



HAL
open science

Les alternatives aux pesticides au prisme du droit de l'exploitation agricole

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Les alternatives aux pesticides au prisme du droit de l'exploitation agricole. [Rapport de recherche] Ministère de l'écologie. 2017. hal-01858706

HAL Id: hal-01858706

<https://hal.science/hal-01858706>

Submitted on 22 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.

Les alternatives aux pesticides au prisme du droit de l'exploitation agricole

Luc BODIGUEL, Chargé de recherche, UMR 6297, CNRS / Université de Nantes, 2017.

Document de travail.

Rapport présenté dans le cadre du contrat Alterphyto, dirigé par P. Billet.

Le droit de l'exploitation agricole semble a priori indifférent aux procédés agronomiques et donc aux modes d'utilisation des pesticides¹.

Le droit de l'exploitation agricole comprend l'ensemble des règles spéciales concernant l'organisation et a vie des exploitations agricoles, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les baux ruraux, les sociétés agricoles, le contrôle des structures, les dispositions particulières relatives à la transmission ou à la cession de l'exploitation agricole (attribution préférentielle, SAFER), les dispositions fiscales et sociales agricoles, ainsi que les aides publiques agricoles principalement issues de la politique agricole commune (PAC).²

Il ne régleme pas l'usage des fongicides, herbicides et insecticides, ces derniers relevant en principe d'autres branches du droit rural³ et de dispositifs d'accompagnement spécifiques tel le plan écophyto⁴. Il ne comprend pas non plus les dispositions relatives aux procédés agricoles et à la valorisation des produits⁵, telles que celles relatives à la réglementation relative à l'agriculture biologique résolument fondée sur des pratiques restrictives en matière d'intrants et privilégiant des modes de production alternatifs à la chimie industrielle⁶.

Le modèle juridique proposé par le droit de l'exploitation agricole s'appuie principalement sur l'image d'un exploitant libre d'orienter ses activités en fonction des

¹ Selon le ministère, le terme "pesticides" couvre par définition deux catégories de produits : les biocides , ou désinfectants, et les produits phytopharmaceutiques (voir <http://agriculture.gouv.fr/maitrise-des-produits-phytosanitaires-pesticides>, consulté le 15 janvier 2016).

² Sont donc concernés essentiellement les : Livre III : Exploitation agricole ; Livre IV : Baux ruraux. Font partie du code rural mais ne sont pas considérés ici les: Livre I Aménagement rural sauf en ce qui concerne les SAFER qui interviennent lors de cession d'exploitation ; Livre II Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux ; Livre V : Organismes professionnels agricoles ; Livre VI : Production et marchés ; Livre VII : Dispositions sociales ; Livre VIII : Enseignement, formation professionnelle et développement agricoles, recherche agronomique ; Livre IX : Pêche maritime et aquaculture marine.

³ Art. R. 521-3 c. env. : « Les dispositions relatives à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques sont énoncées aux articles R. 253-1 à D. 253-55 du code rural et de la pêche maritime. » Code rural, Livre 2, Titre V : La protection des végétaux, Chapitre III : Mise sur le marché et utilisation des produits phytopharmaceutiques, Chapitre IV : La mise en vente, la vente, la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, Chapitre V : La mise sur le marché des matières fertilisantes et des supports de culture, Chapitre VI : Règles relatives aux matériels destinés à l'application de produits phytopharmaceutiques. Base UE : Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

⁴ Voir le plan Ecophyto II du 20 octobre 2015, <http://agriculture.gouv.fr/ecophyto-kesako-0> ainsi que <http://agriculture.gouv.fr/le-gouvernement-presente-la-nouvelle-version-du-plan-ecophyto> (consultés le 9 février 2016) : « L'objectif de réduction de 50% du recours aux produits phytopharmaceutiques en France en dix ans est réaffirmé, avec une trajectoire en deux temps. D'abord, à l'horizon 2020, une réduction de 25% est visée, par la généralisation et l'optimisation des techniques actuellement disponibles. Ensuite, une réduction de 50% à l'horizon 2025 ».

⁵ Voir Titre IV c. rur. sur « La valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer (Art. L640-1 et s. c. rur.).

⁶ Voir principalement les art. 4, 12 (g et h) et 16, Règlement (CE) n°834/2007 et règlement d'application (CE) n°889/2008. V. <http://www.agencebio.org/les-textes-reglementaires> (consulté le 16 nov. 2015).

marchés nationaux et mondiaux, de manière à répondre à la demande alimentaire ou non⁷. Dans les années 45-60, période d'élaboration des politiques agricoles française et européenne, l'urgence impliquait de créer un corpus juridique à même d'assurer à la France et à la Communauté européenne une forte croissance de sa production alimentaire afin de garantir une meilleure sécurité alimentaire. Priorité a donc notamment été donnée à la personne de l'exploitant, acteur central, considéré comme le principal responsable de l'augmentation de la productivité agricole et qui devait, à cette fin, être protégé et avoir les coudées franches pour agir et réagir. Dans ce but, la communauté européenne proposera un éventail d'aides publiques en faveur des exploitants. En France, seront développés des mécanismes de protection sociale pour les agriculteurs, leurs familles et leurs salariés, ainsi que des outils d'organisation (sociétés agricoles). Cependant, le principe de la liberté économique de l'exploitant agricole sera surtout affirmé par les juges sur la base du statut du fermage, dispositif fondamental concernant environ les 2/3 des terres agricoles françaises⁸. Cette liberté est aussi indirectement présente dans la définition française de l'activité agricole qui n'est pas circonscrite par des procédés, mais par son objet : « 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 ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation »⁹ ; en d'autres termes, l'exploitant est libre d'agir comme bon lui semble dès lors qu'il participe au cycle biologique animal ou végétal.

Pour autant, la libre entreprise agricole n'est que l'une des facettes du modèle juridique de l'exploitation agricole. A l'analyse, ce dernier s'avère beaucoup plus hybride et moins hermétique qu'il n'y paraît. Si la liberté de l'exploitant reste une constante, elle est modulée – et parfois ligotée – par une série d'exigences sociales ou économique, reconnues tout aussi légitimes :

Nous avons eu l'occasion de montrer combien les enjeux sociaux (famille, travail) et économiques étaient combinés pour former un droit rural complexe¹⁰. Soulignons par exemple l'importance du droit de la protection sociale agricole, la politique d'installation, la primauté des valeurs familiales ou de la valeur « travail effectif et personnel » au sein des dispositifs agricoles (groupement agricole en commun par ex.).

En outre, dès les premières lois d'orientation agricole françaises¹¹, la liberté de l'exploitant était encadrée, suivant un principe qui pourrait être résumé par l'expression « ne peut pas être exploitant qui veut » ; ce qui, en droit de l'exploitation, s'est traduit par la réglementation des cessions, agrandissement, concentrations d'exploitations agricoles, ainsi que de l'installation

⁷ Agro-carburants, textiles, BTP...

⁸ V. art. L. 411-29 et L. 411-39-1 c. rur. et Bodiguel (Luc), Les clauses environnementales dans le statut du fermage, Semaine Juridique Notariale et Immobilière, 22 juillet 2011, n° 29, étude 1226, pp. 37-48.

⁹ Art. L. 311-1 c. rur. Cette disposition se poursuit ainsi : « ... Les activités de cultures marines sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle. Il en est de même de la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles. Les revenus tirés de la commercialisation sont considérés comme des revenus agricoles, au prorata de la participation de l'exploitant agricole dans la structure exploitant et commercialisant l'énergie produite. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret. »

¹⁰ Voir Bodiguel (Luc), Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales, in « La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité », Barthelemy D. (Dir.), QUAE, 2008, 349 p., 69-97, ISBN : 978-2-7592-0115-0.

¹¹ Les lois d'orientation agricole du 5 août 1960 et 16 janvier 1962.

en agriculture (contrôle des structures sur la base de schémas départementaux, devenus régionaux¹² ; intervention des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural¹³).

Dès les années 60 aussi, des orientations économiques (productivité, modernisation...), externes aux exploitants agricoles, ont insidieusement guidées l'agriculture par le biais des aides publiques faisant principalement partie du premier pilier de la politique agricole commune (PAC).

Il faut encore rappeler le développement d'un droit de l'économie contractuelle, en agriculture et agroalimentaire, basé sur la nécessité d'une organisation professionnelle et interprofessionnelle afin de réguler les relations au sein de la filière. Initialement développé pour encadrer le processus d'intégration très puissant au sein de la filière agroalimentaire¹⁴, il a récemment été remis au goût du jour avec la réforme de la PAC¹⁵ et les lois d'orientation agricole (contrats de vente de produits agricoles)¹⁶.

Mentionnons enfin les exigences sanitaires, qui font partie des conditions restrictives au développement agricole et n'ont d'ailleurs jamais cessé de croître¹⁷.

« L'environnement » est sans doute le plus jeune « régulateur » de l'activité agricole. Depuis une petite vingtaine d'années, la liberté de l'exploitant, propriétaire ou fermier, a aussi dû faire place aux enjeux environnementaux. Ces nouvelles règles de droit à visée environnementale se sont invitées à la table du droit de l'exploitation agricole, non plus seulement par pression externe, c'est-à-dire par la multiplication des contraintes liées au développement du droit de l'environnement¹⁸, mais aussi interne avec notamment l'intégration de clauses environnementales dans les baux ruraux soumis au statut du fermage¹⁹ et l'écologisation de la politique agricole commune (PAC)²⁰.

Au regard de ce processus souvent qualifié de « verdissement » du droit de l'exploitation agricole, la question des pesticides n'est pas spécifique. Elle apparaît comme l'une des questions agro-environnementales dont l'entrepreneur agricole doit se saisir au même titre que les autres enjeux environnementaux : réduction des usages d'intrants chimiques en général, protection de la biodiversité, modification des pratiques agricoles par

¹² Voir art. L. 312-1 c. rur. sur le schéma directeur régional des exploitations agricoles.

¹³ Respectivement, code rural, Livre III : Exploitation agricole, Titre III : La politique d'installation et le contrôle des structures et de la production, Chapitre Ier : Le contrôle des structures des exploitations agricoles. (art. L. 331-1 à L. 331-12) ; Livre Ier : Aménagement et équipement de l'espace rural, Titre IV : Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

¹⁴ C'est ce qui débouchera sur la loi de 1964 sur l'économie contractuelle, qui instaurera une législation spécifique aux contrats d'intégration. Voir Danet (Jean) et Durand (Gérard), Politique des contrats en agriculture : Intégration, coopération, accords collectifs (Formation socio-politique de la France de l'Ouest), 1977 ; voir aussi Bodiguel (Luc), Demander, adhérer ou se soumettre ou Du caractère polymorphe du « vouloir » en agriculture, Revue de droit rural, janv. 2016, 11-15.

