



HAL
open science

De l'isolement à la rencontre : le produit agricole et l'aliment au service de l'urgence climatique

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. De l'isolement à la rencontre : le produit agricole et l'aliment au service de l'urgence climatique. A. Di Lauro. Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques, Edizioni ETS, pp.179-181, 2019, Nutridialogo, 978-884674504-0. hal-02428322

HAL Id: hal-02428322

<https://hal.science/hal-02428322>

Submitted on 1 Apr 2021

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

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

PRE-PRINT

De l'isolement à la rencontre : le produit agricole et l'aliment au service de l'urgence climatique

Luc BODIGUEL

Luc Bodiguel. *De l'isolement à la rencontre : le produit agricole et l'aliment au service de l'urgence climatique*. in A. Di Lauro. *Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, Edizioni ETS, Nutridialogo, 2019, 978-884674504-0. (hal-02428322), pp.179-181,

ABSTRACT: Law has been used to accompany the evolution of Western agriculture, its relationships with cities, and the internal transformations of agriculture. To better protect agriculture, French and European Regulations have created spatial boundaries, not only separating agriculture from the city, but also segmenting the different forms of agriculture. Since the 1990s, this concept has been undermined by the gradual integration of environmental and health considerations. The borders have become so confused that it is possible to bring together what was separated, agricultural products and food, food producers and other actors of the food chain up to the eater: a new fraternity of rights and policies face to climate emergency.

KEYWORDS : Agricultural Law and Policy; Food; Integration; Boundaries; Environment and Climate Emergency.

MOTS CLEFS : Droit rural et Politique agricole ; Aliment ; Intégration ; Frontière ; Urgence environnementale et climatique.

SOMMAIRE : 1. Introduction ; 2. Créer des frontières ; l'esprit de clivage du droit et de la politique agricoles ; 3. Brouiller les frontières : l'ouverture de l'espace juridique agricole aux considérations environnementales et climatiques ; 4. Produits agricoles et aliments : ensemble, au service de l'urgence climatique.

1. Introduction

Avant l'aliment, l'agriculture : des espaces de terre et de nature principalement dédiés à la production d'aliments. Ce fut le terrain de jeu des familles lorsque la cité n'avait pas encore attiré les enfants du rural et lorsque la terre bénéficiait encore d'une aura nourricière. Arrivèrent le temps de l'industrie et les miroirs (aux alouettes ?) du progrès ; la boue et les bottes, le travail des champs, sa dureté et l'abnégation, les liens inextricables entre l'homme de la terre et la nature, furent remisés. Les bras des campagnes devinrent des chevilles ouvrières, celles de la sidérurgie, de l'automobile et de la pétrochimie. La campagne fut dédiée à la production de masse et l'agriculture devint le maillon d'une chaîne industrielle produisant des denrées

alimentaires. Mendras écrivait : « *le jour où la production agricole tout entière s'intègre dans un cycle de production agroalimentaire, toute la société paysanne est désintégrée : c'est véritablement la fin des paysans* »¹. Les familles furent alors urbanisées, avant de devenir urbaines². L'agriculture elle-même se mit au goût du jour, ouvrant son ventre à la mécanisation, à la chimie, puis à la digitalisation³ ; le paysan muta en agriculteur, puis en exploitant agricole, en entrepreneur agricole et aujourd'hui en *manager* de firme agricole⁴. Deux mondes vécurent ainsi comme juxtaposés, vivant en grande partie en méconnaissance l'un de l'autre. Coupés de leurs racines rurales, femmes, hommes et enfants ne connurent l'aliment que poussé sur les rayons des grandes surfaces ; l'agriculture et les agriculteurs, pourtant souvent proches des villes, vivaient en semi autarcie...

La frontière physique, spatiale, celles entre les villes et l'agriculture, entre la production, la transformation et la distribution d'aliments, se renforça. Elle avait été pensée dès le siècle des lumières, initiée au XIXe siècle et imposée au XXe, même si certains avaient tenté de la contester⁵ ; le droit, notamment français et européen⁶, accompagna ce mouvement – et l'accompagne encore - dans un « esprit de clivage » (2).

Ces divorces forcés et prolongés sont remis en cause, même si les « frontières » juridiques et réelles de l'agriculture, n'ont pas disparu. Dans les années 80 déjà, et surtout 90-2000, la montée des exigences environnementales, en provenance principalement des urbains, a conduit à modifier les pratiques et le droit de l'agriculture. Les frontières concrètes, spatiales et socio-économiques, devenues plus poreuses, le droit a pu et dû être adapté. Il l'a été dans un « esprit de brouillage »⁷ (3).

