possible. Venons-en au principe de différence. Le point de vue pertinent pour son application est défini par la place dans la répartition des revenus et de la richesse. « Cependant, d'autres points de vue peuvent parfois être nécessaires » (id., p.129). Rawls

pense ici à des distinctions entre individus telles que « le sexe, la race et la culture » (id., p.129). Une distinction reposant sur la localisation résidentielle – rurale ou urbaine – est-elle également nécessaire ? Si les caractéristiques spécifiques de l'espace rural ont une influence déterminante sur les perspectives d'accès aux biens sociaux premiers des hommes qui y résident et qui y naissent, alors cette localisation pourrait éventuellement être considérée comme un point de vue pertinent pour évaluer le système social⁷. Une agrégation des situations individuelles nous renseigne sur les inégalités entre ceux qui occupent ces différentes positions. Par exemple, nous savons qu'en France, toute chose égale par ailleurs, les revenus des ruraux sont moins élevés (Behaghel, 2006). De plus, nous l'avons dit plus haut, il est probable que les possibilités d'usage de certaines libertés fondamentales par les ruraux soient réduites par les contraintes d'accessibilité aux lieux de concentration humaine et d'exercice du pouvoir. En admettant que cette localisation constitue un point de vue pertinent pour l'application du second principe, alors celui-ci indique les inégalités de biens premiers entre ruraux et urbains ne sont acceptables que si elles sont à l'avantage des plus désavantagés, c'est-à-dire des ruraux. Une politique rurale pourrait alors se justifier dans le but de rectifier de telles inégalités, jusqu'au point les pertes d'efficacité qui lui sont associées conduisent à une détérioration de la situation des ruraux.

Cependant, les inégalités entre ruraux et urbains sont-elles fondamentales au point que cette localisation puisse être considérée comme une position sociale pertinente ? Ce critère de localisation fournit-il un niveau pertinent d'agrégation des situations individuelles pour guider l'application du second principe ? Devant la pluralité des définitions de l'espace rural, la diversité des territoires ruraux et l'hétérogénéité de leurs populations, la bonne réponse est certainement négative. Elle l'est d'autant plus que la multiplication des positions pertinentes complique l'application des deux principes. Selon Rawls, dans une société juste, un nombre réduit de positions pertinentes devrait suffire. La proposition de dernier est de s'appuyer sur une caractérisation très sommaire du groupe le plus défavorisé pour mettre en œuvre le second principe : il s'agit par exemple de l'ouvrier non qualifié et de tous ceux qui ont approximativement les mêmes revenus ou moins ; ou alternativement de tous ceux qui ont moins de la moitié du revenu médian. La légitimité d'une politique rurale ne doit alors pas s'apprécier par son impact sur les inégalités entre ruraux et urbains, mais par son impact sur la situation du groupe social le plus désavantagé dans la communauté nationale.

Dans cette perspective, une politique rurale qui améliore l'efficacité économique et permet *in fine* à la société d'orienter plus de ressources vers les plus défavorisés est justifiée. De même, une politique rurale est justifiée lorsque qu'elle compense des handicaps spécifiques à l'espace rural dont souffrent les membres du groupe social le plus défavorisé, de sorte que la situation de ce groupe social s'améliore globalement. La première justification semble douteuse, du moins si l'on en croit l'économie géographique et urbaine (cf. justifications utilitaristes). En revanche, la seconde est tout à fait crédible, car les communes rurales ont la plus grande proportion de pauvres⁸. Guilluy et Noyé (2004), comme auparavant Maclouf (1986)⁹, décrivent certaines zones rurales comme des espaces de relégation des plus pauvres, qui viennent chercher une vie moins chère et se trouvent finalement piégés dans la pauvreté par la faiblesse des services publics ainsi que par l'éloignement des marchés du travail urbains. Notons que dans la perspective du second principe, l'hétérogénéité de la population rurale n'est plus un obstacle à une politique rurale équitable. Il est probable qu'une politique

⁷ La procédure de choix des positions pertinentes « est nécessairement ad hoc, dans une certaine mesure. Cependant, il y a toujours un moment où nous avons le droit de faire intervenir des considérations pratiques, car, tôt ou tard, il devient impossible [...] de faire des distinctions plus fines » (p129).

