



HAL
open science

Quel droit pour la transition agro-écologique ?

Carole Hermon

► **To cite this version:**

Carole Hermon. Quel droit pour la transition agro-écologique?. Quel droit pour la transition agro-écologique ?, 2023, Université Picardie Jules Verne, France. hal-04466177

HAL Id: hal-04466177

<https://hal.science/hal-04466177>

Submitted on 19 Feb 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.

Quel droit pour la transition agro-écologique ?

Carole Hermon, Professeure de droit public, Université Toulouse Capitole, IEJUC

Opérer une transition agro-écologique suppose des évolutions lourdes. Si l'on adopte une définition large, il s'agit de passer de systèmes de production majoritairement dépendants d'intrants, particulièrement des produits phytosanitaires et des fertilisants de synthèse, et tournés vers le marché international, à des systèmes autonomes, s'appuyant sur les fonctionnalités des écosystèmes pour produire, intégrés dans un marché local¹.

Les définitions de l'agro-écologie sont diverses². Elles comprennent *a minima* une perspective agronomique ; l'agro-écologie est conçue comme une méthode de productions agricoles³. Telle est la définition retenue par le législateur en 2014 : « (les systèmes de production agroécologiques) sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif »⁴. Cette conception peut être enrichie par des approches politiques et sociales intégrant à la définition de l'agro-écologie les questions de développement rural, d'autonomie des agriculteurs et de souveraineté alimentaire. La provenance de l'alimentation animale, les circuits de distribution de la production sont alors notamment considérés.

Mais quoiqu'il en soit de cette compréhension, plus ou moins large, lorsque l'on se réfère à l'agro-écologie, on parle de systèmes de production de sorte que la transition agro-écologique ne pourra être conduite ou au moins accompagnée par le droit que si

Ce travail a été présenté au colloque annuel de la SFDE (société française pour le droit de l'environnement), « Les transitions agricoles : quelle place pour le droit », 30 nov. et 1^{er} déc. 2023, Université Picardie Jules Verne. Les actes du colloque seront publiés à la revue juridique de l'environnement 2024, n° spécial.

¹ Pour plus de développements sur le « mouvement vers l'ailleurs » qu'implique la transition, cf. A. Van Lang (dir.), « Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques », Mare et Martin, 2018, p. 14.

² Cf. les entrées « Agroécologie », L. Bodiguel, et « Agroécologie (approche d'Amérique latine) », J. L. Pereyra, in F. Collart Dutilleul, V. Pironon et A. Van Lang (sous la dir.), « Dictionnaire juridique des transitions écologiques », Institut universitaire Varenne, coll. Transition et Justice, 2018.

³ Cette méthode peut recouvrir des pratiques diverses, agriculture biologique, lutte intégrée, agroforesterie, biodynamie, permaculture, agriculture de conservation...

⁴ Art. L. 1-II-al. 2 C. rur., loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

celui-ci se saisit des systèmes de production. Il pourrait au demeurant pour ce faire s'appuyer sur le préambule de la Charte de l'environnement affirmant que « certains modes... de production » affectent « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines » (cons. 5)⁵. Le Conseil Constitutionnel n'a pour l'heure pas été saisi de cette disposition dont la valeur constitutionnelle ne fait pour autant aucun doute⁶.

Reste à envisager ce que pourrait être ce droit de la transition agro-écologique. Les réflexions peuvent être diverses⁷. Nous nous intéresserons ici à la branche ou aux branches du droit le mieux, ou les mieux, à même de construire la transition.

Presque naturellement, le regard se porte vers le droit de l'environnement. Mais son analyse révèle que cette voie n'est peut-être pas la plus fructueuse. Les causes de son impuissance sont diverses et nous les exposerons pour commencer (I). Il convient donc résolument de regarder ailleurs et particulièrement vers les droits qui se saisissent véritablement de la question des systèmes de production agricole. On songe ici évidemment au droit de la PAC et, peut-être plus inattendu, au droit rural dont les leviers pour la transition agro-écologique seront observés dans un second temps (II).

I- L'impuissance du droit de l'environnement

Ce qui fait avant tout défaut au droit de l'environnement pour conduire la transition agro-écologique c'est qu'il ne se préoccupe pas des systèmes de production ; son impuissance tient donc en premier lieu à sa substance (A). En second lieu la transition agro-écologique suppose qu'une trajectoire soit construite, des objectifs fixés et tenus⁸. Or, force est de constater qu'en matière agricole le droit de l'environnement est jalonné d'objectifs non tenus. Alors que la directive nitrate de 1991 prétend « réduire la pollution des eaux... par les nitrates (et) prévenir toute nouvelle pollution »⁹, les zones

⁵ Relevant « le potentiel « subversif » du préambule, entre diagnose et invitation implicite à changer de modèle de développement, (qui) est d'ailleurs à ce jour sous-exploité », L. Fonbaustier, Chronique de jurisprudence relative à la Charte sur la période 2014-2018, EEI nov 2019, chron 3, §3.

⁶ Cons. Constit. 7 mai 2014, Société Casuca, 2014-394 QPC.

⁷ S'interrogeant sur les caractéristiques, les qualités, les instruments du droit de la transition écologique, cf. A. Van Lang (dir.), « Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques », précité.

⁸ En ce sens, H. Hellio, « Les dynamiques du droit de la transition », in A. Van Lang (dir.), « Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques », précité, p. 33.