Cette confusion ambiante permet-elle d'envisager l'abolition des frontières entre l'agriculture, le monde de la production d'aliment, et les autres acteurs de la chaîne alimentaire jusqu'aux consommateurs ? Peut-on imaginer qu'après avoir scindé, on puisse réunir

¹ V. p. 185, H. MENDRAS, *Les sociétés paysannes*, Paris, Armand Colin, 1976.

² H. MENDRAS, *La fin des paysans*, Paris, A. Colin, 1970.

³ Bien avant la digitalisation, v. M. BODIGUEL, *Les paysans face au progrès*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1975, 177 p. : « *l'innovation technique condamne certains exploitants au profit de quelques autres; dans les rangs mêmes des élus, elle écrase les moins dynamiques ou ceux qui, soumis à des contraintes objectives, ne peuvent l'être* » (p. 177).

⁴ F. PURSEIGLE, G. NGUYEN, P. BLANC, *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme*, Presses de Sciences Po (PFNSP), 2017.

⁵ B. LAMBERT., *Les paysans dans la lutte des classes*, Paris, Le Seuil, 1970 ; B. LAMBERT, F. BOURQUELOT et N. MATHIEU, *Paroles de Bernard Lambert : un paysan révolutionnaire*, *Strates*, 4/1989, <http://journals.openedition.org/strates/4732>.

⁶ Nous nous en tiendrons au droit français et à la politique agricole commune de l'UE, mais ce travail mériterait d'être étendu aux autres pays et régions.

⁷ Au sens de « *Rendre la vue, l'esprit, les idées troubles, confus* », Larousse 2019.

l'agriculture et l'aliment, les acteurs qui les font naître, qui les transforment, les distribuent et les mangent, à partir d'un cœur commun : l'environnement et le climat (4) ?

2. Créer des frontières : l'esprit de clivage du droit et de la politique agricoles

Dès lors qu'un objet se distingue ou que l'on souhaite le distinguer des autres, le droit lui donne un nom, le qualifie pour lui appliquer un régime juridique particulier. Cette opération de qualification, qui « *pénètre le droit tout entier* »⁸, conduit à un isolement, celui de l'objet. Paradoxalement, alors qu'elle a pour but de « *saisir le réel* » en transformant le fait en droit⁹, cette construction juridique, comme d'autres, se caractérise par son « *extrême abstraction et la mise à distance de l'objet initial* »¹⁰. Autrement dit, comme le dit Marie-Angèle Hermitte, le « *droit n'a pas l'ambition de la réalité, moins encore de la vérité, il réinvente un autre monde* »¹¹.

Le problème vient du fait qu'il le réinvente souvent en une série de vases clos. La segmentation des règles et des branches du droit est en effet l'une des facilités que les hommes (au moins ceux influencés par le monde latin) ont trouvées pour structurer leur « vivre ensemble » (là aussi un paradoxe, « ensemble mais isolés ») : au droit du commerce, le commerce et les commerçants ; au droit rural, l'agriculture et les agriculteurs ; au droit de l'urbanisme, la planification urbaine et les projets d'aménagement ; au droit de l'environnement, la protection des espaces et des espèces et la lutte contre les pollutions... Cette structuration, composée de multiples branches compartimentées, en silo, autorise « *autant de points de vue, de postes d'observation qui montrent l'objet sous des angles si différents* »¹², mais en même temps fait naître l'indifférence, voire le mépris. Ainsi en a-t-il longtemps été du droit de l'activité et de l'entreprise agricole, retransché derrière ses impératifs économiques (la pérennité et la viabilité de l'entreprise agricole) et sociaux (le maintien ou l'augmentation des

⁸ H. BATIFFOL, *Traité élémentaire de droit international Privé*, Paris, LGDJ, 1959, n° 298. Sur ce sujet, v. M. Nicod (dir.), *Les affres de la qualification juridique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, 31-66, <https://books.openedition.org/putc/904>.

⁹ F. TERRE, *L'influence de la volonté individuelle sur les qualifications*, LGDJ, 1957, n° 636.

¹⁰ M.A. HERMITTE, *Le droit est un autre monde*, *Enquête*, 7, 1999, <http://journals.openedition.org/enquete/1553> : « *Le phénomène est paradoxal pour une instance qui organise concrètement le monde, part de la pratique des hommes et des choses et y retourne* » (p.1).

