



HAL
open science

La transition agro-écologique. Synthèse du colloque Aÿ 2014

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. La transition agro-écologique. Synthèse du colloque Aÿ 2014. Revue de droit rural, 2015, n° 437 (dossier 25). hal-02454470

HAL Id: hal-02454470

<https://hal.science/hal-02454470v1>

Submitted on 24 Jan 2020

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

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

La transition agro-écologique : une question de droit

Rapport de synthèse des entretiens vitivinicoles d'Aÿ sur la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture

Benoît Grimonprez

Institut de droit rural

Professeur à l'Université de Poitiers

1- L'Institut international des vins de Champagne a choisi d'observer l'exploitation agricole à la lumière de la loi d'avenir pour l'agriculture. L'idée est évidemment du meilleur tonneau. Avant même qu'elle ne soit adoptée le 13 octobre 2014, la loi dite d'avenir mettait tout le landerneau ruraliste en effervescence. Il était en conséquence inévitable que le monde viticole champenois « sabre » cette réforme qui - dégustation à l'appui - n'a pas la même saveur que les autres. Certes, la loi d'avenir n'est pas un texte à proprement parler vitivinicole ; sa consonance est plus généralement agricole. Toutefois, les changements que la loi prophétise, le modèle qu'elle inaugure, les outils qu'elle forge, vont impacter tous les secteurs productifs, sans exception.

2- On me pardonnera, dans cette contribution, d'aller voir derrière la lettre du texte, maintes fois décortiquée, pour en rechercher l'esprit (est-il là ?). J'espère grâce à cette séance de « spiritisme » faire comprendre d'où le droit rural vient et vers quel inconnu il s'avance.

3- Si j'insiste sur cet aspect, c'est qu'il me semble y avoir un droit rural d'avant et un droit rural d'après la loi d'avenir. Notre législation n'a bien sûr pas entièrement changé le 14 octobre 2014 (jour de la publication), mais elle a subi une véritable révolution de fond. C'est la troisième du genre. Au XIX^{ème} siècle, dans les années 1870, une alliance politique avait été scellée entre le monde paysan et la République naissante. Puis au XX^{ème} siècle, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le législateur avait fait entrer l'agriculture dans la modernité productiviste et l'économie de marché. Voici qu'au XXI^{ème} siècle, à la fin de l'année 2014, un nouveau pacte vient relier l'agriculture à la société. Le projet est, cette fois, la construction d'un modèle durable, reposant intellectuellement sur le concept d'agro-écologie. L'agro-écologie est une approche nouvelle des systèmes de production qui s'appuie sur les fonctionnalités des écosystèmes¹. Elle cherche à résoudre le problème majeur des prochains temps : comment produire toujours plus (pour nourrir le monde), avec toujours moins (de ressources, de place...) ? Tel est le sens du « produire autrement », devenu le leitmotiv un peu trop redondant du ministère de l'agriculture. Ainsi l'objectif, pour le résumer, est-il de créer des systèmes agricoles qui soient productifs, mais aussi respectueux de l'environnement et des hommes de la terre.

4- L'agro-écologie promue par la présente loi est porteuse d'un nouveau modèle, vu comme un antidote aux maux qui gangrènent l'actuelle agriculture. Elle annonce, au plan juridique, une transition progressive vers un droit inédit, avec lequel il va falloir se familiariser. La réflexion m'amène, avant de prendre le pouls du changement (II), à interroger l'esprit du temps (I).

¹ M. Guillou, Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement, mai 2013.

I. - L'esprit du temps

5- Le secteur agricole, toutes productions confondues, apparaît aujourd'hui profondément désorienté (A). Forte de ce constat, la loi d'avenir a fait le pari sensé de réorienter la politique agricole (B).

A. - L'agriculture désorientée

6- La désorientation de l'agriculture correspond à une perte de sens. Il est maintenant clair que la direction donnée par les lois de modernisation agricole des années 1960 aboutit à une impasse. Sous nos yeux, est en train de disparaître l'ancien modèle de l'exploitation productiviste très technique, essentiellement tournée vers les marchés de masse. Ce schéma-là reposait sur le postulat d'une société de l'abondance, hélas erroné. Il en découle aujourd'hui un ensemble de crises graves qui menacent, d'une part, le secteur agricole, et d'autre part, les territoires ruraux.