⁹ Dir. 91-476 du 11 déc. 1991 *concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles*.

vulnérables caractérisées par un niveau élevé de pollution, qui représentaient 46% de la surface agricole utile en 1994, recouvrent aujourd'hui 72% de cette surface. Les objectifs de bon état des masses d'eau posés par la Directive cadre sur l'eau¹⁰ ne seront pareillement pas atteints en 2027 comme indiqué dans les différents SDAGE¹¹, pas plus que la baisse de l'utilisation des produits phytosanitaires programmée dans les plans Ecophyto I et II n'a été respectée¹². Ce sont ici les difficultés d'application du droit de l'environnement qui font douter de son aptitude à porter la transition (B).

A- La substance du droit de l'environnement

Le premier point d'achoppement du droit de l'environnement tient au fait qu'il tend à éviter ou réduire les atteintes que les activités agricoles portent à l'environnement, les risques et inconvénients que présente telle ou telle installation, mais il ne remet pas en cause les systèmes de production intensifs et l'industrialisation de l'agriculture.

Pour illustration, si le droit de l'eau comprend des prescriptions encadrant l'irrigation, particulièrement là où l'eau manque, s'il pose des conditions à la création de réserves d'eau, celles-ci ne tiennent nullement aux systèmes et types de production alimentés. Le droit régissant l'autorisation ou la déclaration au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement est le même que l'eau ait vocation à servir à du maïs destiné à des porcs produits en nombre et hors sol ou à des fruits en production biologique. Nulle référence aux productions ou systèmes de production soutenus dans les arrêtés fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements d'eau ou à la création de retenues d'eau¹³, pas plus que dans les annulations des autorisations de

¹⁰ Dir. 2000/60/CE du 23 oct. 2000.

¹¹ Pour plus de développements, cf. C. Hermon « La prévention des pollutions de l'eau par les activités agricoles », RDR, août-sep. 2023, n° 8-9, Dossier n° 25.

¹² Cf. Cour des Comptes, « Le bilan des plans Ecophyto », référé, S2019-2659, 27 novembre 2019. Le non respect de ces objectifs a été considéré comme fautif par le tribunal administratif de Paris et de nature à justifier l'engagement de la responsabilité de l'Etat, sa carence ayant contribué à la perte de biodiversité et à la détérioration de l'état chimique des eaux souterraines, TA Paris 29 juin 2023, req. n° 2200534/4-1.

¹³ A. du 11 sep. 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements d'eau soumis à déclaration, A. du 11 sep. 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements d'eau soumis à autorisation, A. du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau.

créer des réserves¹⁴. *A fortiori* n'y est-il question, comme a pu le suggérer Benoit Grimonprez, de « distinguer... les secteurs, les cultures ou les pratiques à privilégier », d'associer « aux volumes octroyés ou répartis entre irrigants... des conditions de bon usage », de subordonner les autorisations à des pratiques agro-écologiques¹⁵.

De même, si les élevages ont été intégrés dans le droit des installations classées, celui-ci ne régit nullement la méthode de production, il ne se préoccupe pas de ce que l'élevage serait par exemple en agriculture biologique, qu'il serait conduit au sein d'une exploitation où l'alimentation pour le bétail serait produite sur place et fertilisée par les effluents de l'élevage. La seule référence que l'on trouve aux modes d'exploitation se trouve dans les arrêtés du 27 décembre 2013 et tient aux élevages en plein air pour lesquels des prescriptions particulières sont posées pour prévenir les pollutions qui leur sont propres¹⁶. Ainsi le droit des installations classées ne remet nullement en cause la production hors sol intensive. Il l'accompagne en régulant ses risques et inconvénients. Le mouvement d'industrialisation et de concentration des élevages est au demeurant allé croissant, portant la production animale très loin de l'agro-écologie¹⁷. La cause n'en est bien entendu pas le droit des installations classées, mais celui-ci n'a nullement freiné la tendance. Cela rejoint une analyse ancienne : si le droit des installations classées pose des limites à la liberté d'exploiter, il protège surtout les activités qui en relèvent¹⁸. Et plus largement encore, comme l'a démontré la thèse d'Aurélié Tomadini, « les dispositifs qui organisent les modalités d'exercice de la liberté d'entreprendre au nom de la protection de l'environnement, ... protègent l'exercice de cette liberté » plus qu'ils ne la bousculent¹⁹.

Le mouvement de simplification du droit de l'environnement qui est à l'œuvre depuis une quinzaine d'années va au demeurant en ce sens. Et à ce propos on peut

¹⁴ Cf. pour ex. CAA Bordeaux 21 févr. 2023, req. n° 20BX02357, TA Poitiers 3 oct. 2023 Association « Poitou-Charentes Nature » et autres, req. n° 2101394, TA Poitiers 3 oct. 2023, Association « Vienne Nature » et autres, req. n° 2102413.

¹⁵ « Agriculture et sécheresse : la pénurie du droit ? », RDR juin 2023, §25-27.

¹⁶ A. du 27 déc. 2013 *relatifs aux prescriptions générales applicables aux élevages soumis à déclaration, à enregistrement ou à autorisation* (3 arrêtés).

¹⁷ Selon une étude de l'association Greenpeace, 1% des exploitations françaises produisent les deux tiers des porcs, poulets et œufs produits en France. *Industrialisation de l'élevage en France. Le rôle des pouvoirs publics dans l'essor des fermes-usines*, juin 2020, p. 15

¹⁸ Cf. C. Cans « « la législation des installations classées de 1976 : un exemple de stabilité » in *Les 30 ans de la loi ICPE*, JP Boivin (dir.), BDEI 2006, supp. 6, p. 12, A. Tomadini, « La liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement. Contribution à l'étude des mécanismes de conciliation », LGDJ, 2016, p. 177.