¹¹ M.A. HERMITTE, 1999, op. cit., p. 2.

¹² M.A. HERMITTE, 1999, op. cit., p. 1 : pour l'auteur, la doctrine juridique va encore plus loin puisqu'elle « *pousse l'abstraction de la pensée juridique au point où les objets originaires s'effacent derrière un monde peuplé de concepts juridiques fantomatiques. Elle accentue la segmentation, et donc les tensions à l'intérieur du système...* ».

revenus agricoles, l'amélioration des conditions de travail en agriculture), face aux enjeux environnementaux¹³.

En France et dans l'Union européenne (UE), l'agriculture bénéficie de son propre silo juridique composé d'une politique agricole (nationale et européenne) et d'une branche de droit (essentiellement développée par les Etats membres), à partir duquel les affaires juridiques et politiques du monde agricole vont être traitées. Or, sous réserve de ce que nous verrons ultérieurement¹⁴, l'analyse de ces corpus de droit spécial et de politique sectorielle montre que tout le système semble bâti sur une césure entre le monde agricole et l'extérieur, comme s'il fallait à tout prix protéger l'agriculture, dont la vulnérabilité serait la valeur suprême¹⁵. Cette coupure, qui somme toute est relativement récente¹⁶, enferme la pratique agricole dans un jeu de frontières, que nous dénommons « l'esprit de clivage », mais qui est souvent qualifié de « segmentation » ou de « sectorisation » des branches du droit économique¹⁷.

Le critère juridique qui préside à ce morcellement des espaces juridiques est bien connu des spécialistes : l'activité agricole. Le droit français¹⁸ ou italien¹⁹, comme le droit de l'UE²⁰, prévoient la mise en œuvre d'un régime juridique spécifique composé de diverses considérations (civiles, sociales, fiscales, économiques, administratives²¹) pour ceux qui exercent une activité agricole. La subjectivité de certains termes et la pluralité de définitions à l'intérieur d'un même

¹³ Les conséquences désastreuses du modèle économique basé sur la surconsommation des ressources ont été dénoncées depuis longtemps : Donella MEADOWS, Dennis MEADOWS, Jørgen RANDERS et William W. BEHRENS, *The Limits to Growth*, Universe Books, 1972.

¹⁴ V. infra partie 3.

¹⁵ N. HEINICH, *Des valeurs. Une approche sociologique*, Paris, Gallimard, 2017, p. 167 : « la valeur est la résultante de l'ensemble des opérations par lesquelles une qualité est affectée à un objet (...) ».

¹⁶ L. LORVELLEC, *Droit rural*, Masson, 1988, n° 4, sur l'autonomie du droit rural : « Le droit rural est né d'une double coupure : confondu avec le droit civil pendant la majeure partie du XIXe siècle, le droit rural s'en est distingué au moment où l'agriculture a cessé de produire pour la consommation des familles paysannes et a accédé, au moment de la révolution industrielle, à l'économie marchande. (...) ». v. également J. HUDAULT, *Droit rural - Droit de l'exploitation agricole*, Dalloz, 1987, n° 5 et R. SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du Droit civil aujourd'hui*, Dalloz, 1959, n° 537 : « Il est bien vrai qu'à l'époque où se rédigeaient les codes napoléoniens, un droit agraire eût paru sans objet. Car le code civil en tenait lieu (...) ».

¹⁷ V. par ex. p. 48, L. Bodiguel, *L'entreprise rurale : entre activités économiques et territoire rural*, Paris, L'Harmattan, Coll. "Droit et Espace Rural", 2002.

¹⁸ En France, plusieurs définitions (civile, fiscale, sociale) : art. L311-1 du code rural et de la pêche maritime ; V. aussi, sur la protection sociale, art. L. 722-1 du même code et sur l'imposition du revenu, art. 63 du code général des impôts.

¹⁹ Art. 2135, Codice civile Italiano.

²⁰ Pour l'UE, v. art. 4c), 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, JOUE 2013, L.347.

