



**HAL**  
open science

## La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept d'avenir ?

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept d'avenir ?. Revue de droit rural, 2008. hal-01688526

**HAL Id: hal-01688526**

**<https://hal.science/hal-01688526v1>**

Submitted on 24 Jan 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# PRE PRINT PAPER

Luc Bodiguel, *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir ?*, *Revue de droit rural*, août-sept. 2008, n° 365, 35-40

1. - L'idée de « multifonctionnalité de l'agriculture » (MFA) a été principalement développée lors de la Conférence européenne sur le développement rural réunie à Cork (Irlande) du 7 au 9 novembre 1996<sup>Note 1</sup>. Elle correspond à l'idée selon laquelle l'agriculture n'assure pas seulement une fonction économique de production de biens alimentaires, mais aussi des fonctions sociales, et environnementales ; de ce fait, toutes ces dimensions devraient être prises en compte par les pouvoirs publics et les acteurs privés.

2. - Ce concept a été inscrit explicitement dans le droit français avec la loi d'orientation agricole n° 99-574<sup>Note 2</sup> et au niveau communautaire lors de la réforme « Agenda 2000 » avec le règlement n° 1257/1999 relatif au développement rural<sup>Note 3</sup>.

3. - Contrairement à ce qu'ont parfois laissé penser les discours, les réformes agricoles européenne et française n'ont pas inventé la multifonctionnalité de l'agriculture. L'agriculteur a toujours eu une dimension dépassant le cadre économique. La multifonctionnalité de l'agriculture est un fait. Elle relève d'un ensemble de pratiques connexes à l'activité agricole de base, dénommées et définies par les économistes comme les externalités positives de l'activité agricole. Cette analyse est d'ailleurs renforcée par l'étude de la définition juridique des activités agricoles en droit français et anglais. En effet, bien avant l'émergence du concept de MFA, le droit a transcrit l'idée selon laquelle l'agriculture est multidimensionnelle en intégrant non seulement les aspects marchands du métier d'agriculteur, mais aussi un certain nombre de facteurs attachés à la famille, à la propriété ou au travail personnel<sup>Note 4</sup>.

4. - Quelle est alors la portée juridique des réformes de 1999 et 2000 pour le concept de MFA ? À première vue, il s'agit d'une officialisation ; au second regard cependant, il apparaît que cette reconnaissance officielle ne fait pas de la multifonctionnalité de l'agriculture un objet de droit. Le « soutien public aux différentes fonctions de l'agriculture » correspond plus à un objectif de politique publique qu'à un corps de droit effectif.

5. - Est-ce alors possible d'affirmer que la MFA est un concept juridique ? Une voie peut être suivie : conceptualiser la notion de MFA en s'interrogeant sur le processus et non plus sur le contenu. En d'autres termes, il s'agit de se demander comment la multifonctionnalité passe du fait au droit. Suivant cette logique, nous avons pu proposer une réponse : la notion de « territoire » est l'instrument juridique par lequel la multifonctionnalité de l'agriculture entre dans le « droit ». Toutefois, cette notion s'avère délicate à manipuler car elle recèle de nombreuses facettes : simple modalité de calcul des aides ou d'exercice de l'activité agricole, elle reste subsidiaire et soumise à la logique sectorielle dominante en droit rural ; en revanche, lorsqu'elle devient un véritable outil de qualification, fondement d'un droit attribué en fonction d'une localisation géographique et non plus seulement de l'exercice d'activités agricoles, elle fait du droit rural un droit mixte de l'exploitation agricole et d'une zone rurale. Cette dernière fonction technique du territoire est renforcée par son aspect conceptuel : le territoire est en effet à la base de nouvelles représentations sociales et économiques de l'agriculture<sup>Note 5</sup>.

6. - Cette analyse a un intérêt : montrer le critère juridique qui peut se cacher derrière le concept de MFA. Toutefois, il conduit inévitablement à s'interroger sur la pertinence de la MFA alors que le critère de « territoire » est un critère juridique opérationnel et éprouvé, lié aux impératifs d'aménagement du territoire et particulièrement à la volonté de compenser les inégalités structurelles. Cette pertinence est d'autant plus relative que la comparaison entre les dispositifs juridiques et les objectifs politiques liés à la reconnaissance de la MFA fait apparaître une discordance très nette, propre à remettre en cause l'efficacité du concept<sup>Note 6</sup>.

7. - Sur ces bases, comment comprendre aujourd'hui le concept de MFA ? Les réformes française et communautaire sont-elles venues lui donner un véritable contenu juridique ? Une autre portée politique ? Ou, au contraire, la MFA est-elle restée au stade théorique, au concept, voire, a-t-elle été dépassée par d'autres concepts plus influents, plus opérationnels ou plus à la mode ? Enfin, à quoi peut bien encore servir le concept de MFA d'un point de vue politique et juridique ?

8. - Afin de tenter de répondre à ces questions, nous observerons dans un premier temps les fondements et les règles de droit qui peuvent aujourd'hui être liés au concept de MFA (1) ; dans un second temps, nous nous interrogerons sur l'avenir du concept au vu du droit français, communautaire et de l'organisation mondiale du commerce (2).

### 1. La multifonctionnalité de l'agriculture, un concept en mal de fondement juridique

9. - La multifonctionnalité de l'agriculture s'appuie sur un postulat : l'agriculture a plusieurs fonctions : économiques, sociales et environnementales.