¹⁹ « La liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement. Contribution à l'étude des mécanismes de conciliation », précité, p. 17.

affirmer que le droit de l'environnement a même été un facilitateur de l'agrandissement des élevages. Entre 2005 et 2016, le seuil de l'autorisation des élevages de bovins viande est passé de 200 à 800 animaux, des vaches laitières de 80 à 400²⁰. Le seuil d'entrée dans le droit des installations classées est passé pour les élevages de vaches allaitantes à 100 en 2005 alors qu'il était jusqu'alors fixé à 40²¹. Pour les élevages de volailles, depuis 2015 l'autorisation n'est plus exigée que pour ceux dont le nombre d'emplacements excèdent 40000 alors que jusqu'à 2005, elle l'était pour les élevages de 20000 animaux-équivalents²². Enfin, s'agissant des élevages porcins, le seuil de l'autorisation est passé en 2013 de 450 animaux-équivalents à 2000 places²³. De la sorte, bon nombre d'élevages sont sortis du régime de l'autorisation et aujourd'hui l'essentiel d'entre eux relèvent de la déclaration (83%)²⁴.

Au-delà de ce qu'est le droit de l'environnement et de ce qu'il saisit ou ignore, ce qui fait défaut au droit de l'environnement pour prétendre supporter la transition écologique c'est également son application.

B- L'application du droit de l'environnement

Il ne s'agit pas de s'attarder ici sur les difficultés tenant au respect du droit de l'environnement par ceux qu'il vise, à la rareté des contrôles et des sanctions. Les rapports à ce propos sont nombreux et connus²⁵. Cela participe bien entendu à l'ineffectivité du droit de l'environnement et fragilise son aptitude à organiser la transition. Mais ce qui doit aussi retenir notre attention c'est l'application qui est faite du

²⁰ D. n° 2005-989 du 10 août 2005, D. n° 2011-842 du 15 juil. 2011, D. n° 2016-1661 du 5 déc. 2016 *modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement*.

²¹ D. n° 2005-989 du 10 août 2005, précité.

²² D. n° 2015-1200 du 29 sep. 2015 *modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement*.

²³ D. n° 2013-1301 du 27 déc. 2013 *modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement*.

²⁴ 8% des élevages ressortent de l'enregistrement, 9% de l'autorisation, Cour des Comptes « L'encadrement et le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole », S2021-2244, 2021, pp. 14-15.

²⁵ Cf. not. CGEDD, P. Boizard et B. Cinotti, « Exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'Etat », oct 2018, CGED, IGSJ, IGA, CGAAER, « Evaluation de la police de l'environnement », déc 2019, Cour des Comptes « L'encadrement et le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole », nov. 21, S2021-2244, B. Delcros « Rapport d'information sur le suivi des recommandations du rapport 'Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte' », doc. Sénat n° 466, 9 févr. 2022.

droit de l'environnement par les autorités administratives compétentes, et particulièrement par le préfet qui concentre bon nombre de compétences en matière d'environnement.

Comme le soulignaient dans une chronique récente Julie Bétaille et Hubert Delzangles, le droit de l'environnement « connaît... de nombreuses hypothèses de conflits d'intérêts qui biaisent l'application du droit. En particulier, les préfets concentrent la plupart des pouvoirs permettant de prévenir ou de sanctionner les atteintes à l'environnement, tandis qu'ils ont pour mission de veiller au développement économique »²⁶.

Cela est lourd de conséquences. Evidemment, nous n'avons pas accès aux refus d'autorisation, au nombre de projets arrêtés par les préfets au regard de leurs atteintes à l'environnement. Ceci assurément constitue un biais dans l'analyse. Mais si l'on considère ce qui est rendu public, les préfets apparaissent comme un soutien à l'agriculture intensive.

Les cas d'autorisations de gros élevages dans des zones qui concentrent déjà beaucoup d'installations et connaissent de ce fait des problèmes de pollution sont fréquents. On peut citer pour exemples l'autorisation délivrée par le préfet des Côtes d'Armor d'augmenter le cheptel d'un élevage porcin de 3701 animaux-équivalents à 7170 dans une zone où les excédents d'azote justifient d'ores et déjà un classement en zone vulnérable²⁷, l'autorisation du préfet du Finistère d'augmenter la capacité de production d'un élevage de porcs de 8965 animaux-équivalents à 12090 dans un secteur identifié par le SAGE comme prioritaire pour les actions relatives à l'azote et au phosphore, où les eaux souterraines et superficielles comportent des fortes teneurs en nitrates, où les plages à proximité ont fait l'objet de plusieurs arrêtés préfectoraux de fermeture en raison de pollutions bactériennes²⁸, ou plus modestement la décision du préfet du Calvados d'autoriser l'extension d'un élevage de porcs de 1458 animaux-équivalents à 4130 « dans une zone où la vulnérabilité des eaux souterraines est considérée comme forte à très forte »²⁹. Le deuxième exemple est d'ailleurs emblématique : l'annulation de l'autorisation d'extension est prononcée alors que

²⁶ « Pour une autorité publique indépendante dans le domaine de l'environnement », AJDA 3 juillet 23, n° 23, p. 1201.

²⁷ Annulé par CAA Nantes 18 oct 22, n° 20NT02853.

²⁸ Annulé par TA Rennes 17 mai 2019, req. n°1603452, confirmé par CAA Nantes 5 novembre 2021, 19NT02610.

²⁹ Annulé par TA Caen 6 déc 2017, n° 1600220, confirmé par CAA Nantes 19 juin 2020, req. n° 18NT00553.

l'éleveur avait d'ores et déjà mis en œuvre son projet ; le préfet, comme il en a le pouvoir, avait alors délivré une nouvelle autorisation d'exploiter jusqu'à régularisation, et l'autorisation a de nouveau été délivrée le 8 novembre 2022³⁰. C'est ainsi l'une des plus grandes porcheries de France qui trouve place dans un site déjà largement pollué par les excédents d'azote.