¹⁵ Règlement 1308/2013 (OCM).

¹⁶ Voir les derniers développements avec la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 : art. L. 631-24 et s. c. rur.

¹⁷ Voir le paquet hygiène de l'Union européenne : Règlement 178/2002, complété par cinq autres règlements (Règlement (CE) n°853/2004, Règlement (CE) n°882/2004, Règlement (CE) n°852/2004, Règlement (CE) n°854/2004, Règlement (CE) n°183/2005). Mais voir aussi tous les aspects liés à l'information des consommateurs sous l'égide du Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires et du code français de la consommation. Aujourd'hui dans le code rural, voir principalement Livre II : Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux.

¹⁸ Droit de protection liés aux espaces et espèces, lutte contre les pollutions...

¹⁹ Environnementalisation du bail rural, art. L. 411-27 c. rur. : clauses environnementales, pratiques environnementales insusceptibles d'entraîner la résiliation du bail... Voir *infra*.

²⁰ Règlement 1305/2013, 1306/2013 ; 1307/2013 : conditionnalité, paiements écologiques, mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

des procédés moins impactants... etc. Par conséquent, dans le cadre du droit de l'exploitation agricole, la question des alternatives aux pesticides passe par une généralisation : **par quels procédés le droit de l'exploitation intègre ou pourrait intégrer directement ou indirectement les considérations environnementales et plus particulièrement le problème des intrants chimiques ?**

La recherche de réponses à cette interrogation devrait permettre de savoir s'il est possible de parler aujourd'hui d'un processus de changement vers un droit plus favorable au développement d'alternative(s) aux procédés conventionnels ; de déterminer les logiques sociétales qui sous-tendent ces éventuels différents processus réformateurs (réformes tranquilles ou plus radicales ?) ; et d'envisager les fondements ou les conditions d'une accélération, voire d'une radicalisation des évolutions.

A cette fin, nous chercherons dans un premier temps à comprendre et à qualifier la ligne actuelle de réforme du droit de l'exploitation agricole (1) ; puis, dans un second temps, à proposer des pistes de réflexion pour en élargir la portée (2). Nous montrerons ainsi qu'il est possible, théoriquement du moins, de passer d'un état de « coexistence molle » à un nouveau modèle juridique d'exploitation agricole.

1. Aujourd'hui : une coexistence déséquilibrée au profit de l'agriculture conventionnelle

L'état du droit donne l'impression que le législateur tente de garantir une coexistence de différents systèmes de culture ou d'élevage. Toutefois, les changements agro-environnementaux qui ont eu lieu et qui peuvent avoir un impact sur l'usage des phytosanitaires, restent limités. En d'autres termes, si la coexistence peut exister, elle est relativement défavorable aux considérations environnementales.

1.1 Un verdissement limité de la politique agricole commune

La politique agricole commune réformée en 2013²¹ promeut les pratiques agroenvironnementales suivant un système à deux leviers²² : le premier, que nous qualifions de « normes-seuil », impose un comportement standard sur la base de règles de conditionnalité (respect de certaines réglementations environnementales et sanitaires et des bonnes conditions agricoles et environnementales)²³ et de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (regroupées sous le vocable d'« écologisation » du premier

²¹ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 65/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil, JO L 347/549, 20.12.2013 («Règlement horizontal» ou RH) ; Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil JO L 347/608, 20.12.2013 (Règlement «paiements directs» ou RPD) ; Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, JO L 347/487, 20.12.2013 (Règlement «développement rural» ou RDR).

²² Voir le schéma proposé *in* : Bodiguel (Luc), Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune, Revue de l'Union européenne, juillet-août 2014, n° 580, 414-426.

²³ Art. 91 et s., et annexe II, Règl. 1306/2013.

pilier)²⁴ ; le second permet aux exploitants agricoles agissant seuls ou collectivement d'aller au-delà de ces normes²⁵. On y trouve des aides explicitement environnementales et climatiques comme les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)²⁶ ou possiblement environnementales et climatiques comme certaines aides à l'investissement (à vérifier au cas par cas).

Ce système n'est pas indifférent à la question de l'usage des pesticides :

Si les paiements en faveur de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement ne visent pas directement la question des pesticides, la conditionnalité inclue spécifiquement le respect des règles d'autorisation telles qu'elles résultent du Règlement 1107/2009²⁷. Est spécifiquement visé l'article 55 selon lequel « Les produits phytopharmaceutiques doivent faire l'objet d'une utilisation appropriée, [ce qui] inclut l'application des principes de bonnes pratiques phytosanitaires et le respect des conditions (...) mentionnées sur l'étiquetage... ». Soulignons aussi que, suivant la « Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité » située à la fin du règlement 1306/2013, lorsqu'elles « auront été mises en œuvre dans tous les États membres et que les obligations directement applicables aux agriculteurs auront été définies », la Commission devra présenter « une proposition législative visant à modifier le présent règlement en vue d'intégrer dans le système de conditionnalité les parties pertinentes » des directives « Eau » (2000/60/CE) et « pesticides » (2009/128/CE)²⁸.

Dans le second pilier, les États membres peuvent décider d'inscrire la question des pesticides au cœur de leur politique agroenvironnementale en mettant cette problématique au cœur des paiements agroenvironnementaux et climatiques (PAEC déclinés en mesures agroenvironnementales ou MAEC). Il s'agira alors de soutenir, par des aides publiques, les efforts de réduction des intrants chimiques, dès lors que ces efforts « vont au-delà des normes obligatoires », c'est-à-dire des normes seuils fixées par la conditionnalité et l'écologisation²⁹. D'autres dispositifs mobilisables peuvent avoir un impact en ce domaine, par exemple le soutien à l'agriculture biologique ou encore les différentes mesures d'aides à l'investissement.³⁰ Tout dépend alors de la façon dont les États membres se saisissent du second pilier de la PAC puisque ce dernier nécessite l'élaboration de programmes de développement rural, qui peuvent être décentralisés (régionalisation en France).

Toutefois, nous ne pouvons que souligner les faiblesses de ce système qui peuvent être résumées ainsi³¹ :

²⁴ Art. 43 à 47, Règl. 1307/2013 : diversifier les cultures ; maintenir les prairies permanentes existantes ; disposer d'une surface d'intérêt écologique sur la surface agricole.

²⁵ Règl. 1305/2013.

²⁶ Voir : <http://agriculture.gouv.fr/maec-les-nouvelles-mesures-agro-environnementales-et-climatiques-de-la-pac-2015>.

²⁷ Annexe II, Règl. 1306/2013 : « Produits phytopharmaceutiques ERMG 10 », Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO L 309 du 24.11.2009, p. 1).

²⁸ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (OJ L 327, 22.12.2000, p. 1-73) ; Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (JO L 309, 24.11.2009, p. 71-86).

²⁹ Art. 28, Règl. 1307/2013.

³⁰ Respectivement art. 29 et 18, Règl. 1307/2013.

³¹ Réflexion développée in : Bodiguel (Luc), Lutter contre le changement climatique, *op. cit.* et L'environnementalisation de la nouvelle politique agricole commune, in F. Trentini "Challenges of contemporary agrarian law proceedings", Actes XIIIe congrès mondial de l'UMA, 2014, 677-687.

Le modèle économique s'appuie toujours sur le triptyque croissance/ productivité/ compétitivité. Non seulement la Communication « La PAC à l'horizon 2020 » s'y réfère³², mais il ne faut pas oublier le premier des objectifs de la PAC inscrit dans le TFUE selon lequel la « politique agricole commune a pour but d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre »³³. Autrement dit, le paradigme économique dans lequel doivent s'exprimer les objectifs et dispositifs agroenvironnementaux de la PAC est tel qu'il conduit à soutenir des exploitations dont le mode de fonctionnement est en grande partie incompatible avec les mesures climatiques et environnementales, elles-aussi financées. Ce « choix de l'incohérence », fait en conscience par la Commission européenne, rend d'ailleurs peu probable une réflexion sur les systèmes agricoles.

La seconde difficulté vient de la mise en compétition de tous les enjeux environnementaux entre eux et avec les autres objectifs de la PAC. Ainsi, l'environnement ne constitue que l'un des « bénéfices que les Européens sont en droit d'attendre d'une politique publique »³⁴, au même rang que la sécurité alimentaire, l'environnement, l'équilibre social et territorial, le renforcement de la compétitivité et de l'innovation.³⁵ A ce titre, l'exemple du second pilier est particulièrement éclairant : « le soutien en faveur du développement rural » vise non seulement des mesures en matière de climat, mais celles-ci sont associées dans le même objectif à la gestion durable des ressources naturelles et cet objectif est mis sur le même plan que la recherche de « compétitivité de l'agriculture » et la promotion d'un « développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales »³⁶. L'enjeu agro-environnemental fait ainsi partie d'un système complexe et auto-concurrentiel dans lequel d'autres intérêts économiques et sociaux s'imposent avec force. Au premier titre, se trouve le développement d'une agriculture compétitive et innovante, plutôt portée par la pensée agro-industrielle.

Un troisième facteur limitant doit être mentionné : la force juridique et pratique de l'objectif environnemental et climatique de la PAC est limitée par le droit communautaire de la concurrence³⁷ et le droit de l'organisation mondiale du commerce (OMC)³⁸, qui, s'ils autorisent des aides environnementales, ne les permettent qu'à titre exceptionnel, dans le

³² COM (2010) 672, p.3 : « La réforme de la PAC doit également être menée à bien si l'on veut renforcer la compétitivité, améliorer l'utilisation des ressources fiscales et optimiser les bénéfices que les Européens sont en droit d'attendre d'une politique publique en ce qui concerne la sécurité alimentaire, l'environnement, les changements climatiques et l'équilibre social et territorial. L'objectif devrait être d'établir une croissance plus durable, plus « intelligente » et plus inclusive dans les zones rurales de l'Europe. » V. aussi RH, art. 110.2 et RDR, art. 4.

³³ Art. 39, (ex-art. 33 TCE), TFUE, version consolidée 26 oct. 2012, JO 2012/C 326/01.

³⁴ COM (2010) 672, p.3.

³⁵ COM (2010) 672, p.3.

³⁶ RDR, art. 4. Ce concours d'objectifs est encore plus évident au regard de l'article 5 relatif aux « priorités de l'Union pour le développement rural » : « (1) favoriser le transfert de connaissances et l'innovation... ; (2) améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité... ; (3) promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire (...) ainsi que la gestion des risques... ; (4) restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes... ; (5) promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques... ; (6) promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique ».

³⁷ Application à l'agriculture du droit communautaire de la concurrence : RDR, art. 81.

