



HAL
open science

Transition des modèles agroalimentaires et système alimentaire territorialisé: le défi de la structuration des filières locales et durable

Thomas Bréger

► To cite this version:

Thomas Bréger. Transition des modèles agroalimentaires et système alimentaire territorialisé: le défi de la structuration des filières locales et durable. [Rapport de recherche] IRDP. 2018. hal-01864343

HAL Id: hal-01864343

<https://hal.science/hal-01864343>

Submitted on 9 Oct 2018

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.

Transition des modèles agroalimentaires et système alimentaire territorialisé : le défi de la structuration des filières locales et durables

Rapport de restitution du Séminaire du 19 juin 2018¹

Thomas Bréger²

Projet ETIAS³

Dans un contexte marqué par l'augmentation de la population mondiale, le réchauffement climatique et la raréfaction des ressources naturelles, le défi de la sécurité alimentaire reste posé et les externalités sociétales et environnementales négatives produites ou exacerbées par le modèle agroalimentaire mondialisé et productiviste agitent les débats en faveur d'une transition dans « *la manière dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer de la nourriture* »⁴. Au cœur des revendications réside la volonté de repenser les relations entre l'agriculture et son environnement humain et naturel. Il s'agit de recréer du lien social entre consommateurs et producteurs et d'offrir à tous une alimentation durable, c'est-à-dire, une alimentation de qualité (saine, nutritive), mais qui contribue également à préserver la nature, la culture et les savoir-faire traditionnels...

L'une des voies de transition qui se dégage est celle des « systèmes alimentaires territorialisés » (SAT) pouvant être définis comme une « *organisation visant à adapter aux caractéristiques environnementales, agricoles et économiques d'un territoire un projet social partagé et gouverné, visant à améliorer durablement le bien vivre de la population par l'alimentation* » (F. Collart Dutilleul 2017). Un SAT n'est pas un concept juridique en soi mais renvoie à la manière dont se pose la question de l'alimentation sur un territoire donné. La loi d'avenir sur l'agriculture et l'alimentation de 2014 a commencé à donner une existence juridique à ce type de modèle alimentaire dans le droit positif français en appelant les acteurs publics et privés des territoires à collaborer pour déployer des « Projets alimentaires territoriaux » (PAT). Ces PAT, qui sous l'effet de la loi de 2014 intègrent donc le champ des concepts juridiques, ont pour objectif que les acteurs d'un territoire (opérateurs, collectivités, associations...) s'entendent pour penser et définir un système territorial pour leur alimentation. Sans préciser les outils juridiques, politiques, économiques à mobiliser pour construire ces projets, l'article L. 111-2-2 du Code rural indique seulement que les PAT « *sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de*

¹ Ce séminaire fut introduit par une table ronde composée de Pierre-Etienne BOUILLOT, Maître de conférences à AgroParisTech (Président de la table ronde), Catherine DEL CONT, Maître de conférences à la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, Cyril DUBREIL, Avocat au Barreau de Nantes (Nantes Ouest Avocat), Florence MEA, Directrice générale adjointe de l'Agence Bio, Rémy SILVE, Directeur général délégué de la SAFER Pays de la Loire et Thomas BRÉGER, chercheur postdoctorant de l'Université de Nantes – projet Etias. Valérie PIRONON, Professeure de l'Université de Nantes et Gilles CAILLAUD, Président de la Coopérative de consommateurs Scopéli ont commenté ces interventions en qualité de discutant. Le rapport de restitution a été préparé par Thomas Bréger (chercheur postdoctorant dans le cadre du projet Etias) sur la base des interventions de la table ronde.

² Docteur en droit de l'Université de Nantes.

³ Le projet ETIAS (Ecological Transitions and Agri-food Systems) est un projet de recherche en droit de l'Université de Nantes, soutenu par la Région Pays de la Loire et le Fonds européen de développement rural dans le cadre du dispositif RFI « Food for Tomorrow – Cap Aliment ». Plus de renseignements sur le site de la MSH Ange Guépin (<http://www.msh.univ-nantes.fr/>).

⁴ Louis MALASSIS, *Nourrir les hommes*, Flammarion, coll. Dominos, 1994.

produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique »⁵. Les SAT/PAT invitent à une relocalisation partielle des pratiques (production / consommation) et des politiques agricoles et alimentaires. Il convient de préciser que SAT ou PAT ne sont pas synonymes d'autarcie alimentaire consistant à se renfermer uniquement dans un schéma production-consommation locale qui n'aurait pas de sens. L'idée du projet alimentaire territorial, c'est qu'un territoire se prend en main pour dire comment il va gérer et organiser son alimentation, et où il convient de « placer le curseur » entre la consommation de denrées produites sur le territoire et celle de produits importées. Il n'en reste pas moins que l'un des enjeux posés par la transition des modèles agroalimentaires demeure la transition écologique qui impose de minimiser les coûts environnementaux liés aux modes de production et de transport des produits agricoles et qui invite également à recréer des liens, aujourd'hui trop distendus, entre les lieux de production et de consommation.

Ces SAT présentent une filiation assez évidente avec le concept même d'alimentation durable⁶, en ce sens qu'ils ont vocation à permettre aux acteurs des territoires d'ajuster l'exploitation des ressources naturelles agricoles aux besoins alimentaires, nutritionnels des consommateurs, tout en agissant sur la préservation de l'environnement, la gestion du foncier, la santé publique, la valorisation des cultures et des savoir-faire... Articulés autour des besoins sociétaux liés à l'alimentation durable des consommateurs du territoire, les SAT font ainsi de l'éducation et de l'information du consommateur des éléments structurants fondamentaux⁷.

Pour autant, pour que ces besoins sociétaux liés à l'alimentation participent pleinement à la transition du modèle agroalimentaire, encore faut-il qu'ils puissent s'exprimer à travers ***une offre alimentaire issue d'une production agricole qui réponde aux valeurs de qualité, de goût de l'aliment, de respect de l'environnement, d'ancrage territorial, de valorisation des produits et des savoir-faire des territoires.***

Le séminaire du projet Etias, organisé à la Maison des sciences de l'Homme Ange Guépin, fut ainsi l'occasion de questionner l'expertise de chercheurs, de praticiens du droit, d'acteurs institutionnels et socio-économiques sur les obstacles (politiques, juridiques, économiques, etc.) qui s'érigent et freinent aujourd'hui la structuration à l'échelle territoriale de filières de production agricole et alimentaire qui s'inscrivent et concourent à la réalisation de ces objectifs sociétaux liés à l'alimentation durable tels que définis et portés par les systèmes ou projets alimentaires territoriaux.

La structuration de filières locales de production agricole et alimentaire durable invitait en premier lieu à poser la question de l'accès et de l'affectation de la terre à des modèles de production qui répondent aux attentes sociétales du consommateur. Consommer local et durable suppose en effet que des terres à usage agricole soient disponibles aux abords des bassins de vie et en zones péri-urbaines, c'est-à-dire

⁵ Article L. 111-2-2 du Code rural, issu de l'article 39 de la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 l'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Les PAT constituent ainsi une sorte d'étape décisive à la construction d'un système alimentaire territorialisé. Ils auront comme premier objectif d'établir un état des lieux de la production agricole locale et du besoin alimentaire exprimé au niveau d'un bassin de vie ou de consommation, aussi bien en termes de consommation individuelle que de restauration collective. Cf. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt, « Construire votre projet alimentaire territorial pour rapprocher production locale et consommation locale » (Notice disponible : agriculture.gouv.fr/telecharger/56046token).

⁶ « L'alimentation durable » est un concept émergent que l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture saisisait en 2010 par la définition suivante : une alimentation qui contribue à « *protéger et à respecter la biodiversité et les écosystèmes* », qui est « *culturellement acceptable, économiquement équitable, accessible, abordable, nutritionnellement sûre et saine* » et qui optimise « *l'usage des ressources naturelles et humaines* ». Ce concept d'alimentation durable agrège donc un ensemble de valeurs socioculturelles et environnementales associées à l'acte alimentaire

⁷ Thomas BREGER, « L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaire », rapport de restitution – séminaire du projet Etias du 26 janvier 2018, accessible en ligne : <hal-01760435>

là où vivent les consommateurs. Cela pose la question notamment de l'affectation de la terre à l'agriculture (durable) et de la régulation du marché de la terre (1).

La structuration de filières locales de production agricole et alimentaire durable renvoie ensuite à la question des instruments (juridiques) dont disposent aujourd'hui les exploitants agricoles pour se structurer et organiser durablement leur exploitation et leur activité sur leur territoire. A cet égard, le droit des sociétés agricoles fournit-il aux producteurs et aux PME/TPE agroalimentaires des leviers utiles à une telle structuration ? (2).

