



**HAL**  
open science

## Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales. La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité, Editions QUAE, pp.69-97, 2008, Synthèses, 978-2-7592-0115-0. hal-01688562

**HAL Id: hal-01688562**

**<https://hal.science/hal-01688562>**

Submitted on 27 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.

# La multifonctionnalité de l'agriculture

Une dialectique  
entre marché et identité

Groupe Polanyi

Éditions Quæ  
c/o Inra, RD 10, 78026 Versailles Cedex

## Droit rural : entre sphère marchande et considérations sociales

LUC BODIGUEL

La reconnaissance législative de la multifonctionnalité de l'agriculture ne lui donne pas automatiquement une consistance et un effet juridiques. Jusqu'à aujourd'hui, elle correspond à deux réalités : une réalité politique d'abord depuis sa consécration en tant qu'objectif de politique agricole<sup>1</sup> ; une réalité économique et sociale puisqu'il s'agit d'un ensemble de pratiques préexistantes à l'officialisation de 1999.

En tant qu'objectif de politique publique, la multifonctionnalité de l'agriculture peut éventuellement légitimer des dispositifs de soutiens publics liés au développement rural et à l'aménagement du territoire. Afin d'appréhender le concept de multifonctionnalité, il paraît donc incontournable de s'interroger sur l'évolution et le sens des mesures de soutien à l'agriculture depuis l'avènement de la multifonctionnalité de l'agriculture. Ce travail sera d'autant plus efficace qu'il comportera des éléments comparatistes avec le système anglais.

Au-delà des aides publiques agricoles, la multifonctionnalité de l'agriculture n'a pas de traduction juridique. Elle ne vient bouleverser ni l'ordre éternel des champs ni l'ordre établi des catégories juridiques : pour le droit, l'exploitant agricole est défini par l'exercice d'activités agricoles. Comme la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture n'a pas été accompagnée d'une modification légale ou jurisprudentielle de la définition juridique de l'activité agricole, toute tentative de compréhension de la profession agricole par la notion de multifonctionnalité risque de relever d'un travail prospectif, proche de l'art divinatoire.

Pourtant, une approche plus aiguisée ouvre de nouvelles perspectives. Comme le concept de multifonctionnalité, l'actuelle catégorie des activités agricoles n'est pas seulement définie en fonction de critères économiques liés au marché des produits agricoles ; elle est déjà multidimensionnelle : si elle intègre certains aspects marchands du métier d'agriculteur, elle peut exclure certaines considérations jugées trop commerciales ; en outre,

1. Art. 1, loi d'Orientation agricole n° 99-574 ; considérant 1, règlement du Conseil européen n° 1257/99.

elle prend en compte un certain nombre de facteurs attachés à la famille, à la propriété ou au travail personnel. Par conséquent, l'analyse de la notion juridique française anglaise d'activité agricole peut permettre d'éclairer le concept de multifonctionnalité de l'agriculture.

### ►► Dimensions marchandes et non-marchandes de l'activité agricole

Aujourd'hui, la catégorie juridique des activités agricoles n'a pas de lien explicite avec le concept de multifonctionnalité. La première fonde l'existence même du droit rural en ce qu'elle détermine son champ d'application ; le second constitue l'un des objectifs cadres de la politique agricole et des dispositifs d'incitation qui en découlent.

Toutefois, l'analyse de la définition juridique de l'activité agricole rejoint et éclaire le concept de multifonctionnalité en ce qu'il renvoie à une perception complexe de l'agriculture. L'étude du champ d'application du droit rural montre en effet que sur le plan juridique, le métier d'agriculteur ne se réduit ni à la production, ni à la commercialisation de biens. La notion juridique d'activité agricole est ainsi le reflet d'une agriculture irréductible à une seule dimension, encore moins au seul rapport marchand. On y découvre de multiples composantes qui répondent soit à des valeurs situées hors de la sphère du marché, des affaires, du commerce, soit à des relations relevant du jeu du marché. On comprend alors le maintien d'un régime agricole malgré l'attraction du droit commercial.

Cette logique juridique duale est le fruit d'une double mécanique : certaines des valeurs qui ont présidé au droit civil français constituent encore des critères de qualification agricole : la terre, la famille, le travail. Ils viennent alors teinter la finalité commerciale de l'activité agricole, d'aspects non-marchands ; mais surtout, alors même que l'activité agricole est entièrement tournée vers le marché, entendu comme le lieu de commerce des biens agricoles, le droit tend à réguler cette dimension commerciale et à tracer les frontières entre l'agriculture et le monde des affaires.

Cette structure complexe du droit, répondant à la dualité de l'agriculture, n'est pas propre au système français. Elle se dégage aussi de l'analyse du droit anglais.

### L'activité agricole : des aspects non-marchands déterminants

L'activité agricole reste juridiquement une activité civile. Elle n'a pas intégré la sphère du commerce, des échanges marchands. Pourtant, le droit rural a progressivement été construit en faisant prévaloir des principes étrangers au droit civil classique. Dès 1938, une loi est venue proposer une règle spécifique pour l'agriculture en écartant l'un des principes fondateurs du Code civil, l'égalité successorale, qui conduisait au morcellement des exploitations.<sup>2</sup> Plus radicalement encore, le statut du fermage et du métayage (1945 et 1946) va s'imposer comme un véritable droit dérogatoire. À partir de cette législation, les textes spécifiques au domaine rural et agricole vont se succéder, ce qui conduira

2. Décret-loi du 17 juin 1938 réformant l'art. 832 C. civ. selon lequel un seul héritier peut revendiquer l'attribution de la totalité de l'exploitation. L'attribution préférentielle permet ainsi de lutter contre l'effet de « hachoir » des partages successoraux.

les auteurs à parler d'un droit civil spécial, puis d'une branche de droit autonome avec l'arrivée du droit d'orientation.<sup>3</sup>

Que l'activité agricole soit restée une activité civile n'a cependant rien d'étonnant. Le Code civil a été conçu alors que l'immense majorité de la population travaillait dans l'agriculture. Le doyen Ripert ne disait-il pas : « l'exploitation agricole est historiquement antérieure à l'exploitation commerciale, c'est pour cette exploitation que le droit civil s'est formé, on ne saurait lui retirer ce domaine » (Berry, 1992).

Pour autant, reste-t-il encore aujourd'hui des valeurs civilistes dans le processus de qualification agricole ? La question est si pertinente que la loi d'Orientation agricole du 9 juillet 1999 a rappelé une fois encore la nécessité de présenter avant le 1<sup>er</sup> avril 2000 un rapport devant comporter « une comparaison entre les charges sociales et fiscales des différentes professions en milieu rural et proposera des mesures visant à harmoniser la législation en la matière » (art. 141).

L'étude conduit à un constat mitigé. Certains critères, correspondant à des valeurs civilistes, restent déterminants pour bénéficier du régime juridique, fiscal ou social agricole. Cependant leur portée est parfois limitée. Cette conclusion concerne notamment l'attachement au foncier.

### L'attachement au foncier, une valeur civiliste hors course

Depuis la loi du 30 décembre 1988, l'activité agricole par nature<sup>4</sup> ne suppose plus l'existence d'un patrimoine foncier : « sont réputées agricoles, toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle » (art. L. 311-1 C. rur.). Cette disposition a permis d'incorporer les cultures et élevages hors sol dans la catégorie juridique des activités agricoles par nature alors qu'elles en avaient été écartées (Cozian, 1971 ; Chesne & Martine, 1970, p. 171 et s.).

Lors de cette même réforme, on aurait pu croire à une résurgence du critère foncier puisque le législateur a fait entrer dans la catégorie juridique agricole « les activités exercées par un exploitant agricole qui ont pour support l'exploitation » (activité agricole dérivée). Toutefois, les juges en ont décidé autrement en considérant que la notion de support ne renvoyait pas à la nécessité d'une assise matérielle et géographique, mais à l'existence d'une indissociabilité économique entre l'activité de diversification et l'activité par nature agricole<sup>5</sup>.

La modification de l'article L. 722-1 C. rur.<sup>6</sup> pourrait faire ressurgir le critère foncier puisque la seule localisation de l'activité d'hébergement et de restauration dans les bâtiments d'une exploitation agricole paraît constitutive d'une nature juridique agricole. Cependant, vu le décret d'application<sup>7</sup>, l'exigence d'un lien économique semble

3. Droit d'orientation français : loi n° 60-808 du 5 août 1960 ; loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 ; loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 ; loi n° 95-95 du 1<sup>er</sup> février 1995 ; loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 ; politique agricole commune ; accord agricole de l'OMC.

4. Le droit distingue les activités par nature agricole liées au cycle biologique et les activités agricoles dérivées ou accessoires généralement liées aux notions de support ou de prolongement de l'exploitation.

5. Cour de cassation, chambre sociale (Cass. soc.) 21 novembre 1996, n° 94-21.765, n° 4453 P ; Cour administrative (CA) Lyon, 19 mai 1993, ISA n° 21, 17 juin 1994.

6. Loi n° 2002-73, 17 janvier 2002, art. 28, JO, 18 janvier.

7. Décret n° 2003-685 du 24 juillet 2003, JO n° 172, 27 juillet 2003, p. 12 773.

maintenue et même si la jurisprudence évoluait, le sol n'en deviendrait pas pour autant un critère fort de qualification agricole. En effet, cette « résurgence » du foncier ne concernerait que certaines activités de diversification et n'aurait vocation à s'appliquer que pour le régime social des non-salariés agricoles ; en outre l'exigence d'une activité par nature agricole concomitamment à l'activité agricole secondaire est maintenue et celle-ci est indifférente à tout critère foncier.

Le sol reste<sup>8</sup> cependant une référence constante en droit rural. Il agit comme une modalité de calcul ou comme une condition technique à l'octroi de droits spéciaux aux agriculteurs. Tel est le cas en matière d'aides publiques agricoles calculées sur la base de la surface agricole exploitée (Bodiguel, 2003a). On retrouve une utilisation similaire avec la surface minimum d'installation (SMI), outil technique de la politique foncière (art. L. 331-1 et 2 C. rur.)<sup>8</sup> ou du régime social agricole (art. L. 722-4 et L. 722-5)<sup>9</sup>. Cet usage technique du critère foncier n'est pas négligeable et la Cour de cassation le contrôle sévèrement<sup>10</sup>.

Au-delà de cette fonction technique, le sol ne conditionne plus la nature juridique agricole. Le juge et le législateur lui préfèrent les critères plus complexes du cycle biologique et de l'indissociabilité. À des fins de qualification, ils utilisent aussi les liens de famille, second aspect non-marchand traditionnellement reconnu en agriculture.

#### La famille agricole comme critère d'affiliation agricole

En premier lieu, l'exploitation à caractère familial reste le modèle porté par les lois d'orientation (loi d'Orientation agricole (Loa) n° 574/1999, art. 1-I). Ce modèle préside notamment au contrôle des structures (*via* la notion de SMI) ou à l'agrément des Groupements agricoles d'exploitation en Commun (Gaec)<sup>11</sup>.

En second lieu, la famille agricole est fort logiquement le critère d'attribution de droits successoraux spécifiques. Ainsi, un héritier, ascendant, descendant ou conjoint survivant, peut revendiquer l'attribution de la totalité de l'exploitation (art. 832 C. civ.). Il faut noter que ce critère est doublé d'une obligation de participation à l'exploitation antérieure au décès du propriétaire de l'exploitation. Le salaire différé est aussi directement lié aux liens de famille (art. L. 321-13 à L. 321-21 C. rur.) : peuvent être bénéficiaires d'une créance de salaire différé les descendants âgés de plus de dix-huit ans ainsi que les conjoints de ces descendants à condition qu'ils aient participé directement et effectivement à l'exploitation et qu'ils n'aient jamais eu de contrepartie financière de leur travail. Enfin, depuis la loi n° 99-574, a été institué un droit de créance sur la succession au profit des conjoints survivants des chefs d'exploitation agricole (L. 321-21-1 C. rur.). Ce mécanisme fait aussi appel au critère de la parenté associé à l'exploitation personnelle et à l'absence de rémunération.