Les autorisations de création de certaines retenues d'eau ou certaines autorisations de prélèvement délivrées aux organismes uniques, dont le surdimensionnement apparaît dans la motivation des décisions en prononçant l'annulation, révèlent également le soutien apporté aux systèmes de production en place, nécessitant des volumes d'eau importants que le préfet entend, en délivrant l'autorisation, sécuriser. Les retenues d'eau ou autorisations uniques de prélèvement en question laissent même parfois augurer des volumes de prélèvement plus importants que ce qu'ils étaient jusqu'alors, dans des zones pourtant identifiées comme présentant un manque structurel d'eau³¹. La dynamique de transition agro-écologique paraît ici bien loin.

Enfin, dernier exemple, le préfet est également compétent pour adopter les programmes d'actions destinés à lutter contre la pollution de l'eau par les nitrates. Or, là encore, l'application faite par le préfet des pouvoirs qui lui sont réservés peut paraître ménager les intérêts de l'agriculture. Ainsi, en 2008, alors que les programmes d'actions devaient au-delà des seuls élevages, cibler les cultures et interdire de laisser les sols nus, l'essentiel des préfets ont introduit des dérogations qui étaient pourtant clairement illégales³². Aujourd'hui, les textes qui ouvrent la possibilité aux préfets de renforcer les prescriptions dans les zones les plus sensibles parmi les zones vulnérables, à savoir les zones de marées vertes et les zones de captage d'eau sont peu, voire pas utilisés³³. C'est

³⁰ Communiqué Greenpeace France, « Elevage industriel : à Landunvez, associations et citoyens toujours déterminés contre la méga-porcherie Avel Vor », <https://www.greenpeace.fr/espace-presse/elevage-industriel-a-landunvez-associations-et-citoyens-toujours-determines-contre-la-mega-porcherie-avel-vor/>. Un nouveau recours a été déposé.

³¹ Cf. TA Poitiers 9 mai 2019, req. n° 1701657, CAA Bordeaux 19 mai 2020, req. n° 19BX03442, TA Poitiers 3 oct. 2023 Association « Vienne Nature » et autres, req. n° 2102413, TA Poitiers 3 oct. 2023, n° 2101394,

³² L'obligation de couvert en zone vulnérable a été introduite par la circulaire du 28 mars 2008 *fixant les modalités de mise en œuvre du 4^{ème} programme d'action dans les zones vulnérables*, circulaire réglementaire impérative s'imposant aux préfets, les ministres signataires étant titulaires du pouvoir réglementaire. Cf. nos développements in « Réduire les fuites de nitrate au moyen de cultures intermédiaires. Conséquences sur les bilans d'eau et d'azote, autres services écosystémiques », E. Justes (sous la resp.), ch. 2, p. 44, ministère de l'Ecologie et du Développement durable et ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, <https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/c10f3b8425e0b82fd9e558a8b7df58eb.pdf>.

³³ Cf. C. Hermon « La prévention des pollutions de l'eau par les activités agricoles », précité.

d'ailleurs ce qui a justifié l'annulation par le tribunal administratif de Rennes du refus du préfet de renforcer les dispositions du sixième programme d'actions breton. Ce programme reprenait les dispositions déjà instituées par le programme antérieur pour lutter contre les algues vertes quand bien même ledit programme n'avait pu permettre de réduire suffisamment la pollution de l'eau, sans que le préfet n'adopte les mesures utiles qu'il pouvait édicter et, particulièrement, sans prévoir, en cas d'échec des incitations contractuelles à destination des agriculteurs, les contraintes réglementaires qu'il était fondé, en droit, à prescrire³⁴.

Le 18 juillet dernier, la responsabilité de l'Etat a également été engagée sur ce chapitre par le tribunal administratif de Rennes considérant que les excès d'azote d'origine agricole et les phénomènes de marées vertes subséquentes dans la baie de Saint Briec génèrent des préjudices, écologique et moral. La faute du préfet est caractérisée par le fait qu'il « n'a pas mis en œuvre l'ensemble des prérogatives qui lui sont dévolues au titre de la police des installations classées pour réduire les dangers et inconvénients résultant de l'activité agricole dans la baie de Saint Briec », pas plus qu'il n'a usé de sa compétence en matière de suivi du plan de gestion de la réserve naturelle couvrant la zone³⁵. Le fondement textuel n'est plus le même mais l'Etat est aussi mis en cause par la Commission européenne pour non respect de la directive eau potable, la valeur limite de nitrates n'étant pas, selon elle, respectée pour des milliers de personnes dans le pays. En conséquence, après une mise en demeure restée infructueuse, la Commission a adressé à la France le 15 février dernier un avis motivé³⁶.

Peut-on voir dans ces séquences un signe des évolutions à venir ? On peut en douter ; la France a d'ores et déjà été condamnée six fois en manquement pour non respect de la directive « nitrate » ou non respect de la directive « eau potable » du fait de dépassements répétés du seuil réglementaire de nitrate³⁷. Sa responsabilité a été

³⁴ TA Rennes 4 juin 21, AJDA 21, n° 21, p. 1175.

³⁵ TA Rennes 18 juil. 23 Association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre, req. n° 2101565.

³⁶ La France avait deux mois pour répondre et prendre les mesures nécessaires sans que les sites officiels ne fassent état, au jour où ces lignes sont écrites, des suites données par la Commission à cette affaire, INFR(2020)2273.