³⁸ Ladite « Boîte verte » de l'OMC, v. Accord agricole, notamment Annexe II, http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm, consulté le 25 mai 2013. Sur ce sujet, v. Cardwell (Michael), *European Union Agricultural Policy and Practice: The New Challenge of Climate Change*, *Environmental Law Review* 13 (2011), 271-295; Cardwell (Michael), Smith (Fiona), *Renegotiation Of The Wto Agreement On Agriculture: Accommodating The New Big Issues*, *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 62, Issue 04, October 2013, 865-898.

cadre de programmes institués, et pour des montants limités aux « coûts supplémentaires et pertes de revenus résultant des engagements contractés »³⁹ ; en d'autres termes, la rémunération du service climatique ou environnemental est en principe interdite par la loi.⁴⁰ Par conséquent, l'objectif environnemental et climatique de la PAC est concurrencé non seulement par les autres enjeux environnementaux et par l'objectif cadre de compétitivité, mais aussi par les règles générales du commerce et de la concurrence.

Il faut encore souligner un dernier facteur d'incertitude. L'efficacité des orientations environnementales et climatiques dépend en grande partie de la volonté de s'engager des agriculteurs, des forestiers ou des propriétaires fonciers. Ce caractère volontaire s'applique avec force pour les paiements verts du premier pilier et pour les aides au développement rural ; toutefois, les paiements de bases sont aussi soumis à une démarche volontaire des agriculteurs.⁴¹ Ce volontariat est à la fois la force du système d'orientation, parce qu'elle induit une certaine motivation, même opportuniste, et la faiblesse du système, puisqu'elle exige le consentement. Or, les aides ne rémunérant pas le service environnemental⁴² mais essentiellement les surcoûts, l'importance de l'enjeu environnemental peut ne pas être suffisamment perçue par les attributaires des aides au développement rural enserrés dans des logiques pragmatiques à court terme, ce qui pourrait les conduire à ne pas s'engager. En outre, dans le domaine des aides du second pilier, la peur des sanctions pourrait jouer contre l'envie de consentir : si le risque de perdre les aides est trop grand⁴³, l'engagement peut être plus appréhendé comme une gêne que comme une aide. La clef réside donc dans le caractère attractif des aides, autant que dans la détermination ou la motivation des exploitants.

Dans ce contexte, la PAC apparaît comme une mécanique dans laquelle les enjeux agro-environnementaux, et parmi ceux-ci la question des pesticides, ne forment qu'une petite partie des intérêts à défendre, restent substantiellement fragiles et n'ont qu'une portée relative. C'est pourquoi, on ne peut parler que de coexistence et qualifier cette coexistence de déséquilibrée au détriment des considérations agro-environnementales.

1.2 Agro-écologisation de la politique agricole française

L'agro-écologie est le nouveau fer de lance de la politique agricole française depuis la loi d'avenir sur l'agriculture de décembre 2014⁴⁴. Même si elle se présente comme le symbole d'une volonté de changement, fondamentalement, elle n'est pas si éloignée des concepts qui l'ont précédé : à l'image de la définition du développement durable ou du concept de multifonctionnalité de l'agriculture, elle vise à relier des considérations économiques, sociales, environnementales et sanitaires : « Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de production

³⁹ RDR, Considérant (22).

⁴⁰ Sur les PSE, v. actes du colloque « L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ? », IODE, Rennes, 25-26 oct. 2012, PUR, à paraître juin 2014.

⁴¹ En la matière, on peut discuter vu l'importance des aides de la PAC dans le revenu des agriculteurs : ont-ils vraiment le choix de ne pas prendre les aides ?

⁴² Sur cette notion, v. Langlais, Alexandra, Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? Réflexions juridiques, Environnement et développement durable, 1er janv. 2013, 32-41 ; Doussan Isabelle, Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement, in La responsabilité environnementale, Cans (dir.), Dalloz, 2009, 125 ; Doussan, Hermon, Production agricole et droit de l'environnement, Lexis Nexis, 2012, 277-282.

⁴³ Procédures, contrôles et exigences trop stricts entraînant sanction la réduction ou la suppression des aides...

⁴⁴ Loi n° 2014-1170, 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JO 14 oct. 2014. Voir par ex., Bodiguel (Luc), Quand le droit agro-environnemental transcende le droit rural. - Réflexions suite à la loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, Droit rural n° 430, Février 2015, dossier 6.

biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire » (ladite « triple performance »)⁴⁵.

La définition législative des systèmes de production agro-écologiques est relativement ouverte : « Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services éco-systémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique. »⁴⁶

Cette définition n'exclue a priori aucune forme d'agriculture : agricultures extensives ou intensives, familiales ou industrielles, biologiques, conventionnelles ou génétiquement modifiées, toutes sont susceptibles de proposer des initiatives dès lors que des pratiques environnementales et sanitaires jugées vertueuses (réduction des intrants ou de la pollution) s'insèrent dans un dispositif économique et social viable et compétitif (réduction des charges ; accès au marché, augmentation de la marge bénéficiaire...). Cette ouverture est d'ailleurs confirmée par les résultats de l'appel à projets « mobilisation collective pour l'agro-écologie » de 2013⁴⁷.

Ce projet agro-écologique pourrait apparaître, au premier abord, relativement ambitieux. Il agit comme un promoteur de procédés innovants, mêlant approches écologiques et pragmatisme économique, comprenant éventuellement des choix en faveur d'alternatives aux pesticides. Cependant, il ne débouche que sur un dispositif juridique d'incitation à la mobilisation collective au travers d'un seul outil, le groupement d'intérêt écologique et économique (GIEE), dont l'intérêt, pour les promoteurs du texte, est l'exemplarité de nouveaux modes de fonctionnement, et, pour les acteurs, une majoration des aides publiques et une dérogation au droit du travail (entraide agricole)⁴⁸. Il n'est dès lors pas certain que la

⁴⁵ Voir par ex. le nouveau « Livre préliminaire du code rural « Objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime », art. L. 1 : « I.-La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : ... - 2° De développer des filières de production et de transformation alliant performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire, capables de relever le double défi de la compétitivité et de la transition écologique, dans un contexte de compétition internationale ».

⁴⁶ Loi n° 2014-1170, art. L. 1.II. Voir aussi par exemple l'appel à candidatures de la région Pays de la Loire, <http://www.draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/Appel-a-projets-pour-la> (consulté le 26 mai 2015) : « L'agro-écologie est une façon de concevoir des systèmes de production qui s'appuient sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. Elle les amplifie de façon à limiter au maximum le recours aux intrants conventionnels (engrais de synthèse, produits phytosanitaires, carburant, eau, etc.), à éviter le gaspillage de ressources naturelles et à limiter les pollutions (nitrates, produits phytosanitaires, ammoniac, etc.). Il s'agit donc d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production tout en maintenant ses capacités de renouvellement, d'une part en accroissant la biodiversité (naturelle, cultivée et élevée), d'autre part en renforçant les régulations biologiques au sein de l'agro-système ».

⁴⁷ Voir les résultats de l'appel à projets « mobilisation collective pour l'agro-écologie » de 2013 : <http://agriculture.gouv.fr/carte-projets-agroecologie> (consulté le 26 mai 2015).

⁴⁸ Art. L. 315-2 c. rur. : « Pour permettre la reconnaissance d'un groupement d'intérêt économique et environnemental, le projet pluriannuel mentionné à l'article L. 315-1 doit : « 1° Associer plusieurs exploitations agricoles sur un territoire cohérent favorisant des synergies ; « 2° Proposer des actions relevant de l'agro-écologie permettant d'améliorer les performances économique, sociale et environnementale de ces exploitations, notamment en favorisant l'innovation technique, organisationnelle ou sociale et l'expérimentation agricoles ; 3° Répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du territoire

dimension opérationnelle du projet agro-écologique soit à la hauteur de l'ambition de changement et de mobilisation des acteurs.

Comme la PAC, la loi d'avenir semble tenter de faire coexister des modèles de manière à insuffler de nouvelles pratiques sans changer radicalement le contexte juridique et sans fixer d'objectifs précis visant à une modification de ces pratiques. De ce fait, là encore, les considérations agro-environnementales, parmi lesquelles se trouve la question de la réduction des pesticides et de leurs alternatives, coexistent avec l'objectif de performance économique au risque de ne prévaloir que si elles conduisent à une réduction de charges. A l'échelle de l'entreprise, cette logique s'entend ; mais à l'échelle des politiques publiques, l'efficacité risque de ne pas être au rendez-vous.

1.3 Perméabilité environnementale du statut du fermage

La prise en compte des considérations environnementales est source de confrontation entre deux « systèmes de protection »⁴⁹. D'un côté se trouve le statut du fermage qui a été conçu pour offrir au preneur une véritable capacité d'action dans un cadre sécurisé au maximum (durée renouvelable de neuf années, limitation des possibilités de reprise, de non-renouvellement et de résiliation à l'initiative du bailleur). D'un autre côté, apparaît depuis les vingt dernières années, un ensemble de droits visant à protéger la biodiversité, la qualité de l'eau, de l'air ou du sol, notamment contre les usages agricoles, certaines règles s'analysant parfois comme une reconnaissance de droits subjectifs au profit de la « nature ».

L'intégration de considérations environnementales dans les pratiques agricoles suppose de mobiliser les deux acteurs principaux du monde agricole : les fermiers ou preneurs qui utilisent environ les 2/3 des terres agricoles et les propriétaires fonciers, bailleurs ou exploitants. Or, les uns comme les autres bénéficient par principe d'une grande liberté du fait du titre dont il bénéficie pour disposer ou user et jouir des terres à vocation agricole. La mobilisation agro-environnementale se confronte donc directement à leurs intérêts et à leurs droits (issus de leur titre juridique sur la terre et les bâtiments).

La liberté d'orientation et d'aménagement du preneur n'est pas explicitement inscrite dans la loi mais elle en constitue l'esprit puisque le statut du fermage a été conçu dans la lignée du principe de la libre entreprise.

Cette liberté résulte d'une construction doctrinale et jurisprudentielle échafaudée sur la base d'une combinaison d'articles du code rural. Elle concerne à la fois les changements d'activités, de moyens culturels et les travaux que le preneur peut effectuer.

Elle est particulièrement étendue. D'une part le preneur est libre de changer d'activité ou d'en ajouter dès lors que les nouvelles activités sont de nature agricole selon l'article L. 311-1 du code rural⁵⁰ ; l'idée, ici, est que le changement d'activité ne doit pas correspondre à un

où sont situées les exploitations agricoles concernées, notamment ceux identifiés dans le plan régional de l'agriculture durable mentionné à l'article L. 111-2-1, en cohérence avec les projets territoriaux de développement local existants ; 4° Prévoir les modalités de regroupement, de diffusion et de réutilisation des résultats obtenus sur les plans économique, environnemental et social. » Voir les actuels appels à candidature pour la reconnaissance des GIEE en région sur <http://agriculture.gouv.fr/Appels-a-projets-GIEE-en-regions> (consulté le 26 mai 2015).