En troisième lieu, l'existence d'un lien de famille permet de bénéficier de statuts spécifiques, source d'un renforcement des droits économiques (intéressement aux résultats), sociaux (assurance vieillesse, congé de formation) ou successoraux (créance de salaire différé). Tel peut être le cas pour le conjoint d'exploitant, du statut de collaborateur

8. Art. L. 312-6 ; L. 314-3 C. rur. ; art. L. 142-6, L. 411-40, L. 412-5...

9. Décret n° 2001-1153 du 29 novembre 2001, JO, 6 décembre 2001, p. 19 439 ; *Jurisagri*, n° 99, décembre 2001, p. 69-74.

10. Cass. soc, 5 avril 2001, Bull. 2002 n° 675.

11. Conseil d'État (CE), 8 avril 1998, règlement de développement rural (RD rur.) 1998, p. 548.

(art. L. 321-5 C. rur.) ou pour les descendants, du statut d'associés d'exploitation (art. L. 321-6, 7, 10 C. rur.).

Enfin, la famille agricole est évidemment le critère principal d'affiliation sociale agricole : les dispositions relatives à l'assurance obligatoire maladie, invalidité et maternité des personnes non-salariées des professions agricoles ne sont pas seulement applicables aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, elles peuvent bénéficier aux membres de leur famille en raison de leur lien de parenté (ascendants, descendants, frères, sœurs et alliés, conjoints) et parfois de leur participation au travail (art. L. 722-10 C. rur.). Cette extension du régime social agricole aux membres de la famille joue aussi dans le domaine des avantages et des assurances de vieillesse. On retrouve ici les trois critères de la parenté, du lieu de vie commun et de la participation à l'activité agricole (art. L. 722-13, 15 et 16 C. rur.). La possibilité pour la famille de bénéficier du régime agricole concerne encore le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles en raison cumulativement du lien de parenté et de la participation au travail (art. L. 752-1 C. rur.).

La famille reste donc une valeur civiliste essentielle pour légitimer l'existence d'un droit de l'agriculture. Elle est révélée en droit par l'importance des liens de sang et d'alliance. Elle est aussi souvent indissociable d'un autre critère fondamental : la participation au travail. Ce constat renvoie en fait à un autre aspect non-marchand révélé par le droit : la reconnaissance d'un travail original.

#### Primauté du travail sur le commerce

Deux types de dispositifs intègrent la valeur travail : les premiers exigent une participation ; les seconds déterminent le contenu de l'activité.

La participation effective au travail est primordiale pour qu'une personne soit juridiquement reconnue comme exerçant une activité agricole. Outre les aspects déjà abordés concernant la famille agricole, cette idée se retrouve à plusieurs niveaux. Dans les Gaec, la règle selon laquelle « les associés doivent participer effectivement au travail en commun » est strictement contrôlée (art. L. 323-7 et 31 C. rur.). En matière de protection sociale, le lien au travail est aussi considéré, mais les juges l'apprécient plus soupagement. Ainsi, relève du régime de protection sociale des personnes non-salariées des professions agricoles, l'associé, membre d'un groupement foncier agricole dans lequel il effectue diverses tâches administratives<sup>12</sup>. La participation ne doit pas seulement être effective, elle doit parfois aussi être habituelle. Cette condition permet d'écarter les non-professionnels du droit rural : l'inscription au registre de l'agriculture renvoie à l'exercice à titre habituel d'activités agricoles (art. L. 311-2 C. rur.). De même, le bénéfice de la procédure de redressement ou de liquidation judiciaire est soumis au caractère habituel du travail. Conformément à ce principe, la Cour a refusé l'extension de la procédure de redressement judiciaire ouverte contre un agriculteur, à l'encontre de son épouse, fonctionnaire, aidant son mari dans ses tâches agricoles<sup>13</sup>. Les juges rappellent ici que l'article 2 al. 1 de la loi du 25 janvier 1985 ne confère la qualité d'agriculteur qu'à ceux qui l'exercent à titre de profession habituelle.

12. Cass. Soc. 30 novembre 2000, RD rur. n° 292, avril 2001, p. 239. Voir aussi : Cass. Soc., 28 novembre 1991, RD rur. 1992, p. 90 ; 24 avril 1997, RD rur., 1997, p. 505 ; Cass. Soc., 4 juillet 2001, RD rur., n° 298, décembre 2001, p. 632 ; Cass. Soc., 18 octobre 2001, pourvoi n° K 99-21.496.

13. Cass. commerciale, 5 avril 1994, n° 948, pourvoi n° 91-18.766.

## La multifonctionnalité de l'agriculture

Le droit civil régent en principe les activités économiques où le travail personnel prime sur le capital. Ainsi, les artisans sont caractérisés par le travail manuel et les professions libérales par l'exercice d'un art. Suivant la même logique, l'agriculture est déterminée par une intervention sur le vivant ; cette particularité du travail agricole fonde l'existence d'un régime juridique particulier en agriculture. Juridiquement, cette idée est transcrite à l'article L. 311-1 du Code rural (C. rur.) selon lequel l'activité n'est réputée agricole que si elle correspond « à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal ».

Cette disposition impose l'existence d'une activité agricole par nature. Ainsi, l'exploitant qui a cessé son activité agricole et qui vend sa laine jusqu'à épuisement des stocks, ne bénéficie plus de la protection sociale agricole puisqu'il n'est plus chef d'exploitation<sup>14</sup>. Cette idée ressort aussi de l'application de la théorie de l'accessoire puisque pour qu'une activité située dans le prolongement de l'exploitation ou utilisant l'exploitation comme support soit qualifiée d'agricole par accessoire, il faut préalablement qu'une activité par nature existe. Cette obligation est remplie dans la jurisprudence par la recherche du caractère indissociable de l'activité dérivée et de l'activité par nature agricole<sup>15</sup>.

L'article L. 311-1 implique donc un contrôle juridictionnel du lien entre l'activité litigieuse et le vivant<sup>16</sup> entendu comme l'intervention sur le cycle de croissance des végétaux ou animaux. Ainsi, n'a pas pu bénéficier de l'affiliation à la caisse de mutualité sociale agricole (MSA), la société qui transforme, conditionne et commercialise des œufs pasteurisés, surgelés, cuits ou en poudre<sup>17</sup>. Le caractère agricole n'est pas non plus retenu si l'activité n'a aucune finalité agricole. Ainsi en est-il pour un entrepreneur spécialisé dans la création de terrain de football<sup>18</sup>. En revanche, une société horticole peut être exonérée de la taxe professionnelle (particularité agricole) si elle intervient de façon déterminante dans le cycle biologique des plantes dont elle assure ensuite la commercialisation<sup>19</sup>. Cette décision montre le caractère subjectif de l'appréciation des juges : ils s'appuient sur la durée des cultures, la surface moyenne d'occupation des cultures et l'existence d'un personnel affecté à la culture ; en revanche ils jugent indifférente l'existence de personnel affecté à la vente ainsi que la prépondérance de la part des achats extérieurs dans le chiffre d'affaires.

Avec la famille, l'existence d'un travail effectif et habituel sur le vivant constitue donc le second critère de qualification agricole. Les valeurs ainsi portées par le droit ne relèvent pas du champ économique mais de considérations sociales, non-marchandes, d'inspiration civiliste. Parallèlement, il est impossible de nier la logique économique de l'activité agricole et les valeurs marchandes qui en résultent...

14. Cass. Soc. 12 octobre 2000, RD rur., n° 291, mars 2001, p. 181.

15. Voir *infra* § « L'activité agricole : une activité marchande sous contrôle ».

16. Sur l'étendue du contrôle : Cass. Soc., 15 avril 1999, n° 97-20.358 ; Cass. Soc., 11 juillet 2002, RD rur. n° 310, février 2003.

17. Cass. Soc., 11 juillet 2002, RD rur. n° 310, février 2003.

18. Cass. Soc., 20 janvier 2000, RD rur. n° 286, octobre 2000, p. 492 ; voir aussi Cass. Soc., 21 février 2002, Bull. n° 717.

19. Tribunal administratif (TA) Toulouse, 2 avril 2002, n° 99-1523, 99-1553 et 99-1554 ; TGI Bordeaux, 9 janvier 1990, in J. Danet, *Les procédures collectives en agriculture (...)*, RD rur., 1995, p. 1.



## L'activité agricole : une activité marchande sous contrôle

L'agriculture a une finalité marchande incontestable : vendre le produit du travail agricole. En outre, les agriculteurs ont développé des prestations de services touristiques ou de loisir sur leur lieu d'exploitation. De ce fait, le législateur pourrait faire tomber l'ensemble de ces activités effectuées par des agriculteurs dans la catégorie des actes de commerce relevant du droit commercial... Jusqu'à aujourd'hui, il a préféré conserver deux catégories juridiques distinctes. Mais les frontières sont parfois minces et difficiles à justifier. Il ne faut donc pas s'étonner que la délimitation entre les frontières commerciales et agricoles relève d'un jeu empirique laissant une large part aux appréciations *in concreto*.

Cette approche n'est d'ailleurs que le reflet d'un problème plus large : « Le caractère artificiel de la distinction entre vie civile et vie commerciale (...) ne [peut] que générer des situations ambiguës » (Guevel, 1988).

Dans ce contexte, il faut éviter d'opposer le droit commercial et le droit des activités agricoles en cherchant des critères clairs et objectifs ; il faut accepter la complexité et les contradictions. Le droit rural français est le fruit de valeurs sociales contradictoires mêlant la « noblesse » de l'action sur le vivant et la nécessité pragmatique d'écouler les produits agricoles. Le législateur et les juges l'ont bien compris ; ils ont dû trouver des mécanismes de qualification permettant de distinguer sans systématiser ni simplifier. Ils l'ont fait en s'appuyant sur une idée simple : les actes de spéculation découlant d'achats/revente ou de prestations de service, excluent la qualification agricole s'ils sont effectués sans lien avec une intervention sur le cycle biologique.

### Le principe : refus de la spéculation

Le caractère spéculatif ouvertement commercial d'achat/revente, sans lien avec une activité agricole, conduit généralement à refuser la qualification agricole. Sur cette base, a été rejetée l'exonération de la taxe professionnelle prévue pour les agriculteurs à une société coopérative agricole « qui n'exploite elle-même aucun domaine agricole, a acheté des palmipèdes gras, qui avaient été abattus, les a découpés, traités, conditionnés ou cuisinés, pour les vendre en foie gras frais, cuit ou semi-cuit, en magrets, en confits et autres conserves [et qui a] acheté également d'autres produits, notamment auprès de tiers, pour réaliser des plats cuisinés qu'elle commercialise »<sup>20</sup>. Autrement dit, les actes litigieux ne doivent pas être constitutifs d'une « activité commerciale de spéculation financière et fiscale »<sup>21</sup>.

Le contrôle de la spéculation peut porter non seulement sur un acte d'achat/revente, mais aussi sur une prestation de service. Sur cette base, une MSA ayant demandé l'application de la procédure de règlement amiable du régime agricole a été déboutée parce que l'activité de prise en pension et d'entraînement de chevaux sans en être propriétaire lorsque ces animaux sont « destinés à courir sur des hippodromes, contre une rémunération au pourcentage ou au forfait (...) n'a pas pour objet l'exploitation d'un cycle biologique de caractère animal, mais s'apparente à un contrat de prestation de services »<sup>22</sup>. Dans le même ordre d'idée, des activités touristiques développées par des époux n'ont pas été qualifiées d'agricoles puisqu'il n'existait pas parallèlement d'activité

20. Cour administrative d'appel (CAA) Bordeaux, 9 octobre 2001, n° 99BXO2611 ; voir aussi : Cass. soc., 6 déc. 2001, Bull. n° 5130 ; Cass. Soc., 11 juillet 2002, RD rur. n° 310, février 2003.

21. CA Paris, 3<sup>e</sup> chambre, section A, 19 janvier 1999.

22. CA Lyon, 15 mai 2003, RD rur. n° 319, janvier 2004.

## La multifonctionnalité de l'agriculture

agricole par nature ; le support de l'activité touristique doit en effet avoir une consistance économique, reconnue par le droit positif, et ne pas se limiter à une réalité foncière<sup>23</sup>.

Conformément au caractère complexe de l'acte agricole, le juge et le législateur ne pouvaient pas tracer définitivement la frontière de l'agriculture et du commerce avec ce principe d'interdiction. Par conséquent, ils ont dû accepter des exceptions pour intégrer les aspects commerciaux de l'agriculture.