³⁷ Condamnations pour non respect des directives « eau potable », CJCE 8 mars 2001 Commission c. République française, aff. C-266/99, CJCE 28 octobre 2004 Commission c. République française, aff. 505/03, aff. C505/03, CJCE 31 janvier 2008 Commission c. France, C-147/07, condamnations pour non respect de la directive « nitrate », CJCE 27 juin 2002 Commission c. République française, aff. C-258/00, CJUE 13 juin 2013, aff. C-193/12, CJUE 4 sep. 2014, aff. C-237/12.

engagée par le juge administratif pour des faits liés à la pollution de l'eau par les nitrates au moins quatre fois³⁸.

C'est pourquoi d'autres voies doivent être cherchées et suivant le postulat de départ (le droit qui portera la transition écologique doit se saisir de la production agricole et des systèmes de production), la PAC et le droit rural doivent être explorés.

II- PAC et droit rural, des leviers pour la transition agro-écologique ?

La PAC et le droit rural ont contribué à structurer les systèmes agricoles que l'on connaît aujourd'hui ce qui signifie qu'ils ont une influence sur les productions et les systèmes de production. De sorte que l'on pourrait imaginer que le chemin inverse, la seconde révolution agricole, puisse être parcouru avec leur soutien.

A- La PAC au soutien de la transition agro-écologique

La PAC oriente les productions agricoles, non qu'elle prescrive ou interdise aux agriculteurs tel type ou modalité de production, mais les aides allouées constituent un complément de revenu bienvenu lorsque les marchés sont faibles ou incertains et elles sont indispensables à l'équilibre économique de nombreuses exploitations agricoles. Sans les subventions, près de la moitié des exploitants auraient un résultat courant avant impôt négatif³⁹. Dès lors, quand bien même « les aides ne font pas tout »⁴⁰, on peut croire qu'elles envoient des signaux aux agriculteurs.

³⁸ TA Rennes 2 mai 2001 Société Suez Lyonnaise des Eaux, AJDA 2001 p. 593, concl. J.F. Coënt, Dr. Env. juin 2001, n° 89, p. 99, comm. L. Chabanne-Pouzynin, TA Rennes 3 mai 2007 Syndicat intercommunal d'adduction d'eau du Trégor, RJE 1-2008 p. 86, TA Rennes 25 octobre 2007 Association Halte aux marées vertes, AJDA 2008, p. 470, concl. D. Rémy, confirmé par CAA Nantes 1^{er} décembre 2009 Ministre de l'Ecologie c. Association Halte aux marées vertes, RDR avril 2010, p. 23, comm. C. Hermon, AJDA 2010, p. 900, note A. Van Lang, TA Rennes 9 févr. 2018, req. n° 1500372, 1600384.

³⁹ Avis de l'Autorité Environnementale sur le plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027, 20 oct. 2021, 2021-78E, p. 11, ce chiffre couvre toutes les subventions, PAC et hors PAC, étant entendu que, selon les filières, le montant des aides PAC pèse plus ou moins lourd dans le chiffre d'affaire : plus de 50% en bovins viande, 25% pour les céréales et oléo-protéagineux, 20% en bovins lait et polyculture élevage, elles ne représentent que 3,3 % du chiffre d'affaires des élevages porcins et 4,2% des élevages de volailles, « Atlas de la PAC, Chiffres et enjeux de la politique agricole commune », 2019, 2^e ed., p. 14, https://fr.boell.org/sites/default/files/atlasdelapac2019_ii_web_190307.pdf

⁴⁰ D. Ameline, CERFRANCE Région Occitanie, et C. Lague, CERFRANCE Gascogne Occitane, « L'impact des aides PAC sur les exploitations agricoles » in colloque « La réforme de la PAC », 24 janv. 2020, Université Toulouse Capitole, <https://www.dailymotion.com/video/x7ulh1x>

Pour autant, il n'est pas simple de mesurer l'impact exact de la PAC sur les productions et systèmes de production⁴¹. Mais si l'on reprend l'exemple historique du soutien aux prix institué en 1962, assurément ces aides ont participé à la structuration d'une agriculture productive et intensive. « Assurés des débouchés (grâce à la politique d'achat et de stockage par l'Europe des produits excédentaires), les agriculteurs n'avaient de cesse d'augmenter leurs rendements. De fait, entre 1960 et 1980, la production progresse rapidement. A s'en tenir à l'exemple français, la production de blé a presque doublé entre 1970 (13 millions de tonnes) et 1980 (24 millions de tonnes). La productivité a également doublé sur la même période »⁴². Les aides au revenu qui leur ont donné suite, découplées de la production mais proportionnelles au nombre d'hectares détenues⁴³, ont poursuivi dans la même voie en favorisant les grandes exploitations, adoptant du fait de leurs surfaces, des systèmes de production simplifiés, fortement mécanisés et exigeants en intrants⁴⁴. Dans le même temps, la PAC a également contribué au maintien de l'agriculture dans les zones de montagne, aidée depuis 1975 pour compenser le handicap que constitue la production dans ces zones. Ces aides sont emblématiques d'une politique publique protégeant des exploitations qui, livrées au seul jeu du marché, auraient vraisemblablement disparu.

La PAC est donc bel et bien un outil de pilotage de la production agricole en ce qu'elle cible certaines productions, fixe des critères d'éligibilité et des montants.

⁴¹ On peut en revanche plus aisément étudier l'impact de la PAC sur les revenus agricoles, cf. D. Ameline et C. Lague « L'impact des aides PAC sur les exploitations agricoles » in colloque « La réforme de la PAC », précité, P. Avril, A. Ridier, E. Samson, « PAC et environnement : les exploitations les plus vertueuses sont-elles récompensées ? », *Economie rurale* 2021 n° 3.