⁸ Bien que la pauvreté urbaine augmente relativement plus vite (d'après l'ONPES).

⁹ Cités par Behaghel, 2007.

rurale visant à aider les ruraux les plus défavorisés favorise également les plus favorisés. La théorie rawlsienne affirme que cela n'est pas injuste : maximiser les perspectives des plus défavorisé constitue la priorité de la justice sociale et les inégalités associées à la réalisation de cet objectif sont équitables¹⁰.

Une justification basée sur les fonctionnements

Qu'en est-il si l'on tient compte des apports de Sen et Fleurbaey ? La légitimité d'une politique rurale s'en trouve probablement renforcée. Si le groupe social le plus défavorisé est défini sur la base des fonctionnements et non bien sociaux premiers, ses membres seront certainement localisés dans l'espace rural en plus forte proportion encore, du fait des contraintes spécifiques à cet espace. Par exemple, la population rurale française souffre de la faiblesse de l'offre médicale rurale et des contraintes d'accessibilité aux grandes infrastructures médicales urbaines. Or 50% des ménages ruraux pauvres – comparé à 34% pour la France entière – ont une personne de référence de plus de 60 ans (Davezies et Korsu, 2002)¹¹. Il s'agit donc d'une population particulièrement fragile sur ce plan. De ce fait, une politique rurale intervenant dans ce domaine semble justifiée. Un second exemple a trait au logement : les ménages pauvres de l'espace rural rencontrent vraisemblablement des difficultés particulières pour se loger, du fait de la faiblesse de l'offre de logements sociaux ou même de logements locatifs privés. Un troisième exemple concerne l'accès aux opportunités d'emploi pour les chômeurs localisés dans l'espace rural, lequel est limité par l'éloignement des grands marchés urbains.

2.3.3. Critique de la théorie rawlsienne

La théorie Rawlsienne a relancé la discussion contemporaine sur la justice sociale. A ce titre, elle a essuyé de nombreuses critiques. Les critiques portant sur le traitement de la responsabilité ont été développées par les théoriciens de l'égalité des chances. La focalisation sur les ressources assigne aux individus une responsabilité totale quant à leurs ambitions. En revanche, les individus ne sont pas tenus pour responsables de leur niveau d'effort. Pourquoi cette différence de traitement ? Les théories de l'égalité des chances ont été établies pour répondre à cette limite supposée. Toutefois, on l'a vu plus haut, elles n'apparaissent pas comme des solutions plus satisfaisantes. La critique de l'égalité des chances de Chambers doit d'ailleurs être considérée à nouveau ici par rapport au principe de la juste égalité des chances. Sa portée est réduite par deux éléments de la théorie rawlsienne, qui incite à une application moins radicale que celle supposée par Chambers. D'abord, la seconde règle de priorité rawlsienne autorise l'inégalité des chances « lorsqu'elle améliore les chances de ceux qui en ont le moins ». Ensuite, Rawls raisonne en termes de classes sociales et non d'individu : « tandis que la juste égalité des chance peut régner entre les secteurs, cela ne sera pas le cas entre individus ». Une autre critique est formulée par Cohen (cité par Arnsperger, 2003) et porte sur l'étendue des inégalités socioéconomiques que le principe de différence autorise. En effet, le niveau d'inégalité dépend du « sacrifice égalitaire » que sont prêt à faire les plus productifs : si ces derniers ne tolèrent aucune taxation, il est possible que les moins favorisés soient contraints d'accepter de fortes inégalités pour bénéficier malgré tout du potentiel des premiers. Cette critique trouve toutefois également des réponses dans la théorie rawlsienne. D'une part, puisque le « sens que quelqu'un a de sa propre valeur » fait partie des biens sociaux premiers, les inégalités de revenus sont bornées : « il faut chercher à donner aux plus

¹⁰ Favoriser les plus favorisés dans les territoires défavorisés peut en outre contribuer à améliorer les perspective des plus défavorisés par le simple fait de maintenir les premiers sur ces territoires. Leur présence apporte une demande solvable, des ressources fiscales, des opportunités d'emplois, etc. Bien entendu, il faut s'assurer que ce soit effectivement le cas pour que ces inégalités puissent être acceptables.