### De rares exceptions lorsque le cycle de croissance est terminé

La qualification agricole malgré la présence d'actes spéculatifs fondés sur un simple achat/revente est parfois mais rarement admise. Ainsi, ne s'oppose pas à la qualification agricole la vente de plantes achetées en pots<sup>24</sup> ou le simple engraissement et l'amélioration de gibier pour le rendre apte à constituer un gibier de tir<sup>25</sup>. Il faut noter que ces décisions agissent un peu « à la marge » et dépendent d'une analyse subjective. En outre, elles n'ont pas été confirmées récemment.

Certaines tolérances apparaissent aussi lorsque l'opération en cause n'est plus véritablement nécessaire à la croissance mais constitue un acte indispensable à la commercialisation. Ainsi, la société qui achète des « coquillages en l'état à des pêcheurs et qui procède à l'affinage d'une partie d'entre eux (...) afin de les rendre propres à la consommation sur les plans sanitaire et organoleptique » effectue des actes de production agricole puisqu'ils « s'insèrent dans l'exploitation du cycle biologique de production » des coquillages<sup>26</sup>.

Une exception légale est prévue dans la loi relative au développement des territoires ruraux<sup>27</sup>. Ce texte substitue le principe à l'exception dans le domaine équestre. En effet, il ignore l'exigence d'un travail sur le vivant et ouvre la voie de la catégorie juridique agricole à des activités purement spéculatives comme les activités de préparation, d'entraînement et d'exploitation des équidés domestiques (hors spectacle). Si le juge accepte sans condition que ces activités entrent dans le champ juridique et fiscal des activités agricoles, on peut penser que l'intervention sur le cycle biologique ou son contrôle ne sera plus exigée. Cependant, il n'est pas certain que l'application jurisprudentielle ou administrative validera cette dérive. Sur la base de l'article L. 311-1 C. rur. ou 63 du Code général des impôts (CGI), le juge pourra exiger la démonstration d'un lien avec l'exploitation agricole.

À côté de ces exceptions, les juges utilisent un critère plus large, susceptible d'ouvrir la porte du régime agricole à certains actes relevant par nature du commerce mais associés au processus de production agricole.

### Des exceptions fondées sur la maîtrise juridique du produit et de sa circulation

Avec la modernisation de l'agriculture est apparue l'intégration : des entrepreneurs concluent des contrats avec des agriculteurs chargés d'effectuer des activités agricoles pour leur compte ; en apparence, ils agissent comme des intermédiaires qui spéculent sur

23. CA Agen, 19 octobre 1992, *Juris-Data*, n° 047246.

24. TA Caen, 16 mars 1992, req. 88133.

25. Communauté européenne (CE), 20 mars 1991, *Juris Classeur Périodique*, édition E, 1991, Pan, n° 579.

26. CAA Nantes, 3 février 1998 n° 95NT00753 ; voir aussi CE, 19 janvier 1983, n° 26.872.

27. Art. 38, loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO, 24 février 2005, p. 3 073.

le travail d'autrui et n'interviennent pas dans le cycle biologique végétal ou animal. Se posait alors la question de savoir s'il fallait considérer ces chefs d'entreprise comme des agriculteurs. Les juges ont décidé qu'il fallait dépasser la « tradition passéiste exigeant de l'agriculteur un travail manuel » (Couturier, 1999) ; à cette fin, ils ont mis en œuvre un nouveau critère : la maîtrise du produit et de sa circulation.

Ce critère est notamment utilisé en matière sociale. A ainsi pu bénéficier du régime de protection sociale agricole, la société disposant d'une serre de 200 m<sup>2</sup> et de 20 ha loués, qui produit des graines et passe avec des agriculteurs des contrats de multiplication de semences fourragères selon lesquels elle assure le suivi des cultures par des contrôles périodiques et assume les risques avec les agriculteurs<sup>28</sup>. Des affaires portant sur le redressement et la liquidation judiciaires ont conduit les juridictions à user du même critère<sup>29</sup>. Dans le domaine fiscal aussi, la maîtrise du cycle permet d'intégrer un entrepreneur dans la catégorie agricole même s'il n'effectue pas personnellement l'acte de production : exerce une activité agricole et est à ce titre soumis au régime des bénéfices agricoles, l'intégrateur qui achète des animaux et les confie à des éleveurs sans transfert de propriété, en conservant un pouvoir de surveillance, la charge d'alimentation, de transport et des risques<sup>30</sup>. Cette solution vient conforter la jurisprudence antérieure en matière d'élevage<sup>31</sup> et joue aussi pour le secteur végétal<sup>32</sup>.

Comme le montrent ces exemples, les juges apprécient le niveau de maîtrise des interventions sur le cycle biologique en fonction de trois éléments : la propriété des végétaux ou animaux, le partage des risques entraînant une responsabilité personnelle et un pouvoir de contrôle sur l'ensemble des opérations. Les juges ne recherchent donc pas seulement les signes caractéristiques d'une « domination » économique, mais s'attachent à démontrer la maîtrise juridique.

#### Acceptation de la para-commercialité *via* le critère de l'indissociabilité

Pour soumettre au régime agricole, une activité par nature non-agricole (hébergement et restauration à la ferme...), il faut qu'elle soit indissociable d'une activité agricole par nature. Par ce mécanisme, le législateur et le juge respectent l'idée générale selon laquelle les actes de spéculation découlant d'achats/reventes ou de prestations de service, excluent la qualification agricole s'ils sont effectués sans lien avec une intervention sur le cycle biologique. D'une manière générale, l'indissociabilité ressort de la loi ; mais elle est largement le fruit de la jurisprudence.

#### L'indissociabilité : un critère légal

D'un point de vue strictement juridique, l'article L. 311-1 C. rur. dispose que sont réputées agricoles toutes les activités qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation dès lors que ces activités sont exercées par un exploitant agricole. Suivant la même logique, l'article 10 de la loi d'Orientation agricole de 1999 prévoit que seule la personne exerçant une activité agricole au sens de l'article

28. CA Amiens, 18 juin 2002, n° 00-043379.

29. CA Paris, 28 mars 1997, Recueil Dalloz (Rec. D.), 1997, 22<sup>e</sup> cahier, p. 22. Dans le même sens : Cass. com., 21 novembre 1995, n° 1945, pourvoi n° 93-14.548.

30. CAA Lyon, 10 avril 2001, n° 98-115, *Revue de jurisprudence fiscale*, n° 8-9/01, n° 1068.

31. TA Lyon, 15 janvier 1998, n° 91-1103 ; CAA Lyon, 7 février 1990, n° 89-598 ; CE, 11 mai 1979, n° 12862.

32. CE, 15 octobre 1997, req. n° 154519 ; voir aussi, CAA Marseille, 28 février 2002, n° 97 MA02161.

L. 311-1 peut « apporter son concours aux communes et aux départements en assurant le déneigement des routes (...) ».

Le droit social agricole porte aussi ce principe (art. L. 722-1 C. rur.) : le régime de protection sociale des non-salariés des professions agricoles est applicable aux « établissements de toute nature en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production » à condition que l'établissement en cause soit dirigé par un exploitant agricole ; quant aux structures d'accueil touristique, elles doivent être « situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci » ; le lien est encore renforcé pour les prestations de restauration pour lesquelles les « produits utilisés doivent provenir en grande partie directement de l'exploitation »<sup>33</sup>. Dans le cas où les critères de prolongement et de support ne permettent pas d'obtenir une qualification agricole unique, le critère de l'indissociabilité disparaît. En principe, l'affiliation et les cotisations doivent respecter la règle de ventilation selon laquelle chaque activité de nature différente relève d'une caisse particulière. Cependant, cette règle est contournée : en cas de cumul d'activités non-salariées agricoles et non-agricoles, les pluriactifs sont affiliés et cotisent au seul régime de l'activité principale à condition que l'ensemble des revenus soit imposé selon le régime transitoire ou réel (art. L. 171-3 C. séc. soc.)<sup>34</sup>.

L'analyse de la loi permet de penser qu'en matière fiscale, l'indissociabilité des activités est fonction du degré « d'indépendance financière » des activités par nature et dérivées (non-agricoles par nature). Si cette dernière ne constitue qu'une faible part des revenus de l'exploitant agricole, elle restera agricole pour le droit fiscal. En revanche, si elle prend de l'importance et s'approche ou dépasse du niveau de chiffre d'affaires de l'activité agricole par nature, son régime risque de basculer vers le droit commercial ou artisanal. Ainsi, selon l'article 75 du CGI, les profits non-agricoles d'un exploitant relevant des bénéfices agricoles « réels ou transitoires » sont rattachés au régime des bénéfices agricoles si le chiffre d'affaires non-agricole n'est pas supérieur à 30 % du montant total des recettes ni à un plafond de 30 000 euros<sup>35</sup>. En revanche, au regard de l'article 155 du CGI, les activités agricoles d'un exploitant pluriactif agricole, sont considérées comme accessoires et par conséquent, soumises aux impôts commerciaux dès lors que l'activité commerciale est prépondérante et que les deux activités sont connexes<sup>36</sup>. Pour apprécier le critère de prépondérance le juge s'appuie essentiellement sur le niveau de chiffre d'affaires<sup>37</sup>. Les critères de prépondérance et connexité se retrouvent principalement dans une troisième condition fréquemment exigée : l'activité commerciale doit assurer l'essentiel des débouchés de l'activité agricole. À défaut, les deux activités sont taxées indépendamment, chacune selon son régime.

#### L'indissociabilité : fruit de la jurisprudence

Sur la base de ces textes juridiques, sociaux ou fiscaux, les juges saisis d'une affaire portant sur une activité ayant pour support l'exploitation agricole ou prolongeant l'acte de production, recherchent l'indissociabilité des activités. À cette fin, ils vérifient s'il

33. Décret n° 2003-685 du 24 juillet 2003, JO n° 172, 27 juillet 2003, p. 12 773.

34. Par conséquent, pas d'application s'il s'agit du régime des microentreprises : Cass. soc., 22 mars 2001, Bull. n° 555. La notion d'activité principale est définie à l'art. R. 171-3 du Code de la sécurité sociale. *Jurisagri* n° 98, novembre 2001, p. 81 et s.

35. Ces seuils financiers jouent aussi pour déterminer le régime de TVA (art. 298 bis III CGI).

36. CE, 9 décembre 1992, « Frayssinet », req. n° 78.406. Ce mécanisme est aussi utilisé pour la TVA.

37. CE, 18 décembre 1991, « Faye », req. n° 65.850.

existe un lien économique entre les activités. Au préalable, il faut noter que les juges statuant dans le domaine fiscal s'affranchissent souvent des « textes fiscaux » pour faire primer les critères de prolongement et de support résultant de l'article L. 311-1 C. rur. Il est d'ailleurs remarquable que les affaires fiscales soient celles qui apportent le plus à l'interprétation et l'explication des critères juridiques ou sociaux alors que les textes fiscaux font référence à des critères plus objectifs de seuils financiers.

Pour les activités ayant pour support l'exploitation agricole, l'assise géographique ou foncière ne suffit pas même si le nouvel article L. 722-1 C. rur. peut relancer le débat<sup>38</sup>. Les juges sont clairs sur ce point : « En dépit de cette localisation matérielle dans les locaux de la ferme, l'activité d'accueil n'a pas pour support l'exploitation agricole qui ne s'identifie pas aux seuls bâtiments dans lesquels elle s'exerce (...) »<sup>39</sup>.

Que l'activité se situe dans le prolongement de l'exploitation ou qu'elle ait cette dernière comme support, le lien économique est démontré dès lors que les produits issus de l'exploitation d'une activité agricole par nature sont utilisés dans l'activité secondaire. L'indissociabilité renvoie donc à l'origine des produits. Par exemple, une exploitante utilisant pour sa ferme-auberge des produits issus de son exploitation, peut relever de l'assurance-maladie agricole<sup>40</sup>. Toutefois, l'extériorité de certains produits n'entraîne pas la qualification commerciale s'ils constituent des compléments indispensables et minoritaires ne pouvant pas provenir de l'activité agricole<sup>41</sup>.