10. - Pour que cet axiome ait une portée juridique, il faut qu'il soit fondé en droit et qu'il existe des dispositifs ou mécanismes juridiques qui puissent lui être rattachés. À l'analyse, des fondements existent, mais leur portée est limitée parce qu'ils ne conduisent pas à l'existence d'un corps de règles unique centré sur le concept de MFA.

11. - À ce jour, l'étude des textes ressortant soit des objectifs de politiques publiques, soit des mécanismes juridiques attachés à l'exploitation ou au produit agricole, conduit à une conclusion simple : les bases juridiques du concept de MFA sont faibles, tant en quantité qu'en qualité.

12. - L'étude de la politique agricole communautaire conduit au scepticisme. Le règlement n° 1257/1999, texte fondateur du second pilier de la PAC, a été conçu suite à la conférence de Cork de 1996. Il n'aurait donc pas été surprenant que le Conseil européen opte pour une réforme conforme à l'esprit de Cork et reconnaisse officiellement le rôle multifonctionnel de l'agriculture. Or, à l'analyse, seules deux séries de dispositions renvoient à la dimension multifonctionnelle de l'agriculture. Ainsi, les aides à la formation agricole ont pour but la « *réorientation qualitative de la production, (...) l'application de méthodes de production compatibles avec l'entretien et l'amélioration du paysage et la protection de l'environnement et des normes applicables en matière d'hygiène et de bien-être des animaux, ainsi qu'à l'acquisition du niveau de qualification professionnelle nécessaire à la gestion d'une exploitation économiquement viable* »<sup>Note 7</sup>. Il faut aussi citer – et sans doute est-ce le dispositif le plus relié à la MFA – les soutiens publics à la sylviculture qui doivent « *contribuer au maintien et au développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts dans les zones rurales* »<sup>Note 8</sup>, objectifs repris dans le nouveau règlement « *développement rural* » au stade des « *considérants* »<sup>Note 9</sup> : « *Les forêts privées jouent un rôle considérable dans les activités économiques des zones rurales, et l'aide communautaire est donc importante pour améliorer et diversifier leur valeur économique, pour accroître la diversification de la production et améliorer les débouchés commerciaux dans des secteurs tels que celui de l'énergie renouvelable, tout en préservant la gestion durable et le rôle multifonctionnel des forêts* »<sup>Note 10</sup> ; « *La sylviculture fait partie intégrante du développement rural et l'aide en faveur de l'utilisation durable des terres devrait englober la gestion durable des forêts et le rôle multifonctionnel qui est le leur* »<sup>Note 11</sup>.

13. - Les fondements juridiques communautaires s'avèrent ainsi bien légers et l'engagement des institutions communautaires n'apparaît pas évident comparé à l'ambition de promouvoir la MFA. On peut alors penser que les droits nationaux compensent l'absence d'efficacité juridique du concept au niveau communautaire.

14. - En France, le législateur a directement reconnu la MFA dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. L'article 1 dispose que « *la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire.* » Cette disposition a pour corolaire une politique agricole propre à promouvoir « *l'installation en agriculture (...), l'amélioration des conditions de production, du revenu et du niveau de vie (...), la production de biens agricoles, alimentaires et non alimentaires de qualité et diversifiés (...), le renforcement de la capacité exportatrice agricole et agroalimentaire de la France (...), la valorisation des terroirs (...), la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages (...), 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.* »

15. - La MFA est aussi érigée en principe dans les articles L. 111-1 et 2 du Code rural relatifs à l'aménagement et le développement durable de l'espace rural : « *La mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier prennent en compte ses fonctions économique, environnementale et sociale* ». De même, l'article L. 113-1 intègre la MFA à la politique de la montagne : « *Par leur contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la*

*protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité, l'agriculture, le pastoralisme et la forêt de montagne sont reconnus d'intérêt général comme activités de base de la vie montagnarde et comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard ».*

**16.** - Vu du point de vue français, la dimension multifonctionnelle de l'agriculture est donc posée au plus haut niveau de la hiérarchie des normes – la loi – et les dispositions précitées font explicitement du concept de MFA un objectif de politique publique, propre à fonder un régime juridique pour la MFA.

**17.** - Pourtant, une étude plus poussée des dispositifs opérationnels français vient contredire cette première conclusion : la « MFA à la française » stagne au niveau de la déclaration de principe. En effet, l'objectif de promotion des différentes fonctions de l'agriculture n'a de portée que s'il est complété par des dispositions opérationnelles, reliées entre elles, répondant éventuellement à une méthodologie commune ou à des principes propres. Or, l'étude montre qu'aussitôt reconnue, la MFA est oubliée puisqu'elle renvoie aux branches traditionnelles du droit (droit de l'exploitation agricole, droit de l'environnement, droit de l'urbanisme...) ou aux politiques traditionnelles d'orientation des marchés, principalement aux deux piliers de la PAC.

**18.** - L'objectif ici n'est pas de réaliser un inventaire de ces mesures mais de déterminer s'il existe des liens entre le concept de MFA et les mécanismes juridiques utilisés pour promouvoir et organiser les fonctions de l'agriculture. C'est pourquoi, il n'a pas été jugé utile de reprendre l'ensemble des mesures économiques, sociales et environnementales applicables à l'agriculture. Nous avons choisi d'étayer nos observations uniquement à partir de dispositifs juridiques visant la fonction environnementale de l'agriculture.