1°) La crise des mondes agricoles

7- La crise agricole est, au premier chef, une **crise d'identité**. Comme le dit si bien Bertrand Hervieu, les agriculteurs sont devenus une minorité qui représentait autrefois une majorité. Leur influence et leurs valeurs ont donc forcément décliné dans la société, laquelle est de plus en plus imprégnée de culture urbaine. Même l'exploitation de type familial, boussole qui guidait jusque-là la profession agricole, semble cassée. Car si la famille occupe toujours une place centrale dans les entreprises agricoles, elle n'en est plus forcément le modèle : il y a de nos jours autant de petites exploitations de subsistance, que de fermes moyennes et de grandes fermes gérées par des managers n'employant plus que de la main d'œuvre salariée. Le constat vaut pour l'ensemble du territoire : il n'existe plus une agriculture, mais des mondes agricoles qui sont loin de tous prendre le même chemin².

8- L'absence d'horizon commun explique aussi la **crise des vocations**. Celle-ci explique en grande partie la tendance ininterrompue à l'agrandissement des structures. Que certains puissent indéfiniment étendre leur empire vient de ce qu'ils ne se heurtent, bien souvent, à aucune demande concurrente ; et faute de candidats à l'installation, le préfet n'a pas de scrupule à autoriser la concentration entre les mêmes mains des surfaces disponibles. La corrélation est à établir avec le fait que les enfants d'agriculteurs veulent de moins en moins reprendre le flambeau (dissuadés par leurs propres parents !), et que le système a longtemps freiné l'arrivée dans le métier des « hors cadre familial ».

9- La **crise économique** est un autre mal qui ronge l'agriculture moderne. Naturellement l'ampleur du phénomène varie selon les régions et le type de production : la viticulture champenoise ne souffre pas comme l'élevage bovin laitier. Bien que le problème soit complexe, certains facteurs sont aggravants des difficultés. Notamment le poids incroyable des charges entrave la rentabilité des exploitations et les pousse à toujours davantage privilégier la quantité sur la qualité. S'y ajoute la dépendance des systèmes agricoles : dépendance aux énergies fossiles, en particulier les engrais azotés de synthèse ;

² B. Hervieu et F. Purseigle, Sociologie des mondes agricoles : A. Colin, 2013.

dépendance vis-à-vis des marchés (lesquels n'ont jamais été aussi instables et volatiles, alors que les exploitations sont de plus en plus spécialisées) ; dépendance enfin aux soutiens publics qui n'est jamais aussi éclatante que quand il est question de baisser leur niveau.

La crise frappe ainsi durement le secteur agricole ; mais elle atteint plus largement les territoires ruraux.

2°) La crise des territoires ruraux

10- Cette crise-là arbore deux visages. Le premier est la **perte de la maîtrise de l'espace**. De tous côtés en effet, l'espace rural cède du terrain à l'étalement urbain et aux infrastructures collectives : les surfaces agricoles régressent et les conflits d'usage augmentent. Mais le partage de l'espace pose problème au cœur même des campagnes, où les disparités s'accroissent : dans certains endroits, comme les régions viticoles cotées, la terre se fait rare et quasiment inaccessible (+ 21 % pour l'hectare en 2012 en Champagne) ; alors que la déprise agricole continue inexorablement dans d'autres lieux de la « diagonale du vide » ! En outre, le territoire rural n'est plus seulement la chasse gardée de l'activité agricole. Il est surtout devenu un espace résidentiel et de loisirs, au sein duquel les agriculteurs sont relégués à des figures du passé.

11- La représentation du lien au foncier a également profondément changé. La terre n'est plus forcément un patrimoine familial que l'on se transmet de générations en générations. L'immeuble rural devient de plus en plus abstrait à mesure qu'il est démembré et détenu par des sociétés au travers de savants montages que les agriculteurs eux-mêmes ne comprennent pas toujours (GFA, SCEA, holdings). A la place des parcelles physiques, ce sont désormais des parts sociales que l'on s'échange, à l'abri des regards de la SAFER ou du contrôle des structures.