La recherche de l'indissociabilité a conduit le juge et l'Administration à utiliser un autre critère : l'usage de procédés traditionnels de vente (magasins, enseignes, publicité...). Alors qu'un tel usage entraînait systématiquement la qualification commerciale d'une activité de vente située dans le prolongement d'une activité agricole par nature, la solution n'est plus si évidente aujourd'hui. Ainsi, le Conseil d'État a rejeté l'exonération de taxe à la valeur ajoutée (TVA) d'un Groupement foncier agricole (GFA) pour les activités de ventes de jus de fruits, (même si ces fruits étaient issus de l'exploitation) parce que le conditionnement, la promotion et les modalités de vente étaient assimilables à ceux pratiqués dans le commerce<sup>42</sup>. Cette solution valable en matière fiscale est reprise dans le domaine social<sup>43</sup>. Toutefois cette jurisprudence est désormais battue en brèche : dès 1989, la Cour administrative d'appel (CAA) de Nantes avait considéré que l'existence d'une « installation permanente spécialement aménagée pour l'accueil de la clientèle avec le recours à des procédés commerciaux tels que l'utilisation d'une enseigne ou d'un catalogue mis à la disposition des clients » n'est pas une circonstance suffisante pour « faire obstacle à ce que la vente des produits de l'exploitation soit regardée comme le prolongement normal de l'activité agricole »<sup>44</sup>. D'autres décisions plus récentes suivent le même raisonnement<sup>45</sup>, mais aucune ne provient à ce jour des juridictions supérieures

38. Voir *supra* : « L'attachement au foncier, une valeur civiliste hors course. »

39. CA Lyon, 19 mai 1993, (inédit). Voir aussi CA Angers, 3<sup>e</sup> ch., 2 novembre 2000, n° 99/01465 ; Dic. Perm. Entr. Agr., 23 novembre 2001.

40. Cass. soc., 12 juillet 1989, pourvoi n° 86-18.646. À l'inverse : Cass. soc., 21 novembre 1996, n° 94-21.765, n° 4453 P ; Cass. soc., 8 juin 1995, n° 93-17.495, n° 2524 D ; Cass. soc., 3 nov. 1988, pourvoi n° 86-12.405.

41. Cass. soc., 23 mai 1991, pourvoi n° 89-13.098.

42. CE 5 mars 1997, req. n° 141 057.

43. Cass. ass. plén., 4 juin 1993, *Gazette du Palais*, 4 et 5 mars 1994, p. 12.

44. CAA de Nantes, 5 juillet 1989, n° 89NT00191.

45. CAA Marseille, 8 mars 1999, n° 96-2433, 96-2334, 96-2435 ; TA Lille, 13 juillet 2000, *France agricole*, 10 avril 2001, p. 48.

## La multifonctionnalité de l'agriculture

(Conseil d'État ou Cour de cassation). Il faut noter cependant que depuis le début de l'année 2001, la doctrine administrative a changé et permet de conserver le régime des bénéfices agricoles lorsque l'agriculteur vend ses produits quels que soient les procédés de vente<sup>46</sup>.

Le traitement juridique des considérations marchandes de l'agriculture aboutit en fait à un résultat paradoxal. La recherche constante du lien entre les activités commerciales et l'activité d'élevage ou de culture (existence d'une activité agricole par nature, maîtrise de cette activité sans l'effectuer personnellement, critère de l'indissociabilité) ramène l'ensemble des interrogations juridiques à l'existence d'un travail particulier lié au vivant, autrement dit à l'un des aspects non-marchands de l'agriculture : la primauté du travail sur le capital. Cette conclusion permet ainsi de justifier la nature civile des activités agricoles. Cette légitimité théorique ne doit pas faire illusion. Le droit français n'ignore pas la finalité marchande des activités agricoles ou effectuées par un agriculteur. Au contraire, il tente de concilier la dualité marchande et non-marchande de l'acte agricole. On pourrait même affirmer qu'il l'a consacré.

Même si le résultat n'est pas si abouti, le traitement juridique anglais de l'agriculture prend aussi en compte cette imbrication de valeurs sociales et économiques.

## La dualité marchande/non-marchande : des critères communs au RU et en France

À l'analyse, les critères fondamentaux traversant le droit anglais rejoignent ceux utilisés en France. On y retrouve l'attachement à la « terre » ou au « vivant », critères relevant d'une approche non-marchande ; mais, apparaissent aussi des considérations plus commerciales sous la pression des activités de diversification (Bodiguel & Cardwell, 2005 ; Bodiguel, 2005a).

### Recours aux critères non-marchands

En droit anglais, l'agriculture ne bénéficie pas d'une définition générale. Il faut se référer à des définitions particulières incluses dans les deux séries d'*acts* : les lois concernant les locations de terres à des fins agricoles (Agricultural Tenancies Act) et celles relatives au droit de l'urbanisme et de l'aménagement rural (Town and Country Act).

L'application d'un droit spécial pour les baux agricoles dépend essentiellement de l'exercice d'activités agricoles définies par l'Agricultural Tenancies Act de 1995 (Rodgers, 1996 ; Cardwell, 2000). Exacte réplique de la définition de l'agriculture inscrite dans l'Agricultural Holding Act 1986 (Muir Watt & Moss, 1998 ; Rodgers, 1996 ; Cardwell, 1992), la définition de 1995 reste limitée aux activités agricoles traditionnelles. L'agriculture comprend ainsi une liste non-exhaustive de professions ou d'activités : l'horticulture, la production de fruits, de semences, de lait, l'élevage et l'entretien du bétail, l'utilisation des terres pour le pâturage, l'exploitation en prairie, la culture de l'osier (oseraies), le maraîchage, et les pépinières, ainsi que les terres forestières dont l'usage est subordonné à l'exploitation agricole de la terre. Cette définition est similaire à celle utilisée dans le Town and Country Planning Act, 1990<sup>47</sup>.

46. *La France agricole*, 20 avril 2001, p. 48.

47. Selon cette législation, l'agriculture bénéficie d'un système dérogatoire : l'utilisation de terre ou d'immeubles pour l'agriculture, ou les changements d'utilisation pour un usage agricole, ne sont pas considérés comme des opérations d'« aménagement » soumis à autorisation. (Voir Rodgers, 1996, p. 12 et 257 et s.)

Ces deux textes semblent donc porter une conception objective de l'activité agricole, centrée sur une approche primaire, proche du droit français : l'agriculteur est celui qui cultive des végétaux ou élève des animaux. À la différence du droit français, il n'est pas possible de déceler des critères tenant à la famille agricole, à la prédominance du facteur travail ou à la localisation rurale. De même, l'échange marchand est ignoré. En revanche, « l'existence d'un travail sur le vivant » et « l'attachement à la terre » constituent les critères juridiques justifiant l'existence d'un droit spécifique pour l'agriculture anglaise.

L'action sur le vivant constitue le premier point commun aux deux listes d'activités agricoles. À l'image de la catégorie française des activités agricoles par nature et sous réserve des activités forestières, les actions entrant dans le champ d'application de l'Agricultural Tenancies Act, 1995 et du Town and country Planning Act, 1990, sont assimilables à des interventions sur le cycle biologique animal ou végétal ; l'idée de cycle balaye les opérations allant de la naissance à la maturité, sans cependant, étendre la phase de maturité à des opérations n'ayant pour seul objectif qu'une augmentation de la valeur économique du produit final : l'élevage traditionnel et les cultures végétales ainsi que les activités de naisseurs font ainsi partie de l'agriculture. Par conséquent, même si la technique utilisée est différente – une liste d'activités plutôt qu'une définition abstraite – le critère de fond reste identique en France comme en Grande-Bretagne : la nécessité d'un lien au vivant.

Juridiquement, l'agriculture est aussi définie en raison de son attachement à la terre. Les définitions anglaises ont été élaborées afin de mettre en exergue le support foncier plus que l'activité elle-même : « agriculture includes (...) the use of land (...) ». Cette formulation n'est pas neutre. Elle répond à la perpétuation de la tradition foncière des familles nobles, à l'importance de la propriété rurale détenue par les *landlords*. C'est ce qui explique le maintien en exploitation de nombreuses fermes alors qu'elles ne dégagent aucun bénéfice net. Cette gestion ne ressort pas d'une logique marchande fondée sur le profit ; elle s'attache à d'autres valeurs sociales, propres à la Grande-Bretagne. En ce sens, le critère de la « terre » en droit anglais ne porte pas automatiquement les mêmes valeurs que son homologue en droit français. Pour autant, dans les deux cas, le droit spécial agricole prend sa source dans le foncier, hors de la sphère marchande.

L'aspect strictement commercial semble ainsi être exclu des catégories légales agricoles. Pourtant plusieurs voies permettent de prendre en considération certains aspects marchands des activités agricoles.

#### L'ouverture au marché sous la pression de la diversification non-agricole

Comme en France, l'ouverture du droit rural anglais à la sphère marchande résulte des activités de diversification : hébergement ou restauration à la ferme principalement mais aussi vente directe. Jusqu'à présent, lorsque la dimension commerciale d'une activité réalisée par un agriculteur apparaissait, le législateur et le juge anglais en appelaient au droit commun des affaires ; mais, depuis quelque temps, ils s'interrogent sur l'application du droit spécial même pour les activités relevant par nature de la sphère du commerce. Autrement dit, les juges et les parlementaires anglais commencent à intégrer dans le droit, la complexité des relations marchandes et des fonctions sociales de l'agriculture.

Dans l'Agricultural Tenancies Act de 1995, le législateur impose une nouvelle perception des fermiers, devenus de véritables *profit motivated businessmen* (Muir Watt & Moss, 1998). C'est pourquoi le texte vise les locations de *farm business tenancies*. À cette idée pourrait correspondre une catégorie juridique fondamentalement originale, intégrant explicitement la diversification commerciale des agriculteurs. On a déjà vu que

la définition de l'agriculture ne confirme pas cette hypothèse. Cependant, cette définition ne constitue qu'une partie des indications permettant de déterminer le champ d'application de l'Agricultural Tenancies Act de 1995...

Pour qu'une location soit considérée comme une *farm business tenancy*, elle doit satisfaire à différentes conditions qui peuvent servir de guide à l'interprétation des juges anglais. Or, dans les *agriculture conditions* et les *notice conditions*, la loi impose le caractère « essentiellement ou entièrement » agricole de la location : le terme « essentiellement » permet d'envisager le développement d'activités non-agricoles, éventuellement commerciales, dès lors qu'elles sont complémentaires ou peu importantes et qu'elles sont autorisées par le propriétaire (Muir Watt & Moss, 1998, § 1.20 et § 1.22 ; Rodgers, 1996, p. 168-169). Cette interprétation du cadre légal ressort aussi des différentes conditions agricoles : outre la durée et l'usage de la terre compris dans la location, le juge devra prendre en compte la nature des activités commerciales exercées sur ces terres et les caractéristiques de l'exploitation. Par conséquent, l'exercice même d'activités commerciales n'interdit pas l'application de l'Agricultural Tenancies Act de 1995.

Le système mis en place dans l'Agricultural Tenancies Act de 1995 impose donc au juge un double contrôle : en premier lieu, il doit vérifier l'existence d'une exploitation agricole professionnelle répondant aux activités énumérées dans la définition de l'agriculture ou dérivant de celle-ci (la liste n'est pas limitative) ; en second lieu, s'il existe des activités non-agricoles exercées sur les terres louées, il devra vérifier si elles sont « subordonnées », ou insignifiantes. Au sens du présent texte, l'agriculture peut donc comprendre « à la marge » des activités non-agricoles, notamment commerciales.

Cette ouverture à la diversification aurait pu être plus grande si la réforme envisagée du droit des baux ruraux n'avait été détournée. À l'origine, cette réforme semblait conduire à une redéfinition de l'agriculture<sup>48</sup>. Cependant, le Tenancy Reform Industry Group (Trig)<sup>49</sup>, commission en charge du dossier, a proposé de ne pas procéder par ce biais. Une lecture attentive montre que l'argument principal porte sur les risques de désorganisation du marché des terres louées : l'autorisation de la diversification pourrait notamment conduire les *landlords* à renoncer au fermage. Toutefois, le Trig reste favorable à la promotion de la diversification par les fermiers en proposant notamment des adaptations fiscales.

Le législateur anglais reste donc dans l'ensemble réticent à l'émergence de la diversification en agriculture ou du moins à sa reconnaissance légale. Cette réticence est conforme à la structuration de son droit privilégiant la sphère commerciale... Toutefois, on ne peut pas nier que la reconnaissance des fonctions non-marchandes de l'agriculture est désormais une question d'actualité. Cette officialisation ne viendra peut-être pas du législateur mais des juges, dotés d'un réel pouvoir d'interprétation de la loi.

