



HAL
open science

Freins et moteurs juridiques nationaux à la compétitivité de l'agriculture

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Freins et moteurs juridiques nationaux à la compétitivité de l'agriculture. Revue de droit rural, 2018, 464, pp.13-16. hal-01858653

HAL Id: hal-01858653

<https://hal.science/hal-01858653v1>

Submitted on 24 Jan 2020

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

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

Pre-Print Paper

Luc **BODIGUEL**, Freins et moteurs juridiques nationaux à la compétitivité de l'agriculture, *Revue de droit rural*, n° 464, juin 2018, 13-16

Rapport de synthèse de la commission II du Congrès du Comité européen de droit rural (CEDR, Lille 2017).

Introduction^{Note 2}

1. - Le débat sur la compétitivité de nos entreprises, et plus particulièrement de nos entreprises agricoles, est un sujet récurrent. Il s'impose quotidiennement, comme un mantra, dans la bouche de nos hommes et femmes politiques, dans les écritures et les paroles des médias. Il imprègne les discussions – parfois houleuses – de nos tablées familiales ou amicales. Comme une résurgence de notre passé de chasseurs poussés par la nécessité, de guerriers luttant pour la survie de son espèce, de sa tribu, de son groupe, de son réseau, il ouvre la porte à un vocabulaire belliqueux et manichéen : gagnants contre perdants, une autre façon de parler des vivants contre les morts ; dominants (les grands) contre soumis (les petits), une conception autoritaire du pouvoir et de la légitimité. Ce vocabulaire est associé à des valeurs violentes que l'on retrouve dans le monde de l'entreprise : agresser (une stratégie) pour ne pas l'être ; prendre (des participations) pour ne pas être possédé ou dépossédé ; étendre son empire (économique) pour contrer les volontés expansionnistes des autres... Toutefois, le débat sur la compétitivité ouvre aussi les portes à un autre paradigme, celui du dépassement de soi, du courage (voire de l'obsession ou de la folie), de l'innovation par le beau et/ou la qualité. En ce sens, les décathloniens et les lanceurs à la perche sont des compétiteurs, tout comme certains chefs d'entreprise qui inventent de nouveaux services et produits.

2. - Le débat sur la compétition débouche ainsi sur deux postures, celle du guerrier et celle de l'innovateur (on aurait pu aussi l'appeler l'illuminé). Elles ne s'opposent pas. Parfois même, elles se juxtaposent : guerrier et illuminé à la fois. Elles ont en commun un but ultime : être le meilleur ou parmi les meilleurs. En sport, il faut courir plus vite, lancer plus loin, viser plus juste que les autres. En économie, il faut avoir les coûts les plus bas et/ou innover par la qualité et le service pour avoir sa place sur le marché ou le dominer. Les spécialistes parlent alors de compétitivité par les coûts ou hors coûts. Ainsi, un chef d'exploitation agricole peut choisir d'agir suivant deux voies, deux segments (de marché), pour être compétitif : diminuer au maximum ses charges pour obtenir un produit à bas prix et/ou dépasser les frontières de l'agronomie standardisée en produisant des aliments de qualité, bons, sains, respectueux de l'environnement naturel et humain.

3. - Pris par ce besoin d'être le meilleur, le guerrier, comme l'innovateur, peuvent avoir la tentation de ne pas faire attention aux moyens utilisés pour arriver à leurs fins. En sport, cela s'appelle le dopage ; en économie, on parlera d'entente, d'abus de position, de pratiques déloyales, de fraudes et tromperies. En d'autres termes, en économie, on parlera... de droit, principalement de ce droit dit « économique » qui vise à réguler les marchés et les rapports entre les acteurs économiques, dont le droit de la concurrence constitue le pilier central (Commission 1 du XXIXe Congrès du CEDR).

4. - Toutefois, les compétiteurs ont aussi à se frotter à d'autres familles de droit : par exemple, dans le monde économique, aux règles qui permettent de faire naître et vivre une entreprise, de la céder, de la transmettre, de la soutenir matériellement et financièrement, aux règles qui concernent le travail, celui de l'entrepreneur comme celui de ses salariés, à celles relatives à son environnement naturel (biodiversité, eau...) ou social (voisinage, urbanisme, fiscalité...), ainsi qu'à celles visant les produits ou services (normes de qualité, d'identification, de sécurité, de responsabilité...).