**19.** - À la lumière de ces exemples, émerge un autre intérêt qui dépasse l'analyse de la MFA : comprendre l'éclatement des logiques politiques qui transcendent le soutien à la fonction environnementale de l'agriculture : une vision étatique d'où découle l'élaboration de règles de police ; une conception plus libérale à laquelle répondent des instruments d'orientation et d'incitation, fondés sur des mécanismes de marché ou sur des démarches contractuelles.

## **2. Indifférence des mesures de police au concept de multifonctionnalité de l'agriculture**

**20.** - Le soutien à la fonction environnementale de l'agriculture passe par des mesures visant à protéger l'espace naturel, le sol, l'eau, la biodiversité et le voisinage contre les pollutions d'origine agricole. En d'autres termes, il s'agit de rendre compatible l'activité de production agricole avec son environnement. Dans un grand nombre de cas, l'État, gouvernement et/ou législateur, préfère recourir à des mesures de police administrative.

**21.** - Il ne s'agit pas ici de développer toutes les mesures de police mais d'en évoquer certaines de manière à en comprendre leur lien éventuel avec la MFA. Trois exemples serviront de base à la réflexion.1) La directive n° 91/616/CEE<sup>Note 12</sup> détermine le cadre général d'une procédure préventive et répressive afin que chaque État membre réduise la teneur en nitrate des eaux du fait de l'activité agricole. Le niveau des contraintes qui en découlent pour les agriculteurs dépend d'une procédure de zonage qui permet de distinguer les exploitations qui ne sont soumises qu'aux contraintes minimums (zones vulnérables) de celles devant respecter des obligations particulières du fait de retenues d'eau potable à proximité (zones d'actions complémentaires ou ZAC) ou du fait d'un taux de nitrate supérieur à 170 unités par hectare (zone en excédent structurel ou ZES). En application de cette directive, les régions françaises font donc l'objet d'un classement<sup>Note 13</sup> et des programmes d'action par département sont élaborés afin de veiller au respect des « normes nitrates » et de fonder la sanction d'éventuels contrevenants<sup>Note 14</sup>. Dans les ZES, la plupart des programmes prévoient au minimum la tenue d'un plan de fumure azotée et d'un cahier d'épandage ainsi qu'une obligation de couverture hivernale des sols.2) En France, la soumission de l'agriculture à la police des installations classées (IPPC pour le droit communautaire) date de la loi du 19 juillet 1976<sup>Note 15</sup>, codifiée aux articles L. 511-1 et suivants du Code de l'environnement et complétée par un décret d'application de 1977<sup>Note 16</sup>. Cette loi a pour ambition d'encadrer et de limiter certaines atteintes causées par les installations industrielles ou agricoles. Dans le domaine agricole, le régime des installations classées protège tout particulièrement l'environnement et le voisinage contre les gênes olfactives et les différents rejets polluants. À cette fin, le législateur de 1976 a mis en place une obligation de déclaration ou d'autorisation assortie de prescriptions réglementaires. Comme les autres entreprises, les exploitations agricoles sont contraintes de respecter ces procédures sous peine d'être sanctionnées. Cependant, toutes les exploitations agricoles n'entrent pas dans le champ de la loi de 1976 : seules les installations à forte et moyenne capacité de production sont concernées, les autres relevant du règlement sanitaire départemental.3) Les

prélèvements d'eau, particulièrement fréquents en agriculture, relèvent des articles L. 214-1 et suivants du Code de l'environnement selon lesquels sont soumis à autorisation de l'autorité administrative ou à déclaration auprès de cette autorité, « les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants »<sup>Note 17</sup>. Le régime applicable dépend des dangers liés aux prélèvements envisagés et de « la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. » Comme dans le domaine des installations classées, une nomenclature est réalisée pour déterminer les opérations donnant lieu à autorisation ou à déclaration.

**22.** - Ces trois séries de règles visent à réguler l'action de l'agriculture sur son environnement. Elles correspondent donc toutes à l'objectif affiché dans l'article 1 de la loi d'orientation agricole française selon lequel l'agriculture a une dimension environnementale qui doit se traduire par une politique publique propre à préserver les « ressources naturelles, (...) la biodiversité, et l'entretien des paysages (...) ».

**23.** - Pour autant, peut-on les relier au concept de MFA ? En réalité ces règles de police administratives sont antérieures à la reconnaissance de 1999 et même à l'émergence du concept. En outre, aucune référence à la MFA ne ressort des textes relatifs aux normes nitrates, aux installations classées agricoles ou au prélèvement d'eau. Par conséquent, si ces dispositions sont conformes au concept, tout rattachement est artificiel d'un point de vue politique et juridique. Il est même possible d'affirmer que l'officialisation de la MFA au rang des objectifs de politique publique agricole n'a rien apporté et que l'action administrative est indépendante du concept de MFA dans ces domaines.

**24.** - Cette première conclusion montre combien il est difficile de plaquer un concept transversal sur le découpage traditionnel des branches du droit, du moins en France. Le « droit de l'environnement » ou le « droit rural » (droit de l'activité agricole) résistent à l'émergence de concept transcendant dont la vocation serait de rassembler et d'éviter la segmentation du droit et de la pensée sur le droit.