Parmi les enjeux et défis à relever dans cet objectif de structuration des filières locales et durables, il y en a un qui est déterminant : celui qui consiste à organiser, sécuriser, renforcer la position des producteurs vis-à-vis notamment des acteurs aval de la « chaîne agroalimentaire » que sont notamment l'industrie agroalimentaire et la grande distribution. Il s'agit de permettre aux producteurs de vivre dignement de leur activité (être rémunéré au « juste prix »). Pour pouvoir choisir son alimentation, encore faut-il qu'il y ait un choix véritable de production, de production diversifiée ... Ce qui suppose également une biodiversité des agricultures et des agriculteurs qui tirent ainsi un revenu décent de leur activité. Il conviendra ici d'interroger les freins et leviers offerts par le droit économique (droit de la concurrence, droit des contrats, droit des marchés publics...) à l'organisation des producteurs en termes d'accès aux marchés et de concentration de l'offre notamment (3).

I - L'accès à la terre agricole et les politiques de régulation foncière existantes : intérêts et limites pour répondre aux défis de la transition écologique des modèles agroalimentaires⁸

Les politiques de régulation foncière, qui existent en France depuis plus de soixante ans, sont-elles aujourd'hui adaptées aux défis de la structuration de filières locales et durables, à la préservation d'un modèle d'agriculture familiale adapté aux impératifs de la transition écologique ?

Ces politiques de régulation foncière ne sont pas une spécificité française puisque partout en Europe, ces dispositifs ont été mis en place, empêchant ainsi que le foncier agricole ne soit laissé au seul jeu de la loi du marché. Mais à la différence de ses voisins européens, en France, ces politiques sont directement pilotées et cogérées par l'Etat et la profession agricole.

Les politiques de régulation foncière sont basées sur deux types d'actions :

- **Le contrôle des structures agricoles** d'une part, à travers l'action des Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA), est géré directement par les services de l'Etat à travers anciennement les Directions départementales de l'Agriculture et désormais sous la compétence des Préfets de région.

Défini par l'article L. 331-3 du Code rural, le contrôle des structures consiste à soumettre la mise en valeur d'une terre agricole à une procédure d'autorisation préalable. Ce dispositif a pour objectifs de préserver la viabilité des exploitations agricoles, de favoriser l'installation d'agriculteurs, de promouvoir le développement des systèmes de production combinant performance économique et performance environnementale (dont les modes de production de l'agriculture biologique), mais également de contribuer au maintien d'une agriculture diversifiée, en limitant notamment « les agrandissements et les concentrations d'exploitations au bénéfice, direct ou indirect, d'une même

⁸ Ces développements s'inspirent de l'intervention du Rémy SILVE, Directeur général délégué de la SAFER Pays de la Loire.

personne physique ou morale excessifs au regard des critères précisés par le schéma directeur régional des exploitations agricoles »⁹.

Concrètement, toute personne, physique ou morale, qui s'installe, s'agrandit, amenuise une exploitation ou réunit des exploitations est soumise au contrôle des structures (obtention d'une autorisation d'exploiter), notamment si elle :

- ne possède pas de capacité professionnelle ou expérience agricole,
- dépasse le seuil de surface fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles, ou ramène la superficie d'une exploitation en deçà de ce seuil,
- est en situation de pluriactivité et dont les revenus extra-agricoles excèdent le seuil prévu par la loi

- **L'action de la SAFER** d'autre part, avec une prérogative exorbitante du droit commun, à travers l'exercice **d'un droit de préemption sur les terres agricoles**.

Aux termes des articles L. 143-1 et -2 du Code rural, la SAFER est systématiquement informée des projets de vente d'exploitations agricoles par les notaires et peut acheter à la place de l'acquéreur initial. Le but est de revendre à un autre acquéreur (à des agriculteurs, des collectivités, des établissements publics nationaux ou locaux, ou des personnes morales privées type conservatoires, associations, fédérations, entreprises, etc.), dont le projet répond davantage aux enjeux d'aménagement locaux. Par l'exercice de ce droit de préemption, la SAFER entend ainsi contribuer au maintien de la vocation agricole d'un bien, éviter la surenchère des prix de la terre agricole, favoriser le développement local et enfin contribuer à la protection de l'environnement.

En termes de résultats, de manière générale, ces politiques de régulation ont été plutôt efficaces en permettant **une meilleure régulation du prix des terres agricoles** : en France le prix des terres agricoles a augmenté de manière plutôt linéaire et faible¹⁰, alors que dans les autres pays européens, ce prix a augmenté mais également baissé de manière beaucoup plus brutale.

Si cette stabilité du prix de la terre agricole est importante pour l'installation de nouveaux agriculteurs, elle peut présenter un « revers de la médaille », car la terre agricole française devient très attractive pour un certain nombre d'investisseurs étrangers. L'arrivée des investissements étrangers dans la terre agricole française n'est pas un problème en soi. C'est davantage la question de la destination de la terre acquise qui nourrit les inquiétudes, quand bien même les cas d'investissements étrangers ayant vocation uniquement à produire pour l'export, à destination le marché d'origine de l'investisseur, restent tout à fait isolés à l'échelle nationale¹¹.

⁹ Article L. 331-1 du Code rural. Un nouveau dispositif d'obtention de l'autorisation d'exploiter est entré ainsi progressivement en vigueur dans chaque région avec la publication des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA) qui fixent au niveau local les orientations du contrôle.

¹⁰ Selon Rémy SILVE, cela est encore plus vrai pour la Région des Pays de la Loire, où le prix moyen de la terre est encore plus bas que la moyenne nationale et les régions voisines : la terre agricole ligérienne est à un prix moyen d'environ 2000 euros/ha en Vendée et Loire Atlantique, et 10 000 euros/ha en Mayenne. En Normandie, on passe à 15-25 000 euros/ha. En Belgique : 60-65 000 euros/ha.

¹¹ On rappellera ici l'épisode d'un grand groupe investisseur Chinois qui, à partir de 2014, s'est lancé dans des projets d'acquisition foncière représentant plusieurs milliers d'hectares en France, notamment dans l'Allier ou encore les Pays de la Loire. Sur ce sujet : « Comment les investisseurs étrangers partent à l'assaut des terres agricoles française », article paru dans les Echos : https://www.lesechos.fr/21/06/2016/LesEchos/22217-123-ECH_comment-les-investisseurs-partent-a-l-assaut-des-terres-agricoles-francaises.htm

Il convient également de préciser que ces politiques de régulation foncière sont historiquement marquées par la volonté de *préserver le modèle familial d'exploitation agricole*¹². Datant d'une soixantaine d'années, ces politiques ont été pensées et conçues à une époque où l'« exploitation familiale » était une exploitation individuelle sur laquelle l'époux avait le statut d'exploitant agricole et son épouse travaillait également et bien souvent sans réel statut.

C'est donc sur ce modèle d'exploitation « familiale » que s'appliquait la politique de régulation : droit de préemption de la SAFER et contrôle des structures pour éviter de trop grands agrandissements et concentration des exploitations. Cela fonctionnait bien notamment parce cette politique de régulation foncière était alors bien calibrée, adaptée à cette forme juridique d'exploitation qu'est donc l'exploitation familiale (exploitation individuelle de dimension petite ou moyenne, avec un couple qui travaillait sur l'exploitation).

Couplée avec la Politique agricole commune (PAC) et la politique de la « main tendue » et de soutien aux prix, les politiques de régulation foncière ont ainsi contribué, à ce qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'autonomie alimentaire de la France soit atteinte.

Or ce modèle d'agriculture familiale semble aujourd'hui caduc et *doit être repensé afin d'être mieux défendu*. Mais pourquoi défendre ce modèle d'exploitation familiale ?

De l'avis de la SAFER, le modèle d'exploitation familiale est le plus adapté aux objectifs liés à la transition écologique de l'agriculture. Il s'agit d'une exploitation agricole à visage humain qui permet à un, deux ou éventuellement trois individus de construire et développer un projet agricole. Or ce type d'exploitation a besoin d'une politique de régulation adaptée qui la protège de certaines tendances ou dérives actuelles : notamment *l'extension des structures existantes* (grosses structures – fusion/acquisition) de plusieurs centaines, voire milliers d'hectares qui sont en général et de plus en plus orientées *vers de la monoculture céréalière* au détriment des autres filières de production. Aux côtés de ces grosses structures céréalières, il y aura de toutes petites exploitations, bien souvent en agriculture biologique, mais qui vont rester concentrées sur des marchés de niche. Il convient donc de soutenir et préserver le modèle familial des exploitations agricoles qui reste encore aujourd'hui le plus adapté à l'objectif de promouvoir la diversité de l'agriculture, de la production et de la biodiversité.

