



**HAL**  
open science

# L'action collective territoriale : chaînon manquant politique de la transition agroécologique

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. L'action collective territoriale : chaînon manquant politique de la transition agroécologique. 2023. hal-04401740

**HAL Id: hal-04401740**

**<https://hal.science/hal-04401740>**

Preprint submitted on 17 Jan 2024

**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.

## L'action collective territoriale : chaînon manquant politique de la transition agroécologique

Benoît Grimonprez, Université de Poitiers

**1. Individualisme agro-environnemental.** « Seul, on va plus vite. A plusieurs, on va plus loin ». Cette antienne pourrait résumer les tourments de la transition agroécologique. A force de tamiser le sujet (de la transition), une évidence est apparue : la logique individuelle imprègne les politiques de verdissement de l'agriculture. Tous les instruments agri-environnementaux ou presque sont pensés à l'échelle de la parcelle, comme unité biophysique, ou à celle de l'exploitation agricole, comme unité économique<sup>1</sup>. Il en est ainsi pour les mesures de régulation des intrants (engrais, pesticides), pour la mise en place d'infrastructures semi-naturelles (% de haies par ex.), pour les aides économiques au changement de pratiques, ou encore pour la labellisation environnementale...

**2. La part occultée de la dimension collective.** Pourtant, de remarquables travaux conduits en écologie et en sciences de gestion montrent que des changements plus systémiques des modes de production nécessitent des masses critiques d'agriculteurs et une coordination des actions au niveau territorial. Il conviendrait, en conséquence, d'élargir la focale à un niveau spatial supérieur et de se dézoomer de l'exploitation.

L'exemple le plus parlant est celui de la protection des cultures contre leurs ravageurs<sup>2</sup>. Le fait est que les pathogènes se caractérisent par leur mobilité et leur dispersion dans l'espace, sans aucune considération pour les limites de propriété<sup>3</sup>. D'où l'intérêt de penser leur gestion à une échelle territoriale (*area-wide pest management*)<sup>4</sup>. A cet égard, les stratégies de baisse des pesticides chimiques basées sur une régulation plus naturelle des parasites impliquent un aménagement particulier du paysage qui diversifie les couverts végétaux (arbres, haies, prairies, cultures pérennes, rotations...). La complexification des milieux permet en effet de freiner la diffusion des ennemis

---

<sup>1</sup> F. Papy et J. Baudry, « Agriculture et paysage : d'une gestion individuelle de la production vers une gestion collective de la biodiversité fonctionnelle », in *Paysage, biodiversité fonctionnelle et santé des plantes*, Quae, 2019, p. 17 : « Pour l'instant, le conseil technique, tout comme les politiques agricoles, s'adressent individuellement aux agriculteurs et très peu à l'action collective. C'est incontestablement une difficulté pour généraliser les actions agro-écologiques ».

<sup>2</sup> R. Dureau, « L'effet « maillon faible » : défaillance de la gestion territoriale des ravageurs due à l'hétérogénéité des agents », Journées de recherche en sciences sociales (JRSS), déc. 2023.

<sup>3</sup> E. P. Fenichel, T. J. Richards et D. W. Shanafelt, « The Control of Invasive Species on Private Property with Neighbor to Neighbor Spillovers », *Environmental and resource economics*, 2014, n°2 (59), p. 231-255 ; R. Horan, C. A. Wolf, E. P. Fenichel et K. H. Mathews, « Spatial Management of Wildlife Disease », *Review of Agricultural Economics*, 2015, n°3 (27), p. 483-490. Ceci explique d'ailleurs, en cas de situation épidémique, que tous les producteurs soient obligés d'adopter certaines mesures sanitaires : ex. la lutte obligatoire contre la flavescence dorée.

<sup>4</sup> J. Hendrichs, R. Pereira et M. J. B. Vreysen, « Area wide integrated pest management: development and field application », CRC Press. 2021, p. 1028.

des cultures et de diluer leurs effets<sup>5</sup>. Dans un registre voisin, l'efficacité des méthodes de biocontrôle (diffusion de micro-organismes, de macro-organismes ou de médiateurs chimiques) dépend de leur déploiement coordonné sur les surfaces d'un grand nombre d'exploitations voisines<sup>6</sup>.

La protection de la ressource en eau est également tributaire de la dimension collective de l'action. Sur le plan qualitatif, a été montré que la préservation des aires de captage d'eau potable est étroitement liée aux modèles de coopération mis en place par les agriculteurs du bassin concerné<sup>7</sup>. La réflexion peut s'étendre à la gestion quantitative de la ressource. Le changement climatique et son lot de sécheresses poussent à développer une nouvelle hydrologie (régénérative) élaborée à l'échelle paysagère (le *keyline design*), à travers la création d'agrosystèmes et de territoires « éponges » qui retiennent naturellement l'eau : installation méthodique d'infrastructures agroécologiques et de points d'infiltration de l'eau, restauration de milieux humides...<sup>8</sup>. Il apparaît, du reste, que les besoins de mutualisation des ressources en eau disponibles (naturellement ou stockées) seront importants pour garantir un accès partagé et équitable.

Poursuivons avec la restauration des milieux naturels, chantier qui s'entreprind, lui aussi, à un certain niveau spatial. Qu'il s'agisse de la remise en état des zones humides, de l'hydromorphologie des cours d'eau, ou encore de la plantation de linéaires de haies, ces travaux ont pour assiette un foncier qui s'étale sur de multiples unités foncières<sup>9</sup>.

La transition agroécologique pose, de surcroît, des questions de collaboration entre agriculteurs du territoire. La première illustration est celle de la complémentarité entre les productions végétales et animales<sup>10</sup>. Celle-ci présente un intérêt pour une fertilisation plus organique des cultures (fumures animales), moins dépendante des engrais azotés de synthèse<sup>11</sup>. Elle prend aussi la forme de la pratique émergente du pâturage des intercultures. Celle-ci rend un service tant aux éleveurs, qui trouvent pour leurs troupeaux (ovins, bovins) des ressources fourragères supplémentaires, qu'aux céréaliers qui profitent de la destruction (naturelle) des couverts hivernaux<sup>12</sup>.

La seconde illustration est celle de l'organisation du travail sur les exploitations. Déjà difficile à gérer, la charge physique et mentale augmente considérablement, on le sait, avec certaines

---

<sup>5</sup> A. Tibi, V. Martinet, A. Vialatte (coord.) et al. (oct. 2022), « Protéger les cultures en augmentant la diversité végétale des espaces agricoles, Synthèse du rapport d'ESCO. INRAE, 86 p.

<sup>6</sup> *Biocontrôle, Éléments pour une protection agroécologique des cultures*, Quae, 2020.

<sup>7</sup> L. Amblard et V. Reynal, *La coopération entre producteurs d'eau potable et acteurs agricoles en France. Les conditions d'émergence et de pérennisation de l'action collective*, Rapport final convention de recherche Irstea-Onema 2013-2015.

<sup>8</sup> B. Augéard et alii., « De la gestion quantitative de l'eau à celle des écosystèmes aquatiques. Démarches et outils développés dans le cadre du partenariat INRAE-OFB », *Sciences Eaux et territoires*, 2023, n° 42.

<sup>9</sup> Dans le protocole d'accord du bassin du Clain (nov. 2022), les obligations de plantation de haies s'envisagent au niveau des sociétés coopératives de gestion de l'eau (SCAGE) et non des exploitations agricoles individuelles : <https://www.vienne.gouv.fr/Actualites/Les-enjeux-de-l-eau-dans-la-Vienne-le-protocole-du-bassin-du-Clain>

<sup>10</sup> P. Mischler, G. Martel, P. Tresh, N. Chartier, « L'association cultures et élevage : un moyen pour réduire l'usage des pesticides et une piste pour la reconception agroécologique de systèmes de productions agricoles », *Innovations Agronomiques*, 2020, 80, p. 41-54.