²¹ Plus généralement, sur la dimension multifonctionnelle de l'agriculture et ses différentes facettes juridiques, v. L. BODIGUEL, *Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales*, in D. Barthelemy (dir.) *La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité*, QUAE, 2008, 69-97.

pays membre de l'UE, ajoutée à celle de l'UE, rendent souvent confuses les frontières exactes de l'agriculture. Ainsi, en France, les activités qui consistent en une intervention dans la dernière phase du cycle biologique du végétal ou de l'animal peuvent poser problème dès lors qu'elles n'ont pour objet que d'augmenter la valeur économique du bien en cause (des truites ou des huîtres déjà matures mais conservées en bassin pour une meilleure commercialisation par ex.)²². En outre, l'existence d'une définition fiscale plus pragmatique peut conduire à englober certaines activités qui, sur le plan civil par exemple, ne seraient pas qualifiées d'agricoles²³.

A cette segmentation juridique répond souvent un clivage spatial, lui aussi organisé par le droit. Il a pour objectif de limiter ou d'empêcher les pressions externes que l'agriculture subit, en raison du grignotage, voire de la fringale d'espaces à urbaniser, du fait des « exigences » de logement, d'espaces commerciaux ou de loisirs. Cette pression est particulièrement forte. Ainsi, « 27 479 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés en France métropolitaine entre le 1er janvier 2014 et le 1er janvier 2015 »²⁴. En France, cette « affectation-réservation » de l'espace est organisée par le droit de l'urbanisme²⁵, qui devient alors un outil de politique publique pour garantir au minimum le maintien des espaces agricoles nationaux. C'est plus particulièrement la fonction attribuée aux documents d'urbanisme, le « plan local d'urbanisme » (PLU) et le « schéma de cohérence territoriale » (SCOT)²⁶. Même si cette protection est loin d'être parfaite et que l'artificialisation des terres agricoles continue, il n'en reste pas moins que le droit organise une spécialisation de l'espace par la création de frontières administratives qui, en principe, empêchent la ville « d'entrer en terres agricoles ». L'espace agricole est ainsi reconnu en droit. Il a droit de cité, même s'il est surtout pensé en dehors de la cité (!), et tout aménagement ou destination contraire est soit interdit, soit soumis à des procédures strictes²⁷. Ce zonage garantit ainsi l'existence d'un support foncier (la terre)

²² L. BODIGUEL et M. CARDWELL, *Evolving definitions of agriculture for an evolving agriculture, The Conveyancer and Property Lawyer*, sept.-oct. 2005, 419-446 ; une version italienne de l'article : *Nuove definizioni di agricoltura per un'agricoltura in evoluzione ? Francia ed Inghilterra a confronto, Rivista Di Diritto Agrario*, Apr.-Giu. 2006, 149-182. Plus ponctuel mais toujours d'actualité : I. COUTURIER, *Remarques d'actualité sur la définition de l'activité agricole, Revue de droit rural*, janv. 1997, n° 249, p. 15. V. aussi du même auteur, *L'activité agricole par nature dans la jurisprudence récente, JCP éd. Notariale.*, n° 6, 12 févr. 1999.

²³ Notamment en France, sur les activités de production d'énergie, des différences entre art. L.311-1 du code rural et de la pêche maritime et l'art. 63 du code général des impôts.

²⁴ Etude du CEREMA, *La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFIP, 2016*, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/consommation-espaces-ses-determinants-apres-fichiers-0>.

²⁵ Code de l'urbanisme français (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

²⁶ Art. L.151-1 et L.141-1 du code de l'urbanisme. Mentionnons aussi la montée en puissance de ces enjeux fonciers avec la mise en place en France d'un observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) : Article L112-1 du code rural et de la pêche maritime.

²⁷ Ainsi, en France, voir les dérogations possibles au PLU : art. L.152-3 du code de l'urbanisme et suivants.

et la réservation de lieux, en principe sans concurrence d'usage, pour le développement des activités et du bâti agricoles.

Pendant longtemps, le clivage a aussi été « socio-philosophique ». Le droit de l'agriculture conçu après la seconde guerre mondiale, au premier rang duquel on trouve les droits de l'activité et de l'entreprise agricole, sont restés hermétiques aux enjeux sociaux qui ne faisaient pas partie des valeurs originelles. Ainsi, si les exigences sociales des agriculteurs ont pu être partiellement prises en compte en France dès les années 1960²⁸, si les exigences sanitaires ont pu prendre place principalement par le vecteur des normes vétérinaires et de la protection des semences²⁹, les considérations environnementales ont été exclues, du moins jusqu'à une période récente (v. *infra* 3) ; sans doute parce qu'elles devaient être pensées ailleurs, dans le code de l'environnement ; qu'elles relevaient d'une pensée d'ailleurs, « de la ville » ; et qu'elles étaient perçues (et le sont encore, vus certains discours syndicaux, notamment sur la question des pesticides³⁰) comme des éléments de nature à remettre en cause la viabilité de l'exploitation. En droit, cette conception du « chacun chez soi » est illustrée par les décisions du juge, faisant droit aux propriétaires fonciers ruraux qui demandaient la résiliation de baux ruraux en raison des pratiques agricoles « alternatives » des preneurs (locataires), comme le gel de terre³¹.