⁴² N. Dissaux, « Droit rural », LGDJ, précis Domat, 2022, p. 358, n° 922. Décivant l'augmentation de la taille des exploitations, leur spécialisation, l'augmentation des surfaces irriguées et drainées induites par la PAC, cf. F. Pierlot « Quelle contribution de la PAC aux transformations de l'agriculture ? », in « PAC 2023-2027. Levier de transformation de l'agriculture française ou rendez-vous manqué face aux défis climatique et environnemental », colloque Institut Agro Rennes Angers, INRAe, Agreenium, disponible sur YouTube.

⁴³ Ces aides ont également été calculées, en 2006, au vu de références historiques dont on a commencé à s'affranchir à partir de 2014 pour faire converger les droits à paiement.

⁴⁴ La Cour des comptes souligne que, jusqu'en 2015, les exploitations les plus aidées étaient celles qui « avaient les pratiques les plus défavorables à l'environnement, en matière de simplification, de spécialisation, d'intensité culturale ou d'utilisation d'intrants de synthèse [...] A l'inverse, les exploitations les plus vertueuses du point de vue de l'environnement (cultures diversifiées avec rotation longues, suivants des modèles agricoles extensifs, avec peu de charge en intrant à l'hectare, ou exploitant des surfaces de prairie) bénéficiaient en moyenne des montants d'aides par hectare les plus faibles », référé n° S2018-2553, 18 oct. 2018, p. 4. Concluant également au fait que les exploitations les plus performantes en matière environnementale reçoivent en moyenne moins d'aides du 1^{er} pilier que celles qui le sont moins, A. Kirsch « Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », Thèse Université Bourgogne-Franche Comté-AgroSup Dijon, 30 mars 2017.

Aussi ce que l'on a appelé l'écologisation de la PAC constitue-t-elle, en soi, un tournant majeur ⁴⁵. On peut en regretter l'insuffisance, particulièrement la prédominance du premier pilier au détriment du second⁴⁶, il n'en demeure pas moins que depuis 1992, des mesures agri-environnementales (MAE), devenues mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC) en 2013, sont proposées aux agriculteurs qui, en contrepartie d'un engagement de 5 ans, perçoivent des aides. Ces MAE ou MAEC sont diverses mais particulièrement les subventions à la conversion à l'agriculture biologique ont permis son développement⁴⁷. Puis, à partir de 1999, l'allocation des aides a été subordonnée au respect d'exigences environnementales, précisées en 2003⁴⁸. En 2013, le paiement vert est mis en place ; une partie du budget du premier pilier est réservée à des pratiques favorables à l'environnement. Ainsi, pour bénéficier du complément au « paiement de base », les agriculteurs doivent, en bref, diversifier leurs cultures (2 ou 3 cultures selon la surface de l'exploitation), conserver leurs prairies permanentes et maintenir ou créer des « surfaces d'intérêt écologique » (haies, arbres, bandes enherbées, etc) sur au moins 5% de la surface en terres arable.

Cette montée en puissance de l'environnement au sein de la PAC a eu des effets, limités parce que les conditions du paiement vert n'étaient pas assez ambitieuses et le

⁴⁵ Pour plus de développements, cf. C. Blumann « L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte », Rev. aff. eur. 2003-2004, n° 4, p. 531, C. Hermon, « Agriculture et environnement. Un nouveau projet pour la PAC ? », RUE 2013, p. 52, Y. Petit, « Politique agricole commune et environnement », Rev. aff. eur. 2011, n° 4p. 693.

⁴⁶ « Parmi les 10 principaux bénéficiaires de la PAC entre 2015 et 2018, la France est le pays ayant réservé l'enveloppe la plus faible au 2nd pilier (13 % contre 22 % en moyenne dans l'UE 28). Au sein de celui-ci, les mesures de soutien aux pratiques environnementales (MAEC et aides à l'agriculture biologique) ne représentent qu'une part réduite (21 %), l'essentiel des fonds bénéficiant aux exploitations en zones défavorisées (ICHN) [...] et aux aides à l'installation », Cour des Comptes, « Accompagner la transition écologique », oct. 2021, p. 13.

⁴⁷ Selon l'avis de l'Autorité Environnementale, précité, « le nombre de conversions d'exploitation en agriculture biologique s'est fortement accru ces dernières années (notamment grâce aux aides PAC) pour atteindre 8,5 % de la SAU fin 2019 », p. 11.

⁴⁸ La conditionnalité des aides est constituée d'une part d'un ensemble de directives et règlements communautaires et d'autre part de « bonnes conditions agricoles et environnementales » arrêtées par les Etats membres.

montant des MAE/MAEC pas assez attractif⁴⁹, mais néanmoins l'écologisation de la PAC n'a pas été sans incidence⁵⁰.

La dernière réforme pourrait amener le monde agricole plus loin ; elle présente au moins une ambition plus élevée⁵¹. La Commission dans sa communication préalable insistait : « la politique agricole commune devrait guider la transition vers une agriculture plus durable », « devrait accroître sa valeur ajoutée dans l'UE en affichant plus d'ambition en matière d'environnement et de climat »⁵². Il en ressort d'une part que parmi les neuf objectifs spécifiques de la PAC, trois concernent la protection de l'environnement, plus précisément l'atténuation du changement climatique et l'adaptation au changement, « la gestion efficace des ressources naturelles » et la protection de la biodiversité⁵³. D'autre part, à ces fins, la conditionnalité des aides est renforcée⁵⁴ et le premier pilier doit laisser place à de nouvelles aides qui, comme le paiement vert d'hier, seront allouées à ceux qui adoptent certains comportements bénéfiques pour l'environnement⁵⁵. 25% du budget du premier pilier sont affectés à ces

⁴⁹ Pour plus de développements, cf. Cour des Comptes, « Accompagner la transition agroécologique », précité, plus particulièrement sur les effets limités du paiement vert, rapport spécial Cour des Comptes européenne, « Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement », nov. 2017 : « il est peu probable que le verdissement induise des effets bénéfiques considérables pour l'environnement et le climat [...]. Nous estimons en particulier que le verdissement n'a suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur quelque 5 % de l'ensemble des terres agricoles de l'UE », p. 8.