⁴⁹ Réflexions initiées in : Luc Bodiguel, Les clauses environnementales dans le statut du fermage, Environnement et Développement Durable (lexisnexis) août-septembre 2010, Etude 10, 13-20.

⁵⁰ Lorvellec, Droit rural, Masson, 1987, p. 95 : « La liberté d'entreprendre est de principe, tant qu'elle se cantonne à des activités agricoles (...) » ; Hubert Bosse-Platière et al., Droit rural, Lexisnexis, 2013, n°279 et s. ;

changement de destination (agricole) du fonds⁵¹ ou ne doit pas être de nature à compromettre la bonne exploitation dudit fonds⁵². D'autre part, tous les changements de moyens cultureux non prévus au bail, tels que le retournement de parcelles de terres en herbe ou à la mise en herbe de parcelles », sont possibles dès lors que le preneur respecte son obligation d'information du bailleur (L. 411-29). La même procédure d'information s'applique pour « les échanges ou locations de parcelles qui ont pour conséquence d'assurer une meilleure exploitation »⁵³ et pour les assolements en commun (L. 411-39-1)⁵⁴. Enfin, certains travaux non négligeables sont envisageables sans que le bailleur n'ait à donner son consentement ou à être informé (L. 411-73-I)⁵⁵.

Cette liberté du fermier semble d'autant plus forte que le statut du fermage est, à quelques exceptions près, d'ordre public.

Pour Lorvellec, il s'agit d'un ordre public de « protection bilatérale, réciproquement intangible de ce fait »⁵⁶. Le caractère impératif qui traverse le statut du fermage peut ainsi être analysé comme la volonté du législateur de protéger le preneur, locataire de terres agricoles et entrepreneur d'activités agricoles, considéré comme la partie la plus faible, contre les abus de pouvoirs éventuels du propriétaire⁵⁷.

L'article L. 415-12 du code rural l'affirme sans ambiguïté : « *Toute disposition des baux, restrictive des droits stipulés par le présent titre est réputée non écrite* ». Il s'agit d'une application spéciale du principe rappelé par le Professeur Fages selon lequel « Si les parties, profitant du principe de liberté contractuelle, ont la possibilité de déterminer comme elles le souhaitent le contenu de leur contrat, elles ne peuvent néanmoins déroger à certaines valeurs et règles impératives »⁵⁸. En application de ces principes, le législateur a reconnu d'ordre

Didier Krajewski, Droit rural, 2009, Defrénois, n°181 et s ; Véronique Barabe-Bouchard et Marc Herail, Droit rural, Ellipses, 2011, n°389 et s.

⁵¹ Voir art. 1728 et 1729 c. civ et L. 411-27 c. rur. (qui renvoie aux art. 1766 et 1767 c. civ.). Sur clauses d'interdiction d'activités commerciales, v. Cass. Civ. 3, 14 mai 1997, n° 95-14.377.

⁵² CA Nancy, 2e ch. civ., 15 mai 2014 : JurisData n° 2014-011908:remplacement de la production laitière par une production céréalière.

⁵³ Art. L. 411-39 c ; rur. En ce domaine, rappelons la récente décision de justice - 3e Civ., 9 juillet 2014, pourvoi n° 13-17881 (rejet), à paraître au bulletin – qui, conformément à sa jurisprudence (3e Civ., 23 mai 2012, n° 11-14626), applique strictement l'article L. 411-31, II-3 c. rur., en rappelant que, pour obtenir la résiliation du bail pour défaut d'information concernant les échanges en jouissance de parcelles prises à bail, le bailleur doit démontrer l'existence d'un préjudice (ce qui n'était pas le cas en l'espèce).

⁵⁴ Art. L. 411-39-1 c. rur.

⁵⁵ Art. L. 411-73 I c. rur. : « Les travaux d'améliorations, non prévus par une clause du bail, ne peuvent être exécutés qu'en observant, selon le cas, l'une des procédures suivantes : 1. Peuvent être exécutés sans l'accord préalable du bailleur : les travaux dispensés (...) relative à l'amélioration de l'habitat et les textes pris pour son application ; les travaux figurant sur une liste établie par décision administrative (...) en ce qui concerne l'amélioration des bâtiments d'exploitation existants, à l'installation de l'eau et de l'électricité dans ceux-ci, à la protection du cheptel vif dans les conditions de salubrité et à la conservation des récoltes et des éléments fertilisants organiques et, en ce qui concerne les ouvrages incorporés au sol, à la participation à des opérations collectives d'assainissement, de drainage et d'irrigation, ainsi qu'aux travaux techniques assurant une meilleure productivité des sols sans changer leur destination naturelle ; tous travaux, autres que ceux concernant les productions hors sol ainsi que les plantations, dont la période d'amortissement (...). »

⁵⁶ Lorvellec, *op.cit.*, p. 75 : l'ordre public du statut du fermage ne serait pas de direction « car les intérêts collectifs de l'économie ne sont pas en cause... ».

⁵⁷ Il s'agit alors d'un ordre public de protection sociale au même titre que nombre de dispositions dans les différents baux (habitation, commerciaux) ou en droit de la consommation. La conséquence - rappelons-le - devrait être que dans le domaine du statut du fermage, seule la partie la plus faible peut invoquer la nullité. Encore faudrait-il vérifier disposition par disposition les différentes interprétations des juges...

⁵⁸ B. Fages, Droit des obligations : LGDJ, Paris, 2007, n° 200. Voir les articles 6 et 1133 du Code civil. Notons que la violation de ces règles peut avoir un effet variable : la violation d'une disposition d'ordre public politique

public la majorité des dispositions relatives au statut du fermage.⁵⁹ Certaines prérogatives du preneur liées à sa liberté d'orientation ont été protégées à ce titre : sur la base de l'article L. 411-29 du code rural, les tribunaux ont ainsi validé l'opposition du preneur à une clause lui interdisant l'abandon de la production laitière⁶⁰ ou l'épandage de boues d'épuration⁶¹.

Dans ce contexte, a émergé l'idée d'autoriser la conclusion de certaines clauses environnementales dans le contrat de bail rural. Afin de dépasser les hypothétiques obstacles juridiques liés au caractère d'ordre public du statut du fermage et de la liberté d'orientation du fermier, il a été décidé de procéder par voie législative⁶².

Retouché en 2010⁶³, le dispositif permettant d'inclure dans les baux ruraux des clauses visant au respect par le preneur de pratiques culturales a été une nouvelle fois remodelé par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) de 2014⁶⁴. Désormais, les clauses environnementales du bail soumis au statut du fermage peuvent porter non seulement sur des pratiques – « ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion » mais aussi sur des obligations de maintien d'infrastructures écologiques.⁶⁵

Cet élargissement des possibilités d'insérer des clauses environnementales, n'a cependant aucun effet sur les enjeux pesticides. La notion de « maintien des infrastructures » n'apporte rien en la matière. De même, la réforme du décret relatif aux pratiques visées à l'article L. 411-27 du code rural⁶⁶ réalisée à la suite de la LAAAF, n'innove pas en ce domaine : si la

ou familial ou économique de direction conduit à la nullité absolue du contrat alors que s'il s'agit d'un ordre public de protection, la nullité n'est que relative.

⁵⁹ Il est ainsi impossible de modifier les dispositions pour lesquelles l'ordre public est expressément rappelé : champ d'application du statut du fermage (art. L. 411-1), interdiction des cessions de baux (art. L. 411-35), autorisation de l'apport de son « droit au bail » à une société (art. L. 411-38 ; joue aussi pour L. 411-37 sur mise à disposition). De même il n'est pas concevable de prévoir une clause contraire dans le domaine des indemnités au preneur sortant (art. L. 411-69 à 78) pour lesquelles « Sont réputées non écrites toutes clauses ou conventions ayant pour effet de supprimer ou de restreindre les droits conférés au preneur sortant ou au bailleur par les dispositions précédentes » (art. L. 411-77). Enfin, l'insertion de clauses conduisant à remettre en cause les dispositions relatives à la durée du bail (art. L. 411-5), à la fixation du prix du bail (art. L. 411-14), aux motifs de demande de résiliation du bail par le propriétaire (L. 411-31), au droit au renouvellement du bail du preneur (art. L. 411-46) et à l'opposition du bailleur au renouvellement du bail (art. L. 411-53), ne peut pas être validée par le juge car le législateur a pris soin d'utiliser la formule « nonobstant toute clause ou convention contraire » qui suggère que même si une clause contraire est stipulée, elle devra être considérée comme nulle par le juge si cette nullité est demandée.

⁶⁰ Civ.3, 1^{er} avril 1998, Bull civ. n° 80.

⁶¹ CA Bourges, 2 mai 2003, RDrur 2003, 589.

⁶² Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. Nous verrons ultérieurement que nous ne sommes pas d'accord avec cette perception.

⁶³ Loi n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2).

⁶⁴ Loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. Voir Luc Bodiguel, Quand le droit agro-environnemental transcende le droit rural, *op. cit.*.

⁶⁵ Article L. 411-27 c. rur. Voir aussi l'article R411-9-11-2 qui propose une liste non exhaustive des infrastructures écologiques.

⁶⁶ Décret n° 2015-591 du 1er juin 2015 relatif aux clauses visant au respect de pratiques environnementales pouvant être incluses dans les baux ruraux, codifié aux art. R. 411-9-11-1 à R. 411-9-11-3 c. rur. Art. R. 411-9-11-1 c. rur. : « Les clauses pouvant être incluses dans les baux ruraux dans les cas prévus aux troisième à sixième alinéas de l'article L. 411-27 portent sur les pratiques culturales suivantes : 1° Le non-retournement des prairies ; 2° La création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ; 3° Les modalités de récolte ; 4° L'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ; 5° La mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle ; 6° La limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ; 7° La limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ; 8° La couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes ; 9° L'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ; 10° L'interdiction de l'irrigation,

limitation ou l'interdiction des pesticides reste envisagée (pratique 7), le développement d'alternatives aux pesticides ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique. Or cette liste de pratique semble exhaustive (formulation impliquant le caractère limitatif de la liste).

Conclusion

Au regard de ces développements, trois constats s'imposent :

- 1) Si le processus d'intégration de l'environnement a été enclenché tant dans la politique agricole commune de l'UE (versus aides publiques), que dans la politique agricole française (agro-écologie) et dans le droit français de l'exploitation agricole (bail rural), du point de vue juridique, il reste parcellaire et peu convainquant en termes d'efficacité et de portée.
- 2) Les pesticides font partie des considérations environnementales touchées par ce processus d'intégration. Cependant, ils sont rarement ciblés et lorsqu'ils le sont, ils sont en concurrence avec les autres enjeux environnementaux et la recherche de compétitivité.
- 3) La question des alternatives n'apparaît pas explicitement ; les dispositions spéciales, quand elles existent, sont centrées sur la question de la réduction des phytosanitaires.