Ce constat général, témoignant notamment d'une tendance à la concentration/extension des exploitations existantes et d'un recul très net de l'élevage au bénéfice d'une céréalisation très forte des campagnes, peut s'expliquer par un déficit de vocation dans la filière de l'élevage en raison notamment de conditions de travail particulièrement difficiles, d'un manque de lisibilité sur les revenus causé par l'instabilité des prix et des niveaux d'investissement importants sur l'exploitation (achat, entretien des bâtiments et des éléments de l'actif pour répondre notamment aux standards posés

¹² Cet objectif figure toujours à l'article 1 du Code rural qui dispose que « *La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités [...] : de soutenir le revenu, de développer l'emploi et d'améliorer la qualité de vie des agriculteurs et des salariés ainsi que de préserver le caractère familial de l'agriculture et l'autonomie et la responsabilité individuelle de l'exploitant* ».

par la réglementation en matière sanitaire)¹³. Ce dernier point constitue **un frein économique** important à la reprise d'exploitation et l'installation de jeunes agriculteurs¹⁴.

Une autre explication peut être trouvée dans **l'émergence et le développement de nouvelles formes, structures sociétares en agriculture et qui échappent aujourd'hui à peu près tous les mécanismes de régulation foncière. Plus de la moitié des terres agricoles en France sont ainsi mises en valeur et/ou détenues sous des formes sociétares.**

Si les structures sociétares sont utiles, voire indispensables (v. *infra*) pour améliorer ou contribuer à une meilleure organisation des producteurs et au développement des exploitations et des filières locales, il est important que ce marché sociétaire agricole ne porte atteinte au modèle d'agriculture familiale. Or l'on assiste aujourd'hui à la multiplication de diverses formes d'exploitations sociétares, avec notamment des sociétés commerciales, des *Holdings* qui peuvent maîtriser des exploitations agricoles multiples et variées et concentrées ainsi plusieurs centaines ou milliers d'hectares. Ces sociétés agricoles vont le plus souvent privilégiées des cultures rentables (céréales, culture pour agrocarburants...). Aux côtés de ces sociétés commerciales agricoles, se pose également le problème du « travail à façon », c'est-à-dire le cas où sur des exploitations se trouve officiellement un agriculteur, mais qui en pratique ne fait rien sur l'exploitation et confie l'intégralité de la conduite de l'activité culturale à des entreprises de travaux agricoles spécialisés.

Face à l'émergence de ces nouvelles formes sociétares agricoles, **les politiques de régulation foncière**, telles qu'elles ont été conçues il y a plus d'un demi siècle, **ne sont plus du tout adaptées**. Ces mécanismes de régulation s'appliquent au foncier mais ne s'appliquent pas aux sociétés, en tous les cas pas dans des conditions satisfaisantes au regard notamment des mouvements d'extension/concentration des exploitations agricoles et de « céréalisation » de l'agriculture en France. Explications :

S'agissant tout d'abord du contrôle des structures : ce contrôle est organisé « selon des cases » renvoyant à des conditions d'application bien précises. La case prioritaire pour l'application du contrôle des structures renvoie à l'installation de jeunes agriculteurs ; or il existe aujourd'hui des montages sociétares qui permettent de s'exonérer, de ne pas être visé par ce contrôle des structures.

- C'est le cas par exemple d'entrepreneur, d'exploitant qui s'associe, par la création d'une société agricole, avec un agriculteur sur le point de prendre sa retraite. Cette association permettra au sociétaire, après le départ en retraite de l'agriculteur, de récupérer la totalité de l'exploitation (terres, bâtiments...) sans avoir à se soustraire au contrôle des structures.

¹³ Selon le Directeur général délégué de la SAFER Pays de Loire, ce constat est très net sur le territoire ligérien, en Bretagne et en Normandie, où il y a un déficit de candidature à l'installation et de reprises d'exploitation en matière d'élevage. Il y a régulièrement des exploitations laitières et d'élevage qui se libèrent mais sans candidats pour la reprise. Ces exploitations se retrouvent alors orientées, y compris sur des territoires qui ne sont pas adaptés, sur de l'exploitation céréalière.

¹⁴ Au sein des SAFER, l'installation des jeunes agriculteurs reste le premier poste d'affectation du foncier que les SAFER attribuent chaque année. En 2017, la SAFER a attribué 6 000 ha en propriété et 4 000 ha en locatif soit près de 10 000 ha. En région des Pays de la Loire notamment, le poids de l'actif et du bâti pose un vrai problème pour l'installation des agriculteurs. Il importe donc de **repenser le financement de l'installation en agriculture**, en privilégiant notamment les filières de l'élevage, les filières agricoles spécialisées, les méthodes de production agricole respectueux de l'environnement (bio et autres), et aider ainsi les jeunes agriculteurs à conserver des modes de production diversifiés. En région Pays de la Loire, il y a des dispositifs d'aide qui se sont mis en place. Il s'agit notamment du Partenariat entre la SAFER et le Région des Pays de la Loire qui prévoit le financement et la mise en place de « réserves agricoles » gérées par la SAFER qui recherche ensuite des preneurs potentiels. Citons également des partenariats également avec établissements bancaires qui sont dans le marché de l'agriculture (Crédit agricole ; Crédit Mutuel) : aide au portage et à l'installation en permettant notamment de différer le remboursement d'investissement foncier.

S'agissant de l'exercice du droit de préemption de la SAFER : c'est la loi du 9 juillet 1999 qui a introduit le droit de préemption de la SAFER appliqué **aux cessions de parts sociales des formes sociétaires agricoles**. Mais l'avancée fut faible puisque d'une part, l'information sur les mouvements de parts sociales était purement théorique (pas de sanctions en cas de non respect) et, d'autre part, les possibilités d'action de la SAFER se trouvaient limitées à l'acquisition amiable¹⁵. Deux nouvelles réformes de 2014¹⁶ et 2017¹⁷ sont venues renforcer le pouvoir d'action des SAFER. Le devoir d'information des SAFER est désormais assorti de sanctions en cas de non-respect¹⁸. Mais surtout elles peuvent « **exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet l'installation d'un agriculteur** ». Ce droit de préemption s'appliquera quelque soit la forme de la société dès lors qu'elle a « *pour objet principal l'exploitation* » (forme civile comme commerciale) ou « *la propriété agricole* » (GFA, SCI...). Reste à savoir si « *l'objet principal* » s'entend de l'objet statutaire ou économique¹⁹.

En conséquence, on comprend que **le droit de préemption de la SAFER ne s'applique pas aux cas de cession partielle de parts sociales d'un sociétaire**. Il suffira par exemple de vendre 99 % des parts pour se prémunir de tout droit d'intervention de la SAFER²⁰. Précisons enfin que la loi de 2017 prévoit que, dans l'hypothèse où la SAFER exerce son droit de préemption à l'occasion d'une cession totale de parts sociales, celle-ci pourra être « surveillée » par l'acquéreur évincé puisque le texte prévoit que la préemption ne peut intervenir que si cela a pour objet « *l'installation d'un agriculteur* ».

Ce sont **ces failles des mécanismes de régulation foncière** qui ont notamment permis à un investisseur chinois, spécialisé dans la fabrication et la commercialisation d'équipements pour les stations-service et l'industrie pétrolière, d'acquérir 1700 hectares de terres dans l'Indre, et ce sans que la SAFER puisse intervenir.

Il apparaît donc important de **revoir les mécanismes de régulation foncière pour les adapter à ces nouvelles formes sociétaires**. La reconnaissance d'un droit de préemption de la SAFER sur les parts sociales en cas de cession totale n'apparaît pas adaptée aux enjeux actuels et aux problèmes concrets qui se posent. Et les travaux sur la prochaine loi foncière programmée en 2019 devraient être l'occasion de réfléchir aux réformes à apporter. Parmi celles-ci, certains préconisent **la mise en place d'un « droit d'opposition »** qui permettrait à l'administration de faire ce qu'elle n'a pas la possibilité

¹⁵ L'accès des SAFER au marché des parts sociales devait nécessairement être relativisé en ce que leur participation était soit **difficilement envisageable** – l'hypothèse d'acquisition par la SAFER de parts sociales de GAEC ou d'EARL, alors même que ces sociétés d'exploitation agricole n'admettent en leur sein que des personnes physiques- ; soit **réduite** - le Code rural limitait par exemple la participation d'une SAFER dans un Groupement foncier agricole à 30 % maximum du capital social, avec en sus une présence limitée dans le temps et des droits réduits et strictement encadrés. Cf. Denis ROCHER, Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement, Conseils des Notaires au monde rural, oct. 2017, n°37.