En effet, l'analyse des récentes décisions de justice montre que les juges anglais ne vont pas jusqu'à accepter d'intégrer systématiquement la diversification non-agricole dans le droit spécial de l'agriculture ; toutefois, ils ont déjà posé les jalons de cette reconnaissance juridique. Même si elle résulte d'une décision infirmée par la Cour d'appel, l'affirmation du premier juge anglais dans l'affaire Jewell<sup>50</sup> constitue une bonne

48. Congrès de juin 2002 des propriétaires et fermiers ; rapport de la Policy Commission on Food and Farming et de l'université de Plymouth relatif à la réforme de l'Agricultural Tenancies Act, 1995.

49. Trig Final Report, mai 2003, point 4.3.3.

50. Robert Mark Jewell v. Diana Margaret Mc Gowan & Paul Merett Gibbons, Royal Courts of Justice Strand, London, WC2A 2LL, 28 février 2002.



illustration de cette évolution : « le concept d'agriculture n'est pas condamné à être figé dans le temps ».

Ce mouvement émergent s'appuie sur deux critères : les buts de l'agriculture (*purposes of agriculture*) et la connexité des activités de diversification non-agricole et des activités agricoles par nature.

Le critère de la « conformité aux buts de l'agriculture » est largement flou et ne repose sur aucune définition légale. Il est d'autant plus difficile à saisir que la traduction française du terme *purposes* renvoie à la fois à des finalités concrètes ou à des objectifs plus généraux. Même les juges ne le définissent pas. Il semble qu'il s'agisse d'un critère à dimension variable, permettant au juge d'adapter ses décisions aux circonstances. Ainsi, dans les cas Millington<sup>51</sup> et Jewel, le juge l'utilise pour intégrer ou rejeter des activités proches en application de textes différents mais fondés sur des définitions semblables de l'agriculture.

Dans l'affaire Millington, relative à l'application du Town and Country Planning Act 1990, la Cour considère que la vente de vin et les visites d'exploitation sont conformes aux buts agricoles. Cette conclusion implique sur le plan juridique que certaines activités de vente directe ou de tourisme vert peuvent bénéficier du droit protecteur agricole. Ces activités correspondent aux notions françaises d'activités situées dans le prolongement de l'exploitation ou ayant pour support l'exploitation.

Dans l'affaire Jewel portant sur une question de bail rural (Tenancy Agreement 1982), le premier juge admet que les *open farm activities* (visites scolaires et non-scolaires de l'exploitation laitière avec salon de thé) sont conformes aux buts de l'agriculture. Il existe donc une similitude de raisonnement entre cette affaire et le cas précédent, d'autant plus importante que l'affaire Jewel précise le critère : le fait de rendre une exploitation viable pourrait suffire à intégrer une activité non-agricole dans le champ du droit rural anglais parce qu'il s'agit de l'une des finalités de l'agriculture. Toutefois, cette analyse novatrice est cassée par la Cour d'appel. La reconnaissance jurisprudentielle des activités non-agricoles effectuées sur l'exploitation ou prolongeant l'acte de production se heurte à une analyse plus traditionnelle fondée sur une appréciation stricte et littérale de la définition légale de l'agriculture.

Parallèlement au critère de « conformité aux buts de l'agriculture », le juge considère qu'une activité de diversification non-agricole peut être soumise au droit spécial agricole dès lors qu'elle est connexe à l'activité agricole primaire (*in connection with agricultural operations*). Dans l'affaire Jewell, la recherche du lien de connexité est couplée avec une appréciation de l'importance des activités (*incidental use*) ; mais ce n'est pas systématique alors qu'en France, l'article 155 du CGI impose la démonstration d'une prépondérance.

Même si elles ne sont pas du même niveau de juridiction, les affaires Millington et Cartwright<sup>52</sup> peuvent être rapprochées pour tenter de saisir les exigences des juges concernant la nature de ce lien. D'une part, le cas Cartwright donne une définition négative : le lien de connexité n'existe pas dans le cas où l'activité litigieuse répond à un usage indépendant et/ou à un processus industriel. Ainsi, si l'atelier de plumes de canards avait comporté un processus industriel de transformation, l'usage du bâtiment aurait été jugé comme indépendant de l'élevage. D'autre part, seul le lien de connexité est recherché.

51. David Bryan Mellington v. The Secretary of State for the Environment (...), Supreme Court of Judicature in the Court of Appeal, 25 juin 1999.

52. Philip John Cartwright v. Cherry Valley Farms LTD, Lands Tribunal, 20 janvier 2003.

## La multifonctionnalité de l'agriculture

En effet, sur la base du Rating and Evaluation Act, 1928, le juge rappelle que même si les bâtiments sont utilisés pour des opérations non-agricoles, ces derniers peuvent être qualifiés d'agricoles à la seule condition que l'usage non-agricole soit connexe à l'usage agricole (Millington). En outre, ce lien doit être suffisant : le fait que les semences viennent des taureaux élevés ne suffit pas à caractériser le lien de connexité entre l'activité « commerciale » d'extraction de semences et l'activité agricole d'élevage<sup>53</sup>. Pour être soumise au droit dérogatoire agricole du fait de sa connexité, l'opération par nature non-agricole doit aussi être strictement nécessaire à l'activité agricole. Ainsi, le juge rappelle que les activités d'abattage, de lavage et d'emballage sont connexes parce que nécessaires à l'activité d'élevage agricole, alors qu'une boucherie reste dans la sphère des affaires (Millington). Suivant la même logique, le tribunal statuant sur le cas Cartwright, considère que les opérations réalisées dans l'atelier de plumes sont dépendantes de l'ensemble de l'exploitation parce qu'elles ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour préparer les plumes à des fins de commercialisation et de transport. Enfin, le précédent Millington nous apprend que la connexité peut résulter de la seule localisation commune, ce qui renforce la possibilité de développer des activités non-agricoles en utilisant l'exploitation comme support de l'activité.

Le juge anglais a donc déjà posé les bases d'une reconnaissance de la paracommercialité agricole. Ce faisant, il rejoint les interrogations du législateur anglais et commence à s'aligner sur la position française ouvrant la porte des droits spéciaux agricoles à des activités par nature non-agricoles dès lors qu'elles conservent un lien avec l'activité agricole primaire. Il reconnaît ainsi la pluridimension de l'agriculture.

## Une finalité sociale incontournable

Vu par le prisme de la notion juridique d'activité agricole, la dimension multifonctionnelle de l'agriculture gagnée en lisibilité. L'analyse montre comment le droit rural a été l'un des moyens permettant de concilier des valeurs sociales fondamentales, constitutives de notre société et de notre histoire, avec des finalités et des nécessités commerciales. D'une manière plus générale, cette étude renvoie donc à la fonction et au sens du droit : loin d'être réductibles à un instrument technique, les sciences juridiques permettent avec les sciences sociales, d'interroger la société et d'en comprendre les fondements et les valeurs.

On comprend ainsi pourquoi le législateur français n'arrive pas à sortir les activités agricoles du droit civil, pourquoi les rapports prévus par les deux dernières lois d'orientation, concernant l'opportunité d'inscrire le droit rural dans le droit fiscal des affaires, n'ont jamais vu le jour. Le droit privé de l'exploitation entend bien l'agriculture dans toutes ses dimensions sociales : il n'oublie ni le rapport de l'homme au vivant, ni sa relation à la terre ; il se rappelle que l'agriculture s'est construite sur la structure familiale, sur les valeurs et les traditions qu'elle porte. Or, ces valeurs sociales circonscrivent en partie le champ d'application du droit rural sont des valeurs fondamentalement civilistes : le travail de l'homme, la propriété, la famille.

On comprend mieux aussi l'acharnement des juges anglais et français à délimiter les frontières des sphères commerciales et agricoles. Par leurs décisions, les juges décident dans quelles limites les rapports marchands relèvent de l'agriculture ; et cette limite

53. Cas écossais rappelé dans Millington : Perth and Kinross Assessor v. Scottish Milk Marketing Board (1963) SC 95.

tient essentiellement au lien entre la relation marchande et la valeur sociale essentielle protégée par le droit rural : le lien à l'activité primaire, le travail de l'homme sur le vivant. Autrement dit, la soumission des rapports marchands au régime juridique agricole est directement liée à des considérations sociales et les deux composants sont inextricables, incontournables pour comprendre l'agriculture ; ils forment un système.

### » Le RDR : un système complexe aux finalités marchandes et non-marchandes

Lors de la réforme de 1999, l'Union européenne a reconnu implicitement le rôle multifonctionnel de l'agriculture, en créant le second pilier de la Pac : le développement rural<sup>54</sup>. Si elle est novatrice, cette approche ne constitue pas pour autant une « refondation » de la politique agricole : le libre commerce prime ; ses conséquences négatives doivent faire l'objet de mesures « réparatrices » ou « compensatoires ».

Pourtant, à l'image des débats qui opposent la France et l'Union européenne sur les interprofessions agroalimentaires, ou l'Union européenne et les USA dans le cadre des négociations internationales sur les considérations non-commerciales à l'OMC, il peut exister une différence d'approche conceptuelle concernant la multifonctionnalité : soit les dispositifs de développement rural sont considérés comme des exceptions au libre jeu des acteurs économiques sur le marché, soit elles expriment la volonté du législateur d'imposer de nouveaux principes primant les règles de marché. Suivant la première orientation, la multifonctionnalité ne peut fonder que des mesures ayant un effet limité sur le marché. Dans la seconde conception, le libre jeu du marché pourrait être l'exception et non la règle ; les impératifs liés au développement rural pourraient porter directement atteinte aux échanges sans qu'il soit nécessaire de contrôler leur impact ou leur effet sur la concurrence.

À l'étude, la première acception est commune à l'Union européenne, à la France et à l'Angleterre, ce qui est conforme à l'esprit libéral communautaire et à l'annexe II de l'Accord sur l'agriculture signé dans le cadre de l'OMC : les soutiens au développement rural apparaissent comme des mécanismes visant à compenser les inégalités ou les déséquilibres renforcés ou engendrés par le jeu du marché. Les premiers dispositifs communautaires étaient d'ailleurs qualifiés de « mesures compensatoires » lors de la réforme de la Pac en 1992 et cette idée ressort explicitement de l'article 1 du règlement de développement rural (RDR). Par conséquent, il faut admettre que lorsque des fonctions non-productives ou des aspects non-marchands de l'agriculture font l'objet de mesures au titre du second pilier de la Pac, ils restent subordonnés à l'idéologie selon laquelle le libre jeu du marché ne doit pas être entravé (Bodiguel, 2003c).

Malgré ce constat, on ne peut pas nier que l'émergence d'un pilier « développement rural » au sein de la Pac, est venue rappeler qu'il existe d'autres impératifs que le marché. L'analyse du RDR le confirme : il s'appuie sur une dimension multifonctionnelle de l'agriculture, appréhendée à la fois comme une activité de production économique ayant

54. La recherche a été effectuée sur la base du règlement CE n° 1257/1999 du Conseil européen, 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Feoga, Jöce, L. 160, 26 juin 1999, p. 80-102. Ce texte est désormais remplacé par le règlement CE n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, Jöce L. 277, p. 1-40. Les objectifs restent sensiblement les mêmes et les dispositifs aussi.

pour finalité le marché et comme un mode d'aménagement, de protection et de valorisation du territoire. Cette dualité a déjà été mise en évidence (Lorvellec, 1995 ; Bodiguel, 2002a ; Bodiguel, 2002b) ; elle répond à la double finalité marchande et non-marchande de l'exploitation agricole : le lien au marché s'exprime parfois par un conditionnement des mesures, à la finalité commerciale de l'activité agricole (la vente des produits agricoles) ou à son projet d'entreprise (investissements, adaptation au marché...) ; les aspects non-marchands résultent d'impératifs d'intérêt général justifiant l'intervention publique. Ces exigences ont un point commun : le territoire (Bodiguel, 2003a).