Dans ce contexte, il faut se demander comment améliorer la prise en considération des alternatives aux pesticides.

2. Demain : de l'altération au changement de modèle

Comme nous l'avons montré en introduction, le modèle juridique de l'exploitation et de l'exploitant agricole, défendu par le droit de l'exploitation, n'est ni homogène, ni intangible, ni intouchable. Il ne l'a sans doute jamais été. Il a toujours été pensé comme un droit au carrefour d'intérêts divergents parmi lesquels la liberté d'exploitation conservait la primauté sans qu'elle ne soit jamais absolue. On peut même penser qu'il pourrait vaciller, voire être remplacé et être porté par un nouveau paradigme, d'essence holistique. Tel aurait pu être le cas en 1999 avec la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture⁶⁷. Telle est aujourd'hui la question avec l'avènement de l'agro-écologie⁶⁸.

Nous prospecterons⁶⁹ suivant deux voies complémentaires. La première vise l'altération du modèle juridique existant, l'idée étant d'envisager les modalités d'une accélération de l'intégration des enjeux environnementaux dans la plupart des branches du droit de l'exploitation agricole. La seconde passe par des modifications beaucoup plus significatives, peut-être radicales, de ce modèle, en agissant directement sur les fondements juridiques du champ d'application du droit de l'exploitation agricole.

du drainage et de toutes formes d'assainissement ; 11° Les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau ; 12° La diversification de l'assolement ; 13° La création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ; 14° Les techniques de travail du sol ; 15° La conduite de cultures ou d'élevage suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique ; 16° Les pratiques associant agriculture et forêt, notamment l'agroforesterie. »

⁶⁷ Loi n° 99/574, 9/07/1999 d'orientation agricole.

⁶⁸ Loi n° 2014-1170.

⁶⁹ Il s'agit bien de prospection. Il existe certainement d'autres voies et il s'agit ici de tracer les premiers sillons de deux d'entre elles. Ne sont par exemple pas étudiées les voies qui remettraient en cause l'existence même d'un droit rural ou qui prôneraient l'émergence d'un droit du développement durable.

L'hypothèse est alors la suivante : en altérant ou modifiant le modèle juridique de l'exploitation agricole suivant une logique environnementale plus systématique, le droit pourrait être plus favorable aux modes d'exploitation privilégiant l'abaissement du niveau d'intrants et l'alternative aux traitements phytosanitaires conventionnels.

2.1 Les altérations envisageables

La première voie revient à systématiser le processus d'intégration en modifiant chaque règle aussi infime qu'elle soit pour faire de l'environnement une priorité dans le domaine agricole.

Cette perspective bouscule radicalement le droit de l'exploitation, en premier lieu le statut du fermage. Il ne s'agirait plus alors de savoir quelles clauses environnementales peuvent être insérées mais de reconcevoir les principes même qui font obstacles à l'expression d'engagements agro-écologiques au sein des baux ruraux, à savoir la liberté du fermier et la bonne exploitation du fonds, afin de généraliser de telles clauses. Pourrait aussi faire l'objet d'une radicalisation le droit des sociétés d'aménagement et d'établissement rural (SAFER) qui pourraient donner la priorité systématique aux projets agro-écologiques lors de l'attribution des exploitations préemptées, acquises ou dont la cession est opérée par l'intermédiaire de la SAFER. Le contrôle des structures pourrait aussi être réformé de façon à donner priorité aux installations, concentrations, agrandissements, vente de parts sociales lorsqu'elles aboutissent au développement de projets agro-écologiques. Suivant la même logique, d'autres éléments de radicalisation pourraient concerner le droit fiscal ou social agricole, dont les avantages pourraient être systématiquement liés à des pratiques agro-écologiques. Notons qu'il serait aussi opportun d'envisager une réforme des règles d'aménagement foncier rural qui a un impact direct sur les exploitations agricoles (Livre 1 titre II du code rural).

Ici, à des fins d'illustration et sans souci d'exhaustivité, nous limiterons nos propos aux éléments les plus marquants du droit français de l'exploitation : baux ruraux, SAFER et contrôle des structures.

Nous ne proposerons pas de réforme de la PAC dans cette partie. A notre avis, ce serait redondant avec le verdissement progressif dont elle a bénéficié depuis 1992, conforme à la logique d'intégration. En ce domaine, il semble plus opportun d'envisager une posture plus radicale (voir partie suivante).

2.1.1) Baux ruraux

Sur le plan conceptuel, comme pour la propriété autrefois⁷⁰, la levée de l'obstacle passe par un changement de paradigme : il faut considérer que le bail rural n'a pas qu'une fonction immobilière (l'assise de l'exploitation) et économique (le développement de l'activité), mais a aussi une fonction environnementale.

⁷⁰ La fonction environnementale de la propriété, au même titre que sa fonction sociale (Duguit, La propriété fonction sociale, *in* Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, La Mémoire du droit, 1999, 6^e conférence ; Constitution italienne, article 42 et suivants), ne fait désormais plus de doute. L'accumulation des règles de police environnementale le démontre (Benoît Grimonprez, La fonction environnementale de la propriété, RTD Civ. 2015/3, p. 539). Au niveau international, la fonction écologique de la propriété a pu être officiellement reconnue (Costa Rica grâce aux décisions successives de la Cour constitutionnelle et son concept de « propriété-fonction-écologique » et la Colombie avec l'article 58 al.2 de sa Constitution du 4 juillet 1991).

Ce n'est pas une surprise totale car depuis longtemps, on sait que la liberté du fermier n'est pas intangible et qu'elle n'est pas totalement étanche à d'autres considérations.

Ainsi, avant même que les enjeux environnementaux pénètrent le statut du fermage, la liberté d'orientation des activités, ainsi que celle de réaliser d'importants travaux étaient et sont toujours juridiquement limités. D'une part, le juge a pu valider certaines clauses d'interdiction de changement d'affectation en raison du caractère spécifique des activités en cause et des aménagements et investissements nécessaires à leur développement⁷¹. D'autre part, les intérêts du bailleur ont aussi pu influencer sur la liberté du preneur. Ainsi, l'actuel article L. 411-73 du code rural pose le principe de l'accord du bailleur pour la plupart des travaux d'envergure : plantations, constructions de bâtiments destinés à une production hors sol, travaux réalisés dans le cadre de la production, de la commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, construction d'un bâtiment d'habitation sur un bien compris dans le bail ; et « tous les autres travaux d'amélioration ». Dans le même ordre d'idée, il faut rappeler la stricte obligation d'information pesant sur le preneur⁷² et la faculté d'opposition qui en découle au profit du bailleur dans le cas de certains aménagements fonciers (art. L. 411-29 et 39-1 c. rur.) ou travaux (L. 411-73-I-1 c. rur.). Cette faculté s'exprime par la saisine du tribunal paritaire des baux ruraux où le bailleur doit démontrer qu'il existe « un risque de » ou « une » dégradation du fonds consécutif/ve à la modification opérée par le preneur (art. L. 411-29)⁷³.

Comme le « caractère spécifique des activités en cause » ou « les intérêts du bailleur » sus-décrites, les considérations environnementales ont progressivement intégrées le bail rural au point que nous pensons possible d'affirmer aujourd'hui qu'il existe une véritable fonction environnementale du bail rural. Ce processus est le fruit de la loi et du règlement. On pourrait d'ailleurs facilement transposer au bail rural ce que disait Benoît Grimonprez au sujet de la fonction environnementale de la propriété : « « Le fait est que c'est par la voie réglementaire et administrative que s'est inscrit le droit de l'environnement dans le paysage juridique. »⁷⁴

Elle s'est sans doute d'abord inconsciemment exprimée par le droit de regard et de blocage accordé au propriétaire lorsque son preneur souhaite « réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes, faire disparaître, dans les limites du fonds loué, les talus, haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent »⁷⁵. En ce domaine, le fermier ne pourra agir qu'en cas d'accord du bailleur ou d'action en justice durant laquelle il aura pu démontrer que « ces opérations ont pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation ». Ici, la dimension environnementale n'est peut être pas si explicite mais il s'agit bien de limiter les opérations conduisant à éviter les opérations de remembrement, sources de destructions des

⁷¹ CA Bordeaux, 2e ch., 16 nov. 1989 : usage exclusif d'un centre équestre ; Cass. Soc., 11 mars 1965, Bulletin civil 1965 IV n°220 : usage de vergers.

⁷² Un arrêt récent mérite d'être mentionné en ce qu'il montre que le preneur ne peut pas en faire à sa guise (Cour de cassation, civ. 3, 5 novembre 2014, pourvoi 13-24503). Ainsi a-t-il considéré que la mise en herbe de deux parcelles louées d'une superficie totale de 4 ha 75 a 50 ca pour en faire des pâtures et enclos pour chevaux sans l'accord du propriétaire impliquait nécessairement le respect de la procédure d'information prévue à l'article L. 411-29 c. rur. Le moyen invoqué par le demandeur au pourvoi suivant lequel l'article L. 411-29 ne s'appliquerait pas aux prairies, nécessairement temporaires selon la réglementation communautaire, est jugé inopérant au regard du caractère d'ordre public de l'article L. 411-29.

⁷³ Voir par ex. arrêt précité sur L. 411-29 : Cour de cassation, civ. 3, 5 novembre 2014, pourvoi 13-24503.

⁷⁴ Benoît Grimonprez, La fonction environnementale de la propriété, *op. cit.* : l'auteur ajoute « L'interventionnisme étatique a entraîné de multiples atteintes aux droits des propriétaires, intimés de ne plus bâtir, de ne plus arracher, de ne plus puiser, sauf autorisation spéciale délivrée par le Prince ».

⁷⁵ Art. L. 411-28 c. rur.

éléments naturels de structuration du paysage générateurs de fonctions écosystémiques (biodiversité, écoulement et filtrage des eaux, protection contre l'érosion...).

La fonction environnementale du bail rural a ensuite explicitement émergée à l'occasion des actions de certains bailleurs en résiliation de baux en raison des gels de terre réalisés par leur preneur en application de la politique agricole commune⁷⁶. Les tribunaux⁷⁷, puis le législateur ont rendu impossible ce type de demande. Désormais, « le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée par le bailleur en application du présent article » (art. L. 411-27, al. 2 c. rur.)⁷⁸.

Elle a aussi pris expressément corps avec les clauses environnementales de l'article L. 411-27 al 3 du code rural dont nous avons déjà parlé.