¹⁶ Loi n° 2014-1171 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

¹⁷ Loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle.

¹⁸ Lorsque la cession porte sur des biens préemptibles (en matière de parts ou actions, cela ne vise que l'hypothèse d'une cession totale), le défaut d'information autorise la SAFER à saisir le TGI pour lui demander de prononcer l'annulation de l'acte, avec possibilité de déclarer la SAFER acquéreur en lieu et place du tiers évincé.

¹⁹ Autre apport de la loi de 2017, une SAFER pourra parfaitement détenir 100 % d'un GFA, tout comme elle pourra être présente dans le capital de sociétés civiles de personnes (GAEC ou EARL) suite à une acquisition amiable ou une préemption, de manière temporaire dans l'attente d'une rétrocession des parts détenues.

²⁰ Rappelons que les SAFER ont réclamé un droit de préemption sur les cessions partielles de parts ou actions de sociétés agricoles. La loi du 20 mars 2017, et avant elle celle du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 », ont tenté de répondre à ce souhait. Mais à chaque fois, le Conseil constitutionnel a censuré les articles concernés au motif qu'ils portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. Cf. Conseil Constitutionnel, Décisions n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 et n° 2017-748 DC du 16 mars 2017.

de faire aujourd'hui à travers le contrôle des structures. Ce droit d'opposition autoriserait l'administration, en l'occurrence le Préfet de région en charge du contrôle des structures, à examiner des projets et à s'opposer à un projet de reprise sous forme sociétariaire parce qu'il ne rentre pas dans les logiques de développement agricole durable, de développement et de préservation de filières agricoles (telles que définies notamment dans les Schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles-SDREA, le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, ou encore le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires-SRADDET...); et ainsi de demander à l'agriculteur en place d'envisager un autre projet pour la reprise de ces terrains.

Outre la nécessité de repenser les dispositifs de financements de l'installation en agriculture pour soulager l'investissement des agriculteurs (bâtis...) tout en gardant des exploitants responsables et maîtres de leur outil de production, il faudra donc que la réforme foncière annoncée en 2019 réponde au défi de la rénovation des mécanismes de régulation du foncier agricole afin, non pas d'empêcher, mais de mieux encadrer et soutenir le déploiement des marchés et des structures sociétariaires dans un sens qui protège la biodiversité des agricultures et des productions agricoles.

II - Le droit des sociétés agricoles est-il un levier efficace de développement des filières locales ou un outil inadapté à leur structuration ?²¹

Composant avec certains freins inhérents au droit foncier (notamment les contraintes administratives liées au contrôle des structures et l'obtention des autorisations d'exploiter), le droit des sociétés français appliqué à la sphère agricole peut constituer un outil utile pour le développement de systèmes alimentaires territoriaux et l'organisation de filières locales et durables. Le droit des sociétés et les sociétés agricoles sont souvent présentés comme un moyen de développer l'entreprise : il s'agit par exemple d'un outil de dissociation des productions. Ce peut être un outil de dissociation des patrimoines. C'est également un outil d'optimisation sociale et fiscale. Mais le recours à la forme sociétariaire est aussi potentiellement un outil de développement, de structuration des exploitations agricoles et *in fine* des filières : si on s'associe, si on crée un contrat de société, c'est aussi pour se développer. Reste à savoir si, ce faisant, ces formes sociétariaires peuvent contribuer à renforcer la position des producteurs et des TPE/PME des territoires, notamment dans leur relation avec les acteurs aval de la chaîne agro-alimentaire (grande distribution et industrie agroalimentaire) ?

Les producteurs ont aujourd'hui à leur disposition **une diversité d'outils et de formes sociétariaires** qui peuvent permettre de réaliser des projets de développement agricole durable. C'est la nature même du projet (humain, économique, social ou environnemental) qu'il convient de définir au préalable pour permettre aux agriculteurs de faire le choix de formes sociétariaires le plus performant et le plus adapté.

Sans exhaustivité, trois grandes catégories de formes sociétariaires peuvent être ici évoquées²² : les sociétés d'exploitation agricole²³ ; les sociétés commerciales en agriculture ; les sociétés coopératives agricoles qui sont évidemment très spécifiques au monde agricole...

²¹ Ces développements s'inspirent principalement de la communication de Cyril DUBREIL, Avocat au Barreau Nantes et spécialiste du droit des sociétés agricoles

²² Les sociétés foncières peuvent également être mentionnées. Celles peuvent avoir pour objet par exemple d'organiser dans un patrimoine unique la gestion du foncier via la création d'une société civile immobilière ou d'un Groupement Foncier Agricole (L. 322-6 du Code rural et de la pêche maritime) ou encore d'un Groupement Foncier Rural (Article L. 322-22 du Code rural, ainsi que les articles L. 241-3 et L. 241-7 du Code forestier).

Si les sociétés d'exploitation agricole ont, comme leur nom l'indique, pour principal objet d'organiser l'exploitation en elle-même, le Code rural français reconnaît donc d'autres formes sociétaires ayant pour objet cette fois-ci **d'organiser des filières**, y compris des filières locales et durables : c'est le cas **des sociétés coopératives agricoles**.

Celles-ci se définissent comme des sociétés (groupement professionnel) créées librement par des agriculteurs en vue d'assurer l'approvisionnement de leur exploitation, d'améliorer les conditions de production et de faciliter l'écoulement des produits (art. L 521-1 du Code rural²⁴).

Il s'agit là de l'outil de droit des sociétés qui est censé répondre à **cet objectif de la structuration des filières**. Mais c'est un outil qui n'est pas simple car les coopératives sont, à l'instar des GAEC, des structures **qui sont agréées pour une circonscription territoriale**. Autrement dit, s'il s'agit d'une coopérative fruits et légumes agréées en Région Pays de la Loire, il lui est formellement interdit d'aller chercher de la production en Bretagne. Et il convient d'être très vigilant sur le champ couvert par l'agrément.

Les coopératives sont soumises au contrôle des structures: elles ont des statuts d'ordre public. Il y a six formes de coopératives agricoles et donc six statuts types. A l'intérieur de chaque statut type, la liberté contractuelle est extrêmement limitée.

Il s'agit d'une société à but non lucratif qui est là pour prolonger l'activité de ses membres. Elle est à capital variable, ce qui signifie qu'en théorie, on n'a pas besoin de faire évoluer les statuts lorsqu'un associé sort de la société.

La coopérative peut être une société fermée où l'intérêt de la société dépasse celle de ces associés. En termes de gouvernance : le principe est celui d'un homme = une voix

Mentionnons enfin **la règle de l'exclusivisme** selon laquelle la coopérative ne doit travailler qu'avec ses membres et réciproquement. Il est ainsi interdit pour chaque membre associé de mettre en concurrence la coopérative (prolongement de chaque associé) avec d'autres institutions pour vendre sa production par exemple....

Il y a dans la société coopérative une rigidité de fonctionnement mais qui demeure un outil très important pour l'organisation des filières.

S'agissant **des sociétés commerciales en agriculture**²⁵ :

²³ On retrouve dans cette catégorie des formes sociétaires telles que le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC - articles L. 323-1 et sui. du Code rural et de la pêche maritime) ; l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL - article L. 324-1 du Code rural) ou encore la société civile d'exploitation agricole (SCEA - article L. 411-37 et sui. du Code rural).

²⁴ Selon l'article L. 521-1 du Code rural, les coopératives agricoles ont « pour objet l'utilisation en commun par des agriculteurs de tous moyens propres à faciliter ou à développer leur activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité » (C. rur., art. L. 521-1). La coopérative est, historiquement, une société de personnes a-capitaliste qui ne poursuit pas la spéculation, mais la valorisation de l'activité de ses adhérents. Ces dernières décennies, ces structures se sont toutefois pleinement ouvertes à la logique productiviste du secteur agroalimentaire : restructurations, affiliations, et créations de grands groupes partant à l'assaut du marché européen et international. Sur l'histoire des coopératives agricoles et leur intérêt pour la structuration de filières courtes et durables, V. Benoît GRIMONPREZ, « Coopératives agricoles » in COLLART DUTILLEUL F., PIRONON V., VAN LANG A. (dir.), *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Institut Universitaire Varennes/LGDJ, à paraître 2018. Voir également F. ESPAGNE, « Pour le 60ème anniversaire de la loi du 10 septembre 1947 portant statut général de la coopération », 2007, 14 p (accessible en ligne).