**25.** - La réponse est plus nuancée à la lumière des instruments d'orientation et d'incitation pour réguler la fonction environnementale de l'agriculture.

### **3. Mesures incitatives contractuelles : un lien avec « l'esprit » de la multi-fonctionnalité de l'agriculture**

**26.** - Une partie des mécanismes d'orientation de la PAC visant à réguler la fonction environnementale de l'agriculture relève d'une décision unilatérale de l'Administration : dès lors qu'un exploitant agricole répond aux critères prévus, l'État peut décider d'octroyer une aide publique. Chaque dispositif correspond à un objectif bien précis, correspondant à une approche ciblée de l'action publique. Ainsi, afin de résoudre la principale difficulté posée par les « normes nitrates », le coût de la mise aux normes des bâtiments d'élevage, l'État français propose une aide financière partielle pour les exploitations situées en zone vulnérable, en provenance de l'agence de l'eau, du conseil régional, voire de l'État. Ces aides font l'objet du programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA).

**27.** - Cette conception des aides publiques a largement été remise en question avec les différents règlements « développement rural ». La Communauté européenne et l'État français fixent désormais des dispositifs-cadres pour l'octroi des aides publiques à orientation sociale ou environnementale ; mais l'allocation des aides est souvent liée à la conclusion d'un contrat individuel relevant de la catégorie des contrats administratifs<sup>Note 18</sup>.

**28.** - Cette incitation à développer la fonction environnementale de l'agriculture par le contrat se retrouve aussi dans certains domaines du droit privé, principalement dans le cadre des baux ruraux. On retrouve ainsi la mixité du droit de l'agriculture, mélange de droit privé et public, ici, de contrats privés et administratifs au service de l'organisation de l'agriculture et de la production de bien agricoles.

**29.** - La question qui se pose alors est la suivante : dans quelle mesure cette évolution vers une démarche contractuelle répond à la logique portée par le concept de MFA ? Le contrat permet-il de prendre en compte les trois dimensions de l'agriculture ou n'est-il qu'une modalité juridique d'octroi de droits segmentés ? Plus spécifiquement,

la reconnaissance officielle de la MFA en France en 1999 a-t-elle été source de mécanismes juridiques particuliers qui perdurent aujourd'hui ?

#### **A. - Démarche contractuelle relevant du droit privé : contrat de bail rural et environnement**

**30.** - Jusqu'à la dernière loi d'orientation agricole française n° 2006-11<sup>Note 19</sup>, les cocontractants à un bail rural étaient contraints par l'article L. 411-1 du Code rural, disposition d'ordre public qui exige que la « mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter » ait pour finalité l'exercice d'une « activité agricole définie à l'article L. 311-1 », c'est-à-dire, l'exploitation d'un cycle biologique de caractère animal ou végétal. Cette condition, renforcée par une obligation d'exploiter en bon père de famille (*C. rur.*, art. L. 411-27) et « d'engranger dans les lieux » (*C. rur.*, art. L. 411-25), sous peine de résiliation à l'initiative du bailleur, conduisait à douter de l'application du statut du fermage en cas de jachères, de certaines pratiques culturales « respectueuses de l'environnement » ou de « simple entretien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales »<sup>Note 20</sup>. Il existait donc un conflit entre le droit commun des baux ruraux et les objectifs de la politique agricole et environnementale, le statut du fermage pouvant s'avérer incompatible avec la fonction environnementale de l'agriculture.

**31.** - C'est pourquoi, en 1999, le législateur a modifié l'article L. 411-27 pour prendre en considération les jachères et les mesures agri-environnementales d'origine communautaire : « *Le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des méthodes culturales ayant pour objet de protéger l'environnement, la qualité de l'eau ou des produits, ou de préserver la biodiversité, ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée en application du présent article.* » Dans ce domaine, même si rien n'est explicite, il existe donc un lien entre l'officialisation du concept de MFA et un mécanisme opérationnel. Ce rattachement est au moins organique puisque dans la même loi d'orientation agricole<sup>Note 21</sup>, la MFA est officialisée et l'article L. 427 est réformé.

**32.** - Avec la loi n° 2006-11, cette disposition a encore évolué, permettant aux bailleurs et preneurs de concilier les pratiques environnementales avec les pratiques agricoles sans risque d'action en résiliation du bail sur la base de l'article L. 427 du Code rural. En effet, désormais, « *le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée par le bailleur en application du présent article* ». La modification va encore plus loin : sur certaines parcelles, lorsque le bailleur est une personne morale de droit public ou une association agréée de protection de l'environnement, les cocontractants peuvent insérer dans le contrat de bail des « *clauses visant au respect par le preneur de pratiques culturales* »<sup>Note 22</sup>.

**33.** - Cette réforme se situe dans le prolongement de celle opérée en 1999 ; elle vient parfaire la modification de 1999, conformément à l'objectif de 1999 : le soutien à la MFA. Elle peut donc être analysée comme le résultat d'une évolution des mentalités sur l'agriculture, fondées sur l'acceptation de la dimension environnementale de l'agriculture et donc, en partie, sur la reconnaissance de sa dimension multifonctionnelle. En ce sens, elle consisterait en une adaptation technique et pragmatique du statut du fermage à l'évolution des pratiques agricoles et des contraintes environnementales imposées par la puissance publique.