<sup>11</sup> V. le projet CASDAR CEREL (2014-16) : <https://centre-valdeloire.chambres-agriculture.fr/ird/ird-projets-rd-innovation/projet-casdar-cerel-2014-2016/>

<sup>12</sup> V. projet Inter-AGIT + qui vise à identifier et lever les freins existants pour permettre le développement du pâturage des intercultures au sein des territoires, et ainsi favoriser une nouvelle forme de polyculture élevage durable : <https://idele.fr/interagit/>

pratiques dites alternatives : il faut souvent plus de main d'œuvre, d'interventions, de passages dans les champs. De même que des travaux agraires précis (désherbage, semis direct, trieurs de semences, micro-irrigation) nécessitent un matériel spécifique, potentiellement onéreux, dont ne dispose pas chaque ferme. Le plus souvent, ces tâches ne sont donc techniquement possibles qu'avec des éléments (matériel, humain) extérieurs à l'entreprise agricole. Façon de dire que les pratiques agroécologiques reposent, avec une acuité particulière, la question des outils de mutualisation des travaux (ETA, CUMA...) ou de gestion collective de la main d'œuvre (ex. groupements d'employeurs).

**3. Au prix d'un enlèvement de l'action publique.** Loin de nous l'idée de nier le caractère collectif de beaucoup de relations dans le secteur agricole. Depuis plus d'un siècle, les coopératives existent, qui permettent justement le regroupement de moyens pour la fourniture de biens et de services aux agriculteurs (C. rur., art. L. 521-1). Face aux enjeux actuels cependant, ce type d'action demeure insuffisant pour lever les barrières qui entravent l'évolution des agrosystèmes<sup>13</sup>. Surtout, la dimension collective n'a pas touché le cœur de l'action publique dédiée à la transition agricole, ce qui explique, selon nous, en partie sa lenteur et son échec. De fait, certaines démarches, pour produire des résultats, nécessitent une convergence des pratiques. Que certains s'en écartent et le travail des autres se trouve remis en cause, entraînant parfois le découragement des plus motivés. C'est particulièrement tangible pour l'amélioration de la qualité de l'eau (potable) : il suffit que, sur un bassin, des producteurs ne modifient pas leurs pratiques pour que la ressource reste contaminée ; de quoi entacher la crédibilité de tout le programme d'actions<sup>14</sup>.

La réglementation a cette prétention de s'imposer à tous. Comme unique corde de la politique publique, elle a malheureusement démontré son impuissance à transformer les systèmes de production. Elle demeure, cela dit, un levier essentiel pour poser des limites, des interdits. Il arrive même que des mesures de police prescrivent des actions positives (programmes d'actions dans les zones vulnérables aux nitrates, programmes d'actions dans les aires d'alimentation des captages). Mais celles-ci restent des standards dictés d'en haut, pas toujours adaptés au terrain. L'agroécologie, par définition, est très dépendante des facteurs pédoclimatiques, raison pour laquelle elle s'accommode mal de normes trop généralistes. S'ajoute, plus fondamentalement, que la réglementation charrie, aujourd'hui plus qu'hier, des problèmes d'acceptabilité par le corps social. Les règles posées sont ainsi loin d'être toujours appliquées et encore moins sanctionnées. D'où la nécessité de penser l'action publique par-delà le cadre réglementaire traditionnel.

**4. L'action collective territoriale au chevet de la transition.** L'action collective territoriale peut-elle être une réponse à ce défaut congénital ? Le concept a été largement développé par les sciences sociales, de gestion, d'économie et de géographie. Il est présenté comme « la concertation réalisée au sein d'un groupe en vue d'un objectif partagé » ou un « intérêt

---

<sup>13</sup> [P. Barret, C. Antier, H. Dib, C. Amrom, C. Chevalier, « Diversification des cultures : verrouillages et leviers, Académie de l'Agriculture, 29 nov. 2023.](#)

<sup>14</sup> En matière d'usage du biocontrôle, l'inaction d'une partie des producteurs d'un territoire donné peut réduire l'effort collectif des autres, dans la mesure où les espaces non suffisamment gérés constitueront un « réservoir » pour le développement des ravageurs qui contamineront ensuite les parcelles voisines.

commun »<sup>15</sup>. Le droit, en revanche, ignore très largement cette approche qu'il juge nébuleuse. A ses yeux comptent surtout les instruments forgés par les textes.

Les travaux (non-juridiques) qui parlent de l'action collective insistent sur son caractère volontaire, en ce qu'elle est censée émaner des acteurs eux-mêmes. Elle relève ainsi plus de la démarche ascendante *bottom up* que la démarche réglementaire descendante *top down*. La dimension collective, quant à elle, souligne l'existence d'une communauté d'acteurs entrant en relations : communauté tantôt homogène (groupe d'agriculteurs), tantôt hétérogène (agriculteurs et autres opérateurs privés ou publics). Enfin, le qualificatif territorial indique l'échelle de déploiement de l'action. Pour reprendre une définition, « le territoire est considéré comme le lieu d'articulation entre les politiques publiques et les initiatives locales, faisant de lui un niveau intermédiaire, entre le local et le global »<sup>16</sup>. Il est un espace conçu dans son triple aspect matériel (il est doté de propriétés physiques), idéal (il est caractérisé par une histoire et un patrimoine), et organisationnel (il est un tissu de relations sociales, politiques et institutionnelles)<sup>17</sup>. Le territoire est le lieu de dynamiques de développement par lesquels les acteurs cherchent à maîtriser les processus qui les concernent<sup>18</sup>.

**5. Collectivisation des moyens de production de la norme.** Dans notre système occidental, l'action collective n'est pas la norme. Pour cause, elle se heurte à plusieurs obstacles. Ceux-ci sont d'abord d'ordre politique. La collectivisation évoque l'heure – honnie – du collectivisme : les fameux kolkhozes ! Elle s'oppose directement à la conception individualiste néolibérale dominante. L'importance dans notre droit – y compris constitutionnel - de la propriété privée et de la liberté d'entreprendre empêche aussi de penser la taille, la composition et l'usage des parcelles au-delà de l'unité d'exploitation. C'est pourquoi il est très difficile de concevoir une gouvernance du foncier rural sur le modèle d'un commun territorial géré selon des principes agroécologiques<sup>19</sup>. S'ajoute que toute forme supplémentaire de contrainte est aujourd'hui devenue insupportable pour les entreprises qui croulent sous les normes. Or, agir ensemble, c'est forcément perdre une part de sa liberté... pour y gagner quoi ?

Ne sous-estimons pas non plus les obstacles d'ordre technique. La mise en réseau et l'animation territoriale sont des tâches coûteuses en temps et en argent. Juridiquement, il y a aussi la difficulté d'organiser les formes collectives d'action ; d'où le caractère souvent décevant des contrats de transition écologique impliquant la profession agricole, et le constat amer que plus on agrège d'acteurs, plus on perd en force généralement : les outils collectifs ont la réputation d'être mous, donc de ne pas « casser des briques » !

---

<sup>15</sup> L. Amblard, G. Berthomé, M. Houdart et S. Lardon, « L'action collective dans les territoires. Questions structurantes et fronts de recherche », *Géographie, économie, société* 2018/2 (Vol. 20), p. 227 à 246.

<sup>16</sup> H. Gumuchian *et al.*, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Economica, 2003, p. 91.

<sup>17</sup> R. Laganier, B. Villalba et B. Zuindeau, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*, 2022, 1 : <http://developpementdurable.revues.org/774>; G. Di Méo et P. Buléon, *L'espace social : lecture géographique des sociétés*, Armand Colin, 2005.

<sup>18</sup> J.-P. Deffontaines, E. Marcelpoil et P. Moquay, « Le développement territorial : une diversité d'interprétations », In Lardon S., Maurel P., Piveteau V. (dir.), *Représentations spatiales et développement territorial*, 2001, Hermès, p. 39-56.