Cette fonction émerge aussi plus spécifiquement, sous les coups de boutoir du droit de l'environnement, lorsque le preneur est contraint par des prescriptions ou interdictions en raison de sa localisation dans des zones sensibles du point de vue environnemental sont concernées (Natura 2000, Parc naturels...). Citons par exemple les différentes zones protégées au titre de la gestion de la ressource en eau, telle les zones stratégiques de gestion de l'eau (zones humides de l'article L. 211-12 V-bis c. env.) ou les aires d'alimentation de captages d'eau potable (L. 211-3 II-7° c. env.).

Ces exemples, bien connus des spécialistes de la matière, montrent comment le législateur entend se servir alternativement du propriétaire ou du fermier pour promouvoir la défense des éléments naturels constituant l'exploitation agricole ou des pratiques agricoles plus respectueuses des écosystèmes. En ce sens, la fonction environnementale du bail rural est déjà une réalité, ce qui ouvre la porte à une approche plus souple et renouvelée de la liberté d'orientation et d'aménagement du preneur.

Encore faut-il lever la peur ou les *a priori* concernant l'ordre public du statut du fermage car, à en croire la doctrine, la liberté d'orientation du preneur serait strictement protégée à ce titre. Nous sommes d'accord sur le fond mais pas sur les effets que l'on y a attachés par lesquels la liberté du fermier ne pourrait être interprétée qu'au regard d'une exploitation réduite à une fonction de production et de productivité conduisant à la rendre hermétique aux enjeux environnementaux. Pour soutenir notre thèse, nous souhaiterions reprendre quelques uns des arguments que nous avons tenté de développer en 2011 dans une première publication sur les clauses environnementales du bail⁷⁹.

L'article L. 411-27 du code rural interdit de fonder une demande en résiliation sur l'exercice de pratiques respectueuses de l'environnement : « Le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée par le bailleur en application du présent article. »

⁷⁶ V. par ex, Luc Bodiguel et Michael Cardwell, Évolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée (Approche comparative Union européenne/Grande Bretagne/France), Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 490, juillet-août 2005, 456-466.

⁷⁷ CA Angers, 20 mars 1997 : RD rur. 1998, comm. 259 : la jachère est considérée comme un moyen cultural. - V. plus récemment : CA Dijon, 11 avr. 2006 : JurisData n° 2006-299571.

⁷⁸ Article L. 411-27 c. rur. modifié par la loi d'orientation 99/574 et dernièrement par la loi d'avenir n° 2014-1170 du 13 octobre 2014.

⁷⁹ Bodiguel (Luc), Les clauses environnementales dans le statut du fermage, *op. cit.* .

Cette perspective semble interdire toute action en résiliation, ce qui est a priori favorable à l'environnement (mais cela reste à démontrer selon les situations), mais peut être défavorable à l'exploitation et/ou au propriétaire. Ce serait ce que l'on peut qualifier d'effet à rebours de la protection agroenvironnementale. Selon nous, contrairement à ce que pourrait laisser penser une lecture trop littérale de l'article L. 411-27, alinéa 2, que le preneur ait ou non des pratiques environnementales, le bailleur bénéficie des mêmes droits. Autrement dit, la rédaction de l'article L. 411-27, alinéa 2 ne devrait pas empêcher systématiquement le bailleur d'agir en résiliation dès lors que ce dernier démontre l'existence d'agissements de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds qui peuvent éventuellement être liés à une pratique environnementale. (L. 411-31-I-2 c. rur.). De même, ce n'est pas parce qu'un preneur a des pratiques respectueuses de l'environnement que, théoriquement au moins, le bailleur ne peut pas demander une indemnisation pour dégradation du fond dès lors qu'il en apporte la preuve (L. 411-72).

A notre avis, en contraignant le juge à ne plus considérer une pratique environnementale en soi comme un agissement éventuellement de nature à compromettre la destination du fonds ou comme une source de dégradation, le législateur a plus modifié l'esprit de la loi que les droits du bailleur. Il faudrait lire l'article L. 411-27 du code rural avec souplesse et accepter que nous ne sommes pas en face d'un ordre public absolu : le seul fait d'avoir une pratique environnementale ne constitue pas en soi un agissement de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds ; pour autant, rien ne dit que ces derniers n'existent pas et qu'une demande en résiliation ne puisse aboutir.

Cette perspective est intéressante en ce qu'elle situe l'ordre public au carrefour de considérations que certains considèrent par nature antagonistes alors qu'il faut chercher à les concilier : d'un côté la défense des écosystèmes naturels ; de l'autre la productivité agricole. En ce sens, l'idée d'ordre public n'est plus le rempart dressé par le Prince contre les abus du productivisme, mais le moyen de considérer la complexité de ce qui fait une exploitation agricole, dans ses dimensions productives, écologiques et socio-territoriales. Plus concrètement elle invite à complexifier la notion de bonne exploitation du fonds ou de dégradation du fonds pour y intégrer toutes les dimensions productives, écologiques et socio-territoriales de l'activité agricole.

Pourrait-on en déduire que des clauses visant non pas à réduire le champ des activités possibles mais leurs modalités, pourraient être reconnues par le juge ?

À notre avis, ces restrictions seraient beaucoup moins fortes que celles interdisant de pratiquer d'autres productions. En outre il ne s'agit pas de diminuer le choix des activités mais les modalités agronomiques ou les conditions d'utilisation ou d'exploitation des terres et des bâtiments. Par conséquent, dès lors que le preneur ne pourra pas démontrer que la clause est contraire à l'une des libertés spécifiques qui lui sont reconnues, le juge devrait reconnaître la clause environnementale.

Cette idée est renforcée par l'argument développé préalablement selon lequel l'esprit de la loi de 1945 a été transformé pour intégrer la fonction environnementale du bail rural. Si jamais cette interprétation prenait corps dans les tribunaux paritaires des baux ruraux, il faudra alors s'interroger sur la valorisation financière de ces clauses, ce qui conduira à s'interroger notamment sur la portée de l'article L. 411-12 du code rural selon lequel « le fermage ne peut comprendre, en sus du prix calculé comme indiqué à l'article L. 411-11, aucune redevance ou service de quelque nature que ce soit ».

Aujourd'hui, la difficulté vient donc moins de l'impossibilité théorique d'inclure des clauses environnementales dans tous les baux soumis au statut du fermage et sans texte spécifique que du fait que le législateur a institué la possibilité d'inclure de telles clauses dans certaines

situations uniquement. Le fait d'avoir limité cette potentialité pourrait laisser penser que hors de l'article L. 411-27, alinéa 3, il n'existe point de salut pour les clauses environnementales. Heureusement que l'interprétation a contrario n'est pas toujours un fondement raisonnable... Le juge nous le dira s'il en a l'occasion, remettant éventuellement en cause l'intérêt de cette disposition.

Pour sortir de ces ambiguïtés, nous proposons de supprimer les dispositions relatives aux clauses environnementales et de réfléchir à une disposition permettant au juge de fonder ses décisions relatives à la bonne exploitation du fonds, à la destruction du fonds ou encore au changement de destination du fonds sur une approche complexe de l'exploitation tenant compte de sa fonction environnementale.

2.1.2) SAFER et contrôle des structures

L'altération du modèle juridique agricole par la réforme des règles relatives aux SAFER et au contrôle des structures impliquerait d'autres réformes, notamment celle du schéma directeur régional des exploitations agricoles (article L312-1 c. rur.) et du plan régional de l'agriculture durable (article L. 111-2-1 c. rur.). Nous nous limiterons ici aux dispositions principales spécifiques aux SAFER et au contrôle des structures.

Les SAFER

L'article L. 141-1 du code rural, tel qu'il résulte de la LAAF de 2014, a déjà intégré les enjeux environnementaux. Elles « œuvrent prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers » ; elles « concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique » ; elles « contribuent au développement durable des territoires ruraux ». Toutefois, dans le domaine agricole, les critères d'action restent économiques et agronomiques : maintenir des exploitations d'une « dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles » et améliorer « la répartition parcellaire des exploitations » (art. L. 141-1 II c. rur.).

Dans ce contexte, comment radicaliser l'intégration environnementale dans le code rural ?

L'une des solutions pourrait être de modifier l'article L. 141-1 II du code rural en y intégrant un critère environnemental, qui devra être repris dans chaque schéma directeur régional des exploitations agricoles. On pourrait alors proposer la formulation suivante (propositions soulignées) :

<<I.-Des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent être constituées pour remplir les missions suivantes :

1° Elles œuvrent prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers. Leurs interventions visent à favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci développent une agriculture respectueuse de l'environnement, atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations. Ces interventions concourent obligatoirement à la diminution et au remplacement des traitements phytosanitaires conventionnels, au maintien des infrastructures vertes des exploitations, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre et à l'amélioration de la qualité des eaux ~~à la diversité des systèmes de production, notamment ceux permettant de combiner les performances économique,~~

~~sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture biologique au sens de l'article L. 641-13 ;>>~~

Nous proposons une autre modification de l'article L. 141-1 III du code rural (propositions soulignées) :

<<III.-1° Le choix de l'attributaire se fait au regard des missions mentionnées au I. L'attributaire sera obligatoirement ~~peut être~~ tenu au respect d'un cahier des charges comprenant au minimum la liste des engagements environnementaux.>>

Cette formulation à parfaire a l'intérêt d'être précise et de donner aux Préfets des directions claires à intégrer dans leur schéma directeur régional des exploitations agricoles. Il permet d'encadrer strictement les modalités d'action des SAFER (L. 141-1 II c. rur.⁸⁰) et les réattributions des exploitations (L. 141-1 III c. rur.⁸¹) en les subordonnant à une amélioration environnementale concrète. Sur cette base, les SAFER devront développer des cahiers des charges (ceux mentionnés à l'article L. 141-1 III c. rur.).

Cette perspective permettrait peut être de redorer le blason de certaines SAFER et d'adoucir certaines polémiques concernant leur monopole et leurs modalités d'intervention. L'intégration systématique des enjeux concrets de protection de l'environnement et de promotion d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement lui offrirait une mission de service public plus claire et plus contrôlable. D'ailleurs, pour les contraindre à une action résolument environnementale, il serait sans doute aussi opportun d'agir sur sa composition en modifiant l'article L. 141-6 du code rural de manière à intégrer à parité des personnes dont la fonction ou la mission est de protéger l'environnement.

Le contrôle des structures

Comme pour le point précédent, nous nous en tiendrons aux règles les plus importantes, l'ensemble du dispositif devant être analysé pour envisager d'autres modifications ou les effets indésirables.

Dans cette optique, l'intégration systématique de l'environnement dans la politique française des structures agricoles passe par la modification du principal article du code rural en ce domaine : l'article L. 331-1 dernièrement modifié par la LAAF de 2014 (propositions soulignées). Mentionnons que la modification de l'alinéa 2 rend inutile l'actuel alinéa 5.