**34.** - Ce lien, plus sociologique que juridique, entre le concept de MFA et les mesures incitatives se retrouve dans les mécanismes contractuels mis en œuvre en application du règlement développement rural de la PAC.

#### **B. - Démarche contractuelle relevant du droit public : les aides au développement rural**

**35.** - Sur la base de la politique structurelle puis des règlements « développement rural » de la PAC, les exploitants agricoles français ont pu souscrire des mesures agro-environnementales afin d'assurer une meilleure conciliation entre les intérêts de l'agriculture et ceux de l'environnement.

**36.** - Dès les années 1990, la formule contractuelle a été considérée comme l'instrument le plus efficace pour conduire, sans brutalité, les exploitants vers des changements de pratiques culturales ou d'élevage. Il s'agit d'un véritable choix politique fondé sur le volontariat et le consensualisme. Généralement, les contrats individuels conclus

en ce domaine ressortent du droit administratif puisqu'ils sont conclus entre un exploitant agricole et l'État ou une collectivité publique afin de recevoir une subvention en contrepartie d'engagements spécifiques. En outre, chaque accord individuel se place sous l'autorité de conventions ou programmes-cadres collectifs garantissant la cohérence de l'action publique.

**37.** - Cette démarche a été initiée dans les « opérations groupées d'aménagement foncier » (OGAF, 1994-1997), puis les « opérations locales agri-environnement » (OLAE, 1999-2000)<sup>Note 23</sup> permettant de développer des actions collectives territorialisées pouvant donner lieu à la conclusion de contrats individuels. Toutefois, en France, la démarche a réellement été affirmée avec l'avènement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)<sup>Note 24</sup>, auxquels ont succédé les contrats d'agriculture durable (CAD)<sup>Note 25</sup>.

**38.** - Le CTE a été conçu en 1999 comme l'outil d'application permettant de répondre à l'objectif de promotion de la MFA. Dans la loi n° 99-574, la reconnaissance de la MFA et le CTE formaient un ensemble indissociable : les trois fonctions de l'agriculture se retrouvaient dans les deux « volets » économique et socio-environnemental des CTE, chaque « volet » pouvant donner lieu à l'octroi d'aides publiques en fonction des engagements et des investissements pris par l'exploitant agricole envers l'État.

**39.** - L'abrogation des CTE<sup>Note 26</sup> et leur remplacement par les CAD ont changé la donne. Dans les CAD, l'accent a été mis sur l'aspect environnemental et particulièrement sur l'eau : « *Le contrat porte sur la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation rationnelle et à l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages* »<sup>Note 27</sup>. Par conséquent, la logique multidimensionnelle portée par la reconnaissance de la MFA est abandonnée au profit d'une approche plus classique consistant à segmenter les aides publiques en fonction de la nature des engagements, en l'espèce l'environnement.

**40.** - La récente réforme communautaire des mesures agro-environnementales introduite par le nouveau règlement relatif au développement rural n° 1698-2005 et sa transcription française, le plan de développement rural hexagonal, vient confirmer l'abandon de tout mécanisme juridique couvrant à lui seul les trois dimensions reconnues dans le concept de MFA. Les contrats qui seront signés afin de bénéficier des paiements agro-environnementaux viseront, comme le CAD, des enjeux environnementaux, essentiellement tournés vers la protection de l'eau et des zones naturelles sensibles type « *Natura 2000* »<sup>Note 28</sup>. Tel sera le cas des contrats conclus sur des territoires spécifiques ciblés en raison de leur intérêt environnemental, reposant sur « *des cahiers des charges agro-environnementaux à la parcelle ou appliqués à des éléments structurants de l'espace agricole (haies, bosquets, fossés, mares et plans d'eau...)* »<sup>Note 29</sup>. Peuvent aussi être cités les dispositifs D et E relatifs à la « *conversion à l'agriculture biologique* » ou au « *maintien de l'agriculture biologique* » qui autorisent l'agriculteur qui décide de respecter le cahier des charges de l'agriculture biologique<sup>Note 30</sup> durant cinq ans, à solliciter une aide publique dont le montant varie en fonction du type de culture.

### **C. - Un lien avec « l'esprit » de la multifonctionnalité de l'agriculture**

**41.** - Le simple fait qu'il existe encore des mécanismes incitatifs montre que l'esprit du concept de MFA n'est pas totalement évacué : il reste des mécanismes qui ont vocation à soutenir les aspects non productifs de l'agriculture que ces dispositifs ressortent du droit public ou privé<sup>Note 31</sup>.

**42.** - Les considérations environnementales ne sont pas les seules à faire l'objet de mesures particulières<sup>Note 32</sup>. À la lecture du règlement relatif au développement rural, la dimension sociale de l'agriculture et son lien à l'aménagement du territoire fondent encore des aides publiques : l'Axe 3 du règlement n° 1698-2005 contient un certain nombre d'incitations financières en faveur de la diversification de l'économie rurale, de l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural ou au développement de la formation et de l'information dans les zones rurales<sup>Note 33</sup>. L'axe 4 « *Leader* » permet aussi d'accorder des aides pour la mise en œuvre des stratégies locales de développement<sup>Note 34</sup>.