¹¹ Cités par Behghel, 2007.

défavorisés l'assurance de leur propre valeur et [...] ceci limite les formes de hiérarchie et les degrés d'inégalité que la justice autorise » (Rawls, p.137). D'autre part, Rawls défend l'idée que la mise en œuvre prioritaire de l'égalité politique et l'égalité équitable des chances devrait réduire fortement les inégalités auxquelles s'applique en dernier ressort le principe de différence. Pour finir, les critiques « constructives » de Sen et de Fleurbaey ont été exposées. Elles nous apparaissent comme les voies les plus prometteuses dans l'entreprise difficile que constitue la formulation des principes de la justice.

Conclusion

La première partie de cet article nous a conduit à l'idée que les justifications de la politique rurale avancées par les pouvoirs publics français se fondent sur une conception intuitionniste de la justice. Partant des critiques de l'intuitionnisme et du constat de l'imprécision des principes distributifs mobilisés, nous discutons ensuite de sa légitimité sur la base des théories de la justice associées à trois grandes traditions doctrinales de la philosophie politique : le perfectionnisme, l'utilitarisme et l'égalitarisme. Nous exposons largement le débat critique entre ces théories. En définitive, la maximisation des réalisations fondamentales des membres du groupe social le plus désavantagé dans la communauté nationale est l'idéal distributif qui emporte notre conviction (Rawls, 1971, Sen, 1979, Fleurbaey, 2006). Nous pensons que la mise en œuvre d'une politique rurale est justifiée au regard de cet objectif.

Si cet idéal était retenu par les pouvoirs publics, les buts sociaux tels que la croissance économique, l'équité territoriale ou la préservation de l'environnement par exemple, n'en deviendraient pas pour autant désuets. Ils devraient être poursuivis en tant qu'ils servent l'objectif prioritaire de la maximisation dans le long terme des réalisations des plus désavantagés. Le problème de pondération des buts sociaux posé par l'intuitionnisme serait donc réglé. Pour autant, l'opérationnalisation de ce principe resterait une question complexe. Il faudrait s'entendre sur la délimitation du « groupe social le plus défavorisé » et sur la nature des « réalisations » à maximiser. Il faudrait traiter les problèmes d'arbitrages intertemporels et intergénérationnels. Finalement, une fois ce principe précisé, le plus délicat serait d'identifier les interventions les plus adéquates pour le mettre en œuvre. Etant donné la fragilité des connaissances actuelles sur les mécanismes économiques et sociaux, des désaccords importants se manifesteraient sans aucun doute à ce niveau. En dépit de ces difficultés, il nous semble au regard du débat philosophique que la légitimité de la politique rurale se trouverait renforcée si des mesures justifiées par un tel objectif venaient se substituer à celles justifiées par des considérations intuitionnistes.

Venons en finalement à la problématique posée par la décentralisation et la territorialisation de la politique rurale. Pour les pouvoirs publics, ces évolutions institutionnelles sont à même de renforcer sa légitimité. Les différents échelons d'administration territoriale et les acteurs organisés des territoires sont invités à participer à la formulation d'un compromis entre objectifs sociaux. Dans quelle mesure ce mode d'organisation de l'action publique est-il légitime ? Cette question demanderait une étude spécifique. De prime abord toutefois, une réponse vient à l'esprit sur la base de la théorie du contrat social. Les citoyens – les partenaires du contrat social – s'accordent sur les principes de la justice à l'échelon où ils font société, c'est-à-dire dans le cas de français à l'échelon national. Les principes adoptés doivent être « universels dans leur application » (Rawls, 1997, p.167) : ils doivent être valables pour chacun en tant que personne morale. Sous cet angle, il semble que la territorialisation et la décentralisation ne soient légitimes qu'en tant que moyens pour atteindre les fins définies au niveau national. L'implication d'acteurs territoriaux n'est souhaitable dans la mesure où elle conduit à une meilleure réalisation des principes de la

justice. Cette implication concerne le niveau de formulation concrète et de la mise en œuvre de la politique rurale. Par exemple, elle est utile si elle permet une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des mesures du fait d'une meilleure adaptation aux réalités locales ou d'une plus grande responsabilisation des parties prenantes de l'action. En revanche, la définition des objectifs sociaux et de la priorité entre objectifs devrait rester l'apanage de l'échelon national.