⁵⁰ Cf. P. Avril, A. Ridier, E. Samson, « PAC et environnement : les exploitations les plus vertueuses sont-elles récompensées ? », précité, p. 101. Etant précisé par les autrices que l'étude analyse « l'effet des réformes sur la distribution des aides » et non « l'effet des aides sur les comportements des agriculteurs français. Nous ne pouvons donc pas tirer de conclusions sur l'efficacité des aides pour inciter à de meilleurs comportements ». Dans la présentation précitée (« L'impact des aides PAC sur les exploitations agricoles »), M. Ameline expose également comment les aides à la conversion en agriculture biologique a pu être, pour certaines cultures, le moyen de limiter la baisse des aides liée à la convergence et de préserver le revenu des exploitations.

⁵¹ En ce sens, avis précité de l'Autorité Environnementale : quoiqu'il en soit des multiples insuffisances, « le constat de l'évaluation environnementale est celui d'un « infléchissement notable » des moyens du PSN visant à répondre aux grands enjeux de l'environnement par rapport à la précédente période de la Pac », p. 3. Pour des analyses de la réforme, cf. not. Y. Petit « La politique agricole commune (PAC) 2023-2027 : quelles ambitions ? » RDR 2023, n° 3, D Gadbin, « Le PSN de la France, une « trajectoire » vers un hypothétique développement durable de l'agriculture », RDR 2023, n° 3.

⁵² « L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », COM(2017)713final, respectivement p. 5 et p. 9.

⁵³ Règlement 2021/2115 du Parlement et du Conseil du 21 déc. 2021 *établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune*, dit RPS, art. 6.

⁵⁴ Le règlement précité, RPS, intègre à la conditionnalité deux nouvelles directives (directive cadre sur l'eau 2000/60 du 23 oct. 2000 et directive 2009/128 du 21 oct. 2009 *instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable*) et plusieurs BCAA (dont le maintien des prairies permanentes ou la rotation des cultures).

⁵⁵ En France, il existe trois voies d'accès à ces aides : les pratiques agro-écologiques mises en œuvre sur l'exploitation appréciées selon un barème à points, la certification environnementale (AB ou HVE), les « éléments favorables à la biodiversité » présents sur l'exploitation.

éco-régimes, ce qui signifie qu'en moyenne et très concrètement sur les 22100 euros qu'ont touché en moyenne les agriculteurs par exploitation en 2020, celles qui n'accéderont pas à l'éco-régime perdront 5525 euros par an⁵⁶, ce qui n'est pas négligeable et peut en faire, en pratique, un dispositif contraignant.

Il reste que, si la structure de la PAC est européenne, la nouvelle PAC présente la singularité d'avoir laissé aux Etats membres de larges marges de manoeuvre et, dans son plan stratégique national, la France montre combien son objectif principal reste le maintien des revenus agricoles⁵⁷. Le déséquilibre entre les deux piliers est maintenu alors qu'une possibilité était offerte de renforcer le budget consacré aux MAEC en transférant des fonds du premier au second pilier. Et l'éco-régime, présenté par la Commission comme un élément clé de la réforme, a été rendu accessible à tous de sorte que les revenus des agriculteurs ne soient pas affectés par la réforme et que nul défaut de performance ne conduise à des sanctions de la France⁵⁸. Autrement dit, quand bien même les éco-régimes représentent une nouvelle pierre à l'édifice, ils ne sont pas assez ambitieux pour conduire à de réels changements de pratique. Aussi les spécialistes de la PAC concluent-ils à « une politique des petits pas »⁵⁹, au fait qu'il n'y a pas de modification majeure des itinéraires techniques à attendre de la réforme⁶⁰.

On ne peut (et ne doit) pour autant faire le deuil de la PAC pour la transition agro-écologique. Parce qu'elle est en prise directe avec la production et les systèmes de production. Dans une présentation récente, Jean-Christophe Bureau concluait : 14 Md d'euros pour moins de 400000 exploitations, avec un tel budget n'aurait-on pu aller plus

⁵⁶ M. Lassalas, V. Chatellier, C. Détang-Dessendre, P. Dupraz, H. Guyomard, « L'accès à l'éco-régime français de la PAC par la voie de la certification environnementale », *Economie rurale* 2023/2, n° 384, p. 59.

⁵⁷ En ce sens, avis de l'Autorité Environnementale, précité, p. 16. Il est au demeurant indiqué expressément dans le PSN que « assurer... le revenu des agriculteurs (est) un objectif central et historique... que le PSN se doit de remplir à titre principal », p. 29.

⁵⁸ Si les Etats ne peuvent fournir dans leur rapport de performance des résultats à la hauteur des programmations, ils sont en effet susceptibles d'être sanctionnés par des suspensions ou réductions de paiements, art. 40 Règlement 2021/2116 du 2 déc. 2021 *relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune*.

⁵⁹ C. Detang-Dessendre, Introduction du colloque précité « PAC 2023-2027. Levier de transformation de l'agriculture française ou rendez-vous manqué face aux défis climatique et environnemental », précité, C Blumann, « Ecologisation de la PAC : nouvelle illustration de la politique des petits pas », *RDR* 2023, n° 3.