Il ne faudrait cependant pas croire que ces deux aspects sont systématiquement séparés. Au contraire, ils sont si bien combinés qu'il est parfois difficile de les séparer : comme la notion d'activité agricole, la politique de développement rural exprime un système de valeurs marchandes et sociales, complexes et indissociables. Il faut d'ailleurs noter que la présente hypothèse pourrait aussi être vérifiée au regard du premier pilier de la Pac qui, avec le principe de conditionnalité et la nouvelle définition de l'agriculture (Bodiguel & Cardwell, 2005, Bodiguel, 2005b), cumule désormais des objectifs de marché et des impératifs environnementaux et sociaux.

C'est cette imbrication, ce système que la présente étude met en lumière à partir d'un inventaire des différentes mesures élaborées par la France et l'Angleterre sur la base du RDR. À cette fin, nous montrerons que, conformément aux objectifs du second pilier de la Pac, il n'existe pas d'action « agrorurale » sur la finalité commerciale sans lien avec une ou des finalités non-marchandes. Suivant la même logique, nous mettrons en évidence la dépendance des dispositifs environnementaux ou sociaux, aux finalités commerciales ou marchandes.

## Soumission des finalités marchandes aux impératifs sociaux dans la communauté en France et au RU

Les objectifs légaux des dispositifs de développement rural à finalité explicitement marchande découlent du RDR et de ses déclinaisons nationales, notamment du PDRN français et de l'England Rural Development Programme (ERDP). Le cadre communautaire est suffisamment large pour laisser aux États membres une certaine marge de manœuvre dans la fixation des objectifs liés au RDR. Cette liberté repose sur un large choix d'objectifs et sur le principe de subsidiarité (considérant 14, RDR). La France et l'Angleterre auraient donc pu choisir des orientations différentes ; à l'analyse, il n'en est rien : les deux États ont fait primer les objectifs sociaux et environnementaux sur les finalités marchandes.

Le RDR est par nature hybride. Il est l'outil qui permet à la politique agricole, essentiellement tournée vers les marchés agricoles (considérants 6 et 18), de répondre aux objectifs de la politique commune en matière de cohésion économique et sociale (considérant 6 ; art. 1.3) et en matière environnementale (considérant 31). Il constitue ainsi un vecteur d'intégration des politiques communautaires. Cette alliance de la politique agricole avec l'aménagement et l'environnement est parfaitement illustrée par les objectifs assignés aux soutiens du développement rural au titre de l'article 2 du RDR. Les objectifs de cohésion sont clairement affichés : maintenir et renforcer un tissu social viable dans les zones rurales ; développer des activités économiques ; maintenir et créer des emplois afin d'assurer une meilleure exploitation du potentiel existant ; améliorer les conditions de travail et de vie ; maintenir et promouvoir des méthodes d'exploitation à

faibles consommations intermédiaires ; favoriser la diversification des activités en vue de promouvoir des emplois complémentaires ou de remplacement ; supprimer les inégalités et promouvoir l'égalité des chances pour les hommes et les femmes, grâce, notamment, au soutien de projets lancés et mis en œuvre par des femmes. En outre, la mise en œuvre de la politique environnementale au sein de la politique agricole trouve une justification dans l'objectif de préservation et de promotion d'une agriculture durable à haute valeur naturelle, respectueuse des exigences environnementales, ainsi que de développement durable de la sylviculture. Sur cette base, la France et l'Angleterre bénéficiaient d'un large pouvoir d'appréciation quant aux objectifs à poursuivre et à atteindre.

Usant de la liberté offerte par le règlement communautaire, les autorités françaises ont opté pour un plan de développement rural national plus resserré, du moins dans ses principes et ses objectifs. Cinq priorités fondent l'action du gouvernement en application du RDR : orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (priorité 1) ; valoriser et développer les ressources forestières (priorité 2) ; développer la valeur ajoutée et la qualité des produits (priorité 3) ; équilibrer l'occupation du territoire et maîtriser les inégalités économiques (priorité 4) ; protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique (priorité 5) ; former (priorité 6). Les priorités 1, 2, 4 et 5 visent explicitement une gestion équilibrée, écologique et durable du territoire ; la priorité 3 ne concerne l'augmentation de la valeur ajoutée que si elle prend sa source dans une démarche qualité ; enfin, l'action en faveur de la formation (priorité 6) doit être comprise comme au service de tous les objectifs précédents (art. 9, RDR). Les objectifs du PDRN français montrent donc que toute action élaborée et mise en œuvre dans le cadre du RDR doit avoir une finalité non-marchande<sup>55</sup>. Toutefois, l'orientation sociale des priorités du PDRN n'interdit pas les aides à la recherche de compétitivité, au développement de nouveaux marchés, au maintien ou au développement d'entreprises agricoles. En effet, les objectifs du PDRN ne font que lier l'action sur la fonction marchande à une action prioritaire sur les fonctions non-marchandes de l'agriculture.

Ainsi, même si seules les considérations sociales ou environnementales ressortent des objectifs généraux, l'accès au marché est l'un des outils essentiels choisis pour y répondre. Le tableau 1 ci-après permet d'illustrer ce constat.

Les objectifs non-marchands du PDRN français portent donc essentiellement sur des considérations non-marchandes ; toutefois, une grande partie des mesures reste directement liée au marché.

Suivant la même logique, le plan de développement rural national anglais est doté de deux priorités<sup>56</sup> conformes aux objectifs de cohésion économique et sociale et aux objectifs de protection de l'environnement.

55. Cette exigence pose la question de la valeur juridique des PDRN : voir *infra*.

56. Ces priorités sont déclinées en objectifs et en dispositifs opérationnels : Statutory Instrument, England : the Rural Enterprise Regulation 2000, n° 3043 ; the Energy Crops Regulation 2000, n° 3042 ; the Agricultural Processing and Marketing Grants, Regulation 2000, n° 3046 ; the Vocational Training Grants (agriculture and forestry) Regulation 2000 n° 3045 ; the Organic Farming, Regulation 2001, n° 432 ; the Countryside Stewardship, Regulation 2000, n° 3048 ; the Environmentally Sensitive Areas, Regulation 2000, n° 3049 (stage i), 3050 (stage ii), 3051 (stage iii), 3052 (stage iv) ; Hill Farm Allowance Scheme, Regulation 2001.

Tableau 1. Mesures du règlement de développement rural choisies par la France.

Mesures liées directement à l'accès au marché	Mesures ne se référant pas <i>a priori</i> à des aspects marchands
a. Investissement dans les exploitations	e. Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales
b. Installation de jeunes agriculteurs	f. Agro-environnement
c. Formation	h. Boisement des terres agricoles
d. Prêretraite	n. Services essentiels pour l'économie et la population rurale
g. Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles	o. Rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural
m. Commercialisation de produits agricoles de qualité	q. Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture
p. Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu	t. Protection de l'environnement pour l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux
r. Développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture	
s. Encouragement des activités touristiques et artisanales	

Synthèse des différents textes réglementaires français et anglais pris en application de la législation européenne sur les aides au développement rural (règlement 1257/1999). Codification nationale, déclinant les mesures-cadres proposées par le RDR : mesures a, b...

La première priorité de l'ERDP vise à compenser le déclin de l'agriculture en développant une économie durable en milieu rural. À cette fin, les autorités publiques doivent aider les projets contribuant à la création de secteurs agricoles et forestiers compétitifs et de nouveaux métiers situés en zone rurale. Cet objectif répond directement à des impératifs sociaux, mais renvoie pour sa mise en œuvre à l'outil privilégié du développement local : le marché. En effet, les incitations publiques ont vocation à soutenir le lancement de nouveaux produits et/ou l'adaptation de l'économie rurale à de nouveaux débouchés. Cette orientation marchande des objectifs et cadres opérationnels est confortée par l'exigence d'une compétition dans le choix des projets afin de sélectionner les propositions de haute qualité, tournées vers l'innovation ; par conséquent, vers les nouveaux marchés. Ce principe concerne le Processing and Marketing Grant, le Vocational Training Scheme et le Rural Enterprise Scheme. Suivant la même logique, il semble important de noter que l'ERDP exclut les soutiens directs liés à l'installation des jeunes agriculteurs ou indirects, comme la retraite anticipée. Pourtant, ces mesures peuvent atténuer le déclin de l'agriculture en milieu rural puisqu'elle favorise la création ou la reprise d'exploitations. On voit ici une différence sensible d'appréciation et de méthode entre la France et l'Angleterre : les mesures d'apparence strictement sociales ne sont pas valorisées chez nos voisins anglais.

Tableau 2. Les mesures de la priorité 1.

Mesures du règlement n° 1 257	Dispositifs nationaux anglais ( <i>schemes</i> )
Investissement (art. 4-7)	Rural Enterprise Scheme Energy Crops Scheme (Miscanthus)
Formation (art. 9)	Vocational Training Scheme
Transformation et commercialisation (art. 25-28)	Processing and Marketing Grant
Forêt (art. 30 et 31)	Farm Woodland Premium Scheme Woodland Grant Scheme Energy Crops Scheme
Autres mesures de soutien (art. 33)	Rural Enterprise Scheme

Synthèse des différents textes réglementaires français et anglais pris en application de la législation européenne sur les aides au développement rural (règlement 1257/1999).

La seconde priorité de l'ERDP est la conservation et la valorisation de l'environnement rural. Il tente ainsi de répondre à des exigences de maintien du tissu socio-économique, de protection et de valorisation du territoire. Sur un plan plus opérationnel, cet objectif implique le maintien, voire le développement d'une gestion durable des zones les plus défavorisées. Dans ce cadre, les aspects marchands n'apparaissent pas directement ; il s'agit de mécanismes compensatoires visant les zones les plus défavorisées, l'agri-environnement, ainsi que la rénovation et le développement des villages ou la protection de l'environnement par l'agriculture.

Au vu des analyses précédentes, les plans de développement ruraux anglais et français s'inscrivent donc nettement dans la volonté de compenser les imperfections du marché (*market failure*) en autorisant les autorités publiques à intervenir en faveur d'objectifs non-marchands. En outre, malgré une présentation formelle sensiblement différente, on retrouve dans les deux documents un mélange d'objectifs formellement non-marchands, immédiatement complétés par des objectifs opérationnels directement liés à une conception marchande. Les plans de développement ruraux anglais et français ont donc un caractère mixte ; toutefois cette mixité paraît soumise à un principe hiérarchique : les objectifs ou modalités marchands sont soumis aux buts sociaux et environnementaux.

Tableau 3. Les mesures de la priorité 2.

Mesures du règlement n° 1 257	Dispositifs nationaux anglais ( <i>schemes</i> )
Zones les plus défavorisées (art. 13-21)	Hill Livestock Compensary Allowances (2000) Hill Farm Allowance Scheme (2001-2006)
Agri-environnement (art. 22-24)	Countryside Stewardship Scheme Environmentally Sensitive Areas Scheme Organic Farming Scheme
Rénovation et développement des villages ; protection de l'environnement par l'agriculture (art. 33)	Rural Enterprise Scheme

Synthèse des différents textes réglementaires français et anglais pris en application de la législation européenne sur les aides au développement rural (règlement 1257/1999).

## La multifonctionnalité de l'agriculture

Cette approche pyramidale pourrait donc offrir une voie à la contestation dès lors qu'un État met en œuvre un dispositif strictement marchand. Pour cela, il faudrait que les PDRN aient une portée juridique certaine : conformément à l'article 41 du RDR, les PDRN français et anglais ont été élaborés par les États membres et soumis à la Commission, après consultation des autorités et des organisations nationales compétentes. La Commission a alors apprécié les plans en fonction de leur cohérence et de leur compatibilité avec le règlement et les a approuvés selon la procédure visée à l'article 50, paragraphe 2, du règlement CE n° 1260/1999 (art. 37, 39 et 44, RDR). Cette procédure a débouché sur une série de décisions de la Commission européenne approuvant les PDRN<sup>57</sup>. Au regard du droit communautaire, les PDRN ont donc été validés. Cependant, cette validation n'a qu'un impact limité. Elle atteste de la conformité du programme national au règlement et ne fait qu'autoriser les États à demander le bénéfice du cofinancement communautaire au titre du RDR. La décision communautaire n'a donc pas d'effet direct sur les particuliers.