**43.** - Par conséquent, même s'il n'existe pas d'outil juridique unique qui, à l'image du CTE, couvrirait l'ensemble des dimensions de l'agriculture, on ne peut nier que le droit d'orientation agricole français et communautaire cherche à répondre aux différentes facettes de l'agriculture et qu'en ce sens, il est lié à une conception multifonctionnelle de l'agriculture.

44. - Cette observation éclaire l'évolution du droit, permet d'en saisir les tendances. Pour autant, elle ne peut cacher une approche plus concrète de la situation, moins optimiste, qui s'appuie sur le constat de mesures éclatées, liées indirectement à la MFA, ressortant de différentes branches du droit. Autrement dit, l'étude des textes français montre que le législateur et le Gouvernement n'ont pas cherché à recomposer le droit rural et la politique agricole sous la bannière de la MFA ; ils se sont limités à en reconnaître le principe ou ils s'en sont inspirés. En d'autres termes, la consécration du caractère multidimensionnel de l'agriculture n'a pas eu de portée juridique évidente.

45. - À l'avenir, cette situation peut-elle changer ?

#### 4. L'avenir : la multifonctionnalité de l'agriculture dans le développement durable

46. - En 1999, la France et l'Union européenne intégraient le concept de MFA au rang des objectifs de politique publique agricole explicitement pour la première, plus implicitement pour la seconde. Comme démontré préalablement<sup>Note 35</sup>, ce premier pas n'a pas été confirmé lors des récentes réformes<sup>Note 36</sup>. Pire encore pour les tenants du concept, une simple lecture des textes permet de comprendre que le concept de MFA a été abandonné au profit d'un autre : le développement durable.

47. - La loi française est sans doute la plus nuancée à ce propos en ce qui concerne le droit rural. Contrairement à la tradition des lois d'orientation agricole, elle ne fixe aucun objectif général, préférant une série d'articles plus opérationnels. C'est donc à partir de ces dispositions de la loi, renvoyant éventuellement à différents codes, qu'il faut tenter de comprendre la logique à l'œuvre. À l'analyse, le concept de développement durable, a été « glissé » dans différentes dispositions sans jamais être érigé en principe. On le trouve essentiellement dans le Code forestier pour rappeler la nécessaire gestion durable des forêts (*C. for.*, art. L. 221-1 et art. L. 8 VI) ou pour guider la recherche agronomique et vétérinaire qui doit répondre « en priorité aux impératifs de la gestion durable de l'espace rural, de la valorisation de la biomasse, de la sécurité et de la qualité des produits » (*C. rur.*, art. L. 830-1), mais aussi dans l'organisation de la filière agricole (*C. rur.*, art. L. 551-1) et dans la politique de l'agriculture de montagne<sup>Note 37</sup>. Vu les dispositions concernées, le développement durable n'apparaît donc pas particulièrement dans le droit rural français.

48. - En revanche, la primauté du concept de développement durable ressort nettement du droit communautaire. Ainsi, le règlement n° 1782-2003 justifie le découplage et la modulation par la nécessité de promouvoir une agriculture durable<sup>Note 38</sup>. Notons aussi que la conditionnalité des aides prévues dans ce règlement cadre relatif aux aides directes renvoie à des textes fondés sur l'objectif de développement durable : *Natura 2000* par exemple...

49. - Toutefois, l'importance du concept apparaît essentiellement et très explicitement au regard du règlement n° 1698-2005 qui conforte les liens entre la politique européenne de l'environnement et la Politique agricole commune<sup>Note 39</sup> et ancre la nouvelle stratégie de l'Union européenne sur le développement durable au cœur de la politique agricole : « *Il convient également que [la politique de développement rural] prenne en compte les objectifs généraux fixés en matière de cohésion économique et sociale dans le traité et contribue à leur réalisation, tout en intégrant les autres grandes priorités politiques exposées dans les conclusions des conseils européens de Lisbonne et de Göteborg relatives à la compétitivité et au développement durable* »<sup>Note 40</sup>. Les objectifs du règlement « développement rural » se précisent ensuite : il s'agit d'assurer le développement durable des zones rurales<sup>Note 41</sup>, la gestion durable des ressources<sup>Note 42</sup>, des exploitations et des modes d'exploitation<sup>Note 43</sup>, de préserver la gestion durable et le rôle multifonctionnel des forêts<sup>Note 44</sup>, ainsi que l'utilisation durable des terres agricoles<sup>Note 45</sup>. Dans l'ensemble, toutes les formes d'aides sont concernées : celles liées à la recherche de compétitivité, à la formation, à la recherche, aux paiements agro-environnementaux ou sylvicoles... Enfin, l'importance du concept, son insertion dans la pensée communautaire est confirmée à l'article 3 du règlement selon lequel « *le FEADER contribue à la promotion d'un développement rural durable dans l'ensemble de la Communauté en complément des politiques de marché et de soutien au revenu appliquées dans le cadre de la Politique agricole commune, de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche.* »

50. - Il n'est pas possible de parler d'un changement de paradigme puisque, d'une part, le concept de multifonctionnalité n'a jamais été expressément validé au niveau communautaire et, d'autre part, le développement durable est un objectif de politique agricole depuis déjà plusieurs années. L'article 1 du règlement n° 1257/99 ne disposait-il pas que « *le présent règlement institue le cadre du soutien communautaire en faveur d'un développement rural durable.* » Toutefois, le renforcement d'une véritable stratégie communautaire de développement durable



(Göteborg) associée au second pilier de la PAC ne peut que confirmer nos doutes sur le maintien du concept de multifonctionnalité comme objectif de politique agricole.