5. - Les agriculteurs, comme les autres compétiteurs, doivent jouer avec cette partition juridique, variable selon les pays, dont certains éléments spécifiques méritent d'être soulignés. Pour naître et se développer, l'entreprise agricole a notamment souvent besoin de terres et doit se plier aux règles juridiques organisant l'accès au foncier agricole (baux, propriété, urbanisme, aménagement). Il lui faut aussi parfois respecter des procédures « administratives » (droit d'exploiter, installations classées, protection de l'eau et de la biodiversité, contingentement/quotas de

production ou de commercialisation, travail agricole, fiscalité), des règles liées à sa constitution (sociétés à objet agricole, statut d'entrepreneur ou d'entreprise) ou à sa transmission (successions agricoles). Le développement de l'agriculture est aussi particulièrement dépendant d'une politique d'aides publiques, principalement organisée au sein de l'Union européenne (UE), par la politique agricole commune (PAC). Enfin, les produits agricoles font l'objet de réglementations spécifiques relatives à leur commercialisation et à leur qualité (groupements de producteurs, signes distinctifs).

6. - Il est facile de penser que toutes ces règles constituent des contraintes pour l'entreprise et qu'elles empêchent l'expression de chaque compétiteur. Certains vont jusqu'à promouvoir l'idée qu'il faut les supprimer. Pourtant, il n'est point de jeu social qui ne fonctionne sans règle. Même la jungle a ses codes (ne serait-ce que biologiques), sinon le prédateur le plus fort finit seul, sans concurrent, ni proie.

7. - Assurer la compétition sur les marchés passe donc par l'établissement d'un ensemble de codes, de règles de droit, permettant à chaque compétiteur d'agir dans un environnement le plus sécurisé possible. Il suffit d'imaginer un coureur qui ne saurait à l'avance quels types de piste, d'obstacles, de distance, de position de départ... pour comprendre que son entraînement sera rendu beaucoup plus difficile dans ces conditions. En d'autres termes, la règle peut être un moteur de compétitivité en ce qu'elle donne à tous un terrain de rencontre stable et connu de tous^{Note 3}.

8. - Elle peut aussi être un moteur lorsqu'elle favorise directement l'entreprise, par le biais d'aides publiques, d'avantage matériel ou de facilitations administratives. Tel est notamment l'objectif de la politique agricole commune.

9. - Toutefois, les règles de droit peuvent aussi constituer des obstacles à la compétitivité. C'est le cas si une entreprise doit en supporter une qui augmente le coût de production final ou qui empêche d'accéder à un marché alors que ses concurrents – les compétiteurs qui sont sur la même gamme de produit et sur le même marché – n'ont pas à appliquer une norme aussi restrictive.

10. - Il est cependant le plus souvent impossible de trancher clairement sur les effets du droit en matière de compétitivité, tant il est difficile de considérer l'ensemble des facteurs qui permettent une comparaison objective. C'est ce que nous apprend la lecture des douze rapports nationaux – Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne (2 rapports), France, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie – présentés dans la Commission II du XXIXe congrès du Comité européen de droit rural (CEDR), présidée par le professeur Olszak (septembre 2017, Lille)^{Note 4}. Au regard de ces travaux, il nous apparaît impossible de classer les règles de droit dans les catégories « freins » ou « moteurs » de compétitivité pour deux raisons : d'une part parce que, comme nous l'avons écrit précédemment, la notion de compétitivité est complexe et que le droit répond à cette complexité **(1)** ; d'autre part, parce que les branches de droit exposées par les rapporteurs nationaux peuvent être à la fois des freins et des moteurs de compétitivité **(2)**. Ce seront les deux fils rouges qui guideront nos réflexions.

1. Un droit au service d'une compétitivité complexe

11. - Comme le montrent les rapports nationaux, le droit répond aux deux postures de la compétitivité : le guerrier et l'innovateur.

12. - L'agriculteur « guerrier » tient à sa disposition nombre de moteurs juridiques ayant pour objet ou pour effet d'abaisser ses coûts de production directement ou indirectement, favorisant ainsi sa compétitivité.