Une autre sorte de clivage, toujours vivace, peut être relevé. Nous pourrions le qualifier de « paternaliste », au sens où il naît de la volonté de l'UE d'orienter les marchés agricoles (en bon père de famille ?), à partir de sa politique agricole commune (PAC) et des aides publiques qu'elle génère, sur le fondement de textes juridiques spécifiques³². Notre raisonnement est le

²⁸ Cette protection « sociale » de l'agriculture est traduite en droit de l'UE : v. art. 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), inchangé depuis 1957 (Traité instituant la Communauté économique européenne). On la trouve également dans les premiers textes d'orientation français sur le soutien aux revenus, la protection sociale et l'aide à l'installation en agriculture (Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, JORF du 7 août 1960 : art.2.4, 2.5 et 8) ; et cette question reste à l'ordre du jour avec la récente loi Egalim qui veut tendre « à l'amélioration de l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire » (Titre 1, Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, JORF n°0253 du 1 nov. 2018).

²⁹ Par ex., la création de zones protégées pour la production de semences ou plants date de 1972 (Loi n°72-1140) ; actuellement : art. L.661-1 du code rural et de la pêche maritime.

³⁰ Par ex. cette inquiétude généralisée des agriculteurs face à l'interdiction du glyphosate : <https://www.journaldemontreal.com/2019/09/06/agriculteurs-inquiets-de-la-fin-du-glyphosate>.

³¹ Interprétation de l'art. L.411-27 du code rural et de la pêche maritime français avant sa modification en 1999 (Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF n°158 du 10 juillet 1999). V. L. BODIGUEL et M. CARDWELL, 2005 (UK) 2006 (Italia), *op. cit.*

³² 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° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil, JOUE L 347, 20.12.2013, p. 449 ; 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

suivant : la PAC a essentiellement soutenu et soutient encore l'agriculture dite « de marché », dont les grandes cultures sont le symbole³³. Pour l'essentiel, cette agriculture fournit des volumes de produits agricoles bruts et en vrac, qui vont être pris en charge par les autres acteurs de la filière agroalimentaire, revendeurs, transformateurs, distributeurs. Une majorité d'agriculteurs fonctionnent ainsi en vase clos, au sein desdits « marchés agricoles », et la perfusion paternaliste les y maintient. Autrement dit, alors que l'idée de marché global semble ouvrir les frontières, en réalité les exploitations agricoles sont coupées à la fois de la chaîne de transformation et de distribution, mais aussi des consommateurs, en majorité habitants dans les villes. Ici, cette frontière instituée par le droit n'est plus seulement physique, elle est aussi sociale et politique.

Tous ces clivages, plus ou moins anciens, sont encadrés par des règles de droit qui jouent alors la fonction de douanier en chef encadrant l'action de ses subalternes, les autorités judiciaires et administratives en charge du respect de ces règles.

Cette conception clivée du droit économique dans lequel s'inscrit le droit et la politique agricole française et européenne (au moins) est, depuis quelque temps déjà, partiellement remise en cause, au point de pouvoir parler d'un certain « brouillage » des frontières.

3. Brouiller les frontières : l'ouverture de l'espace juridique agricole aux considérations environnementales et climatiques

Théoriquement, si la qualification et son corollaire, l'autonomie des branches du droit, enferment l'objet ou le sujet de droit, elles pourraient tout autant l'ouvrir car « *la pensée du droit, aussi rigoureusement liée à la pratique qu'elle puisse être, est non seulement une pensée de l'abstraction, mais aussi de la reconstruction. Elle redessine la réalité qui lui est fournie en forçant les objets des autres mondes à entrer dans la logique de ses catégories et de ses topographies. Chaque nouvel élément du puzzle doit entrer dans une construction qui est un monde contraignant pour les objets qu'il absorbe* »³⁴.

Dans cette logique, nous avons pu voir le droit de l'UE intégrer dans la définition de l'activité agricole le simple maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques et

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, JOUE 2013, L 347, p. 608.