**51.** - Il reste alors une question : est-ce grave ? Est-ce que le concept de MFA risque de disparaître définitivement ? Nul ne sait. Mais sans doute nul n'a vraiment su quelle traduction juridique pouvait avoir ce concept en droit.

**52.** - À ce sujet, deux éléments de réponse méritent d'être soulevés. En premier lieu, l'objectif de développement durable contient celui de MFA. En effet, selon la définition proposée dans le rapport de *Gro Harlem Brundland*, le développement durable correspondrait à « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » et, conformément à l'article 8 de la Déclaration de Stockholm, il comporterait trois volets – économique, social et environnemental – interdépendants et indissociables<sup>Note 46</sup>. Or, ces trois volets répondent aux différentes fonctions de l'agriculture et la méthodologie intégratrice et globale du développement durable est aussi celle qui sous-tend le concept de MFA.

**53.** - En second lieu, il faut souligner que les débats autour de la MFA ont permis de prendre conscience que la dimension marchande ne pouvait pas résumer, expliquer à elle seule, une activité économique, que toute activité économique est déterminée et a une incidence sur les considérations sociales et environnementales. C'est d'ailleurs en ce sens que nous avons conclu à l'issue d'un contrat de recherche : « Comme le droit rural, le second pilier de la PAC et ses applications nationales forment un système de valeurs marchandes et sociales difficiles à hiérarchiser. Certes, les références idéologiques ressortent de l'analyse libérale et de son présupposé essentiel selon lequel seule la libre rencontre de l'offre et de la demande assure une satisfaction maximale ; cependant, nul n'est dupe des limites de la théorie, ce qui justifie des politiques compensatoires non négligeables sur le plan individuel ou, plus généralement, la prise en compte d'aspects non marchands dans des dispositifs *a priori* purement marchands. Il ne sert à rien d'expliquer ces différentes valeurs indépendamment les unes des autres. Elles s'encastrent ; et l'analyse des aspects marchands renvoie nécessairement à l'étude des considérations sociales. Ce système s'appuie sur des relations déterminantes liées au caractère originellement hybride de toute activité économique : l'activité économique ne peut pas être réduite à une série de relations financières ou à des modalités d'échanges et de gains ; elle est aussi la résultante de rapports sociaux, entre les hommes et entre l'homme et la nature. Le droit rural – observé par les prismes de l'activité agricole et du RDR de la PAC – reflète parfaitement cette construction systémique. Il réfute toute analyse qui tendrait à déshumaniser l'action économique, à la détacher des considérations non-marchandes. En reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture, il se dote d'un objectif et d'un cadre ambitieux, propres à encadrer la complexité des rapports marchands. L'avènement du concept de multifonctionnalité apparaît donc comme une opportunité. Il permet de rappeler la nécessité de ne pas simplifier l'action politique dans le domaine économique pour des raisons purement idéologiques. Plus encore, ce concept *a priori* théorique, peut devenir un principe d'action politique »<sup>Note 47</sup>.

---

Note 1 Déclaration de Cork, « Un milieu rural vivant ». Cette déclaration tire elle-même une partie de ses sources de la communication de la Commission relative à l'avenir du monde rural, présentée en 1988.

Note 2 L. n° 99-574, 9 juill. 1999 : JO 10 juill. 1999, p. 10231.

Note 3 Cons. UE, règl. n° 1257/1999 : JOUE n° L 160, 26 juin 1999, p. 80.

Note 4 L. Bodiguel, *Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales*, in D. Barthelemy (dir.), *L'agriculture entre marchés et solidarités : QUAE*, à paraître 2008. – L. Bodiguel, *Relecture de la notion juridique d'activité agricole par le prisme du droit anglais : reconnaissance de la dualité marchande et non marchande de l'agriculture* : RD rur. 2005, étude 2.

Note 5 L. Bodiguel, *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle* : Rev. Économie rurale 2003, p. 61.

Note 6 L. Bodiguel, *Multifonctionnalité de l'agriculture et dispositifs agro-environnementaux. Interrogations sur l'efficacité de la norme* : RD rur. 2003, p. 606. – Pour une approche critique plus ponctuelle : L. Bodiguel, *Comment faire du neuf avec du vieux ? Les contrats d'agriculture durable* : Dr. env. oct. 2003, p. 179.

Note 7 Cons. UE, règl. n° 1257/1999, préc., art. 9.

Note 8 Cons. UE, règl. n° 1257/1999, préc., art. 29.

Note 9 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, 20 sept. 2005 : JOUE n° L 277, 21 oct. 2005, p. 1.

Note 10 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 22.

Note 11 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 32.

Note 12 Cons. CE, dir. 91/616/CEE, 12 déc. 91, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles : JOCE n° L 375, 31 déc. 1991.

Note 13 V. *supra*. – V. aussi l'arrêté du préfet coordonnateur du 14 septembre 1994 portant délimitation des zones vulnérables dans le bassin Loire Bretagne (modifié en 1999 et 2002).