12- Le **second aspect de la crise est d'ordre environnemental**. Malgré l'intégration, depuis la loi du 9 juillet 1999, de l'objectif écologique dans les politiques agricoles, beaucoup d'efforts restent encore à fournir en la matière³. Ceci d'autant plus que la société tolère, de moins en moins, les dégradations que l'agriculture inflige au milieu naturel. Quatre éléments méritent attention : l'eau, dont la gestion qualitative et quantitative doit être nettement améliorée ; le sol, touché par les phénomènes d'érosion et de perte de productivité ; l'air, qui nous ramène à la question des émissions de gaz à effet de serres et du réchauffement climatique ; et enfin la biodiversité, dont la régression constante menace le fonctionnement des écosystèmes.

13- Le constat a beau être sévère, il n'est plus sérieusement contesté. La réalité sociale, économique et écologique contraint au changement. La dernière réforme de la politique agricole commune du 17 décembre 2013⁴ a pris acte de cette nécessité, commençant à rediriger le « paquebot agricole européen ». Le législateur français de 2014 prolonge la manœuvre, avec une ligne plus définie encore : il fixe précisément le cap vers lequel doivent voguer les futurs systèmes agricoles.

B. L'agriculture réorientée

³ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Evaluation de la politique de développement agricole, Rapp. n° 13059, 15 mai 2014.

⁴ Règl. (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 2013 et Règl. (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 2013.

14- La réorientation de l'agriculture consiste avant tout à redonner du sens ; du sens par rapport au monde, à la fois ouvert et fini, dans lequel vivent dorénavant les agriculteurs. Ainsi, pour la première fois, la loi d'avenir grave, en tête du Code rural et de la pêche maritime, les **finalités de la politique agricole et alimentaire**. L'article L. 1 en dresse une liste à la « pré vert » : le développement des filières, le soutien aux revenus, la contribution à la protection de la santé publique, la recherche de l'équilibre des relations commerciales... Le II de l'article L. 1 me semble plus significatif : « Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, environnementale et sanitaire ». Le texte définit encore ces systèmes par l'autonomie, l'amélioration de la compétitivité et de la valeur ajoutée, la réduction de la consommation d'énergie, de ressources naturelles, et de produits phytopharmaceutiques.

15- Pour le ruraliste d'antan, le langage juridique et les concepts décoiffent : l'exploitation du futur se caractérise par des « performances », aux plans économique, écologique, et social. Mais au-delà des objectifs, c'est la méthode qui change : le projet agro-écologique invente des paradigmes nouveaux, qui forment la matrice intellectuelle des outils juridiques déployés. Alors, avant de conjuguer les nouvelles règles à tous les temps, j'aimerais présenter la nouvelle grammaire du droit rural. Elle peut tenir – à l'étroit – en six principes.

16- Le premier principe cardinal est **l'innovation**. La transition agroécologique repose sur des démarches qui remettent les sciences naturelles (agronomie, écologie) au cœur des méthodes culturales. D'où la promotion, selon une logique ascendante, de techniques pionnières expérimentales : par exemple, l'agriculture de conservation⁵, l'agriculture écologiquement intensive⁶, la protection intégrée des cultures... Ces nouvelles pratiques nécessitent plus de connaissances et d'échanges, donc plus de formation, de conseil et de recherche scientifique⁷. L'objectif est aussi de compenser ou couvrir temporairement les risques inhérents auxdits changements. Les majorations d'aides économiques et la mise en place de mesures agro-environnementales (MAE) spécifiques s'inscrivent dans cette perspective.

17- **La démarche collective** est un autre point majeur. Le projet agro-écologique ne se conçoit qu'à l'échelle d'une pluralité d'exploitations. On me dira que ce n'est pas une nouveauté, le modèle productiviste ayant lui aussi milité pour l'agriculture de groupe⁸. Toutefois, un cran de plus est ici franchi dans le mouvement collectif : la communauté recherchée se veut plus large, plus bigarrée, avec des exploitations de différents horizons, mais aussi d'autres acteurs comme les associations, les collectivités, les agences publiques... Tel est le sens du groupement d'intérêt économique et écologique (GIEE) destiné à associer, autour d'un projet commun, le maximum de parties prenantes.