³³ V. notamment, même si les chiffres commencent à dater, V. CHATELLIER, H. GUYOMARD, *Le budget de la PAC et le ciblage des aides*, Projet, 2011, n°321, 52-59 : « Les 15 000 plus grandes exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux ont perçu, en moyenne annuelle de 2007 à 2009, 80 100 euros (12,5 % des aides directes à l'agriculture française, avec 4,6 % des effectifs) (...) »

³⁴ M.A. HERMITTE, 1999, op. cit., p. 14.

environnementales³⁵ ; et le droit rural français a su par exemple ingérer « *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* »³⁶. La frontière juridique constituée sur le fondement de la notion d'activité agricole, et plus particulièrement sur celle de cycle de vie, n'est donc pas si étanche et si indifférente aux évolutions écologiques qu'elle le paraît.

Cette ouverture progressive aux enjeux environnementaux a touché aussi la substance et l'objet des aides de la PAC. Le second pilier de la PAC, embryonnaire à l'époque de la politique structurelle de l'Union de 1972³⁷ et même en 1992 (réforme Mac Sharry)³⁸, commence à prendre la mesure des enjeux environnementaux en 1999 à l'occasion de la réforme « Agenda 2000 »³⁹ et des challenges climatiques lors de la réforme à mi-parcours de la PAC en 2013... seulement⁴⁰ ! La mesure-phare environnementale et climatique, impensable jusque dans les années 90 et tant espérée après est celle relative aux « paiements agroenvironnementaux et climatiques » (PAEC ou MAEC) qui visent « *à maintenir les pratiques agricoles qui apportent une contribution favorable à l'environnement et au climat et à encourager les changements nécessaires à cet égard* »⁴¹. Si cette mesure permettant de délivrer des aides publiques vient, avec d'autres, casser l'appréhension monolithique de l'agriculture portée par la PAC, il faut cependant en nuancer les effets car, d'une part, les moyens libérés pour l'ensemble des soutiens environnementaux et climatiques du second pilier sont faibles, d'autre part, l'essentiel des aides

³⁵ Art. 4c), Règlement (UE) n° 1307/2013.

³⁶ Art. L.311-1 du code rural et de la pêche maritime.

³⁷ Directive Conseil n° 72/159, 14 avr. 1972, relative à la modernisation des exploitations agricoles, *JOCE* 1972, L. 96 ; Directive Conseil n° 72/160, 14 avr. 1972, relative à l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures, *JOCE* 1972, L. 96 ; Directive Conseil n° 72/161, 14 avr. 1972, concernant l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture, *JOCE* 1972, L. 96.

³⁸ Dès 1985, mais surtout en 1992 et 1993, rénovation de la politique structurelle, notamment Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, 30 juin 1992, concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, *JOCE* 1992, L. 215, 85.

³⁹ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le FEOGA et modifiant ou abrogeant certains règlements, *JOCE* 1999, L. 160, 80.

⁴⁰ 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, *JOUE* 2013, L 347, 487. Cependant, dès 2005, l'UE a commencé à s'interroger sur l'atténuation du changement climatique : Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *JOUE* 2005, L277, 1.

⁴¹ Art. 28, Regl. 1305/2013. V. M. CARDWELL, *European Union Agricultural Policy and Practice : The New Challenge of Climate Change, Environmental Law Review* 13 (2011), 271-295 ; v. également L. BODIGUEL, *Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune, Revue de l'Union européenne*, juil.-août 2014, n° 580, 414-426.

(celles contenues dans le premier pilier de la PAC) continue à bénéficier au système agroindustriel dominant. Toutefois, ce premier pilier est lui-même conditionné au respect de réglementations environnementales strictes (la conditionnalité⁴²) et une partie des aides du premier pilier (30% en montant) ne sont accordées que sur des critères environnementaux (Paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement⁴³).

Le strict isolement de l'espace juridique agricole décrit précédemment s'étiole encore plus lorsque l'on s'aperçoit que trois notions clefs du droit rural subissent l'« invasion » environnementale. La première regarde le produit agricole lui-même, qui peut prendre la nature juridique de produit biologique sur tout le territoire de l'Union européenne⁴⁴. La seconde est l'exploitation agricole qui peut, du moins en France, bénéficier d'un processus de certification environnementale officiel qu'elle pourra valoriser en affichant sur sa documentation et sur ses produits « exploitation à haute valeur environnementale »⁴⁵. Notons que cette certification « atteste du respect, pour l'ensemble de l'exploitation agricole, des seuils de performance environnementale portant sur la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et de la ressource en eau, mesurés soit par des indicateurs composites, soit par des indicateurs globaux »⁴⁶. Enfin, l'accès à la terre est aussi concerné puisque, là encore en France, le mode majoritaire d'exploitation des terres (en France les 2/3), la location agricole, supporte désormais la présence de clause environnementale par lesquelles le preneur peut s'engager à préserver la ressource en eau, la biodiversité, les paysages, la qualité des produits, des sols et de l'air, à prévenir les risques naturels et la lutte contre l'érosion, au respect d'obligations de maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques⁴⁷.