⁸⁰ Art. L. 141-1 II c. rur. : « Pour la réalisation des missions définies au I, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent : 1° Acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ; 2° Se substituer un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés, soit par une promesse unilatérale de vente, soit par une promesse synallagmatique de vente, portant sur les biens visés au 1°, dès lors que la substitution intervient dans un délai maximal de six mois à compter du jour où ladite promesse a acquis date certaine et, au plus tard, au jour de l'acte authentique réalisant ou constatant la vente ; 3° Acquérir des actions ou parts de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole notamment, par dérogation à l'article L. 322-1, la totalité ou une partie des parts de groupements fonciers agricoles ou de groupements fonciers ruraux ; 4° Se livrer ou prêter leur concours, en vertu d'un mandat écrit, à des opérations immobilières portant sur les biens d'autrui et relatives au louage régi par le livre IV (nouveau). »

⁸¹ ⁸¹ Art. L. 141-1 III c. rur. : « 1° Le choix de l'attributaire se fait au regard des missions mentionnées au I. L'attributaire peut être tenu au respect d'un cahier des charges. En cas de substitution, le cahier des charges mentionné à l'alinéa précédent comporte l'engagement du maintien pendant un délai minimal de dix ans de l'usage agricole ou forestier des biens attribués et soumet, pendant ce même délai, toute opération de cession à titre onéreux en propriété ou en jouissance du bien attribué à l'accord préalable de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural. En cas de non-respect de ces engagements pris dans le cadre d'un cahier des charges, l'attributaire est tenu de délaisser le bien, si la société d'aménagement foncier et d'établissement rural le demande, au prix fixé par le cahier des charges ou, à défaut, par le juge de l'expropriation ; (...) »

<<Le contrôle des structures des exploitations agricoles s'applique à la mise en valeur des terres agricoles ou des ateliers de production hors sol au sein d'une exploitation agricole, quels que soient la forme ou le mode d'organisation juridique de celle-ci et le titre en vertu duquel la mise en valeur est assurée.

Les objectifs principaux L'objectif principal du contrôle des structures sont est : 1. de favoriser l'installation d'agriculteurs, y compris ceux engagés dans une démarche d'installation progressive ; 2. de favoriser les agriculteurs dont le système d'exploitation est fondé sur la diminution et le remplacement des traitements phytosanitaires conventionnels, le maintien des infrastructures vertes des exploitations, la diminution des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration de la qualité des eaux.

Ce contrôle a aussi pour objectifs de :

1° Consolider ou maintenir les exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre ou de conserver une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ;

~~2° Promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique au sens de l'article L. 641-13, ainsi que leur pérennisation ;~~

2°3° Maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée, notamment en limitant les agrandissements et les concentrations d'exploitations au bénéfice, direct ou indirect, d'une même personne physique ou morale excessifs au regard des critères précisés par le schéma directeur régional des exploitations agricoles.

Ces exemples de modification du statut du fermage, des SAFER et du contrôle des structures montrent qu'il est théoriquement possible d'altérer le modèle juridique d'exploitation agricole en systématisant le rappel aux exigences agro-environnementales et en modifiant le contenu de concepts clefs, pour l'essentiel interprétés au regard des modèles agricoles des années soixante.

2.2 Le choix de la radicalité : un nouveau modèle d'exploitation

L'altération du modèle par l'accélération du processus d'intégration environnementale dans le droit de l'exploitation agricole n'est pas la seule voie possible. Une autre approche, en tout ou partie complémentaire à la première, est envisageable. Il ne s'agit plus d'agir sur le contenu des règles, de les « agro-écologiser », mais de toucher au cœur des régimes juridiques, à ce qui en déclenche l'application ; autrement dit aux modèles juridiques qui déterminent l'application des droits spéciaux applicables à l'agriculture.

En droit rural français, comme pour la politique agricole commune, le déclencheur de droit est la définition d'activité agricole. Il faudrait donc s'interroger sur l'opportunité de circonscrire cette notion clef de manière à réserver l'application du droit spécial aux activités agro-écologiques.

Pourrait-on imaginer en France, que l'activité agricole soit définie comme la « maîtrise et l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle, résultant de la mise en œuvre de pratiques agro-écologiques » (modification de l'article L. 311-1 c. rur.) ? Pourrait-on imaginer

dans l'Union européenne, que l'activité agricole soit définie comme « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, suivant des méthodes agro-écologiques » (modification de l'art. 4 du Règlement 1307/2013) ? Finalement, pourrait-on imaginer que l'activité agricole disparaisse des champs des droits pour laisser place à celle d'« activité agro-écologique », nouvelle qualification juridique dont dépendrait l'attribution du « droit spécial agro-écologique » ?

Pour la PAC, cette redéfinition de l'activité agricole pourrait être associée à une autre réforme, mainte fois annoncée ou souhaitée : la disparition du premier pilier. A notre connaissance, la Commission européenne avait ce projet pour 2013 mais ce projet ne pouvait pas passer auprès des Etats membres. Cette révolution verte de la PAC offrirait pourtant une clarté nouvelle : la conditionnalité disparaîtrait avec les paiements de base et les paiements dits écologiques du premier pilier. Seules les mesures à vocation socio-économique (transmission-installation, projets agricoles collectifs ruraux ou urbains), ainsi que les mesures d'investissement et de compensation pour des pratiques agro-environnementales ou agro-forestières pourraient être conservées. On pourrait alors parler de la « PAD », la politique agricole durable de l'UE.

Cette réorientation du champ d'application pose une difficulté sémantique majeure : comment définir cette activité ou ces pratiques agro-écologiques ?

Si nous focalisons notre attention sur le terme utilisé, l'agro-écologie, nous nous retrouvons dans le champ des luttes sociales puisque l'agro-écologie s'inscrit originellement⁸² dans une dimension militante et sociale⁸³, celle de la rupture nécessaire avec le modèle agro-industriel.

Pour le professeur Miquel Altieri, l'agro-écologie est « une science qui conçoit des systèmes agricoles productifs et durables » et qui, pour cela, « fait dialoguer les pratiques agricoles traditionnelles, employées depuis des centaines d'années par les paysans, et les connaissances modernes en agronomie, écologie et sciences sociales. ». Pour lui, l'agro-écologie s'oppose au modèle dominant de l'agriculture, conventionnelle, OGM ou bio, privilégiant les cultures et élevages spécialisés et intensifs, caractérisés par l'apport d'intrants, pesticides et engrais. Ce système repose en effet sur cinq grands principes. Le premier principe est celui de la diversification : « nous ne croyons pas à la monoculture, mais plutôt à la combinaison de divers types de cultures et d'élevages au sein d'une même exploitation, voire d'une même parcelle », dit-il. Le second principe porte sur le recyclage : « Tout ce qu'on produit dans une ferme devrait être au moins en partie réutilisable. » La protection du sol par l'apport de matière organique à l'aide de méthodes naturelles constitue le troisième principe. Le quatrième est un principe de limitation des « pertes d'eau, de sol, d'énergie lumineuse et de

⁸² Pour une brève approche historique du concept, voir Schaller (2013) L'agroécologie : des définitions variées, des principes communs. Centre d'Etudes et de Prospective, Ministère de l'agriculture, Analyse n°59 : « Le terme «agroécologie» a été utilisé pour la première fois dans les années 1930, par Bensin, un agronome russe, pour désigner initialement l'utilisation de méthodes écologiques au service de la recherche sur les plantes commerciales. En 1965, l'écologue et zootechnicien allemand Tischler publia ce qui est sans doute le premier livre intitulé « agroécologie... » (p.1).

⁸³ Cette approche est portée par des mouvements sociaux internationaux tels que Via Campesina (<http://viacampesina.org/fr/>, consulté le 16 fevr. 2016.) depuis déjà longtemps, ou nationaux telle la fondation Pierre Rabhi (<http://www.fondationpierrerabhi.org/l-agroecologie.php>, consulté le 16 fevr. 2016.). Pour cette dernière, le « dogme d'une croissance infinie dans un monde fini est dépassé » et il « est urgent de changer de paradigme, de reconsidérer le lien qui nous unit à la terre, de valoriser la coopération plutôt que la compétition pour le bien-être de l'humanité dans son ensemble » Selon elle, « l'agro-écologie le permet. »⁸³

diversité génétique. « Enfin, un dernier principe consiste à favoriser les synergies entre les êtres vivants afin d'améliorer la fertilité et de lutter contre les nuisibles. »⁸⁴

Toutefois, cette vision radicale n'est pas partagée par tous. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, dans son rapport de 2011, n'oppose pas l'agro-écologie à l'agriculture dominante, même s'il en vante les mérites et le besoin de suivre cette nouvelle voie pour assurer une alimentation adéquate pour tous : « L'agro-écologie offre des avantages qui peuvent compléter ceux qui découlent de méthodes conventionnelles mieux connues comme la culture de variétés à haut rendement. »⁸⁵.

Encore plus éloignée de la vision d'Altieri, la position française fait de l'agro-écologie une modalité pragmatique d'adaptation des systèmes d'exploitation existants ; il s'agirait d'une alliance « des dimensions économiques, écologiques, et sociales visant à mieux tirer parti des interactions entre végétaux, animaux, humains et environnement »⁸⁶. Ce constat n'est pas étonnant au regard des rapports qui précèdent la reconnaissance juridique de l'agro-écologie. L'agro-écologie à la française emporte le changement mais pas la révolution. Il s'agit de trouver de nouvelles modalités pour adapter les processus, les pratiques, les systèmes agricoles existants aux enjeux écologiques, en utilisant des méthodes fondées sur l'agro-écologie. A la base de cette logique d'adaptation, se trouve en fait une analyse globale de l'évolution de la production agricole mondiale qui ne cadre pas avec la pensée sociale plus radicale agro-écologique. Le rapport Guillou de 2013 s'en fait l'écho⁸⁷ : « En toutes hypothèses, une croissance de la production agricole mondiale sera nécessaire (de 30 à 80% selon la prospective Agrimonde de l'INRA et du CIRAD, 70% selon la FAO) et pour cela, et même au-delà de cela, l'attention à la gestion des ressources naturelles comme la réduction des émissions de GES sera plus que jamais indispensable. Ceci d'autant plus que dans un contexte de rareté croissante des terres, c'est d'abord par l'augmentation des rendements et donc par l'intensification de la production à l'hectare qu'il sera possible d'accroître l'offre agricole (...). » C'est donc dans ce contexte d'intensification de la production qu'il va falloir « développer et accompagner des systèmes de production agricole à la fois productifs, compétitifs, économes en ressources (eau, énergie, matières fertilisantes, etc.) et respectueux de l'environnement » et que s'impose des « pratiques élémentaires » relevant de la pensée agro-écologique⁸⁸.