Références

Arneson R. J., 1989, Equality and Equal Opportunity for Welfare, *Philosophical studies*, vol. 56, no1, pp. 77-93P

Arnsperger C., 2003, Peut-il exister une critique sociale rawlsienne ? *Mouvements* n°27/28.

Behaghel L., 2006, La dynamique des inégalités de revenu dans la France rurale et urbaine (1984-2002), document de travail INRA LEA, Paris.

Behaghel L., 2007, *Poverty and social exclusion in rural France*. Report to EC DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Chambers C., 2006, Each Outcome is Another Opportunity, Working Paper Series n° SJ001, Center for the Study of Social Justice.

Commission européenne, 1999, *Schéma de développement de l'espace communautaire européen*.

Cohen G.A., 1989, On the Currency of Egalitarian Justice. *Ethic* 99:906-944

Cromartie J., Bucholtz S., 2008, Defining the "Rural" in Rural America, USDA-ERS, *AmberWaves*, juin.

DATAR, 1971, *Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable*. Paris, La Documentation Française.

du Plessis V., Roland B., Ray D. B., Heather C., 2002, Définitions de rural, Document de travail no 61, Ottawa : Statistique Canada.

Dworkin R. 1981a, What is Equality ? Part 1: Equality of Welfare. *Philosophy and Public Affairs* 10, n°3, pp. 185-246.

Dworkin R. 1981b, What is Equality ? Part 2 : Equality of Resources. *Philosophy and Public Affairs* 10, n°4

Fleurbaey M., 2006, Capabilities, Functionings and Refined Functionings, *Journal of Human Development*, Vol.7, N°3.

Fleurbaey M., 2005, Freedom with forgiveness. *Politics, philosophy & economics*, Vol. 4, No. 1: 29-67.

Fleurbaey M., 2004, Equality of Functionings. Working paper, University of Pau.

Fleurbaey M., 2002, Equality of resources revisited. *Ethics*, Vol. 113, N°1, pp. 82-105.

Fleurbaey M., 1995, Equal opportunity or equal social outcome?, *Economics and Philosophy* 11 : 25-55.

Gravier JF., 1947, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan.

- Guérin M. (ed.), 2006, Politiques de développement rural – Enjeux, modalités et stratégies, N° spécial *Ingénieries*.
- Guérin M., 2006, Evolution des objectifs et des principes d'intervention des politiques de développement rural sur le long-terme, In : Guérin M. (Ed.), Politiques de développement rural : Enjeux, modalités et stratégies, n°spécial *Ingénieries*. pp. 27-41.
- Guichard O., 1965, *Aménager la France*, Paris, Laffont-Gonthier.
- Le Lannou, 1967, *Le déménagement du territoire*, Paris, Seuil.
- Merlin P., 2002, *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF.
- Perrin D., 2003, *Les politiques de développement rural*, Rapport d'évaluation, Conseil National de l'Evaluation, Commissariat Général du Plan.
- Rawls J., 1997, *Théorie de la justice* [A Theory of Justice, 1971]. Ed. Seuil.
- Roemer J.E. 1996, *Theories of Distributive Justice*. Havard University Press.
- Roemer J.E. 1998, Equality of Opportunity. Havard University Press.
- Sen A., 1979, Equality of What ? The Tanner Lecture On Human Values. Delivered at Stanford University, May 22.
- Sen A., 1985, Commodities and capabilities. Professor Dr. P. Hennisman lectures in economics: theory, institutions, policy. North-Holland, 130p.