13. - Au premier rang de ces moteurs, se placent les exemptions ou spécificités fiscales (impôt sur le revenu, TVA, taxe foncière, taxe sur le gasoil...), relevées dans la majorité des contributions (notamment rapports allemand, belge, français, hollandais, hongrois, polonais, roumain, et du Royaume-Uni), ainsi que les aides publiques en général, notamment celles visant la petite et moyenne agriculture (rapport allemand), ou les jeunes agriculteurs (rapport belge), ou les échanges de parcelles (rapport hollandais).

14. - Au second rang, nous trouvons les facilitations structurelles et foncières : par exemple les sociétés, autorisant certains contournements face à des réglementations jugées trop rigides (V. rapports belge et français) ; ou les baux ruraux protecteurs de l'exploitation, qui évitent de devoir acheter un foncier de plus en plus cher en raison des

mouvements de concentration et de pression urbaine (V. rapports belge, espagnol français, hollandais et roumain) ; ou encore l'adaptation du droit des successions pour éviter le morcellement ou la fragmentation des exploitations agricoles lors des transmissions (effet de hachoir des partages successoraux en raison de l'application du principe d'égalité) avec l'instauration d'un droit de préférence ou de priorité dans la succession (rapports belge, français, hollandais, hongrois, slovaque). Mentionnons aussi à ce titre les règles de droit organisant l'accès à la propriété privée en Roumanie ou en Bulgarie ou les facilitations d'aménagement/remembrement et d'échange de parcelles (rapport belge et hollandais), ainsi que les exonérations de permis de construire (rapport belge).

15. - Les tentatives de régulation des marchés forment la troisième catégorie des moteurs de compétitivité mentionnés par les rapporteurs. Sont notamment débattues les questions concernant la lutte contre les pratiques déloyales, le développement des coopératives ou des organisations des producteurs (rapports belge, français et polonais), même si l'efficacité de ces dernières reste limitée en raison du droit de la concurrence de l'UE (rapport français).

16. - Les garanties et assurances constituent aussi des outils de développement de la compétitivité : par exemple, les indemnités en cas de dégâts aux cultures ou de calamités agricoles (rapports allemand et belge) ou les assurances favorables fournies par les coopératives à leurs coopérateurs (rapport allemand).

17. - L'ensemble de ces moteurs de compétitivité peut créer des distorsions entre les pays membres de l'UE lorsque les droits créent un avantage dans un pays alors que les autres n'en bénéficient pas. L'exemple le plus frappant en la matière est le dumping fiscal ou social dont il est question notamment dans les rapports allemand, français, belge, roumain et britannique. Notons toutefois que cette distorsion de compétitivité est le plus souvent révélée par ceux qui ne bénéficient pas de l'avantage et qui qualifient leur propre droit de frein à la mobilité. L'absence de législation spéciale en Hongrie concernant les successions en agriculture alors que d'autres pays bénéficient d'un droit spécial de préférence constitue, peut-être de façon moins évidente ou plus indirecte, une forme de distorsion.

18. - L'agriculteur « innovateur » a lui aussi des instruments juridiques qui soutiennent sa compétitivité.

19. - Bien sûr, nous pouvons mentionner les signes de qualité et les aides à l'investissement de la PAC étudiés dans certains rapports (belge, hongrois, polonais), mais sont aussi mobilisés d'autres outils juridiques auxquels on ne pense pas au premier abord. Appuyons-nous sur le rapport belge pour développer cette idée. Selon ce dernier, « certaines évolutions empêchent de limiter l'examen de la compétitivité sous le seul prisme de la rentabilité et du prix. L'activité agricole met en jeu des facteurs comme l'environnement, les consommateurs, les citoyens en tant que contribuables et la société civile. Dès lors, la compétitivité dans le secteur agricole est nécessairement fonction de ces différents facteurs, plutôt difficiles à objectiver. L'activité agricole, malgré sa fonction nourricière première, ne peut pas se permettre de gaspiller les ressources sous peine de voir sa productivité chuter. » Il faut sans doute pousser cette idée un peu plus loin : si ces nouveaux facteurs influent sur la compétitivité, ce n'est pas seulement parce qu'il existe un risque à ne pas les prendre en compte mais parce qu'ils permettent à l'agriculteur « guerrier » de changer de posture pour innover : l'environnement ou la santé ne sont plus alors conçus comme des facteurs limitants mais comme des moyens pour être en meilleure position sur le marché. En ce sens, l'ensemble des normes sanitaires et environnementales (installations classées, protection de l'eau, phytosanitaire, nitrates, érosion des sols, éléments topographiques...) ou détaillées par plusieurs rapporteurs (belge et roumain par ex.), deviennent des leviers certes rudes à améliorer la compétitivité ; et tous les soutiens publics, politique agricole en tête, qui soutiennent cette transition constituent des moteurs pour l'innovation en agriculture (rapports belge, bulgare et britannique).