⁸⁴ Citations tirées de l'entretien avec Miguel Altieri http://www.letemps.ch/Page/Uuid/4e96b25e-1379-11e5-96f4-d5eb39d18cde/Lagro%C3%A9cologie_est_le_seul_chemin_viable, consulté le 16 septembre 2015 : Sur le bio, « Tout comme l'agriculture intensive, l'agriculture biologique repose sur la monoculture et sur l'apport d'intrants, pesticides et engrais, même si leur usage est restreint. Or cette approche peut mener à des situations contre-productives. Prenez la vigne. Dans mon pays d'origine, le Chili, ainsi qu'en Californie où je travaille, il existe de nombreux vigneron bio. Or ceux-ci sont face à un dilemme: ils utilisent du soufre pour défendre leurs vignes contre les maladies fongiques, mais en même temps ce soufre tue les insectes auxiliaires, dont ils ont besoin! C'est pourquoi certains vigneron sont venus vers moi pour me demander de développer d'autres solutions. ». Voir aussi l'ouvrage de référence Miguel Altieri 1986. *L'Agroécologie: bases scientifiques d'une agriculture alternative*. Editions Debar, Paris, 237 p.

⁸⁵ Rapport présenté à la 16ème session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU [A/HRC/16/49], 8 mars 2011 ; voir http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_fr.pdf, consulté le 16 sept. 2015.

⁸⁶ <http://agriculture.gouv.fr/agriculture-et-foret/projet-agro-ecologique>, consulté le 16 sept. 2015.

⁸⁷ Marion Guillou (dir.), « Le projet agro-écologique : Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement », proposition au Ministre de l'Agriculture, mai 2013.

⁸⁸ p. 4, 6 et 87 du rapport. Les pratiques élémentaires sont : « (i) couvrir le sol via l'implantation de cultures intermédiaires à fonction agro-écologique ; (ii) préserver la ressource en eau via l'adaptation de l'ordre des cultures au piégeage de nitrate ; (iii) améliorer la gestion de la fertilisation en recourant à des OAD de raisonnement des apports d'éléments fertilisants et en cultivant des légumineuses en association ; (iv) diversifier les rotations et les assolements en augmentant le nombre d'espèces de la rotation ; et (v) s'appuyer sur la génétique via le recours à des variétés améliorées pour la productivité et résistantes aux bio-agresseurs. » Cette perception utilitariste et réformatrice de l'agro-écologie est d'ailleurs confirmée par les systèmes étudiés dans la

En fait, la particularité de la reconnaissance de l'agro-écologie dans la LAAF est de promouvoir le « projet » volontaire plus que d'imposer un « modèle ». La seule condition posée est que les GIEE répondent à l'objectif général de triple performance économique, sociale, environnementale et sanitaire⁸⁹. Suivant cette ligne, nous n'avons donc pas affaire à un droit dur et idéologique, mais plutôt à un droit souple, d'accompagnement au changement, limité à l'idée de montrer ce qu'il est possible de faire et de changer, plus ou moins progressif et plus ou moins ciblé selon les projets déjà sélectionnés ou à venir. En d'autres termes, stricto sensu, la reconnaissance de l'agro-écologie dans la loi française se limite à accorder des aides à des projets qui doivent faire modèle sans pour autant changer le modèle dominant. Il s'agit d'une politique publique d'adaptation douce et non contraignante dont la mise en œuvre dépend d'incitations financières et ne propose pas véritablement une nouvelle gouvernance locale puisque les GIEE sont aux mains des chambres d'agriculture.

L'absence d'ambition réelle du processus d'intégration de l'agro-écologie en droit français aurait pu être compensée par une utilisation massive des fonds de la politique agricole commune. Cette idée pourrait sembler étonnante vu que, du côté européen, on ne retrouve pas le même engouement qu'en France pour l'agro-écologie. La réforme de 2013 conforte le verdissement de la politique agricole commune sans opter pour un cadre conceptuel agronomique et scientifique particulier et la mesure phare écologique reste les paiements agroenvironnementaux et climatiques (règlement 1305/2013, art. 28). Toutefois, la flexibilité accordée aux Etats membres, principalement dans le cadre du second pilier les autorise à développer de véritables stratégies nationales. Il faut alors regretter avec nos confrères Bureau et Mahé, économistes, que la France n'ait pas opté pour un large transfert des fonds du premier vers le second pilier, et qu'elle ait de ce fait réduit au symbole ses orientations « de développement rural », notamment celles liées à l'agro-écologie.⁹⁰ Ce transfert aurait pu s'accompagner d'une véritable réflexion sur la gouvernance locale et la construction de projets collectifs de territoire, ouvert à tous les acteurs, bénéficiant en priorité ou en exclusivité de la manne financière du second pilier.

Nous tenons cependant à nuancer ce constat négatif. La LAAF française, dans la droite ligne du rapport Guillou, reconnaît l'agro-écologie par un autre biais, peut-être beaucoup plus efficace : l'agro-écologie est à la source d'une volonté affichée et inscrite dans la loi de transformer en profondeur les modalités et les contenus de l'enseignement agricole⁹¹. Plus

note de synthèse Schaller de 2013, notamment les systèmes de grandes cultures à bas niveau d'intrants ou avec réduction du travail du sol et les systèmes de cultures pérennes en protection intégrée (Schaller N. (2013) L'agroécologie : des définitions variées, des principes communs. Centre d'Etudes et de Prospective, Ministère de l'Agriculture, Analyse n°59.). Cette perspective pragmatique, technique et adaptative des modèles existants se retrouve aussi dans le rapport de 2014 réalisé par l'INRA pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) sur « des agricultures à hautes performances » (Guyomard H. (sous la direction de). 2013. Vers des agricultures à hautes performances. Volume 1. Analyse des performances de l'agriculture biologique. Inra. 368 pages ; Guyomard H., Huyghe C., Peyraud J.L., Boiffin J., Coudurier B., Jeuland F., Urruty N. 2013. Vers des agricultures à hautes performances. Volume 2. Conception et évaluation de systèmes innovants en agriculture conventionnelle. Inra. 234 pages ; Volume 3. Evaluation des performances de pratiques innovantes en agriculture conventionnelle. Inra. 376 pages ; Coudurier B., Georget M., Guyomard H., Huyghe C., Jean-Louis Peyraud (sous la direction de). 2013. Vers des agricultures à hautes performances. Volume 4. Analyse des voies de progrès en agriculture conventionnelle par orientation productive. Inra. 484 pages.

⁸⁹ Voir nouvel art. L. 1-I c. rur. : « La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : (...) « 2° De développer des filières de production et de transformation alliant performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire, capables de relever le double défi de la compétitivité et de la transition écologique, dans un contexte de compétition internationale ; »

⁹⁰ Jean Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé, L'intégration de l'agro-écologie dans les orientations de la PAC, Droit de l'environnement n° 230, janv. 2015, 17-20.

⁹¹ Art. L. 800-1 et L. 812-1 c. rur.

ceux qui font l'agriculture savent ce qu'est l'agro-écologie et comment la faire, plus elle s'imposera en pratique ; tel est le pari. Il ne faut cependant pas croire que cette orientation aura des effets immédiats. Elle nécessite du temps et des moyens importants sans lequel elle fera long feu.

Le choix de la radicalité, explorée dans cette partie, suppose de s'appuyer sur les débats que nous venons de soulever et de trancher. Le risque d'une politique d'affichage, due aux ambiguïtés du modèle proposé et à la faiblesse des dispositifs opérationnels (aides, projets modèles) est évident : continuer à distribuer de l'argent (et à en justifier la distribution) sans transformer le modèle conventionnel des exploitations et sans préparer véritablement ce changement. Les GIEE apparaissent comme des opérations « *one shot* », dont la généralisation est loin d'être acquise et dont l'objectif est plus la sauvegarde de l'ancien modèle par le recours à la technologie que l'invention d'un nouveau modèle tenant compte des avancées technologiques et des nouveaux savoirs scientifiques et techniques.

A notre avis, un choix plus décisif, à l'image des choix faits dans les années 1960, offrirait l'avantage de changer effectivement le modèle d'exploitation et d'en organiser la transition. Ce discours n'est pas en soi révolutionnaire car, de notre point de vue, la radicalité n'est pas la révolution si le changement est organisé et soutenu. En ce domaine, le droit doit donner des signes non pas de simplification – car il s'agit souvent d'un leurre évitant la réalité complexe – mais de clarté : le projet agro-écologique doit être clair, tout comme la définition nouvelle d'activité agricole ; il doit comporter un véritable accompagnement au changement avec une période transitoire (pas comme les portiques). Sans doute peut-il être conçu autour de projets collectifs intégrés de territoire, sur la base d'expérimentation. A ce titre, vu le désarroi actuels des agriculteurs, la Bretagne ou le Grand-Ouest pourrait être un terrain particulièrement riche.

Il est évident que ce choix de la radicalité juridique pose des questions pratiques (développement économique et emploi), qui devront être explorées à leur tour (même si de nombreux ouvrages ou travaux existent déjà sur la croissance verte). Du point de vue juridique aussi, ce positionnement pose des interrogations qu'il faudrait poursuivre dans le cadre de groupes de travail collectifs.

En premier lieu, il faudrait s'interroger sur l'opportunité d'abandonner l'idée d'une définition attachée à un concept – ici l'agro-écologie – pour lui préférer une liste de type de celle que nous avons précédemment proposée : en France, l'activité agricole pourrait alors être définie comme la « maîtrise et l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle, concourant obligatoirement à la diminution et au remplacement des traitements phytosanitaires conventionnels, au maintien des infrastructures vertes des exploitations, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre et à l'amélioration de la qualité des eaux » (modification de l'article L. 311-1 c. rur.) ? Pour l'Union européenne, l'activité agricole pourrait être définie comme « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, dès lors qu'elles concourent à la diminution et au remplacement des traitements phytosanitaires conventionnels, au maintien des infrastructures vertes des exploitations, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre et à l'amélioration de la qualité des eaux » (modification de l'art. 4 du Règlement 1307/2013) ?

En second lieu, il s'agirait de se demander comment réorganiser le régime juridique et le penser de manière à ce qu'il soit mobilisateur et adapté à cette nouvelle pensée, ce nouveau paradigme. Ici, on retrouve les questions soulevées à l'occasion de la partie sur le

renforcement du processus d'intégration. Là encore, des discussions devraient avoir lieu pour envisager, et surtout imaginer les règles de fonctionnement et d'organisation de l'agriculture environnementale, agro-écologique ou durable : baux ruraux, transmissions/cessions des exploitations, sociétés, SAFER ou équivalent, contrôle des structures, aides publiques, organisations professionnelles et interprofessionnelles, participation des agriculteurs aux projets collectifs territoriaux... etc. Ce tableau devrait être complété par des approches fiscales et sociales.