18- Assez logiquement, **l'échelle territoriale** constitue un paradigme essentiel de la nouvelle politique. L'agro-écologie se pense au niveau d'un territoire tout entier. Cela paraît une évidence pour les méthodes de lutte sanitaire ou les mesures de préservation de la ressource. Le modèle pourrait être celui de la gestion de l'eau qui se réalise au niveau d'un bassin ou d'un sous-bassin. La loi d'avenir s'en inspire en faisant du cadre régional la référence des politiques locales. La régionalisation touche de nombreux dispositifs : le contrôle des structures avec le nouveau schéma directeur régional, la politique d'installation, les programmes de gestion forestiers, les GIEE... Cette donnée me paraît cruciale dès lors

⁵ Agreste, L'agriculture de conservation, Analyse n° 61, sept. 2013.

⁶ M. Griffon, Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive ?, Quae, 2013.

⁷ M. Guillou, rapport préc.

⁸ M. De Juglart, Vers une agriculture de groupe ?, Mél. R. Savatier, 1965.

qu'elle permet de décliner des mesures en fonction des spécificités locales. Ainsi peut-on, dans une région donnée, prendre en compte l'orientation des productions et l'existence d'aires d'appellations spécifiques. L'approche territoriale est aussi patente dans le renforcement de l'administration du foncier (que ce soit à travers le contrôle des structures, les prérogatives de la SAFER, ou encore le mécanisme de la « compensation collective agricole »⁹).

19- Après l'espace, le temps. Le droit agro-écologique s'inscrit en effet dans une **temporalité particulière**. Une durée assez longue est nécessaire pour mesurer les impacts des pratiques agricoles sur les écosystèmes. Ainsi s'explique que la loi cherche à instiller une logique pluriannuelle, plus pertinente au regard des objectifs agro-écologiques. Exemplaires sont à cet égard les GIEE, qui doivent porter un projet collectif pluriannuel de modification ou de consolidation des systèmes agricoles.

20- La **logique de filières** est une autre idée directrice du droit émergent. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le titre 1^{er} de la loi est baptisé « performances économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires ». La vérité est que les exploitations ne doivent pas être isolées de leur environnement économique et contractuel. En conséquence de quoi la réorientation agro-écologique doit impliquer l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. A cette fin, la loi d'avenir s'emploie à poursuivre la contractualisation, ainsi qu'à améliorer les rapports (houleux) des adhérents avec leur coopérative. Il est absolument vital qu'une part plus importante de la valeur ajoutée soit redonnée aux producteurs : prix rémunérateurs et circuits courts sont deux des chantiers à engager.

21- Un dernier trait dessine le projet agro-écologique : sa **dimension sociale**. L'agriculture, obnubilée par les marchés de plus en plus lointains, s'est coupée du territoire et de la population : d'où un décalage et une incompréhension de plus en plus grands de part et d'autre. L'agro-écologie vise au contraire à remettre l'agriculture au cœur de la société, pour en faire une des solutions du développement durable. L'objectif passe toutefois par une nouvelle légitimité des pratiques et des institutions agricoles, qui se traduit par une gouvernance plus transparente et une représentativité accrue au sein des coopératives et des organisations interprofessionnelles.

II. - Le pouls du changement

22- Entre les intentions et le passage à l'acte, des illusions peuvent s'envoler. Même si nous n'en avons aucune à ce sujet, la qualité du travail législatif ne laisse pas d'étonner. Soigneusement récoltés et triés, les textes que nous nous sommes échinés à comprendre manquaient pour beaucoup de maturité, quand une « pourriture » – peu noble – avait complètement obscurci le sens de certains. Nonobstant, ainsi que je le disais dans la présentation, la loi d'avenir pour l'agriculture se présente comme un cru d'exception, qui fera date dans notre législation. Il faudrait seulement, à l'instar de certains produits vinicoles difficiles et ingrats dans leur jeunesse, laisser le temps faire son affaire. Nous autres juristes devrions prendre modèle sur les bons vigneron qui savent s'armer de patience et attendre que le terroir s'exprime en bouteille.