<sup>19</sup> Par exemple, le projet Life intégré ARTISAN a mis en évidence que les démarches de restauration de zones humides se heurtaient en pratique à l'inertie, voire à l'opposition, des propriétaires fonciers concernés : <https://www.ofb.gouv.fr/le-projet-life-integre-artisan>

**6. Actions collectives et mode de gouvernance.** L'action collective est-elle condamnée à rester dans l'ombre des politiques publiques ? A demeurer cette dynamique protéiforme qu'on loue, sans vraiment reconnaître, ni soutenir ? Doit-elle toujours rester un mode mineur de la transition agroécologique ?

Un autre paradigme est envisageable, si tant est qu'on cerne mieux l'action collective comme objet et les formes qu'il emprunte. Force est, à ce stade, d'observer qu'il n'y a pas une mais des actions collectives, plus ou moins intenses, plus ou moins intégrées aux processus institutionnels. On fera nôtre cette remarque qu'il existe « une définition de l'action collective située dans un gradient allant du mouvement diffus et spontané qui progressivement fédère plusieurs acteurs (par exemple, l'émergence de l'agriculture biologique sur un territoire) à l'action collective institutionnalisée (par exemple, les comités de bassin-versant) »<sup>20</sup>. Pour explorer juridiquement le concept, on s'intéressera bien sûr aux schémas organisationnels en vigueur, mais aussi aux champs que l'imagination rend possibles. Nous avons identifié intellectuellement trois scénarios d'action collective correspondant à trois scripts normatifs différents : l'action collective spontanée (I), l'action collective formalisée (II), et l'action collective intégrée (III).

### **I. Scénario 1 : L'action collective spontanée**

**7. *Ex nihilo*.** Ce genre d'action s'observe dans l'hypothèse d'une gouvernance territoriale faible, qui ressemble, à s'y méprendre, à la situation actuelle. L'action collective est alors un « mouvement d'essence plus ou moins spontanée, aux frontières incertaines et avec des structures fluides, émergentes et informelles, un mouvement qui représente le devenir, le surgissement du nouveau et l'historicité »<sup>21</sup>.

**8. Activisme local.** A cette mouvance on peut affilier toute une série de démarches d'animation territoriale destinées à fédérer des collectifs. Elles se développent, par exemple, pour expérimenter la lutte intégrée pour la protection des cultures<sup>22</sup>, pour favoriser les partages de compétences ou de substances (semences paysannes), pour créer de nouvelles filières (locales et/ou éthiques) ou des plateformes de vente en ligne (producteurs bio<sup>23</sup>).

Pareilles initiatives visent, le plus souvent, à développer la coordination des acteurs, c'est-à-dire à mettre en cohérence leurs objectifs par de la communication et des échanges d'information sans nier leur indépendance. Parfois, cela va jusqu'à de la coopération, qu'on peut décrire comme une action concertée d'agents individuels en vue d'atteindre un même but. Plus rarement, l'action

---

<sup>20</sup> L. Amblard, G. Berthomé, M. Houdart et S. Lardon, « L'action collective dans les territoires. Questions structurantes et fronts de recherche », *Géographie, économie, société* 2018/2 (Vol. 20), p. 230.

<sup>21</sup> E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, 1997, p. 22.

<sup>22</sup> Par ex., l'Association provençale de recherche et d'expérimentation légumière (sud d'Avignon) se positionne comme un partenaire de référence auprès des maraîchers en matière de recherche technique et scientifique. Les expérimentations portent sur les variétés, le pilotage des serres, la protection intégrée, les méthodes alternatives de culture, la pollinisation, la traçabilité, la qualité gustative...

<sup>23</sup> V. les plateformes « Le clic paysan » et « La clique paysanne », dans la Vienne, pour la distribution en ligne de produits agricoles biologiques locaux.

débouche sur une véritable collaboration traduisant des relations interpersonnelles avec un haut niveau d'engagement et des objectifs et moyens partagés.

**9. Outillage juridique.** Au service de ces actions, existent des cadres normatifs très anciens, dont les sociétés coopératives (agricoles) sont l'archétype. En raison de leur ancrage territorial (C. rur., art. L. 521-2), celles-ci sont en mesure d'impulser des actions collectives au niveau de tous leurs membres<sup>24</sup>. En pratique d'ailleurs, de nombreux groupes coopératifs portent des projets de transition écologique, plus ou moins réels, pour faire évoluer les pratiques de leurs adhérents (biocontrôle<sup>25</sup>, certification HVE, passage au bio, bien-être animal<sup>26</sup> ...).

Apparaissent également dans le paysage d'autres instruments, plus iconoclastes. Les « laboratoires d'innovation territoriale » (LIT) sont de ceux-là<sup>27</sup>. Aussi appelés *Living labs*, laboratoires vivants<sup>28</sup>, ils sont décrits comme un cadre informel, ouvert et participatif permettant de co-crédier des innovations avec les acteurs du territoire. Dans ce modèle, bien connu au Canada, l'innovation est essentiellement portée par l'utilisateur au regard de ses besoins. La co-crédiation et l'expérimentation se font aussi en conditions réelles pour ajuster le produit ou le service et accélérer sa mise en marché. Enfin, la collaboration lie une large communauté d'acteurs, allant des entreprises, aux institutions publiques, en passant par des instituts de recherche et les citoyens. Le secteur agricole s'ouvre progressivement à la démarche, comme en témoigne le programme « [LIT grandes cultures en Auvergne](#) » (visant à faire faire de la Limagne-Val d'Allier une zone d'excellence en grandes cultures) ou encore le [projet « VitiRev »](#) qui s'appuie sur 15 LIT pour engager la transformation de la filière viticole de la région Nouvelle Aquitaine en vue d'accélérer la sortie des pesticides par l'intégration des pratiques agroécologiques.

**10. Du recensement à l'encensement.** Les pouvoirs publics raffolent de plus en plus de cette transition spontanée et consensuelle, d'autant qu'elle œuvre sans eux. Ils cherchent parfois à l'impulser, quand ils n'en font pas leur principal axe stratégique. Le fameux plan Ecophyto visant à réduire les risques et l'usage des produits phytosanitaires, dans son volet opérationnel, s'appuie quasi-exclusivement sur la création de collectifs agroécologiques pratiquant des bas niveaux d'intrants (les Fermes Dephy<sup>29</sup>, ou encore le réseau des 30 000<sup>30</sup>).

---

<sup>24</sup> V. à ce titre le projet du groupe coopératif TERRENA qui promeut « La nouvelle agriculture » en tant que dynamique collective fondée sur le concept d'agriculture écologiquement intensive.

<sup>25</sup> V. la Coop de Nice (créée en 1943 pour centraliser les achats de ses producteurs) qui a initié un partenariat avec les coopératives de Cagnes, Contes et Puget pour trouver des solutions alternatives aux produits phytopharmaceutiques : la prophylaxie, l'observation et le suivi des cultures, la lutte biologique, le biocontrôle (confusion sexuelle), la lutte mécanique, l'aménagement de l'environnement, les pratiques culturales, les choix variétaux...

<sup>26</sup> La Cooperl (Coopérative agricole et agroalimentaire du grand ouest), par exemple, dans sa stratégie de développement entend valoriser les pratiques environnementales (filiale porc sans antibiotique, filière bio...).

<sup>27</sup> En 2018, le plan Agriculture-Innovation 2025 encourageait la création des *Living labs* pour faciliter la transition agroécologique.

<sup>28</sup> A. Scaillez, S. Joncoux et D. Guimont, « Les living labs : une approche facilitant les innovations sociales, le développement des territoires et des communautés », *Revue Interventions économiques*, 68, 2022 ; I. Fasshauer, et C. Zadra-Veil, « Le living lab, un intermédiaire d'innovation ouverte pour les territoires ruraux ou péri-urbains ? », *Innovations*, vol. 61, n° 1, 2020, pp. 15-40.