20. - Notons toutefois, que tous les rapporteurs ne semblent pas s'accorder avec cette perspective, considérant qu'il faut distinguer la compétitivité des objectifs environnementaux (rapports allemand et polonais) les normes sanitaires et environnementales comme des coûts supplémentaires et, par conséquent, comme des freins à la compétitivité de l'agriculteur et de l'entreprise agricole (rapport français).

21. - Ce débat s'explique sans doute par le caractère ambivalent du droit en matière de compétitivité.

2. Un droit aux effets de compétitivité ambivalents

22. - L'hypothèse, ici, est qu'il est très probable que la plupart des règles puissent constituer à la fois un moteur et un obstacle à la compétitivité. Nous chercherons, ici, à comprendre les facteurs conduisant à cette ambivalence et non pas à exposer les freins et les moteurs juridiques discutés dans les rapports nationaux.

23. - Le premier de ces facteurs est temporel.

24. - D'une part, les effets de compétitivité peuvent évoluer dans le temps parce que le droit peut changer. Ainsi, la législation européenne a longtemps protégé les échanges commerciaux européens par son intervention sur les prix, mais à partir de la réforme Mc Sharry (1992), les agriculteurs des États membres ont été contraints à des efforts de compétitivité et des distorsions de compétition ont pu apparaître entre eux (rapport français).

25. - D'autre part, les effets de compétitivité peuvent évoluer dans le temps alors que le droit perdure. Ainsi, si le régime juridique du bail rural est originellement un moteur de développement pour les entreprises agricoles puisqu'il permet d'acquérir à un prix modique ou raisonnable un titre sur la terre sans payer cette dernière, il conduit aujourd'hui au désengagement de certains propriétaires. C'est ce que le rapporteur hollandais qualifie de « dilemme des baux ruraux ». Il conclut d'ailleurs à la nécessité de réformer les baux ruraux tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un véritable « borbier ». L'échec pratique de la réforme française instaurant le bail cessible montre en outre que les considérations de compétitivité sont concurrencées par des éléments plus sociologiques.

26. - Le second facteur d'ambivalence du droit en matière de compétitivité est géographique.

27. - Comme le disent les rapporteurs belges au sujet de la location de biens agricoles, ce qui est un moteur interne peut être considéré comme un frein au niveau de l'UE ou mondial. De même, les aides du second pilier de la PAC peuvent être un moteur du point de vue global, européen, mais certains pays peuvent ne pas pouvoir s'en servir en raison de l'indisponibilité de fonds pour cofinancer ces mesures (rapport slovaque). Le moteur se transforme alors en une discrimination potentielle.

28. - En outre, les caractéristiques constitutionnelles des pays peuvent faire bouger les lignes de la distorsion de compétitivité, du supra à l'intra-national. Ainsi les rapporteurs espagnols rappellent l'existence de 17 communautés autonomes et donc de 17 régimes agricoles différents, ce qui aboutit à « une dispersion législative agricole et à des répercussions très négatives pour le secteur agricole »^{Note 5}.

29. - Enfin – évidence qu'il faut rappeler – des choix nationaux peuvent conduire à des distorsions. C'est le cas en Pologne en raison des problèmes administratifs liés à la distribution des aides publiques ; ou en Slovaquie du fait de l'inorganisation institutionnelle et de problèmes de communication avec la Commission européenne. Les distorsions apparaissent aussi lorsque les pays empilent les normes, provoquant une overdose législative (rapport français). La transcription des règles de l'UE illustre parfaitement cette situation : comme l'a souligné le rapporteur allemand à propos de la taxation du diesel, ou belges et français au sujet de la transposition de la notion d'agriculteur actif^{Note 6}, il existe des écarts de compétitivité dus aux marges de manœuvre des États membres dans la mise en œuvre des politiques de l'UE et les pays qui choisissent d'augmenter les niveaux de protection notamment dans les domaines environnementaux, risquent de porter atteinte à la compétitivité de leurs exploitations agricoles. Pour certains (rapports français et allemand), la solution serait de rester au niveau des normes minimales de Bruxelles, ce qui pose la question de l'effet utile de la subsidiarité.