23- Nous vivons cependant une drôle d'époque, où l'avenir n'attend pas. Entrée en vigueur immédiate de la loi oblige, à peine cette dernière sortie, le monde professionnel veut mesurer – sur l'échelle de l'angoisse – ses impacts sur les exploitations agricoles.

⁹ Code rur. pêche marit., art. L. 112-1-3.

24- On peut avoir, à la lecture de la loi et de ses commentaires, le sentiment paradoxal que si rien n'est plus qu'avant, tout n'a pas changé pour autant. Une manière de l'expliquer, il me semble, est de distinguer les couches profondes de la législation des couches superficielles.

25- **En profondeur**, les bases du droit rural sont complètement refondées par la loi d'avenir : un nouveau contrat réconcilie le monde agricole avec la société. La révolution en marche tient donc essentiellement dans un changement de perspectives : au modèle de l'exploitation productiviste familiale est substitué celui de l'exploitation agro-écologique en trois dimensions : économique, environnementale et sociale. Le nouvel idéal s'accompagne d'une modification des instruments de mesure. Pour atteindre les fameuses performances, les méthodes se peaufinent : approche innovante, collective, territoriale, sociale, pluriannuelle...

26- **En surface** toutefois, les mécanismes juridiques sont pour la plupart les mêmes qu'hier. Le ruraliste assoupi, qui se réveillerait au lendemain de la réforme, ne serait pas trop dépaysé : il reconnaîtrait le mythique statut du fermage, le maudit contrôle des structures, l'inénarrable SAFER, les ancestrales coopératives... La raison est que, du passé, il est impossible de faire table rase ; surtout en matière agricole où le poids de la mémoire pèse plus qu'ailleurs. A l'image de la méthode traditionnelle (ou champenoise), tout est une question de dosage, entre vieux et neuf, pour arriver à trouver le parfait équilibre.

27- Empreint de sagesse (une fois n'est pas coutume), le législateur a compris que le changement doit s'opérer, pour l'essentiel, dans la continuité (A). Un certain nombre d'innovations, restées assez discrètes, sont néanmoins à mettre au crédit de la loi (B).

A. Le changement dans la continuité

28- Demiurge déchu, le législateur a préféré garder, en l'état, les structures juridiques existantes. Au point parfois de ne rien modifier, ou presque : en matière de baux ruraux par exemple, le caractère anecdotique de la plupart des retouches est patent¹⁰. Heureusement, tout n'est pas de cet acabit. Sans renier les instruments du passé, la loi d'avenir a choisi de les réanimer : d'abord en leur donnant de nouvelles fins ; ensuite en renforçant leur intensité ; enfin, en multipliant les contrôles.

1°) Des fins redéfinies

29- La loi d'avenir réécrit les objectifs assignés aux instruments du droit agricole pour les mettre au diapason du nouveau modèle. Dans cet esprit, le contrôle des structures et la SAFER sont désormais mis au service de la diversité des systèmes, riches en emploi et en valeur ajoutée¹¹. Leur mission est clairement de favoriser les démarches et projets agro-écologiques.

30- On observe aussi que l'agrandissement des exploitations est un objectif littéralement banni de la loi. Il ne s'agit plus d'un but à poursuivre, mais d'un fléau à combattre. A la rigueur, les outils de régulation du foncier peuvent permettre la consolidation

¹⁰ V. S. Crevel, Le bail rural de l'avenir, RD rur. févr. 2015, dossier 3 ; B. Grimonprez, L'avenir des structures de l'exploitation agricole, Revue Droit et ville n° 78, janv. 2015.

¹¹ Code rur. pêche marit., art. L. 141-1 et L. 331-1.

des structures, pour qu'elles atteignent une dimension économique viable¹². L'installation fait figure de priorité absolue à tous les niveaux afin d'assurer le renouvellement des générations d'agriculteurs. La politique d'installation et de transmission se veut offensivement agro-écologique, mais aussi ouverte : à l'installation progressive, à la reprise de fermes hors cadre familial. On commence à couper le cordon familial...