<sup>29</sup> Le dispositif DEPHY vise à éprouver, valoriser et déployer les techniques et systèmes agricoles réduisant l'usage des produits phytosanitaires tout en promouvant des techniques économiques, environnementales et sociales performantes.

<sup>30</sup> Le plan Ecophyto II a eu pour ambition d'engager un groupe de 30 000 exploitations agricoles dans la transition vers l'agroécologie à bas niveau de produits phytopharmaceutiques.

La loi souhaite également offrir un écrin à ce genre d'initiative. C'est dans cet esprit que la certification environnementale des exploitations (niveaux 2 et 3) a pu être conçue dans un cadre individuel mais aussi collectif (C. rur., art. D. 617-6). On se souvient en outre de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 qui a créé les GIEE, groupements *sui generis* permettant d'obtenir le financement de projets collectifs tournés vers l'agroécologie<sup>31</sup>. Le même texte donnait un statut légal aux magasins de producteurs locaux pour valoriser et commercialiser en circuits courts leurs produits bruts ou transformés (C. rur., art. L. 611-8). Plus récemment, le législateur a aussi, pour stimuler l'action collective, institué les projets alimentaires territoriaux (PAT) (C. rur., art. L. 111-2-2). Leur objectif est, sous la houlette des collectivités locales, de rapprocher les producteurs agricoles des bassins de consommation en recréant, si possible, des filières plus locales.

Enfin, des incitations financières se multiplient pour encourager l'action collective. Si cette reconfiguration des paiements publics est intéressante, elle peut présenter des travers. La généralisation – bien connue des universitaires ! – des appels à projets peut donner naissance à des démarches de façade, à des collectifs éphémères, parfois baroques, seulement réunis par l'appât du gain. Ainsi les conclusions d'une étude « montrent que l'usage d'incitations financières induit en apparence un enrôlement très rapide des agriculteurs, mais pour certains d'entre eux cet enrôlement apparaît être en réalité et dans la durée en quelque sorte fictif. Cela est lié au fait que cette mobilisation est basée sur des mécanismes économiques et non sur une réelle conviction de ces derniers. Ce genre d'initiative permet dans un premier temps l'accélération de la transition vers des pratiques durables mais la disparition des incitations économiques fait revenir en arrière la dynamique collective »<sup>32</sup>.

**11. Forces et faiblesses de l'action spontanée.** L'action collective spontanée fait indéniablement une poussée de croissance. Encore immature cependant, elle présente les qualités de ses défauts. D'un côté, ce genre de démarche volontaire recueille une plus grande adhésion au projet : les personnes impliquées le sont en principe par conviction (sauf intérêt purement financier). D'un autre côté, elle peut aboutir à créer des communautés homogènes restreintes qui, par définition, n'intègrent pas les récalcitrants (largement majoritaires). Le risque est alors de tomber plus dans du communautaire (exclusif) que dans du commun (inclusif). Une autre faiblesse de ce mode d'action réside dans la fragilité des liens tissés entre les acteurs : c'est ici la motivation et la confiance qui soudent. D'où la menace qui plane sur la pérennité de l'engagement collectif lorsqu'il est peu formalisé.

**12. Rapports entre action collective spontanée et obligation réglementaire.** Les rapports entre l'action spontanée et le droit dur méritent qu'on s'y attarde. La réglementation encourage-t-elle ou freine-t-elle l'action collective ? Des études, très éclairantes, montrent l'ambivalence du phénomène<sup>33</sup>. Tantôt la perspective réglementaire (par ex. un captage qu'on va classer prioritaire) semble agir comme une prise de conscience qui va stimuler les initiatives collectives. Tantôt le couperet normatif entre en conflit avec les démarches volontaires, fait s'effondrer la dynamique

---

<sup>31</sup> C. Hermon, « L'environnement, fil rouge de la loi d'avenir », Droit et Ville, vol. 78, n° 2, 2014, pp. 133-154.

<sup>32</sup> M. Hannachi, N. Roulet-Croset et H. Dumez, *Trajectoires des dynamiques d'action collective volontaire pour la gestion de la pollution de l'eau*, Rapport, 2019, p. 7.

<sup>33</sup> M. Hannachi, N. Roulet-Croset et H. Dumez, étude préc.

et démobilise les acteurs<sup>34</sup>. En effet, ce genre d'obligations peut laisser croire aux parties prenantes que l'action collective n'a plus lieu d'être. Le phénomène est manifeste dans les zones vulnérables aux nitrates où beaucoup d'actions (pourtant obligatoires) sont au point mort<sup>35</sup>.

Un autre paradoxe est que l'existence de la norme réglementaire ne rend pas inutile l'action collective. On pourrait croire que l'obligation juridique chasse *ipso facto* les comportements volontaires : à quoi bon se réunir pour trouver des stratégies alternatives au glyphosate si la substance est interdite ? Cette pensée simpliste, très répandue chez les juristes, se désintéresse des conditions réelles d'application de la règle. En pratique, le maintien ou la mise en place de stratégies collectives peut être indispensable pour obtenir le respect de la norme ou le résultat qu'elle fixe (comme baisser l'usage des engrais et des pesticides)<sup>36</sup>.

## II. Scénario 2 : L'action collective formalisée

**13. Des contours mieux dessinés.** Dans cette autre hypothèse, la gouvernance territoriale agricole est plus élaborée. Elle comporte des instruments organisationnels favorisant le regroupement des acteurs. A la spontanéité, succède ici un cadre normatif précis permettant la pérennisation de l'action collective. Nombreux sont déjà les habits, en droit, pour revêtir ces démarches. Dans cette étude, on mettra l'accent sur deux grandes stratégies juridiques qui se diffusent dans le domaine agricole. La démarche de labellisation territoriale est la forme la plus traditionnelle ; son potentiel transitionnel reste cependant incertain (A). L'autre mode, plus en vogue mais moins simple paradoxalement, est la contractualisation à l'échelle collective (B).

### A. Le potentiel discuté de la labellisation territoriale

**14. Chauvinisme productif.** Les labels pouvant auréoler les entreprises et produits du monde agricole explosent. L'un, peut-être plus que les autres, incarne l'action collective territoriale : « l'indication géographique », qu'on retrouve sous les régimes de l'appellation d'origine protégée (AOP) et de l'indication géographique protégée (IGP). En l'occurrence, une filière agricole, représentée par un organisme de défense et de gestion (ODG), édicte des normes communes supérieures à la réglementation qui vont s'appliquer à l'ensemble des acteurs d'un bassin de production prétendant arborer ce signe de qualité. Comme chacun sait, la technique allie l'élaboration d'un cahier des charges à la création d'une marque territoriale donnant une valeur ajoutée aux produits sur le marché. Il s'agit, ni plus ni moins, que de relever les normes de production agricole au nom du sacro-saint terroir.

**15. Plafond de vert.** Il appert aujourd'hui que les signes d'identification de l'origine sont relativement pauvres sur le plan environnemental. Longtemps en effet, l'Union européenne

---

<sup>34</sup> M. Hannachi, N. Roulet-Croset et H. Dumez, étude préc., p. 26 : « L'arrivée de la nouvelle réglementation, a sonné la fin de la mobilisation volontaire et collective des agriculteurs. Les agriculteurs qui avaient engagé des démarches volontaires depuis le début des années 90, se sont sentis « *trahis* » ».

<sup>35</sup> C. Prézeau, *Préservation de la qualité de l'eau sur le bassin Loire-Bretagne : quels instruments pour quelle efficacité ?*, mémoire Master 2 Droit de l'activité agricole et de l'espace rural, Poitiers, 2023.