Note 14 V. par exemple : A. 19 déc. 2003 et 17 oct. 2006 du préfet de la Loire-Atlantique relatifs au 3e programme d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

Note 15 L. n° 76-663, 19 juill. 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : JO 20 juill. 1976, p. 4320. Ce texte a servi de référence lors de l'élaboration de la directive dite IPPC : Cons. UE, dir. 96/61/CE, 24 sept. 1996, relative à la prévention et à la réduction des risques intégrés de la pollution : JOCE n° L 257, 10 oct. 1996, p. 26.

Note 16 D. n° 77-1133, 21 sept. 1977, pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 : JO 8 oct. 1977, p. 4897.

Note 17 Ces procédures sont détaillées dans deux décrets (D. n° 93-742, 29 mars 1993 : JO 29 mars 1993, p. 5602 et D. n° 93-743, 29 mars 1993 : JO 29 mars 1993, p. 5607) modifiés dernièrement par D. n° 2001-189, 23 févr. 2001 : JO 27 févr. 2001, p. 3130.

Note 18 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc. – Règlements d'application : Comm. CE, règl. (CE) n° 1974/2006, 15 déc. 2006 : JOCE n° L 368, 23 déc. 2006, p. 15. – Comm. CE, règl. (CE) n° 1975/2006, 7 déc. 2006 : JOCE n° L 368, 23 déc. 2006, p. 74.

Note 19 L. n° 2006-11, 5 janv. 2006 : JO 6 janv. 2006, p. 229.

Note 20 L. Bodiguel, M. Cardwell, *Evolving definitions of agriculture for an evolving agriculture : The Conveyancer and Property Lawyer*, sept.-oct. 2005, p. 419. – Autre version publiée : *Évolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée* : RMCUE 2005, p. 456.

Note 21 L. n° 99-574, 9 juill. 1999, préc.

Note 22 Sur la nature des clauses qui peuvent être insérées dans les baux, V. C. rur., art. R. 411-9-11-1 inséré par D. n° 2007-326, 8 mars 2007 : JO 10 mars 2007.

Note 23 Lancées en 1994 et renommées en 1999, les OLAE visent essentiellement la protection de la faune et de la flore dans les zones humides. Chaque opération était conçue sur la base d'un projet local géré par un comité de pilotage regroupant l'Administration, les professionnels agricoles, les organismes environnementaux, les élus locaux. Chaque cocontractant devait respecter un cahier des charges fixant les niveaux de rémunération en fonction des contraintes.

Note 24 Exemple : C. rur., art. L 311-3 et s. En novembre 2003, 42 450 CTE avaient été signés en France, soit 13,9 % des exploitations françaises. L'impact environnemental des CTE est difficile à cerner ; il a même été clairement mis en question par les rapports d'évaluation : *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement n° 1257-1999 (...), Rapport final définitif CTE*, 7 juill. 2003, 122 p.

Note 25 D. n° 2003-675, 22 juill. 2003, relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le Code rural : JO 25 juill. 2003, p. 12594.

Note 26 Les CTE ont été abrogés suite à une procédure de déclassement des articles L. 311-3 et suivants du Code rural : V. Cons. const., déc. n° 2003-195 L, 22 mai 2003.

Note 27 C. rur., art. R. 311-1, al. 2 et 3.

Note 28 PDRH, dispositifs A à I, juill. 2007.

Note 29 Dispositifs I dits « dispositifs déconcentrés zonés » ou « mesures agro-environnementales territorialisées ».

Note 30 Cons. CE, règl., (CEE) n° 2091/92, 24 juin 1991. – Cahier des charges national homologué par A. 28 août 2000 : JO 30 août 2000, p. 13409.

Note 31 Les aides publiques au potentiel productif relèvent de l'axe 1 du règlement communautaire relatif au développement rural « Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier », Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., art. 21 à 25.

Note 32 L. Bodiguel, *Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France* : RD rur. 2007, étude 36.

Note 33 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., art. 52 à 60.

Note 34 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., art. 61 à 65.

Note 35 V. supra pt 2.1) Des fondements juridiques faibles.

Note 36 L. n° 2006-11, 5 janv. 2006, préc. – Cons. UE, règl. n° 1782-2003, 29 sept. 2003. – Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc.

Note 37 L. n° 2006-11, 5 janv. 2006, préc., art. 88.

Note 38 Cons. UE, règl. n° 1782/2003, 29 sept. 2003, consid. 5 et 24 : JOUE n° L 270, 21 oct. 2003, p. 1.

Note 39 Par exemple, Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 11 et 15. – V. aussi Cons. UE, déc. 20 févr. 2006, relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural, annexe, pt 3.6 : JOCE n° L 55, 25 févr. 2006, p. 20.

Note 40 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 1. – V. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'examen de la stratégie en faveur du développement durable. Une plate-forme d'action, COM (2005) 658 final, Bruxelles, 13 déc. 2005.

Note 41 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 11 et 35.

Note 42 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 15.

Note 43 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 18 et 33.

Note 44 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., consid. 22.

Note 45 Cons. UE, règl. n° 1698/2005, préc., art. 36.

Note 46 Déjà en filigrane dans les discussions de la conférence des Nations Unies à Stockholm en 1972 (*Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement, Stockholm, 16 juin 1972 sur la notion d'écodéveloppement*), le concept de développement durable émerge véritablement à partir de 1980 sous l'appellation « sustainable development » (Union internationale pour la conservation de la nature) et ne sera officiellement reconnu qu'en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

Note 47 L. Bodiguel, *Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales*, préc.