31- La portée normative des nouveaux objectifs est bien réelle. C'est à l'intérieur de ce cadre revisité que l'action publique va désormais se déployer. Les acteurs du monde agricole doivent prendre conscience que, les priorités ayant été renversées, les premiers hier risquent de devenir les derniers demain. Pour autant, l'ampleur et la rapidité du changement dépendront grandement de l'arsenal juridique mobilisé.

2°) Des moyens renforcés

32- Peu enclin à créer de nouveaux outils, le législateur s'est contenté de renforcer ceux en vigueur pour garantir la diffusion de son modèle agro-écologique. Ainsi certains dispositifs, relativement limités ou peu efficaces, voient leur périmètre s'élargir. Le **contrôle des structures** est au premier plan concerné. Cette législation économique n'est pas rebâtie, tout juste est-elle rénovée : les notions et les critères restent les mêmes qu'avant, avec le flou qui les entoure (notion d'exploitation). La loi procède seulement à une extension des opérations soumises à autorisation : le seuil de surface baisse et le domaine de la déclaration préalable se rétrécit¹³. Il semble également que le pouvoir réglementaire ait réussi à ressusciter le contrôle des prises de participations sociétaires (C. rur. pêche mar., art. R. 331-1, créé par D. n° 2015-713 22 juin 2015)¹⁴ ! Affaire à suivre, de près...

33- De son côté, la **SAFER** voit ses moyens d'action s'étoffer considérablement. Deux évolutions sont, en l'occurrence, spectaculaires. La première correspond à l'obligation généralisée d'information de la SAFER pour toutes les mutations de biens ruraux, meubles comme immeubles, à titre onéreux comme à titre gratuit¹⁵. Malheureusement, le décret d'application n° 2015-954 du 31 juillet 2015 n'a pas levé le voile sur ce qu'est un « bien rural », tant le vocable semble aujourd'hui flou (critère géographique, critère de l'usage agricole ?). La seconde évolution a trait au droit de préemption, lequel prend des dimensions tentaculaires : droits démembrés, parts sociales, immeubles en zone agricole, avec en bonus la faculté de préemption partielle qui promet d'être épique¹⁶. Pourtant, de l'aveu même des SAFER, le but n'est pas de recourir massivement à cette arme de destruction des conventions librement conclues. L'objectif implicite du législateur est de surveiller et, exceptionnellement, de punir les transactions suspectes. Ma crainte est que les SAFER profitent de l'aubaine pour utiliser, sans modération, les promesses de vente avec substitution. Et comme il n'y a pas d'amour, mais que des preuves d'amour adressées aux SAFER, le législateur vient aussi discrètement d'allonger la durée des conventions de mise à disposition (CMD) : ces baux dérogatoires au statut du fermage peuvent maintenant atteindre 12 ans¹⁷.

¹² Par ex., Code rur. pêche marit., art. L. 331-1.

¹³ Code rur. pêche marit., art. L. 331-2.

¹⁴ Malgré la censure par le Conseil constitutionnel de la disposition légale qui les assimilait à des opérations d'agrandissement (DC n° 2014-701, 9 oct. 2014).

¹⁵ Code rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I et R. 141-2-1.

¹⁶ Code rur. pêche marit., art. L. 143-1-1

¹⁷ Code rur. pêche marit., art. L. 142-6.

34- Au plan des **contrats agricoles**, des mécanismes déjà connus sont revigorés. Le bail rural avec clauses environnementales est une bonne illustration. Il était initialement prévu d'en généraliser l'application sur la base de la volonté des parties. Cela eut été pour le coup révolutionnaire. Face à la « volée de bois vert » suscitée par la proposition, la loi a dû, plus modestement, se contenter d'étendre le dispositif à une nouvelle hypothèse : celle de la pérennisation de pratiques antérieures ou du maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques¹⁸. Petit pas pour le statut du fermage diront certains, grand pas pour l'agro-écologie diront d'autres !

35- Malgré son relatif échec, la « contractualisation » instaurée pour les relations commerciales agricoles est aussi réaménagée¹⁹. On peut signaler à cet égard : des clauses impératives ajoutées, des obligations précisées, et un élargissement des compétences du médiateur²⁰ ... Même constat pour les rapports coopératifs où la loi a seulement imposé à la direction de la société des obligations d'information plus complètes, par exemple, sur la teneur des engagements des associés, ou sur la manière dont les prix des apports sont fixés²¹.