<sup>36</sup> Comme autre exemple du phénomène, on peut citer le bail rural environnemental. Les obligations qu'il crée sur la tête du preneur peuvent être parfois très mal vécues par lui et difficiles à assumer s'il n'existe pas localement de dynamique collective lui permettant de les comprendre et de se les approprier : C. Léger-Bosch, et M. Fromage, « Le portage foncier de terres agricoles au nom d'intérêts publics et collectifs : une diversité d'arrangements institutionnels », *Économie rurale*, vol. 383, n° 1, 2023, pp. 85-106.

considérerait que les normes écologiques étaient étrangères au lien au terroir et n'avaient donc pas leur place dans le dispositif de l'appellation d'origine<sup>37</sup>. L'obstacle juridique ne semble plus dirimant. En témoignent les récentes prises de position de l'INAO<sup>38</sup>. Mais également l'affirmation de l'article 48 de la loi Egalim (n° 2018-938, 30 oct. 2018) imposant, d'ici 2023, aux signes de la qualité et de l'origine (SIQO) d'entrer dans le moule de la certification environnementale<sup>39</sup>. Surtout, certaines (rares) appellations ont décidé de réguler, voire d'interdire, l'usage de certains pesticides : essentiellement les herbicides pour les AOC viticoles<sup>40</sup>. Là où elles sont portées par des producteurs engagés et exigeants, les appellations peuvent évoluer sur le plan environnemental avec pour effet de rehausser leur standard agroécologique<sup>41</sup>.

**16. Vers des appellations d'origine durable (AOD) ?** L'idée fait son chemin que les appellations pourraient intégrer en leur sein des critères de durabilité. Selon notre collègue Ronan Raffray, « une nouvelle norme, l'appellation d'origine durable (AOD), pourrait porter ce lien consubstantiel entre terroir et durabilité et cette nécessité d'harmoniser typicité et durabilité dans la continuité d'un travail qui s'est en réalité déjà engagé »<sup>42</sup>. A ce titre, une proposition de règlement européen vise à permettre, sur une base volontaire, aux appellations d'origine d'intégrer dans leurs cahiers des charges des éléments du développement durable<sup>43</sup>. L'idée d'AOD séduit d'emblée par son évidence. Mais en creusant un peu, elle soulève des questions dont les réponses ne vont pas du tout de soi.

La première interrogation porte sur la notion même de durabilité, notion très englobante faisant l'objet de perceptions parfois opposées. Par exemple, le CESE européen (point 4. 8) considère « que de par leur essence même, intimement liée à leur enracinement dans une région, la communauté rurale qu'elle abrite et le paysage de ses campagnes, les indications géographiques présentent déjà des traits durables »<sup>44</sup>. Par durabilité, entend-on celle du système productif lui-même ou de son environnement biotique (ex. biodiversité) ? Ce qui ne recouvre pas la même réalité : on peut le constater sur l'usage de la ressource en eau, indispensable pour la survie de certains vignobles, mais néfaste pour l'avenir de l'écosystème. En outre, l'AOD serait-elle construite en référence à une durabilité forte (proche de l'agroécologie) ou à une durabilité faible (proche de la démarche RSE) ? Les critères de durabilité déboucheraient-ils sur des obligations de moyens (tout mettre en œuvre pour) ou des obligations de résultats à atteindre ? Et où seraient

---

<sup>37</sup> Pour une analyse détaillée de cette problématique : C. Hermon, I. Doussan et B. Grimonprez, *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, 2019, n° 1151 et s.

<sup>38</sup> <https://www.inao.gouv.fr/Espace-professionnel-et-outils/Produire-sous-signes-de-qualite-comment-faire/SIQO-et-engagement-dans-l-agro-environnement>

<sup>39</sup> Une étude intitulée « Mobilisation des filières agricoles en faveur de la transition agro-écologique - État des lieux et perspectives », de mai 2018, préconisait « la mise en place de clauses environnementales obligatoires dans les IGP/AOP sous un certain calendrier ». La disposition de la loi Egalim est cependant restée lettre morte faute d'adoption du décret d'application.

<sup>40</sup> V. l'étude : B. Grimonprez et alii., *Évaluer l'impact des cahiers des charges des filières agroalimentaires sur la consommation des produits phytopharmaceutiques*, Institut de droit rural, Comité scientifique et technique (CST) Ecophyto. 2023.

<sup>41</sup> Pour un bilan : C. Hermon, I. Doussan et B. Grimonprez, *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, 2019, n° 1163 et s.

<sup>42</sup> R. Raffray, « Un jour, l'AOD ? Prospective sur l'Appellation d'Origine viticole Durable, fusion de l'origine et de l'environnement », *Open wine law*, 19 oct. 2023 : <https://doi.org/10.20870/owl.2023.7832>

<sup>43</sup> Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif aux indications géographiques de l'Union européenne pour les vins, les boissons spiritueuses et les produits agricoles. V. déjà, dans le même sens : Commission des affaires européennes : Doc. Ass. Nat. n° 2653, 23 juin 2010, p. 42 et 57.

<sup>44</sup> Cité par R. Raffray, art. préc.

inscrites ces nouvelles normes ? Dans les cahiers des charges (CDC) des appellations dont on connaît le formalisme et la lourdeur de la révision ?

La seconde grande interrogation porte sur l'articulation de nouvelles AOD avec les autres normes écologiques existantes. L'AOD aurait-elle, à terme, vocation à fusionner ces normes, autrement dit à absorber les autres labels (HVE, bio) ? C'est peu pensable tant toutes ces exigences se situeraient à des niveaux différents. De sorte que continueraient à coexister sur les étiquettes tous les modes de valorisation environnementale.

Enfin, l'AOD deviendrait-elle la norme pour toutes les appellations, contraintes d'y passer ? Mais alors, avec quel socle minimal d'exigence requis compte tenu de la diversité des signes territoriaux et des filières ? L'un des avantages des labels publics écologiques est au moins de disposer de critères uniformes facilement identifiables. Si, en revanche, la décision d'aller vers l'AOD reste un choix de chaque signe, la différence avec le système actuel sera mince. Avec le risque également de cacophonie liée à l'existence, dans les rayons, d'AO durables et d'autres non-durables mais potentiellement flanquées de labels écologiques supérieurs (sic) ! On peut douter de la lisibilité de ce nouveau paysage informatif, surtout pour le consommateur qui aura, la plupart du temps, le plus grand mal à connaître le contenu précis du CDC de chaque appellation.

D'autres obstacles, plus pratiques, se dressent enfin. Parce qu'ils représentent un très grand nombre de producteurs, sur une très large gamme de qualités, les organismes de défense et de gestion (ODG) sont de fait bridés dans leur ambition environnementale, sous peine d'entraîner la sortie de l'appellation de trop d'acteurs du territoire. L'impact sur les prix de ce changement de nature des appellations est aussi à considérer. Des normes écologiques réellement plus exigeantes ne sont supportables pour les agriculteurs que si le prix des produits augmente en conséquence. Or, rien ne dit que le consommateur, habitué à des prix bas pour certaines appellations (5-6 euros pour une AOC Bordeaux), soit prêt à faire cet effort financier ; il faut anticiper le risque qu'il reporte ses achats sur d'autres produits plus abordables dont l'origine est moins contrôlée. En réalité, et on peut le déplorer, l'appellation d'origine est souvent devenue pour certaines productions une norme de base, et il sera très difficile, sauf entreprise de *green washing*, de la faire changer de statut.

## **B. La stratégie prometteuse de la contractualisation collective**

**17. Une denrée rare.** La seconde grande stratégie formalisée est la contractualisation collective. En la matière cependant, il faut faire du tri sélectif. L'essentiel de ce que les politiques publiques mettent en place peut être qualifié de fausse contractualisation collective. Je fais d'abord référence à des dispositifs contractuels par nature individuels, qu'on cherche à déployer et diffuser auprès d'une masse d'acteurs. C'est le cas des anciens « contrats territoriaux d'exploitation » (CTE), devenus mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), ou encore de la plupart des paiements pour services environnementaux (PSE) actuels (ex. Agences de l'eau, Eau de Paris). A travers ces outils, les institutions cherchent à convaincre chaque exploitant de s'engager dans un programme d'actions territorial ; la matrice contractuelle n'est pas ici collective.