Parmi les sociétés commerciales qui pourraient retenir notre attention au titre de la structuration de filières agricoles locales et durables, le recours à la forme sociétaire **SCIC (Société Coopérative d'intérêt collectif)** semble aujourd'hui séduire de plus en plus d'acteurs. Organisée par la loi du 17 juillet 2001²⁶, la SCIC est une société de personne qui prend la forme commerciale (Société anonyme ; Société par Actions simplifiées ou encore Société à responsabilité limitée) mais qui reste encore assez marginalement utilisée en France (170 SCIC en France en 2010 et près d'une vingtaine dans le champ agricole et alimentaire)²⁷.

La SCIC a pour objet la production de biens ou de services **d'intérêt collectif ayant un caractère « d'utilité sociale »**. La SCIC est soumise à un agrément « d'opportunité sur pièce » donné par la préfecture avec révision tous les cinq ans. S'agissant de la composition d'une SCIC : il doit y avoir au minimum trois catégories de coopérateurs-sociétaires dont obligatoirement des salariés et des bénéficiaires-usagers. Pour les autres, il peut s'agir de bénévoles, d'exploitants agricoles, d'entreprises, de coopératives, mais encore d'associations et de collectivités territoriales. Les collectivités territoriales peuvent participer au capital de la SCIC dans une limite de 50 % du capital social. Ces catégories de sociétaires peuvent s'organiser en collèges pour les votes en assemblée générale. Son mode de gouvernance repose sur le principe démocratique d'un sociétaire = 1 voix.

Le modèle SCIC repose donc sur un modèle multisociétariat et qui, de ce fait, peut potentiellement offrir un cadre intéressant pour approfondir par exemple les liens entre les consommateurs, producteurs, artisans-transformateurs et les territoires (les collectivités locales) autour d'un projet socio-économique commun qui présente **un intérêt collectif et d'utilité sociale**²⁸. **Le projet dépasse donc obligatoirement l'intérêt des seuls membres de la coopérative et doit donc être utile à la société, au territoire.**

La Loi de 2001 n'a pas défini l'expression d'« *intérêt collectif ayant un caractère d'utilité sociale* ». Des précisions ont été apportées par le décret d'application du 21 février 2002 selon lequel le Préfet, dans la procédure d'agrément, « *tient compte notamment de la contribution que le projet apporte à des besoins émergents ou non satisfaits, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'accessibilité aux biens et services* » (art. 3). Est donc d'utilité sociale, **toute activité qui tend à satisfaire un besoin non pris en compte par le marché ou de façon non satisfaisante**. Cette définition sera complétée par une circulaire du 18 avril 2002²⁹ à l'intention des préfets qui précise les notions d'intérêt collectif et d'utilité sociale, en renvoyant notamment à tout un

²⁵ Quand un agriculteur vend sa production sur son lieu d'exploitation, même s'il transforme ses produits, cela reste une activité civile agricole. L'agriculteur peut ainsi s'organiser en GAEC, en EARL... Mais si cet agriculteur décide de s'associer avec d'autres producteurs et de vendre d'autres produits que leurs propres productions (par exemple des produits qu'ils auront achetés sur les marchés de gros) et qu'ils revendront sur leurs exploitations ou bien dans un magasin de vente collectif. On parle alors d'actes de commerce, obligeant ainsi les agriculteurs associés à s'organiser en sociétés commerciales agricoles. Cela n'est pas sans conséquences du point de vue du fonctionnement de la société (notamment en matière de procédures collectives). Par exemple si dans une société civile type SCEA, il y a toujours dans les statuts un droit de retrait pour chaque associé, cela n'existe pas dans une société commerciale agricole comme une Société à risques illimités (SARI) où le départ d'un des associés entraîne la dissolution de la société.

²⁶ Cf. Loi 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, JO du 18 juillet 2001. Voir également le décret n° 2002-241 du 21 février 2002 relatif à la société coopérative d'intérêt collectif.

²⁷ Fabien VALORGE, « Organiser des circuits courts agricoles en Scic : une solution adaptée, mais exigeante », Cuma France, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, juin 2010, p. 3.

²⁸ Alix MARGADO, « SCIC, société coopérative d'intérêt collectif », *Revue internationale d'économie sociale*, n° 284, mai 2002, p. 19-30.

²⁹ Circulaire DIES n° 2002-316 du 18 avril 2002 relative à la société coopérative d'intérêt collectif.

ensemble de textes de lois et jurisprudence dont un arrêt de 1973 du Commissaire du gouvernement³⁰ qui précisait notamment que « *le caractère d'utilité sociale d'un institution ne découle pas du secteur dans lequel elle exerce son activité, mais bien des conditions dans lesquelles elle l'exerce. Tout secteur d'action socioéconomique, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, de la culture, de la protection de l'environnement peut donner lieu à des activités sociales* ».

La circulaire précise également que l'utilité sociale se définit selon une double approche :

- « *Prévenir, lutter, de manière non exclusive, contre les facteurs de désagréments sociales [...] Prévenir ou protéger l'environnement, le patrimoine dans un territoire donné pour les générations futures* ».
- L'utilité sociale de la SCIC « *repose autant dans sa capacité à organiser une pratique de gestion démocratique qu'à répondre, en externe, aux besoins d'un territoire par la meilleure mobilisation possible des ressources de ce territoire au niveau économique et sociale* ».

Dans un contexte de décentralisation et d'accroissement des besoins en termes de cohésion sociale, d'environnement et d'emploi, l'utilisation du statut SCIC apparaît donc comme un moyen de participer activement au développement durable, local et équilibré des territoires au travers d'une organisation collective, solidaire et démocratique³¹.

C'est dans ce cadre que diverses initiatives ont été lancées dans le domaine agricole et alimentaire³² :

- ***Création de SCIC ayant pour objet de lutter contre la déprise agricole et de favoriser l'accès au foncier et l'installation de jeunes agriculteurs.*** C'est le cas deux structures en Région Pays de la Loire : *La coopérative d'installation en Agriculture paysanne (CIAP)* et la *SCIC Nord Nantes*. Celle-ci entend contribuer au renforcement des solidarités agricoles, participer à l'aménagement du territoire et développer les relations ville/campagne en établissant des partenariats avec les collectivités. Du point de vue de la gouvernance : 5 catégories d'associés (1 Salarié ; les associations fondatrices ; les associations agricoles locales ; les coopérations agricole type Terrena, CUMA... ; les collectivités locales : Nantes métropoles ; CC Erdre et Gesvres, Chambre d'agriculture...).
- ***Des SCIC ont également été créées pour redonner vie et sauver des abattoirs,*** comme la société *09 Montagne* (Ariège) qui a permis aux éleveurs, collectivités, bouchers et consommateurs de se rassembler pour sauver l'abattoir de Lavelanet, outil vital pour l'économie locale.
- ***Diverses initiatives de commercialisation de produits locaux (et souvent bio) via la restauration collective, le système de paniers solidaires ou encore des épiceries, ont ainsi opté pour le statut SCIC.*** Citons notamment la *SCIC Auvergne Bio Distribution (SA)* dont le projet est de développer et structurer les filières bio Auvergnates, de soutenir l'économie locale, limiter les transports et proposer des produits de saison. Son activité consiste à acheter des produits alimentaires issus de l'agriculture biologique sur le

³⁰ Conclusions du Commissaire du Gouvernement, M. DELMAS-MARSALET, relatives à l'arrêt du 30 novembre 1973, association Saint-Luc, Clinique du Sacré Cœur, n° 85586-85598.

³¹ Franck PIONNEAU, « Scic et Cuma – La Scic, nouvelle coopérative agricole ? », Cuma France 2007, p. 12-13.

³² Fabien VALORGE, « Organiser des circuits courts agricoles en Scic : une solution adaptée, mais exigeante », *op. cit.*

territoire et contribuer à la massification des volumes et à la redistribution en restauration collective. Cette SCIC est composée de 38 associés sociétaires répartis en 4 collèges : salariés, producteurs, transformateurs et collectivités.

Le forme sociétaire SCIC est encore relativement récente, notamment en agriculture et se présente, de par sa gouvernance, comme *une structure assez lourde* (plusieurs collèges sociétaires) et répondant à *un formalisme rigoureux* lié notamment aux procédures inhérentes au contrôle des structures (constitution de dossier pour l'obtention et renouvellement des agréments³³). Le manque de compétences juridiques et économiques de ses membres entraîne très souvent des difficultés importantes pour mener à bien le projet.