36- Le droit agro-écologique passe donc encore essentiellement par les canaux traditionnels, légèrement rafistolés. Il accroît cependant les contrôles sur les institutions du secteur agricole.

3°) Des contrôles multipliés

37- A ce stade de la réflexion, une question mérite d'être posée : les solutions se trouvent-elles dans le renforcement de dispositifs ayant échoué ? Bien conscient des limites de l'exercice, le législateur a assorti sa politique d'une intensification des contrôles des instruments de contrôle (une sorte de police des polices !). Le but est de donner une nouvelle légitimité à des mécanismes sur lesquels le projet agro-écologique se fonde.

38- Le statut de la SAFER reflète bien, il me semble, cette approche ambivalente. Chacun aura compris qu'elle devient un pilier incontournable de la politique foncière rurale. Mais les immenses pouvoirs qui lui sont confiés impliquent corrélativement de grandes responsabilités. Pour éviter les dérives déjà dénoncées par la Cour des comptes, la loi a voulu améliorer la gouvernance des SAFER et renforcer leurs obligations comptables pour mieux connaître la nature de leurs pratiques.

39- L'exigence de transparence s'étend au secteur coopératif. Les comptes que doivent rendre les organes de direction des coopératives sont beaucoup plus détaillés²², et leur gestion soumise à des révisions plus systématiques afin de vérifier que l'activité du groupement est bien conforme aux principes coopératifs²³. Le fonctionnement des organisations interprofessionnelles est pareillement réformé dans le sens d'une meilleure représentativité des membres de la filière²⁴.

40- On pourrait encore citer, au titre des nombreux contrôles, les mesures venant encadrer les politiques d'aménagement des collectivités locales. Sans entrer dans le détail, les documents d'urbanisme se font de plus en plus précis et contraignants, et les contre-pouvoirs

¹⁸ Code rur. pêche marit., art. L. 411-27.

¹⁹ Code rur. pêche marit., art. L. 631-24.

²⁰ Code rur. pêche marit., art. L. 631-27.

²¹ Code rur. pêche marit., art. L. 521-3 et L. 521-3-1.

²² Code rur. pêche marit., art. L. 524-2-1.

²³ Code rur. pêche marit., art. L. 527-1.

²⁴ Code rur. pêche marit., art. L. 632-1.

montent, incarnés notamment par les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dont les attributions ont été étendues²⁵.

41- Le premier constat important est donc que la transition agro-écologique s'opère en douceur, sans changements brutaux. Des innovations figurent tout de même au programme : plus subtiles, elles nécessitent un décryptage.

B. Le changement dans l'innovation

42- Fervent promoteur de l'innovation pour le monde agricole, le législateur n'a pas forcément, de son côté, développé des trésors d'audace. Sur le plan de la technique juridique en tout cas, le pouvoir semble cruellement en manque d'imagination. Une poignée seulement de nouveaux dispositifs éclot. Il se peut malgré tout que l'innovation soit ailleurs, sous-jacente dans la manière nouvelle d'édicter la norme.

43- S'agissant des innovations formelles, figure tout d'abord la création d'un **statut professionnel des exploitants**, dits actifs agricoles²⁶. Longtemps réclamée, la définition légale permet en théorie de cerner qui sont les véritables agriculteurs, avec obligation d'inscription sur un registre spécial. Il y aurait cependant beaucoup à dire (et médire) sur les critères du statut et sur sa portée : comment peut-on exercer une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 sans être actif ? En outre, rien n'indique que la qualité d'actif agricole, qui va conditionner l'attribution des aides économiques, jouera pour l'application d'autres législations, tel le statut du fermage ou le droit de l'urbanisme...

44- Un autre acte fort de la loi est la suppression de la surface minimum d'installation (SMI) comme critère d'affiliation au régime social agricole (l'Amexa). Elle est remplacée par l'**activité minimale d'assujettissement** (AMA), qui véhicule une autre conception de la productivité²⁷, n'étant plus seulement liée à la taille de l'exploitation²⁸, mais aussi au volume d'activité et aux revenus professionnels.