**18. Faux-semblants du contrat territorial.** Relèvent aussi de cette publicité mensongère les fameux « contrats de territoire ». Ils apparaissent, là encore, comme une facilité de langage

politique pour exprimer l'idée de construction d'un projet global applicable à un périmètre fixé (régional, interrégional, départemental ou local), à l'initiative des acteurs concernés et approuvé par les structures qui en assurent le cofinancement<sup>45</sup>. Ces conventions sont conçues comme des outils de coordination de l'action publique dans les territoires<sup>46</sup>. L'exemple peut être donné des « contrats de ruralité, de relance et de transition écologique » (CRRTE)<sup>47</sup>. Conclues pour 6 ans entre l'État et les collectivités locales (avec l'association d'autres partenaires locaux), ils ont pour objet de faire émerger sur les territoires des actions transversales en faveur de la transition écologique, du développement économique et de la cohésion territoriale (ex. revitalisation urbaine, réduction des inégalités sociales et territoriales, mobilités, efficacité énergétique, préservation de la biodiversité, traitement des friches et terrains pollués, gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation...). Les contrats servent alors de cadre d'animation, mais aussi de support à l'octroi de moyens financiers et d'ingénierie par l'État.

Dans un autre secteur, on évoquera la panoplie des contrats mis en place par les agences de l'eau<sup>48</sup>: [contrats de rivière ou de milieux](#), contrats territoriaux de gestion quantitative de l'eau (CTGQ)<sup>49</sup>, ou encore contrats Re-sources<sup>50</sup> (toujours sur l'eau). Faux et usage de faux contrat<sup>51</sup> ! Ces instruments, en fait et en droit, s'apparentent à des catalogues d'actions énumérées dans un programme donnant droit à des financements publics et à un accompagnement technique : on paye en l'occurrence pour expérimenter des pratiques (couverts végétaux d'interculture longue, cultures associées méteil fourrage, fertilisation azotée sur blé tendre...), ou faire de la maîtrise d'ouvrage. Ces dispositifs, bien souvent, relèvent davantage de la recherche appliquée ou recherche-innovation, que de l'action publique opérationnelle. Mais une chose est sûre : il ne s'agit pas de contrats au sens juridique du terme. Ils ne sont pas rédigés comme tels, sont dépourvus de toutes obligations contraignantes, et donc de sanctions en cas de non-atteinte des objectifs escomptés.

Un constat analogue peut être fait pour les contrats formalisant les projets alimentaires territoriaux (C. rur., art. L. 111-2-2). Les fameux « partenaires engagés » (État et de ses établissements publics, collectivités territoriales, associations, agriculteurs et autres acteurs du territoire) évoqués par la loi ne sont en réalité engagés à rien, en tous les cas rien de justiciable devant les tribunaux. Marketing juridique quand tu nous tiens !

---

<sup>45</sup> CGAAER, Rapport n° 17077, *L'articulation des différents contrats « territoriaux » en zone rurale*, juill. 2018, p. 9.

<sup>46</sup> G. Doré et M. Chahid, « Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : les contrats de ruralité », *Économie rurale*, janv. 2021, n° 369. Adde, note « Un contrat de ruralité pour coordonner l'action publique dans les territoires », 2016.

<sup>47</sup> C. gén. coll. terr., art. [L. 1231-2](#); circulaire du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique. V. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/le-crte-un-contrat-au-service-des-territoires-426>; +

[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019.07.09\\_fdr\\_ew\\_dp\\_contratsdetransitionecologiqueVE.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019.07.09_fdr_ew_dp_contratsdetransitionecologiqueVE.pdf)

<sup>48</sup> Un contrat territorial est un outil de l'agence de l'eau, mis en place pour 5 ans à l'échelle d'un bassin versant. Il permet d'établir un programme d'actions visant à préserver les milieux aquatiques et réduire les pollutions.

<sup>49</sup> Sur les contrats, proposés par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, territoriaux de gestion quantitative (CTGQ) ou de milieux aquatiques (CTMA) : <https://aides-redevances.eau-loire-bretagne.fr/home/aides/collectivites/les-premiers-contrats-territoriaux/le-contrat-territorial-un-programme-ambitieux-pour-leau.html>

<sup>50</sup> <https://viennecchambre-agriculture.fr/mon-territoire/eau-air-et-sols/contrats-territoriaux-re-sources/>

<sup>51</sup> P. Billet, « A propos de certaines « conventions » de gestion des espaces naturels », in *Le contrat et l'environnement, Etude de droit interne, international et européen*, (dir.) Mathilde Boutonnet, PUAM, 2014, p. 251.

**19. Les visages du vrai contrat collectif territorial.** A côté des figures précédentes, on peut concevoir d'authentiques contrats collectifs territoriaux. Ces accords sont pensés pour engager, d'emblée, un groupe de personnes liées par l'atteinte d'un objectif commun. Surtout, une fois négociés, ils s'opposent et s'imposent aux parties signataires qui doivent respecter un cahier des charges précis, sous peine de sanction contractuelles.

Il est difficile d'avoir connaissance de toutes les relations nouées au sein des territoires et des filières. Mais quelques cas de contractualisation de ce type, d'ores et déjà, apparaissent. Ils n'ont pas, on s'en doute, une finalité proprement écologique. Ainsi une étude révèle l'existence de la « filière Fleur de colza qui, pour gérer la teneur en oméga 3 et la qualité de l'huile, a mis en place une coordination depuis un industriel metteur en marché jusqu'aux sélectionneurs. Cette initiative, basée sur une charte et des contrats, réunit sept entreprises de collecte et de stockage (coopératives agricoles, négociants) et 1 000 agriculteurs des régions Centre, Île-de-France et Bourgogne. La charte inclut des inflexions sur le choix variétal »<sup>52</sup>. Ce dispositif, poursuivent les auteurs, « permet ainsi, via des contrats de filière et des primes, de proscrire collectivement certaines pratiques (p. ex. interdiction des apports de boues et d'azote), d'en imposer d'autres (p. ex. gestion des repousses) et de structurer la biodiversité à l'échelle de la région »<sup>53</sup>.

Des contrats collectifs d'un nouveau genre, tournés vers les problématiques environnementales, ont récemment vu le jour. Les protocoles d'accord conclus en parallèle des projets de réserves d'eau pour l'irrigation sont de ceux-là. Même s'ils sont décriés par les opposants aux « bassines », ils n'en demeurent pas moins les premiers instruments contractuels dignes de ce nom, à l'échelle de tout un bassin, générateurs d'obligations de résultats écologiques. Nous avons, dans une étude, décortiqué l'architecture et le contenu du protocole du bassin du Clain dans la Vienne et montré la dimension contraignante forte de ce document liant l'État à des centaines d'agriculteurs. Dans cet esprit, un rapport ministériel<sup>54</sup>, s'agissant des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), préconise d'aller vers une forme de contractualisation pour donner à ces documents une véritable portée normative qui leur fait aujourd'hui défaut.

**20. Grandes variantes du contrat collectif territorial.** Il peut y avoir, techniquement, deux variantes de cette contractualisation. La plus usuelle est le contrat conclu avec une entité unique, dotée de la personnalité morale (société, coopérative, association), qui réunit les acteurs impliqués. Le groupement prend les engagements en son nom, puis répercute les obligations sur la tête de ses adhérents, notamment via son règlement intérieur. Comme exemple, on peut citer les sociétés coopératives de gestion de l'eau (SCAGE) qui se sont engagées dans des protocoles territoriaux (Vienne, Deux-Sèvres) pour le compte des producteurs irrigants.