Une autre difficulté tient à la composition même de ces structures : acteurs divers et variés doivent se retrouver derrière un intérêt collectif qui dépasse l'intérêt de chaque coopérateur. Dans la pratique, tous les acteurs-associés ne s'impliquent de la même manière dans la démarche collective (difficultés à dépasser les différences corporatives). La détermination des relations entre les associés de la SCIC est souvent complexe et entraîne de nombreux questionnements sur la nature des liens qui unissent ces acteurs...

On peut également ajouter que les SCIC en agriculture sont encore assez peu connues des professionnels des territoires. Pour les projets SCIC Abattoirs de proximité, ils font face à des réticences de la part des autres acteurs qui les voient comme concurrents. Les réticences de certains acteurs de la filière peuvent contribuer notamment à rendre difficile l'obtention d'emprunts auprès des banques ou la constitution du capital social, indispensable pour maintenir l'abattoir de proximité.

Toutes ces difficultés laissent ainsi à penser que la forme SCIC ne peut être adaptée qu'à une organisation de filière qui a besoin de stabilité et qui a la capacité de respecter un formalisme particulièrement lourd. En effet l'animation d'une SCIC sur le long terme semble fragile (essoufflements possibles des porteurs du projet, etc.) et le besoin de rentabilité sont évidemment des menaces à la pérennité de ce type de structures sociétaires.

Le droit des sociétés peut donc potentiellement offrir des opportunités pour permettre aux exploitants agricoles de s'organiser et développer leur entreprises et ainsi contribuer à la structuration de filières locales répondant aux valeurs sociétales portées par le modèle SAT. Il s'agit ici de leviers dont il faut tenir compte dans un contexte, un paysage marqué par une profonde asymétrie dans le rapport de force entre les acteurs « amont » - les producteurs et les acteurs avals (l'industrie agroalimentaire et la grande distribution). Répondre aux attentes sociétales du consommateur-citoyen pour qu'il puisse choisir son alimentation implique un choix véritable de production, de production diversifiée qui puisse accéder aux marchés ... Ce qui suppose également **une biodiversité des agricultures et des agriculteurs qui tirent un revenu décent de leur activité**. Il convient alors d'interroger les freins et leviers offerts par le cadre normatif, du point de vue du droit économique (droit de la concurrence, droit des contrats, droit des marchés publics...), à l'organisation des producteurs en termes d'accès aux marchés et de concentration de l'offre notamment.

³³ Rappelons que la SCIC est une société agréée qui doit renouveler auprès du Préfet cet agrément tous les 5 ans et justifier donc de l'intérêt collectif ayant un caractère d'utilité sociale de son action.

III - Quelques réflexions de droit économique sur la structuration de filières de production locale et durable ³⁴

De plus en plus, la question de l'agriculture et de l'accès des produits agricoles au marché est appréhendée tout au long de la filière, à partir de l'aval en réfléchissant d'une part, du point de vue de la consommation et du consommateur ou plus précisément, au regard de l'évolution du droit positif, à partir de la relation contractuelle et marchande entre les intermédiaires (industries agroalimentaires et transformateurs) et d'autre part, la grande distribution.

Cette approche de la filière présente donc « la demande » comme l'élément déterminant de l'ensemble de la production. Le consommateur est ainsi amené à jouer un rôle essentiel dans l'évolution de l'offre alimentaire, notamment au niveau territorial ; le consommateur-citoyen revendiquant de plus en plus l'accès à une alimentation durable et locale. Il n'en reste pas moins que pour structurer des filières locales, le rôle du consommateur ne sera jamais à lui seul suffisant pour inverser cette filière et garantir un nouveau mode d'alimentation conforme à la demande sociale et aux défis qui se posent aujourd'hui en termes de défi climatique, de défi alimentaire, en terme de quantité et de qualité alimentaire, en termes de choix éthiques et sociaux, en termes de santé...

Parmi les défis posés par la structuration de filières locales et durables, il y en a un qui est crucial et au cœur ces derniers mois d'une actualité juridique importante, tant au plan national (Etats Généraux de l'Alimentation ; projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable) qu'au plan européen (Décision de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire du Cartel des endives ; adoption du règlement « Omnibus » en décembre 2017 ; proposition de directive sur les pratiques commerciales déloyales affectant la chaîne d'approvisionnement alimentaire), c'est celui qui consiste à **renforcer la position des producteurs, vis-à-vis des acteurs aval de la filières**, afin qu'ils puissent mener leur activité d'exploitant agricole et participer au déploiement d'un schéma territorial de l'alimentation tout **en disposant de la garantie d'un revenu décent**.

Envisager la structuration des filières à partir de ce maillon essentiel du « producteur », de la production agricole, notamment dans une perspective de diagnostic des verrous et des leviers, impose alors de porter une attention particulière au cadre normatif européen, pour interroger notamment le poids et la consistance actuelle de la **politique agricole commune (PAC)**.

La PAC est en réforme permanente depuis 1962, allant notamment dans le sens d'un certain « verdissement » avec la prise en compte des défis climatiques et environnementaux. Une autre évolution caractérise cette politique communautaire : désormais la PAC intervient dans le cadre de **marchés ouverts à la concurrence et s'est elle-même ouverte progressivement au droit de la concurrence**. La PAC entre parfois même, au regard de ses objectifs originels, en confrontation avec les principes et normes portés par ce droit de la concurrence.

Cette ouverture et cette soumission de la PAC au droit de la concurrence ne va pourtant pas de soi lorsque l'on se réfère au Traité européen qui précise dans son article 42 qu'en principe l'agriculture ne

³⁴ Ces développements sont tirés principalement de l'intervention de Catherine DEL CONT, Maître de conférences à l'Université de Nantes.

relève pas de la politique de concurrence. Celle-ci ne pouvant s'appliquer que si elle permet d'atteindre les objectifs de la PAC³⁵.

Cette approche « instrumentalisée » du droit de la concurrence vis-à-vis de l'agriculture a progressivement été entamée et renversée sous l'effet du droit dérivé³⁶ et de la jurisprudence communautaire³⁷. Les règles du droit de la concurrence s'appliquent désormais par principe aux activités de production et de commercialisation des produits agricoles³⁸.

La question qui se pose alors de savoir si la politique de concurrence applicable désormais à l'activité agricole permet d'atteindre les objectifs de la PAC ? Parmi ces objectifs³⁹, celle-ci doit contribuer à promouvoir une agriculture qui puisse garantir au plus grand nombre un droit à l'alimentation (aliments disponibles en quantité, en qualité, accessible financièrement pour le consommateur) et **viser une agriculture qui consent à ceux qui travaillent, aux producteurs des revenus décents**. Aujourd'hui dans le contexte de très forte asymétrie économique entre l'amont (les producteurs) et l'aval (grande distribution et industrie agroalimentaire), il apparaît aux yeux de tous que ce dernier objectif de la PAC semble être le moins bien atteint. Or cela n'a pas toujours été le cas, notamment lorsque les prix agricoles étaient encore administrés, lorsqu'il y avait des soutiens directs ou indirects aux prix.

Pour tenir compte de la fragmentation des opérateurs et de la spécificité de l'agriculture, la PAC a permis aux producteurs de bénéficier d'un « régime de faveur » pour profiter de ce que l'on appelle « **l'associationnisme agricole** », c'est-à-dire la possibilité de se regrouper en « organisations horizontales » de producteurs (associations de producteurs) pour concentrer l'offre, régulariser les prix, stabiliser les marchés, avec l'ambition de pallier au déséquilibre structurel entre les acteurs de l'amont et de l'aval de la chaîne agroalimentaire⁴⁰. Les Organisations de producteurs (OP) sont ainsi définies par la PAC comme des stabilisateurs, les premiers régulateurs.

Mais qu'en est-il aujourd'hui du pouvoir réel dévolu à ces organisations de producteurs ? Quelle est la place et la marge de manœuvre laissées aux OP afin d'avoir des productions et des producteurs qui bénéficient à la fois de revenus décents et d'un accès aux marchés ? Dans un contexte actuel marqué à la fois par une forte demande sociale de filières agricoles locales et durables avec des débouchés

³⁵ Au titre de l'article 42 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *Les dispositions du Chapitre relatif aux règles de la concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39* ». Ce texte a valeur constitutionnelle et exprime une articulation entre agriculture et concurrence fondée sur une application exceptionnelle des règles de concurrence. Celles-ci n'ont vocation à s'appliquer que dans la mesure indiquée par le législateur et **dès lors qu'elles ne contredisent pas les objectifs de la PAC**.