30. - Le troisième facteur de fluctuation du droit en matière de compétitivité est affectif.

31. - L'effet de la règle de droit sur la compétitivité des entreprises agricoles est en effet souvent apprécié en fonction d'un ressenti, d'une expérience, voire d'une conception politique du rôle du droit dans l'économie.

32. - Ainsi, la multiplication des règles de droit (l'inflation législative) serait systématiquement un obstacle à la compétitivité. De même, la complexité du droit ou l'existence de procédures administratives strictes et longues serait invariablement un frein à la compétitivité, par exemple en matière d'aménagement et de gestion foncière. Ce qui ressort du rapport français dans le domaine du contrôle des structures ou du rapport belge lorsqu'il vise le droit de préemption de la région wallonne). Il en serait de même dans le cas d'intervention d'organisme chargé d'une mission de service publique (rapport français à propos des Safer).

33. - Pourtant, à la lecture des rapports, on se rend compte que ce qui est un frein pour l'un, peut être un moteur pour l'autre. Par exemple, les rapporteurs hongrois pointent l'absence de règles spéciales pour l'entreprise agricole comme un frein à la compétitivité alors que les rapporteurs français disent parfois qu'il y a trop de règles en général. De même, le rapport roumain montre combien la faiblesse des rémunérations (légal) pousse les salariés à partir alors que d'autres rapports (allemand, français) montrent que le surcoût (légal) des rémunérations pousse les entreprises à partir (quand elles le peuvent).

3. Conclusion

34. - Ces constats n'ont pas pour objet de critiquer les positionnements des uns ou des autres, mais de montrer combien il est difficile de comparer et d'apprécier l'impact du droit sur la compétitivité.

35. - Le problème ne vient pas de l'analyse détaillée de chaque dispositif, mais de l'absence de données permettant de procéder à une comparaison et à une évaluation. Par exemple, les données sur le coût du travail utilisées sont intéressantes mais autorisent-elles vraiment des comparaisons et des conclusions en droit ? On ne peut qu'appeler au développement de méthodologies de droit comparé adapté à la question de la compétitivité en agriculture. Ces recherches devraient permettre de diminuer le facteur affectif dans l'appréciation du rôle du droit en matière de compétitivité.

36. - Diminuer les effets du facteur géographique est à la fois simple et sans doute illusoire, car il touche de près à la question de la souveraineté nationale. Il nous faut ici sans doute recommander une harmonisation européenne, au moins dans le domaine fiscal et social. À défaut, le moins disant risque d'être toujours le plus compétitif. Toutefois, l'harmonisation elle-même peut avoir le défaut de promouvoir des règles juridiques ne garantissant qu'une protection minimale.

37. - Quant au facteur temporel, il est inhérent au droit et au fonctionnement des marchés. Tout évolue et il n'est pas certain que ce qui marche un jour, fonctionne ou ait des effets positifs le jour d'après. Tout au plus, peut-on suggérer de tenter d'adapter plus rapidement le droit aux exigences de marché. Cependant, il ne faut pas prescrire la vitesse à tout prix. Un principe de prudence doit être appliqué de manière à assurer la stabilité du droit, d'offrir aux opérateurs une sécurité juridique et à éviter des lois opportunistes ou des fausses « bonnes lois ». ■

Note 1 CEDR, Lille 2017.

Note 2 Les opinions présentées dans ce rapport appartiennent à son auteur et n'engagent pas la responsabilité des rapporteurs nationaux. Les rapports nationaux seront disponibles sur le site : www.cedr.org/fr/.

Note 3 Pour autant, le terrain juridique n'est jamais neutre. Il porte des valeurs, souvent contradictoires, qui peuvent favoriser certains.

Note 4 Ces rapports sont disponibles sur le site du CEDR : URL : <http://www.cedr.org/>.

Note 5 V. aussi rapport allemand en ce sens : *chaque länder a la responsabilité de sa politique agricole*.

Note 6 Le récent règlement omnibus de l'UE a justement pour objectif de limiter ce problème (PE et Cons. UE, règl. (UE) 2017/2393, 13 déc. 2017, modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014, fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux : JO L 350, 29 déc. 2017, p. 15.