Ces dernières évolutions doivent, là encore être nuancées. En effet, sauf pour le « bio », ces dispositions ne se retrouvent pas dans tous les pays de l'UE⁴⁸. En outre, si elles rendent les frontières juridiques de l'agriculture plus perméables aux enjeux environnementaux, elles reconstruisent des frontières à l'intérieur de l'agriculture en provoquant une segmentation juridique en fonction des itinéraires agronomiques et des marchés correspondants. La question

⁴² Art. 91 et suivants, Règl. 1306/2013.

⁴³ Art. 43 et suivants, Regl. 1307/2013.

⁴⁴ A compter du 31 déc. 2020, Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, *JOUE* 2018, L 150, 1–92. Rappelons que le premier « règlement bio » date de 1991 (Règlement n° 2092/91).

⁴⁵ Art. L.611-6 du code rural et de la pêche maritime.

⁴⁶ Art. D.617-4 du code rural et de la pêche maritime.

⁴⁷ Art. L.411-27 du code rural et de la pêche maritime. Cette liste est évidemment générique et les engagements peuvent être unitaires. V. le contenu concret des clauses dans art. R.411-9-11-1 à 4 du même code.

⁴⁸ D'où la nécessité d'une analyse comparative ultérieure.

de l'impossible coexistence des cultures OGM avec les cultures biologiques illustre bien ce propos⁴⁹ et on pourrait l'étendre à la question des exploitations HVE, voire à d'autres labels d'essence privée (« Kilomètre zéro », Demeter...). Est-ce à dire que cela fait éclater le régime agricole en fonction des choix techniques opérés ? La réponse est négative. Nous n'en sommes pas là. L'essentiel des règles reste intouché et vaut pour toutes les exploitations agricoles.

Cette montée des exigences environnementales, rapidement mentionnées et commentées ici, s'appuie sur un processus juridique reconnu en droit⁵⁰, l'intégration, qui permet l'expression de considérations originellement extérieures au droit et à la politique agricole, processus qui pourrait être systématisé et généralisé dans tous les dispositifs clefs du droit et de la politique agricole.⁵¹ D'une certaine manière, cette technique juridique permet de contourner efficacement l'autonomie des branches du droit qui empêche en grande partie les principes du droit de l'environnement⁵² de s'imposer sur les autres branches du droit. Cette intégration environnementale brouille les frontières originelles du droit et à la politique agricole, transforme sa fonction, le rend plus multifonctionnel encore.

Faut-il aller plus loin ? Quelles pourraient être les conséquences de ce mouvement interne au droit de l'agriculture sur les autres espaces et droits dédiés à l'aliment ?

4. Produits agricoles et aliments : ensemble, au service de l'urgence climatique

Nous l'avons montré, depuis les années 60, l'agriculture a été pensée comme un monde à part, à protéger des autres ; d'où l'existence d'un droit spécial pour l'activité agricole. L'émergence des considérations environnementales et climatiques ne met pas seulement le feu aux poudres du droit spécial – ce ne serait qu'un feu d'artifice – elle est surtout susceptible de réunir ce qui a été séparé : le produit agricole et l'aliment autour d'une politique agricole et alimentaire unifiée et durable.

L'urgence nous le commande. Les connaissances scientifiques actuelles le démontrent⁵³. Le modèle agro-industriel fait partie des nombreuses et complexes causes du

⁴⁹ L. BODIGUEL, *GM Crops and Conventional or Organic Agriculture Coexistence*, in EU Regulation (Chapter 7), in Huub Lelieveld (ed.), *GM and Irradiated Foods*, Elsevier, à paraître 2019-2020.

⁵⁰ Bases juridiques du principe d'intégration : ONU, *Déclaration de Rio 1992*, Principe 4 ; Union européenne, art. 11 Traité sur l'UE ; France, art. 6 de la Charte (française) de l'environnement.