Au niveau national, les PDRN n'ont pas plus d'impact : en France, le PDRN n'a pas reçu de consécration réglementaire ; il n'a donc pas de portée particulière et les objectifs qu'ils comportent ne pourront que servir de base à l'interprétation des juges le cas échéant. En revanche, l'Angleterre a reconnu son PDRN au rang de Statutory Instrument<sup>58</sup> ; de ce fait, l'acte pourra être invoqué devant les tribunaux comme tout Statutory Instrument. Cependant, il faut bien comprendre que les PDRN n'obligent en rien les États ; ils ne leur imposent pas de législation particulière ; chaque État peut mettre en place les mesures de soutien qu'il désire. Les citoyens peuvent agir en illégalité contre les décrets ou arrêtés spécifiques (par ex., en France, les CAD) mais ils n'auront aucun intérêt à prendre comme argument le PDRN, celui-ci n'ayant pas de caractère impératif. Il ne fait qu'ouvrir la possibilité au cofinancement communautaire.

Si la portée juridique des PDRN est faible, leur impact financier est lourd de conséquence et les États ont tout intérêt à profiter de la manne financière en provenance de l'Union européenne. À cette fin, la France et l'Angleterre ont dû concilier les considérations sociales avec les exigences du marché, conformément à l'esprit du RDR. Cette combinaison ressort notamment de l'analyse des aides à finalité *a priori* marchande.

## Des aides à finalité marchande dépendantes des impératifs sociaux

Le RDR prévoit un certain nombre de mesures de soutien à l'agriculture dont la finalité répond directement à des nécessités marchandes ou commerciales. Il s'agit d'aides aux investissements ou à l'amélioration des conditions de commercialisation ou de transformation. Or, conformément aux objectifs généraux précédemment décrits, ces dispositifs, leur contenu et leur éventuelle évolution, laissent place aux considérations non-marchandes.

### Combiner les investissements productifs et les impératifs sociaux

Le dispositif cadre communautaire des soutiens aux investissements permet aux États de proposer un éventail de mesures cofinancées par l'Union européenne. À première vue, les considérations sociales ou environnementales ne sont pas prises en compte. Ce constat s'impose au regard de l'article 4 du RDR : les investissements soutenus peuvent en effet « viser la réduction des coûts de production, l'amélioration et la réorientation

57. France : décision 2000/2521/CE et 2001/4316/CE ; Angleterre : décision C (2000) 3003.

58. The ERDP (*enforcement*) Regulation 2000 n° 3044.



de la production ». Cette orientation marchande est renforcée par l'exigence de viabilité économique (art. 5) et de débouchés possibles (art. 6), préalable habituel à l'octroi d'aides communautaires aux entreprises. Il ne s'agit donc pas de soutenir des entreprises artificiellement ; elles doivent être indépendantes et agissantes sur le marché qui les concerne (Bodiguel, 2002a, n° 296 et s.). Par conséquent, le cadre communautaire autorise les aides à l'investissement à seule finalité marchande au même titre que celles soutenues en raison de considérations non-marchandes : l'amélioration de la qualité, la préservation et l'amélioration de l'environnement naturel, des conditions d'hygiène et des normes en matière de bien-être des animaux, l'encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation (art. 4, RDR).

Conformément à cette logique, les PDRN français et anglais ne réservent pas les soutiens aux seuls investissements répondant à des considérations sociales ou environnementales. En France, sont ainsi prévus des prêts à taux bonifiés, des subventions d'équipement à la construction et à la rénovation de bâtiments d'élevage, des aides à la mécanisation en montagne, et des investissements productifs conclus dans le cadre du volet économique des CTE. De même, le Rural Enterprise Regulation de 2000, permet de financer des achats d'équipement, des investissements liés aux changements de modes de culture, des études de faisabilité ou encore des opérations initiales concernant le marketing. Il s'agit de soutiens à la diversification, agricole ou non. Peuvent donc en bénéficier les exploitants ayant un projet de conversion de leurs productions existantes. Sont particulièrement visés les projets de production de fromage ou de culture de produits à usages pharmaceutiques. Ces aides peuvent encore convenir pour le développement de cultures ou élevages correspondant à de nouvelles niches de marchés : fibres, élevages d'animaux sauvages (sangliers...).

Toutefois, les liens entre impératifs marchands et non-marchands sont plus étroits qu'il n'y paraît. Dans le RDR, il n'existe pas un principe général d'écoconditionnalité tel qu'il ressort des régimes de soutien direct de la Pac<sup>59</sup>, mais cette condition peut être exigée dans chaque mesure-cadre. Ainsi, l'article 5 du règlement prévoit que les aides aux investissements sont limitées « aux exploitations agricoles (...) qui remplissent les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être des animaux ». Seul le respect des normes est exigé ; le législateur communautaire impose donc une écoconditionnalité *a minima*. Avec la réforme à mi-parcours, cette obligation est maintenue et les exploitants qui n'y satisfont pas pourront bénéficier d'un délai et/ou d'aides à la mise aux normes »<sup>60</sup>. Conformément à ces dispositions générales, les dispositifs nationaux rappellent l'obligation de se conformer aux normes environnementales. En Angleterre, le régime des aides à l'investissement relevant du Rural Enterprise Scheme, de l'Energy Crops Scheme ou de l'Agricultural Processing and Marketing Grants, comprend une obligation préalable de se conformer aux standards minimums concernant l'environnement, l'hygiène et le bien-être des animaux. En France, le rappel est moins explicite, mais il n'en est pas moins présent. Ainsi, pour pouvoir conclure un CTE, l'exploitant ne devait pas avoir été condamné pour infraction à l'environnement (art. R. 341-7 C. rur.). L'écoconditionnalité ressortait aussi de l'exigence de conformité aux conditions en vigueur pour l'obtention d'une participation financière de la Communauté européenne en application du RDR (art. R. 341-9 C. rur.).

59. Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la Pac, Joce L. 270, 21 octobre 2003, p. 1-69 ; voir Bodiguel, *Multifonctionnalité de l'agriculture (...), op. cit.*

60. Art. 5 et 21 bis, RDR.

Aujourd'hui avec le CAD, les obligations de l'exploitant ont été recentrées sur l'aspect environnemental (nouvel art. R. 311-1 C. rur., al. 3) et ce n'est qu'à titre complémentaire et facultatif qu'il « peut également comprendre des objectifs économiques (...) ». Par conséquent, s'il est possible d'envisager des soutiens aux investissements dans un CAD, ceux-ci devront en priorité répondre à des considérations environnementales. Il faut aussi noter que les plans d'amélioration matériels (Pam) qui prévoient des investissements à des fins d'amélioration de la productivité des exploitations agricoles, bénéficient aussi du cofinancement communautaire et qu'à ce titre, ils sont soumis à l'écoconditionnalité.

Outre le respect des normes, certains investissements sont soutenus en raison même de leur objet environnemental. Par exemple, en Angleterre, certaines aides aux investissements visent directement la protection de l'environnement. Avec l'Energy Crops Scheme, le gouvernement souhaite encourager le développement des biocarburants et des cultures énergétiques afin de répondre à l'engagement international de réduction des gaz à effets de serre et à l'engagement national de produire 10 % de l'électricité à partir d'énergies renouvelables. Ce système comprend aussi les aides aux plantations à rotation rapide.

Les aides à l'investissement ne ressortent donc pas seulement de considérations marchandes. Elles ne sont que l'un des instruments juridiques et politiques d'un système plus vaste tendant à concilier des objectifs de marché et des impératifs sociaux. Il en est de même des aides à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles.

#### Combiner le développement industriel et commercial avec la recherche de qualité

La finalité marchande des soutiens à la commercialisation et à la transformation des produits agricoles ne fait aucun doute. Le dispositif cadre communautaire précise que ces aides ont pour objectif « l'accroissement de la compétitivité et de la valeur ajoutée ». Cette perspective de « lutte sur un marché de concurrence » est renforcée par la volonté affichée d'orienter « la production en fonction de l'évolution prévisible des marchés ou favoriser l'émergence de nouveaux débouchés (...), améliorer ou rationaliser les circuits de commercialisation ou les processus de transformation, (...) » (art. 25, RDR). En Angleterre, l'Agricultural Processing and Marketing Grants répond aussi à un objectif de développement de l'innovation et de l'investissement et est subordonné à des conditions d'efficacité économique : démontrer la viabilité économique du projet ainsi que l'existence de débouchés.

Cependant, plusieurs éléments lient cette finalité marchande à l'exigence sociale de qualité des produits, source de protection de la santé et de l'environnement. D'une part, les aides à la commercialisation et la transformation peuvent aussi avoir pour objectif « d'améliorer la présentation et le conditionnement des produits ou contribuer au meilleur emploi ou à l'élimination des sous-produits ou des déchets (...), d'améliorer et contrôler la qualité, d'améliorer et contrôler les conditions sanitaires et de protéger l'environnement » (art. 25, RDR). D'autre part, lors de la réforme à mi-parcours du second pilier de la Pac<sup>61</sup>, la Commission a proposé essentiellement deux nouveaux cadres au soutien communautaire dont l'un est la qualité alimentaire (art. 24 bis à 24 quinquies). Enfin, la mise en œuvre nationale de ce volet peut restreindre le domaine d'application des aides en exigeant que les investissements répondent à des exigences de qualité. Tel est le cas en France avec la mesure *g* du PDRN concernant l'amélioration de la

61. Proposition de règlement du Conseil modifiant le RDR et abrogeant le règlement CE n° 2826/2000, 2003/0007 (CNS), 21 janvier 2003.

transformation et de la commercialisation des produits, complétée par la mesure *m* relative à la commercialisation de produits agricoles de qualité en application de l'article 33, 4<sup>e</sup> alinéa du RDR. En revanche, le dispositif anglais n'insiste pas sur cette dimension qualitative.

Même si le lien est plus lâche que dans le cas des soutiens aux investissements, les aides à la transformation et à la commercialisation, ne sont donc pas totalement détachées de considérations sociales ou environnementales. Ce lien se resserre lorsqu'on observe les aides visant le maintien et la création d'exploitations agricoles.

#### Combiner la survie économique et l'aménagement du territoire

Dans certains cas, les gouvernements communautaires, anglais et français ont souhaité favoriser le développement et la pérennité d'entreprises sur le marché des produits agricoles tout en maintenant ou augmentant les populations et les activités sur l'ensemble du territoire européen et national. À cette double fin, ils ont proposé des aides à l'installation et à la transmission d'exploitations agricoles ainsi que des soutiens à la diversification agricole et à la pluriactivité.

Le cadre communautaire des aides à l'installation est fixé par l'article 8 du RDR. Il souhaite faciliter l'installation des jeunes agriculteurs et par conséquent, conserver le potentiel économique viable et durable de l'agriculture. Les considérations sociales ressortent d'une part de l'objectif général de maintien des exploitations et des emplois sur le territoire et, d'autre part de l'écoconditionnalité imposée par le texte. Conformément à ce dispositif, le PDRN français propose une dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) et des prêts moyens termes spéciaux jeunes agriculteurs (MTS-JA) (mesure *b*). En revanche, l'Angleterre a choisi de ne pas élaborer un plan d'aide à l'installation.

*Stricto sensu*, il n'existe pas d'aide à la transmission. Cependant, les mécanismes communautaires de préretraite (art. 10, RDR) favorisent la transmission en soutenant le départ des anciens aux bénéfices des plus jeunes. Ce dispositif « préretraite » poursuit indubitablement un but mixte, économique et social, de maintien des unités économiques et des emplois. En application du cadre communautaire et contrairement aux *farmers* anglais, les agriculteurs français peuvent demander le bénéfice du dispositif préretraite et d'une aide à la transmission des exploitations (ATE).

Les régimes d'aides à la diversification en agriculture permettent de soutenir les projets d'adjonction de nouvelles activités agricoles à l'activité agricole de base et de favoriser la pluriactivité. Tel est, par exemple, le cas des activités de tourisme vert, développées sur l'exploitation. Ce type d'aide peut encore correspondre à une reconversion en usage non-agricole du patrimoine foncier. On peut alors penser au développement de parcs animaliers ou de terrains de golf. À l'image des soutiens à l'installation ou à la transmission des exploitations, les aides à la diversification ont plusieurs objectifs : il s'agit de répondre à une demande, à un marché encore ouvert, à un nouveau créneau commercial afin de maintenir les exploitations en leur procurant d'autres sources de revenus ; par ce biais, les dispositifs favorisent le maintien du tissu social, principalement sur les territoires vidés par l'exode rural. En d'autres termes, les régimes de soutiens à la diversification utilisent le marché pour répondre à des objectifs sociaux et d'aménagement du territoire. Le système est ainsi caractéristique de la double fonction reconnue à l'exploitation agricole *via* le concept de multifonctionnalité : unité économique de production, elle est aussi une unité d'occupation de l'espace.