45- Deux autres catégories de dispositions, moins ostensibles, me paraissent aussi novatrices. En premier, c'est le statut qu'est en train d'acquérir l'**agriculture biologique** dans notre système : de plus en plus, cette méthode culturale fait l'objet d'un « traitement » juridique particulier, que ce soit en matière de rétrocession SAFER²⁹, ou de bail rural avec des clauses environnementales spécifiques³⁰. En second, ce sont les prérogatives exorbitantes conquises par les **organisations de producteurs** : action de groupe³¹, pouvoir de négociation croissant, y compris pour orienter les prix... Les OP sont en passe d'emporter la bataille qu'elles livrent contre le droit de la concurrence³².

46- Mesure phare de la loi, la création des fameux **groupements d'intérêt économique et écologique** (GIEE parfois F) introduit bien une figure juridique insolite dans le paysage agricole (ils n'ont aucun lien de parenté avec les GIE classiques). Mais au-delà de l'affichage, quel est l'apport réel de cet instrument au droit positif ? Est-il amené à bouleverser l'ordre et la pratique du droit rural ? Je répondrais volontiers négativement. En

²⁵ Code rur. pêche marit., art. L. 112-1-1.

²⁶ Code rur. pêche marit., art. L. 311-2.

²⁷ Code rur. pêche marit., art. L. 722-5.

²⁸ Surface minimale d'assujettissement fixée à 12,5 ha par l'arrêté du 13 juillet 2015 (NOR : AGRS1514329A).

²⁹ Code rur. pêche marit., art. L. 142-5-1.

³⁰ Code rur. pêche marit., art. L. 411-27.

³¹ Code rur. pêche marit., art. L. 551-1.

³² CA Paris, 15 mai 2014, n° 2012/06498.

effet, cette structure correspond à un label dont l'objet exclusif est de capter des aides économiques destinées au financement des projets agro-écologiques territoriaux ; rôle qui s'inspire très largement du dispositif d'appels à projets CASDAR, outil budgétaire de la politique de développement agricole et rural. Purement volontaire et fonctionnel, le GIEE paraît être un instrument superfétatoire.

47- Pourtant, il me semble que l'émergence, sur le devant de la scène, de cette structure collective est le signe d'un profond changement. En raison du type d'outil et de la méthode choisis, le droit agro-écologique prend ses distances avec le droit rural. Pendant près de quarante années, les politiques agricoles et environnementales ont accumulé la réglementation et les mesures de police. Selon une logique schizophrène, la loi a, tour à tour, encouragé la productivité et additionné les contraintes : la colère des agriculteurs se nourrit de cette incompréhension. Tirant la leçon de ses échecs, le législateur a compris qu'il fallait, pour la santé du monde agricole, proposer un nouveau régime, trivialement résumé : plus de carotte, et moins de bâton.

48- La redistribution des aides, l'adaptation de la fiscalité, la formation professionnelle, l'association volontaire, la contractualisation, sont les clés de la transition vers une agriculture durable. La logique est « alter-normative » : la loi fixe le cap, propose les outils, mais ce sont les agriculteurs et les filières qui disposent. Dans un second temps peut-être, si la confiance est trahie, aura lieu le « retour de bâton ».

49- Finalement, comme au milieu du vingtième siècle, le législateur recherche l'adhésion à son projet du monde agricole. L'impératif, pour y parvenir, est d'éviter la rupture, le divorce, quitte à laisser de côté, temporairement, telle ou telle mesure. Comme l'observait le sociologue Henri Mendras, « l'attitude (des agriculteurs) vis-à-vis du changement est étroitement liée au sentiment de participation à la société globale »³³. C'est du dialogue de l'agriculture avec le reste de la société que surgira la solution. Justement, sur le terrain, le lien social se retisse : fleurissent un peu partout les projets de fourniture d'énergie, de vente directe, de cultures écologiquement productives, d'approvisionnement des cantines, de réimplantation de haies, de préservation des cours d'eau... Puisse la loi d'avenir, en dépit de ses faiblesses techniques, rendre ces initiatives fertiles et les promouvoir du rang d'exception à celui de principe.

³³ H. Mendras, *Le paysan et la modernisation de l'agriculture* : CNRS, 1958, p. 105.