⁵¹ L. BODIGUEL, *Agriculture durable : la poursuite de la transition juridique*, in B. Grimonprez et D. Rochard (dir) *La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible*, Lexis-Nexis, 2018, 181-193.

⁵² V. notamment pour la France la charte de l'environnement (Loi constitutionnelle n° 2005-205) et l'art. L.110-1 du code de l'environnement.

⁵³ Derniers rapports du GIEC (IPCC) : *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context*

réchauffement climatique susceptible d'emporter la fin de notre monde. Il ne peut donc plus être maintenu en l'état.

Cette perspective remet totalement en cause la segmentation des différentes phases des marchés agricoles. Elle pourrait résulter d'une nouvelle hiérarchie de valeurs et de droit en plaçant la neutralité climatique et environnementale (des activités agricoles et alimentaires) en haut de la pyramide, soumettant ainsi l'élaboration et la mise en œuvre des droits et des politiques agricole et alimentaire à ces principes. Nous avons fait des propositions en ce sens, autour de l'idée de « mutation écologique »⁵⁴.

Derrière cette construction théorique, se cache une réalité très concrète dans laquelle le produit agricole et l'aliment sont indissociables. La restructuration environnementale et climatique de l'activité agricole donne en effet naissance à une autre façon de penser et de faire l'agriculture. L'objectif est finalisé et holistique : l'ensemble de la production doit proposer aux consommateurs des aliments assurant au minimum la neutralité environnementale et climatique. En retour, l'ensemble de la chaîne d'acteurs, jusqu'au mangeur, doivent s'associer à la démarche. L'agriculture devient ainsi facteur de changement et d'union, créant une chaîne de solidarité, voire de fraternité⁵⁵, entre produits et entre acteurs.

La relocalisation d'une grande partie de la chaîne alimentaire, là où cela est agronomiquement et socialement possible, peut être envisagée. Juridiquement, il s'agit de favoriser et d'encadrer (aides publiques, services et conseil au développement, contrats spécifiques, contrôle et sanction pour inaction...) par le droit, la réorganisation des filières autour des marchés locaux de produits agricoles bruts, « certifiés » de qualité environnementale, et de denrées alimentaires (transformées ou non), de manière à minimiser les émissions de gaz à effet de serre à tous les stades de la chaîne agricole et alimentaire.

Nous sommes bien conscients que cela suppose des choix difficiles et contraignants et que les processus de changement sont complexes, même lorsqu'ils sont supportés par un texte

of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018 [<https://www.ipcc.ch/sr15/download/>] (consulté le 7 oct. 2019) ; *Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019 [<https://www.ipcc.ch/srcccl-report-download-page/>] (consulté le 7 oct. 2019) ; *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, 2019, <https://www.ipcc.ch/srocc/download-report/>.

⁵⁴ L. BODIGUEL, *Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l'urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation*, *Revue européenne de droit de la consommation*, à paraître déc. 2019.

⁵⁵ E. Morin, *La fraternité. Pourquoi ? Résister à la cruauté du monde*, Paris, Actes sud, 2019 : « *Les êtres humains ont besoin de l'épanouissement de leur "je", mais celui-ci ne peut se produire pleinement que dans un "nous". Le "je" sans "nous" s'atrophie dans l'égoïsme et sombre dans la solitude...* »

juridique⁵⁶. Toutefois, cette métamorphose des frontières entre les produits agricoles et les aliments, autour des filières locales, s'appuyant sur une logistique la plus légère possible et reliant le plus directement possible les mangeurs aux autres acteurs, parmi lesquels se trouvent les agriculteurs, est sans doute, l'une des portes qui nous est ouverte pour répondre à l'urgence climatique.

Nous avons commencé cette réflexion par « Avant l'aliment, l'agriculture ». Nous souhaitons la clore par une vision plus fraternelle : « Avec l'aliment, l'agriculture ».

⁵⁶ L'existence de règles, comme de pratiques, n'est pas toujours suffisante : v. par exemple, l'expérience actuelle des projets alimentaires territoriaux en France : G. MARECHAL, J. NOËL, F. WALLET, *Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme?*, *Pour*, 2019, 261-270 ; L. BODIGUEL, *Le développement des projets alimentaires territoriaux en France : quel droit pour quelle relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation ?*, in *Les évolutions actuelles du droit rural et agroalimentaire: entre globalisation, régionalisation et relocalisation*, UAM ed., 2018, 409-415.