³⁶ Cf. Règlement n° 26 du Conseil du 4 avril 1962 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles. Citons également les règlements 1184/2006, 1234/2007 et 1308/2013 relatifs à l'Organisation commune des marchés.

³⁷ Citons l'affaire « Viandes bovines françaises » à l'occasion de laquelle, le Tribunal de première instance de l'Union a affirmé que l'agriculture était une activité économique relevant du champ d'application du droit de la concurrence (TPICE, 13 décembre 2006, aff. T.217/03 et T-245/03)

³⁸ Catherine DEL CONT, « Les producteurs agricoles face au marché. Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement n° 1308/2013 », *Revue de droit rural*, octobre 2015, p. 23.

³⁹ Cf. Article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴⁰ Selon le considérant 131 du règlement 1308/2013 portant organisation commune des marchés, « *Les organisations de producteurs et leurs associations peuvent jouer un rôle appréciable pour concentrer l'offre, améliorer la commercialisation, la planification et l'adaptation de la production à la demande, optimiser les coûts de production et stabiliser les prix à la production...* ». Le rôle et les missions dévolues à ces OP sont ensuite définis aux articles 152 et suivants du règlement de 2013.

locaux, et d'autre part une forte ouverture des marchés et de grandes difficultés à pouvoir négocier avec les acteurs aval des filières, la première difficulté réside donc dans la question suivante : *comment les producteurs peuvent-ils s'organiser sans s'attirer les foudres du droit de la concurrence ?* La réponse est évidemment complexe et peut donc être appréhendée plus simplement sous l'angle des obstacles et des opportunités.

A - Au regard des obstacles, il y a tout d'abord *l'insécurité, le flou juridique qui caractérise les missions dévolues aux OP et admises par le droit de la concurrence.*

A la lecture des traités européens et de la PAC, le droit confère *toujours* à l'agriculture une spécificité vis-à-vis de l'application de la politique de la concurrence et, corrélativement, ils confèrent des missions particulières aux OP qui sont donc celles de régulariser les prix, stabiliser les marchés et favoriser l'accès aux marchés (article 152-1 c) du règlement 1308/2013 portant Organisation Commune des Marchés-OCM). Il s'agit donc pour les OP de *favoriser l'accès aux marchés en permettant une concentration de l'offre* tout en évitant que les producteurs, qui sont le plus souvent des entités petites et fragmentées, ne soient finalement poussés vers une concentration structurelle avec des exploitations géantes dirigées par quelques entités.

L'Article 152 du règlement OCM unique, y compris modifié par le récent règlement 2017/2393 – dit règlement « Omnibus », maintient donc ses missions assignées aux OP leur permettant *en théorie* d'être des acteurs essentiels de la concentration de l'offre et de la négociation avec les acteurs aval. Mais dans *la pratique*, et sous l'effet de l'évolution du droit dérivé et la jurisprudence communautaire *ce droit formel d'exception agricole* vis-à-vis du droit la concurrence, s'agissant du rôle et des pratiques admises par les OP en termes de concentration de l'offre, semble être remis en cause. Ainsi l'affaire du « cartel des endives »⁴¹ a récemment révélé et confirmé le fait qu'il est désormais très difficile pour les OP de mener à bien leurs missions, puisque la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé *l'interdiction faite à ces organisations de pouvoir échanger entre elles des informations sur les prix, les quantités produites et de déterminer des prix de cession communs*. Dans une économie agricole où il n'y a plus de soutien aux prix, il s'agit là de missions stratégiques pour concentrer véritablement et efficacement l'offre des producteurs, comme cela est d'ailleurs permis aux Etats-Unis depuis l'adoption du *Capper Volstead Act* en 1922. Ce n'est donc pas le cas en France, ce n'est pas le cas en Europe où il est encore interdit de se « concentrer » jusqu'à l'acte de cession sauf pour la filière laitière qui fait l'objet d'une réglementation spécifique⁴².

Il s'agit là **d'un frein important à la structuration des filières**. Si le principe du rassemblement des producteurs en OP peut constituer un levier utile pour répondre au déséquilibre structurel entre les acteurs de la chaîne agroalimentaire, de fortes incertitudes demeurent sur la réelle manœuvre de ces OP : *Jusqu'où peuvent-elles aller dans ce rôle de « Marketing et Bargaining (négociations) association », dans la mise sur le marché et dans la faculté d'être un acteur collectif dans la cession et la négociation avec les acteurs aval ?*

⁴¹ CJUE, 14 Novembre 2017, Aff. C-671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*

⁴² Règlement n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012, portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Le Règlement Omnibus⁴³, adopté à la fin de l'année 2017, a modifié le Règlement OCM et semble *a priori* faire la part belle une nouvelle fois aux OP dans cette mission de concentration l'offre et de renforcement du pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis des acteurs aval. Mais il le fait de manière « intrigante » en renvoyant aux Etats membres et au mécanisme de la « contractualisation », c'est-à-dire à travers le contrat de cession des produits.

Cette contractualisation (écrite) est présentée par le règlement Omnibus et l'Autorité française de la concurrence (avis du 3 mai 2018), comme **la** réponse au déséquilibre structurel de la filière agro-alimentaire et à la concentration de l'offre.

La contractualisation⁴⁴ repose tout d'abord sur de **la transparence** et sur du **formalisme contractuel**. Le contrat écrit doit en effet comporter un certain nombre de mentions écrites, dont toutes les clauses relatives aux éléments participant à la formation du prix. Cette contractualisation (écrite), qui existe en France depuis 2010⁴⁵, devrait être fortement renforcée sous l'impulsion de **l'article 172 bis du règlement Omnibus** et devrait être rendu effectif en droit français avec l'adoption prochaine de la loi sur l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (actuellement en discussion).

Le renforcement de la contractualisation peut en effet être perçu comme une bonne opportunité pour les producteurs et associations de producteurs pour structurer la filière. C'est une façon d'appréhender l'ensemble de la filière : on organise et on sécurise ainsi de l'amont à l'aval, en passant par les transformateurs. On raisonne ainsi de façon quasi systémique. Mais la position que l'on peut avoir à ce sujet, fort de l'expérience acquise en matière de contractualisation nationale et au regard de la jurisprudence européenne, doit être quelque peu nuancée : Le recours à la contractualisation est aussi une façon d'écarter la PAC, et c'est là un point négatif.

Sous l'effet du règlement Omnibus, les OP (y compris celles qui ne sont pas des OP commerciales ou qui ont reçu un mandat de négociation avec les acheteurs mais sans transfert de propriété) voient en effet leur rôle *en principe* renforcée, puisqu'elles vont pouvoir être force de proposition **en exigeant la négociation de contrats-cadres avec les acheteurs**, notamment lorsque l'Etat membre n'a pas rendu cette négociation obligatoire en droit interne. Mais le problème du dispositif prévu par le règlement Omnibus tient au fait que **les OP en question ne sont alors que des « rédacteurs de contrats-cadres »** et que le contrat final reste signé uniquement par le producteur, à nouveau isolé. Cela conduit à vider de sa substance le rôle d'organisation collective puisque, aux termes de ce que l'avis de

⁴³ Règlement n° 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017. Sur l'impact de ce règlement sur l'application du droit de la concurrence à la sphère agricole, v. J.-Ch. GRALL et Caroline CLOSSET, « Règlement Omnibus et droit de la concurrence : vers une (vraie) exception agricole ? », *Revue Lamy de la concurrence*, n° 67, décembre 2017, p. 17-20.

⁴⁴ La contractualisation est ici appréhendée de la même manière que dans le Code de commerce (art. L 441-6) pour les entreprises commerciales et les relations verticales entre fournisseurs et distributeurs.

⁴⁵ La contractualisation écrite a été introduite en France par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture. Celle-ci a introduit dans le Code rural des dispositions spécifiques concernant les « contrats de vente de produits agricoles » (art. L. 631-24 à L. 631-26 du code rural). Jusqu'alors la relation commerciale entre l'agriculteur et l'acheteur (transformateur ou distributeur) relevait du droit commun de la vente. La conclusion de contrat de vente écrit comportant notamment des clauses relatives à la durée du contrat, aux critères et modalités de détermination du prix, aux modalités de paiement, peut-être rendue obligatoire par voie de décret ou d'accord interprofessionnel étendu. L'obligation de contracter n'est donc pas générale. Plus de 8 ans après l'entrée en vigueur de la loi de modernisation agricole, le recours obligatoire au contrat écrit de vente agricole concerne un champ relativement restreint de secteurs : vente de lait de vache (Décret n°2010-1753, 30 déc. 2010) et des fruits et légumes frais destinés à la revente (Décret n°2011-1108, 15 sept 2011). Cf. Catherine DEL CONT « Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles », *Rivista di diritto alimentare*, Anno IV, numero 4, 2012.

l'Autorité de la concurrence du 3 mai 2018⁴⁶ explique, la définition des indicateurs de formation du prix, « de partage de la valeur », ne peuvent se faire que sur des éléments passés. La détermination, la négociation du prix *in fine* reste faite dans **le contrat singulier entre l'acheteur et le producteur**. On se retrouve alors dans un mécanisme qui consiste à raisonner comme en droit commun de la concurrence en considérant que le prix doit être formé par la rencontre de l'offre et de la demande, entre deux opérateurs économiques formellement indépendants. Il y a là une nouvelle fois le sentiment d'ambiguïté, d'insécurité qui fragilise la position des producteurs et des associations de producteurs.