La seconde figure, encore moins courante, est celle du contrat multi-partite. Peu d'auteurs et de travaux s'aventurent dans cet univers contractuel lointain<sup>55</sup>, alors même qu'il est évoqué par le Code civil lui-même : « accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes » écrit-il à propos

---

<sup>52</sup> M. Hannachi et V. Martinet, « Vers une co-conception de paysages pour la santé des plantes et avec des acteurs du territoire », chap. 11, in *Paysage, biodiversité fonctionnelle et santé des plantes*, op. cit., p. 181 et s.

<sup>53</sup> M. Hannachi et V. Martinet, « Vers une co-conception de paysages pour la santé des plantes et avec des acteurs du territoire », loc. cit.

<sup>54</sup> Rapport CGAAER n° 21016 et IGEDD n° 013749-01, *Appui à l'aboutissement de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) - Examen de l'élaboration de quinze PTGE - Identification de voies de progrès*, mai 2022.

<sup>55</sup> Si on excepte la banale constitution de groupements, comme une société ou une association.

du contrat (art. 1101)<sup>56</sup>. Une opération multi-partite lie vraiment une pluralité de personnes, atomisés, mais reliés par les ficelles du contrat. Techniquement, la mise en œuvre peut s'avérer complexe, ne serait-ce que parce qu'il faut déterminer si les obligations de ce contrat sont indépendantes les unes des autres (représentent une collection d'engagements individuels), ou forment au contraire un tout indivisible où chacun est solidaire des autres. En d'autres termes, il convient de savoir si chaque participant ne répond que de sa propre défaillance ou s'il répond aussi de celle des autres. La manière dont est rédigé le contrat est évidemment cruciale pour trancher la question.

**21. Splendeurs et misères de la contractualisation.** A ce stade des développements, la question se pose de l'efficacité, pour la transition, de l'action collective formalisée. Un premier élément de réponse réside dans le caractère synallagmatique du contrat. L'unilatéralité, parce qu'associée à l'image de la réglementation, n'est pas ici plébiscitée. Nous avons plus affaire à un pacte, un donnant-donnant, auquel les acteurs souscrivent parce qu'ils y trouvent un intérêt. Il faut en conséquence que la carotte soit suffisamment grosse (ex. accès à l'eau, rémunération) pour que le paysan accepte de s'obliger substantiellement à faire ou ne pas faire. Or l'on sait, quand de l'argent public est distribué aux entreprises, qu'il n'est juridiquement possible que de compenser des surcoûts liés à un changement de pratique, et non de payer des services positifs<sup>57</sup>. Cette limite pèse fortement sur l'attractivité du dispositif contractuel, qui est rarement à la hauteur de l'enjeu. Un autre inconvénient est que l'engagement contractuel ne peut jamais être perpétuel : l'exploitant doit avoir une porte de sortie (soit du groupement, soit du contrat lui-même). Or, cette liberté retrouvée de quelques-uns, qui décident de déguerpier, peut mettre à mal le projet de tous.

**22. Extension du domaine de la lutte contractuelle.** Une dernière version de la contractualisation, qu'on qualifiera d'« étendue », pourrait aussi être approfondie. Elle existe déjà au sein des filières agricoles, sous la forme des accords interprofessionnels. En résumé, il s'agit de mesures négociées par les organisations interprofessionnelles dans le but de « développer les débouchés intérieurs et extérieurs et d'orienter la production afin de l'adapter quantitativement et qualitativement aux besoins des marchés », « d'améliorer la qualité des produits », « de régulariser les prix », ou encore « de fixer les conditions générales de l'équilibre du marché et du déroulement des transactions » (C. rur., art. L. 631-4). Ce genre d'accord doit définir le produit, les activités et la zone au sein de laquelle il est applicable, en indiquant, le cas échéant, ses modalités régionales ou locales (C. rur., art. L. 631-6)<sup>58</sup>.

L'intérêt surtout de ce dispositif est que les pouvoirs publics, en homologuant l'accord, décident de l'étendre, pour une durée déterminée, à tous les membres de la filière (C. rur., art. L. 632-3). La procédure d'extension modifie ainsi la nature de l'acte, qui acquiert un caractère quasi-réglementaire, gouvernant des personnes ne l'ayant pas négocié<sup>59</sup>. Ainsi l'accord a vocation à s'appliquer, dans la zone géographique prévue, à tous les opérateurs de la chaîne concernés par le

---

<sup>56</sup> V. les développements intéressants de : C. Grimaldi, *Leçons pratiques de droit des contrats*, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 2022, n° 618.

<sup>57</sup> C. Hermon, I. Doussan et B. Grimonprez, *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, n° 962 et s.

<sup>58</sup> Les organisations sont invitées, pour faciliter le respect des conventions, à les assortir d'un guide des bonnes pratiques contractuelles (C. rur., art. L. 632-2-1). Les accords interprofessionnels peuvent aussi servir de matrice aux contrats types de vente de produits agricoles que la loi tend désormais à imposer (C. rur., art. L. 631-24).

<sup>59</sup> T. Revet, « Le contrat-règles », in *Mélanges P. Le Tourneau*, Dalloz, 2007, p. 119.

produit, fussent-ils ou non adhérents d'une organisation inscrite à l'interprofession<sup>60</sup>. Le mécanisme, qui allie négociation professionnelle et extension aux tiers de la norme conclue, est original : il pourrait incarner une forme d'action collective auquel l'État prête sa « force exécutoire ».

En l'état actuel du droit, un tel dispositif a plus certainement un rôle à jouer pour structurer l'aval de la chaîne agricole, y compris pour lui faire passer le cap (Horn !) écologique. L'« amélioration de la qualité des produits » que peuvent aujourd'hui poursuivre les accords interprofessionnels (C. rur., art. L. 631-4) devrait, à notre époque, inclure leur qualité environnementale (empreinte carbone, hydrique, énergétique, empreinte sur la biodiversité). N'entre-t-il pas dans les objectifs assignés aux interprofessions de « favoriser les démarches collectives visant à prévenir et à gérer les risques et aléas liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la distribution des produits agricoles et alimentaires, notamment les aléas et risques sanitaires, phytosanitaires et environnementaux » (C. rur., art. L. 632-1) ? De là à intégrer véritablement l'action collective à la politique territoriale, il n'y a qu'un pas, qu'on propose allègrement de franchir.

### III. Scénario 3 : L'action collective intégrée (à la politique du territoire)

**23. Utopie ou dystopie ?** Nous plongeons maintenant dans de la science juridique fiction ! Selon ce script, il existe une politique de transition agroécologique volontariste bâtie sur une gouvernance forte. Son postulat est que la coordination des acteurs locaux doit être intégrée institutionnellement, en bénéficiant d'un cadre reconnu et d'une portée normative qui oriente réellement l'économie agricole. L'assertion rejoint la conclusion de travaux relatifs à l'action collective territoriale : « des institutions sont alors nécessaires pour augmenter le niveau de coordination des agents et limiter les comportements délétères (passager clandestin...). L'une des difficultés est de formaliser l'intérêt commun alors que les structures de propriété fragmentent artificiellement une unité de gestion agroécologique qui doit être gérée comme un tout »<sup>61</sup>. Il s'agit, pour ainsi dire, d'une troisième voie entre la réglementation unilatérale et la contractualisation volontaire. Ce type d'action collective reposerait sur des instruments puissants de régulation des usages, mais surtout sur une redistribution complète des rôles des différents acteurs du territoire. On se contentera, vue l'ampleur prise par le sujet, de « croquer » quelques idées.

**24. Dans les vieux tonneaux...** Au titre des outils mobilisables, on évoquera trois grands leviers, tous qui malmènent, pour le meilleur des mondes possible, la liberté d'exploiter et la propriété individuelle. Le premier, fort bien connu, est la planification des usages de l'espace. Cette méthode est un tantinet réglementaire, sauf qu'elle procède des instances locales elles-mêmes après concertation des acteurs. L'idée serait ici de poursuivre et d'amplifier le travail réalisé à travers les différents zonages environnementaux (trames vertes et bleues, espaces boisés classés,

---

<sup>60</sup> CE, 4 oct. 2013, n° 355292.