Cette combinaison est mise en œuvre sur le fondement de l'article 33 du RDR relatif notamment aux aides à la diversification agricole. On retrouve ces soutiens en France, dans la mesure *p* du RDR. Le contrat territorial d'exploitation constituait le cadre juridique principal dans lequel ces aides avaient vocation à se développer. Avec l'avènement du CAD, ces projets constitutifs d'une alternative à l'agriculture traditionnelle ne pourront être soutenus qu'à la marge sauf s'ils ont une dimension environnementale forte. Un dispositif semblable a été développé en Angleterre avec les soutiens aux projets de diversification agricole et forestière, accordés dans le cadre du *Rural Enterprise Scheme*. Il faut noter que le système anglais est ouvert à la diversification non-agricole alors qu'en France la possibilité de reconversion totale des terres reste un sujet tabou.

Comme les soutiens à l'investissement, à la transformation, à la commercialisation des produits agricoles, à l'installation et à la transmission des exploitations, les régimes d'aides à la diversification constituent donc de véritables outils de développement local : ils tentent de concilier un cadre référentiel marchand avec des impératifs sociaux, tels que l'exode rural, le maintien d'exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire ou les atteintes à l'environnement. En ce sens, les aides à finalité marchande prévues dans le RDR, sont indissociables des considérations sociales et territoriales. À l'inverse, mais suivant la même logique, les actions du second pilier de la Pac, visant principalement des fonctions non-marchandes, ne sont pas détachées de toute finalité commerciale.

### Des aides à finalité sociale indissociables des considérations marchandes

Certaines mesures sont profondément marquées par le principe selon lequel les failles du marché doivent donner lieu à compensation. C'est le cas des dispositifs de soutien en faveur de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire.

#### Les mesures en faveur de la protection de l'environnement

Le dispositif-cadre des soutiens agro-environnementaux révèle explicitement une nouvelle préoccupation sociale, reconnue d'intérêt général : la protection de l'environnement (art. 22 à 24), à laquelle s'agrègent la protection des territoires, des terroirs, des paysages, et la promotion de la qualité et de la santé. Ces dispositions doivent être complétées par l'article 33 qui permet d'accorder des aides à l'agriculture et la sylviculture lorsqu'elles ne relèvent d'aucun autre dispositif et à condition que les actions soutenues visent la protection de l'environnement, la gestion de l'espace naturel, ou l'amélioration du bien-être des animaux.

En application de ce dispositif, la France et l'Angleterre ont élaboré des mesures nationales dont l'orientation principale est non-marchande.

En France, le CAD<sup>62</sup> est l'un des instruments par lequel doivent transiter les aides agri-environnementales portant « 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 ». L'objectif non-marchand est ainsi clairement affiché. Cette orientation est renforcée par une série de dispositions liant le CAD à l'article 22 du RDR relatif aux MAE (mesures f

62. Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux CAD, JO n° 170, 25 juillet 2003, p. 2 594 ; circulaire DGFAR/SDEA/C2003-5030 du 30 octobre 2003. Voir Bodiguel, 2003a.

du RDR). Ainsi, lorsqu'il arrête un contrat type, le préfet peut décider que les actions prioritaires relevant de l'article 22 précité sont obligatoires (art. R. 311-2 C. rur.). En outre, les contrats types entrant dans le champ d'application du RDR doivent comporter « au moins une action prévue à l'article 22 de ce règlement ou une action pluriannuelle portant exclusivement sur la protection de l'environnement prévue à l'antépénultième paragraphe de l'article 33 » (art. R. 311-1 C. rur.). Or, afin de bénéficier du financement communautaire, tous les contrats devraient s'inscrire dans cette perspective et notamment comprendre des engagements agro-environnementaux.

L'Angleterre propose plusieurs types d'engagements agri-environnementaux aux exploitants agricoles. L'Organic Farming Regulation 2001 permet de compenser la perte de revenus et les coûts additionnels liés à la conversion à l'agriculture biologique. Le Countryside Stewardship Regulation 2000 permet d'octroyer des aides aux fermiers et entrepreneurs agricoles dont les terres font partie d'une liste relative aux habitats et paysages dès lors qu'ils s'engagent à répondre aux objectifs du programme : encourager l'agriculture respectueuse de l'environnement ; promouvoir les loisirs à la campagne ; conserver ou valoriser les aménités de la campagne ; maintenir et développer les habitats sauvages ; conserver les sites archéologiques et historiques ; améliorer les externalités positives de la campagne ; restaurer les terres abandonnées ; créer de nouveaux habitats et paysages<sup>63</sup>. Un autre *Statutory Instrument* promeut la conservation de la faune, de la flore, et des caractéristiques géologiques ou physiques des zones concernées (paysages). Il favorise aussi la protection des aires d'intérêt historique. Il s'agit des différents Environmentally Sensitive Areas Regulations 2000. Actuellement, un nouveau programme dénommé Entry Level Agri-Environment Scheme (Pilot) est testé sur quatre zones ; plus dense que les deux autres programmes, il remplace le Countryside Stewardship et l'Environmentally Sensitive Areas Regulation depuis 2005<sup>64</sup>. À ces dispositifs, il faut ajouter la possibilité d'aides, ouvertes au titre de l'article 33 et reprises dans le Rural Enterprise, Regulation 2000. Ce Statutory Instrument autorise des soutiens lorsqu'ils ne relèvent pas d'autres mesures et qu'ils favorisent la protection de l'environnement liée à la conservation des paysages, des forêts et de l'agriculture ainsi que du bien-être animal. Enfin, le Hill Farm Allowance Scheme (2001) propose des aides « zonées » directement liées à l'agri-environnement : il prévoit une majoration des compensations si les projets primés répondent à une (plus 10 %) ou deux (plus 20 %) des cinq conditions de valorisation environnementale : maintenir la biodiversité en assurant un couvert forestier ou arable ; avoir un élevage mixte bovin/moutons avec au moins 15 % de bovins ; être enregistré comme agriculteur biologique ; avoir une densité de bétail inférieure à 1,2 unités par hectare.

Dans ces mesures françaises ou anglaises, il ne fait aucun doute que la finalité environnementale domine. Non seulement cette préoccupation est reconnue, mais elle vient perturber le jeu de l'offre et la demande. En ce sens, le législateur assure la primauté de l'objectif environnemental sur le marché. Toutefois, le dispositif n'est pas totalement détaché des considérations marchandes : le montant de l'aide doit être calculé en fonction de la perte de revenus encourue et des coûts additionnels résultant des engagements (art. 24). Il s'agit donc de compenser une baisse de compétitivité, un risque économique au nom d'exigences sociales. Le calcul de la perte ou du surcoût ne peut donc

63. Statutory instrument 2000, n° 3048 ; un sous-programme est à l'étude : the Arable Stewardship Scheme.

64. Statutory Instrument, The Entry Level Agri-Environment Scheme (Pilot), England, réglementation 2003. Voir aussi The Scheme Guidance Booklet 2003 correspondant.

que s'appuyer sur une situation où l'entreprise fonctionnerait conformément au « libre marché » : quelle serait la situation de l'entreprise agricole si elle n'avait pas contracté des engagements agri-environnementaux ? Le marché constitue ainsi l'unique référentiel. En outre, les aides agro-environnementales peuvent soutenir l'entrée ou l'action d'une entreprise sur un marché. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'aides à une conversion biologique. On retrouve alors une combinaison de logiques non-marchandes et marchandes. Enfin, certains dispositifs ne sont pas totalement fermés aux aspects directement marchands. Par exemple, le CAD pourra aussi inclure des aides plus tournées vers le marché, notamment en matière de diversification et de développement de filières de qualité. Les mêmes conclusions s'imposent au regard des aides à l'aménagement du territoire.

#### Les mesures en faveur de l'aménagement du territoire

À l'image des aides agri-environnementales, les soutiens agricoles à l'aménagement du territoire fondent une exception au libre jeu du marché puisqu'ils ont pour objectif la survie de populations sur des zones non-compétitives d'un point de vue marchand. Ces aides s'inscrivent directement dans la logique de la politique régionale de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Elles fondent l'affirmation selon laquelle le second pilier de la Pac permet de marier l'agriculture et l'aménagement du territoire.

Conformément à cette alliance, le RDR reprend et développe les droits à aides en faveur des exploitations agricoles localisées sur des zones particulières. Ainsi, l'article 13 organise un régime de soutien aux régions défavorisées ou soumises à des contraintes environnementales. Il a notamment vocation à compenser les handicaps naturels afin d'assurer le maintien des exploitations agricoles nécessaires à l'existence et à la survie de communautés rurales. Il favorise aussi la préservation de l'espace naturel. Le zonage est donc l'instrument juridique et technique sur lequel s'appuient ces soutiens. Sur la base de ce découpage géographique, certaines aides relevant des autres dispositifs communautaires peuvent être revalorisées : ainsi, selon l'article 7 du RDR, l'aide peut couvrir jusqu'à 50 % de l'investissement dans les zones défavorisées alors qu'elle n'est que de 40 % en principe. En France, des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)<sup>65</sup> « sont attribuées dans les zones de montagne, de piémont et autres zones défavorisées » à tout agriculteur qui répond à des conditions de localisation géographique. En Angleterre, le Hill Farm Allowance Scheme (2001) a pour objectif le maintien des fermes et des structures sociales sur les quatre territoires jugés défavorisés (les *uplands*). Ce dispositif ne concerne que les élevages extensifs d'au moins 10 ha, classés dans les *less favoured areas*.

Le zonage n'est pas le seul outil disponible. L'article 33 du RDR autorise des aides « à l'aménagement du territoire » au bénéfice non seulement des agriculteurs mais aussi d'autres « ruraux ». Les mesures soutenues ne doivent pas relever d'autres dispositifs et doivent viser un certain nombre d'objectifs. Ont ainsi été prévues des aides au maintien ou au développement d'exploitations agricoles, dispositif concrétisé en droit français avec les soutiens à la diversification dans le cadre du CTE. L'Angleterre a choisi d'utiliser l'article 33 du RDR par l'intermédiaire du complexe Rural Enterprise Regulation 2000, qui répond non seulement à une recherche de compétitivité ou de protection de l'environnement, mais qui vise aussi à compenser le déclin de l'agriculture en soutenant la diversification, agricole ou non, ainsi que la commercialisation de produits de qualité et les différents services qui peuvent participer au développement agricole. Le RDR

65. Art. R. 113-13 à R. 113-25 C. rur.

propose aussi d'agir en faveur de la survie des communautés rurales (services essentiels pour l'économie et la population rurales ; rénovation et développement des villages ; protection et conservation du patrimoine). Cet objectif est particulièrement prisé en Angleterre où l'approche patrimoniale et paysagère a la faveur de la population. C'est sans doute pourquoi le Rural Enterprise Scheme prévoit des aides ciblées en direction de l'économie rurale, de la rénovation et du développement des villages, de la protection et la conservation du patrimoine. Enfin, le développement économique non-agricole est le dernier objectif poursuivi par le « législateur » communautaire *via* l'article 33 du RDR. Il s'agit d'encourager le développement des activités touristiques et artisanales. Cette opportunité de soutiens publics a été saisie en Angleterre *via* le Rural Enterprise Scheme.

L'importance quantitative des dispositifs liés à l'aménagement du territoire montre l'intérêt des gouvernements à la répartition des hommes et des activités sur le territoire, considérations par essence non-marchandes. Par le biais de l'intervention publique, ils portent donc atteinte à l'idéologie dominante de la libre rencontre de l'offre et de la demande, indifférente aux déséquilibres territoriaux. Cependant, comme pour les aides agri-environnementales, la référence au marché reste sous-jacente : il s'agit d'aides compensatoires, dont le calcul dépend d'une comparaison avec une situation de marché. En outre, une partie des aides est directement tournée vers le soutien de nouvelles entreprises ou créneaux, à l'image du tourisme rural et de la vente de produits alimentaires de qualité.

### Une imbrication de finalités marchandes et sociales

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.