La contractualisation est donc un instrument à double face : positive car elle va en principe garantir plus de transparence sur la formation des prix, sur la formation des marges tout au long de filière. Mais permettra t-elle un meilleur « partage de la valeur », c'est-à-dire, une meilleure répartition, tout au long de la chaîne, de la valeur ajoutée du produit agricole jusqu'au produit final transformé ? Cela est possible mais à condition de lever au préalable **le frein fondamental né du droit de la concurrence : l'impossibilité pour les producteurs et les OP de pratiquer des prix communs**, c'est-à-dire des prix de cession qui leur garantissent des prix rémunérateurs, et donc de ne pas vendre à perte. L'opportunité que peut constituer la contractualisation ne peut produire d'effets qui si elle est conjuguée à un renforcement de la position des producteurs et des OP⁴⁷.

B- Au titre **des opportunités** offertes par le cadre normatif européen, il y a la possibilité **d'associer plus étroitement les collectivités locales et les producteurs**.

Il s'agit là d'un point essentiel pour la structuration de filières locales et durables, sur lesquelles pourraient s'appuyer les politiques locales et les producteurs, au-delà du fait de travailler en réseau de producteurs. Cette association, ce soutien des pouvoirs publics locaux aux producteurs peut tout d'abord prendre la forme d'aides publiques (directes ou indirectes), avec la nécessité une nouvelle fois de rester dans les cadres du droit de la concurrence. Rappelons que les collectivités locales peuvent être considérées comme des opérateurs pouvant être sanctionnés sur ce terrain-là.

Ce levier des aides publiques admises par la PAC peut ainsi se traduire par : la mise à disposition de locaux ou encore une collaboration autorisée avec des pouvoirs publics dès lors que l'on reste dans la proportion « *de minimis* ». Les aides d'Etat *de minimis* (considérées comme minimales⁴⁸) pourraient

⁴⁶ Cf. Avis de la concurrence n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole.

⁴⁷ Sur ce thème du renforcement de la position des producteurs vis-à-vis des acteurs aval, il faut mentionner le projet de directive européenne sur les pratiques commerciales déloyales en matière agricoles et alimentaires. Ce projet cible donc les pratiques commerciales déloyales les plus préjudiciables afin de garantir aux agriculteurs et aux PME/TPE une plus grande sécurité juridique. La proposition a ainsi identifié 8 pratiques commerciales à interdire parmi lesquelles : Retards de paiement pour les produits périssables au-delà de 30 jours après livraison ; l'annulation de commande à la dernière minute ; les modifications unilatérales ou rétroactives aux contrats ou encore l'ajout de charges en cas de gaspillage des produits dans les locaux de l'acheteur. A cela s'ajoute également l'interdiction conditionnelle, c'est-à-dire, sauf exception mentionnée dans le contrat, de retourner les invendus au fournisseur, de le faire payer pour maintenir l'accord commercial ou pour la promotion et le marketing de produits alimentaires par l'acheteur. L'objectif est donc ici de créer au niveau de l'UE une protection de base pour les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, via une harmonisation minimale des règles et des règles d'exécution communes, et une coordination des efforts déployés en matière de contrôle. Cf. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire, COM(2018) 173 final, du 12 avril 2018.

⁴⁸ En droit communautaire, est appelée « aide d'État » toute aide mise en œuvre dans un État membre par une autorité publique quelle qu'elle soit (État, office, collectivité territoriale, agence de l'eau, etc.). Les aides d'Etat agricole *de minimis* sont donc des aides de faible montant que la Commission européenne considère, de ce fait, comme n'étant pas susceptibles de fausser la concurrence. Le régime *de minimis* est défini par le règlement n°1408/2013 du 18 décembre 2013, pour la période 2014-2020. Le versement d'aides sous ce régime n'est pas précédé d'une notification à la Commission ni d'un accord ou enregistrement de celle-ci.

ainsi être mobilisées pas simplement pour les zones rurales mais pour la construction de filières agricoles.

Dans le registre de la collaboration avec les pouvoirs publics locaux, un autre levier peut être activé, **celui des marchés publics** : Pour qu'une filière de production se structure, il est nécessaire qu'elle ait accès aux marchés, qu'ils soient privés (vente directe, Amap ; ou bien *supply chain* avec les distributeurs, transformateurs...) ou publics. La commande publique peut jouer un rôle fondamental dans la structuration de filière locale et durable et elle devrait, comme c'est le cas dans le projet actuel de Projet alimentaire territorial de Nantes Métropole, s'appuyer notamment dans la définition de son cahier des charges sur **des critères éthiques, sociaux, locaux, transparents, claires** et identiques pour toutes les villes de la métropole. Cela permettrait de favoriser un meilleur accès aux marchés publics au bénéfice donc de producteurs locaux pouvant se présenter comme les « mieux-disant » sociaux et environnementaux dans le cadre des appels d'offre public.

En effet la réforme du Code des marchés publics réalisés en France en 2015, via l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016⁴⁹, a permis de donner plus de poids aux considérations sociales et environnementales dans le fonctionnement de la commande publique que ce soit dans la définition des besoins, de l'objet même du marché et dans la phase d'attribution du marché. Dans cette dernière phase, le pouvoir adjudicateur a désormais la possibilité de mobiliser des critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux, comme par exemple « *La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal* » (décret de 2016). Parce qu'ils sont relativement larges et imprécis, ces critères offrent ainsi des marges de manœuvre intéressantes aux acheteurs publics. Dans le domaine de la restauration collective notamment, nombreuses sont les initiatives développées ces dernières années pour augmenter la part des produits locaux et durables (bio) dans les repas proposés aux écoliers, collégiens ou lycéens⁵⁰. Le projet de loi Alimentation actuellement en discussion au Parlement entend accentuer cette tendance en fixant l'objectif de 50 % de produits durables (dont 20 % issus de l'agriculture biologique) dans la restauration collective publique d'ici 2022.

Toutefois, il convient de noter que **l'un des freins au déploiement des achats de proximité dans la restauration collective** réside toujours principalement dans **l'interdiction de faire figurer dans les critères d'attribution du marché toute mention relative à l'origine des produits**, soit de façon directe par la référence à une zone géographique, soit de façon indirecte par le renvoi à des signes de qualité ou des labels intégrant des critères d'origine. La réforme du droit des marchés publics de 2015-2016 et le projet de loi Alimentation offrent malgré tout de nouvelles opportunités pour soutenir (indirectement) un approvisionnement local et de qualité en restauration collective. En effet, la référence au « *développement des approvisionnements directs des produits de l'agriculture* » peut

⁴⁹ Cette réforme a ainsi permis la transposition en droit française de la Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

⁵⁰ Le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, actuellement en discussion au parlement entend accentuer cette tendance en fixant l'objectif de 50 % de produits durables (dont 20 % issus de l'agriculture biologique) dans la restauration collective publique d'ici 2022.

permettre à une collectivité d'attribuer des primes au(x) candidat(s) proposant dans leur offre un certain pourcentage de productions sans intermédiaire ou avec un seul intermédiaire. Certes, la référence aux circuits courts ne garantit pas un approvisionnement de proximité, mais elle peut y contribuer⁵¹.

En conclusion, au regard des freins et des opportunités qu'offrent le droit économique et le cadre normatif européen de la production agricole pour participer à la structuration des filières locales et durables, le constat est surtout celui d'une grande instabilité/incertitude juridique qui peut offrir l'occasion de penser de réelles innovations à un moment où la PAC est rediscutée.

⁵¹ Thomas BREGER, « Marchés publics », in COLLART DUTILLEUL F., PIRONON V., VAN LANG A. (dir), *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Institut Universitaire Varennes, LGDJ, 2018, à paraître.