<sup>61</sup> R. Dureau, « L'effet maillon faible », art. préc. ; S. Garcia-Figuera, E. E. Grafton-Cardwell, B. A. Babcock, M. N. Lubell et N. McRoberts, « Institutional approaches for plant health provision as a collective action problem », *Food Security*, 2021, n°2, p. 273-290.

zones humides...). Il ne s'agirait plus seulement de préserver contre l'agression humaine les milieux naturels, mais de reconnaître leur dimension fonctionnelle et leurs services rendus à la production agricole. Le dispositif des parcs naturels régionaux (PNR), dont le succès ne se dément pas, aurait cette légitimité à impulser, dans leurs périmètres, de nouvelles formes d'aménagement du territoire conciliatrices des intérêts économiques et écologiques. La charte des PNR, dont on réhausserait l'ambition, pourrait ruisseler jusqu'aux documents de planification inférieurs pour mieux intégrer dans le paysage les infrastructures agro-écologiques (prairies, haies, bosquets, talus, mares...) et bannir progressivement les substances toxiques.

Le deuxième levier, auquel déjà beaucoup de travaux ont été consacrés, est une meilleure régulation du marché foncier rural. En ajoutant, à l'avenir, une dimension qualitative aux différents contrôles portant sur l'acquisition ou l'exploitation de la terre. A titre d'exemple, on imposerait dorénavant aux SAFER de systématiquement assortir leurs interventions de cahiers des charges agro-écologiques. A chaque opération à laquelle elles participent, les SAFER ajouteraient cette touche de vert si difficile à accepter pour ceux qui convoitent la terre. De la même manière le préfet, lorsqu'il autorise une opération d'agrandissement ou la prise de contrôle d'une société, devrait mettre les demandeurs face à leur responsabilité écologique : c'est un changement de modèle culturel ou rien ! D'action collective il est ici question dès lors que c'est au regard d'un projet de territoire préalablement défini par les acteurs locaux (une sorte de schéma directeur régional des exploitations agricoles priorisant l'agroécologie), que la régulation foncière serait opérée. Ce système serait évidemment beaucoup plus complexe à mettre en œuvre (définition et suivi des obligations environnementales) que l'actuel dispositif d'autorisations « sèches » basées uniquement sur des critères surfaciques ou purement économiques.

Troisième moyen, plus autoritaire encore (et on pourrait aller plus loin !) : l'aménagement foncier rural, autrefois appelé remembrement. On rappellera que la procédure, conduite sous l'égide du département, a été rebaptisée « aménagement foncier agricole, forestier et environnemental » (C. rur., art. L. 123-1 et s.). A ce titre, elle pourrait être sortie de son sommeil pour décider de restructurations parcellaires ou d'échanges de biens dans un objectif agro-écologique<sup>62</sup>. Actuellement, l'aménagement a toujours « principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis ». Mais la loi ajoute désormais qu'il « peut permettre, dans ce périmètre (d'aménagement), une utilisation des parcelles à vocation naturelle, agricole ou forestière en vue de la préservation de l'environnement ». On est bien sûr très loin du compte que la transition réclame. Mais l'outil est là, dans l'étagère de nos lois, prêt au réemploi, à une seconde vie. Les grands chantiers paysagers qui ont été menés dans les années 1960 pour « rationaliser » les exploitations pourraient très bien être reproduits, à l'envers, cette fois pour complexifier les milieux !

**25. La redistribution des cartes sur le territoire.** On mesure très bien l'opposition, ou au contraire la fascination, que de telles mesures suscitent à leur simple évocation. Leur impact sur les libertés économiques (applaudi ou fustigé) est tel qu'il ne s'agit pas d'ajustements du système à la marge, comme certains le font croire. Leur acceptabilité passe ainsi nécessairement par la mise en

---

<sup>62</sup> F. Papy et J. Baudry, « Agriculture et paysage : d'une gestion individuelle de la production vers une gestion collective de la biodiversité fonctionnelle », préc.

place d'une nouvelle gouvernance territoriale, que je qualifierais de plurielle, décentralisée, démocratique, transparente. Tout ce qu'elle n'est pas aujourd'hui ! Si des propositions ont déjà pu être faites dans ce sens<sup>63</sup>, j'insisterai ici sur les grands arbitrages à opérer.

D'abord, fait-on le choix d'une gouvernance agricole (prisme économique), d'une gouvernance alimentaire (prisme social), ou d'une gouvernance foncière (prisme environnemental) ? Ces options sont aujourd'hui toutes sur la table, sans qu'aucune ne s'impose avec la force de l'évidence. Dès lors qu'elles ne placent pas le curseur au même endroit, elles conduisent, chacune, à des orientations et des équilibres différents, faisant heureux et déçus.

Ensuite, va-t-on vers une gouvernance publique (du type établissement public ou collectivité), ou bien une gouvernance privée (type SAFER) ? Les deux modèles ont leurs avantages et leurs inconvénients, en termes de lourdeur, d'efficacité, de processus de décision. Seulement l'expérience montre que l'instance régulatrice et intégratrice de toutes les parties prenantes doit être neutre et indépendante des intérêts économiques qui sont extrêmement puissants dans notre domaine.

Enfin, est-il question de forger une gouvernance totalement *ad hoc*, flanquée de nouveaux organes (un Office foncier, ou une Agence du territoire par ex.<sup>64</sup>), ou alors de la couler dans les compétences d'institutions existantes ? Il est souvent proposé, à cet égard, de faire jouer aux intercommunalités ce premier rôle de la pièce du théâtre territorial. Nous ne trancherons pas tant les implications sont nombreuses.

Intégrer l'action collective à la politique du territoire serait une nécessité. Mais il est bien peu probable que celle-ci fasse loi ! Le « Grand soir » agricole, la grande loi foncière, ont fait long feu. C'était le monde d'avant ! Celui d'après, aux majorités politiques relatives et impuissantes, préfère les petites retouches législatives, le rapiéçage juridique, la déclaration d'intention, les investissements d'avenir, les appels à manifestation d'intérêt (jolie trouvaille !), mesures qui ne fâchent personne ou que les rêveurs d'un monde autre. Difficile, dans ce terreau aussi pauvre et sec, de faire éclore une nouvelle organisation territoriale foncière capable de traiter l'enjeu : recomposer le paysage physique et social de l'agriculture. Il faut donc faire avec, ou du moins sans !

**26. Réflexions conclusives.** Au terme de ce travail plus artistique que scientifique, il ne s'agit pas de décerner le prix du meilleur scénario. Aucun n'est idéal ou ne se veut supérieur aux autres. Chacun présente des avantages et des inconvénients. Les actions spontanées informelles sont essentielles, mais manquent de force et d'ambition. Quand celles, plus institutionnelles, se révèlent lourdes, bureaucratiques, mal adaptées au terrain, au point parfois de tuer l'élan et la motivation individuels. C'est pourquoi, il ne faut pas voir ces scénarios comme des alternatives, mais comme des stratégies complémentaires qui peuvent et doivent se combiner.

Le juriste doit aussi lire, dans cette narration, une leçon d'humilité : le formel n'exclut pas l'informel. Une coordination pilotée par les institutions ne signifie pas qu'on doive négliger les actions informelles, pour structurer la démarche collective, notamment la communication,

---

<sup>63</sup> B. Grimonprez, « Nouvelle utopie foncière » : Revue de droit rural n° 452, 2017, Etude 11.

<sup>64</sup> B. Grimonprez, « Nouvelle utopie foncière », art. préc.

l'information, la confiance entre agents. Pour parler comme le doyen Carbonnier, le droit ferait bien, pour partie, de reposer sur le non-droit ! Ce dernier, en particulier à travers l'action collective, pourrait même redorer le blason de la règle, très abîmé dans les campagnes.