⁶⁰ J.-C. Bureau « Plan stratégique français : ses principales caractéristiques et son positionnement par rapport aux défis et enjeux définis à l'échelle européenne », in « PAC 2023-2027. Levier de transformation de l'agriculture française ou rendez-vous manqué face aux défis climatique et environnemental », précité.

loin en matière de fourniture de biens communs ?⁶¹. Poser la question c'est déjà y répondre. Tous les outils sont en place pour financer la transition écologique : il n'y a « plus qu'à » rééquilibrer les deux piliers et renforcer les éco-régimes tout en les rendant plus attractifs. Cela est possible. Aux termes du règlement 2021/2115 du 2 décembre 2021, le paiement peut, au-delà de la seule compensation de la perte de revenus et du surcoût induits par la pratique agro-environnementale, « rémunérer la fourniture de biens publics » qu'elle génère⁶². Quant à la diminution des sommes allouées au premier pilier, elle serait politiquement et économiquement douloureuse⁶³. Mais si l'on se projette dans un avenir de moyen terme, au jour où l'Ukraine et ses 42 millions d'hectares de surface agricole utile intégreront l'Europe, le nouveau venu « récupérerait la moitié des fonds de la politique agricole commune »⁶⁴ si l'on en reste à la configuration actuelle. Avec un peu de cynisme on peut penser que cela pourrait conduire à des évolutions, c'est-à-dire à des transferts de fonds du premier vers le second pilier.

B- Le droit rural au soutien de la transition agro-écologique

L'objectif de l'augmentation de la production et de la productivité agricole a été posé en droit interne avant même que la PAC ne soit mise en œuvre. Dès 1960, selon ses propres termes, « la loi d'orientation de l'agriculture française a (eu) pour but d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques en accroissant la contribution de l'agriculture au développement de l'économie française »⁶⁵. En conséquence, « la politique agricole... a pour objet... d'accroître la productivité agricole en développant et en vulgarisant le progrès technique ». Ainsi que l'écrivait Louis Lorvellec dans son manuel de droit rural, la loi du 5 août 1960 constituait l'armature d'un « droit économique d'une agriculture productiviste (devant) accompagner la

⁶¹ « Plan stratégique français : ses principales caractéristiques et son positionnement par rapport aux défis et enjeux définis à l'échelle européenne », précité.

⁶² Règlement du Parlement et du Conseil *établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune*, cons. 62.

⁶³ La Commission européenne, dans sa communication préalable à la précédente réforme, envisageait la suppression progressive des paiements directs du 1^{er} pilier comme une des trois options ouvertes, « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir », 18 nov. 2010, COM(2010)672final.

⁶⁴ V. Malingre « L'UE s'inquiète des conséquences d'un élargissement à l'Ukraine », *Le Monde* 30 juin 23, p. 4.

⁶⁵ Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, art. 1.

croissance », le « soutien d'une politique de développement d'une forme d'agriculture intensive »⁶⁶. Et le droit rural s'est mis au service de cette cause. Au cœur du système, le régime du fermage, institué au sortir de la guerre, protégeant les exploitants c'est-à-dire ceux qui mettent en valeur la terre⁶⁷, et les SAFER créées par la loi d'orientation de 1960. Le statut d'ordre public du bail rural vient « (affirmer) les droits de l'exploitant en face de ceux du propriétaire »⁶⁸ en lui garantissant une liberté de culture, sur un temps long et à un prix encadré. Quant aux SAFER, elles ont « pour but... d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles..., de faciliter la mise en culture du sol... et de réaliser des améliorations parcellaires » de sorte que les surfaces exploitées soient adaptées aux machines associées au souci d'augmentation de la productivité⁶⁹.

Depuis lors, les lois d'orientation agricole portent la marque d'une inflexion des politiques publiques. Il s'agit toujours de produire, mais de produire mieux et dans le respect de l'environnement⁷⁰. Pour autant les empreintes environnementales sur le droit rural restent discrètes et éparses, ainsi de l'impossibilité d'opposer à un fermier ses pratiques agro-écologiques pour demander la résiliation du bail (art. L. 411-27 al. 2 C. rur.) ou de la possibilité pour un bailleur de refuser la destruction de haies ou la coupe d'arbres (art. L. 411-28 C. rur.). La loi d'avenir de 2014 qui introduisait l'agro-écologie dans le code rural, a pu faire croire à un renouveau⁷¹. Les objectifs de la politique agricole ont été complétés ; le développement de l'agriculture biologique, et plus largement des filières de production « alliant performance économique, sociale et environnementale », « l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles » sont encouragés⁷². Les missions des SAFER et les objectifs du contrôle des structures sont complétés pour concourir au développement « des systèmes de production... permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture

⁶⁶ « Droit rural », Masson, 1988, resp. p. 5 et 2.

⁶⁷ Sur cette évolution du droit civil dont le sujet est le propriétaire au droit rural tourné vers « agents de production », cf. J.-P. Tomasi « Droit rural et protection de l'environnement », thèse Lyon III, 1990, p. 22 et ss

⁶⁸ Art. 15 loi n° 60-808 du 5 août 1960, précitée

⁶⁹ P. Ourliac, Préface Juris-Classeur rural, 1968, cité in J.-P. Tomasi « Droit rural et protection de l'environnement », précité, p. 24.

⁷⁰ Art. 15 loi n° 60-808 du 5 août 1960, précitée.

⁷¹ En ce sens, not. art. 1 loi n° 99-574 du 9 juil. 1999 d'orientation agricole : « La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable ».

⁷² Loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014, art. L. 1-II al. 2 Code rural

⁷² Art. L. 141-1-I-1° C. rur.

biologique »⁷³. La doctrine commentait avec un peu d'emphase : « c'est donc bien d'une véritable rupture dont il s'agit, d'un changement de paradigme au regard de l'argument productiviste qui a présidé la révolution agricole des années cinquante »⁷⁴, « il me semble y avoir un droit rural d'avant et un droit rural d'après la loi d'avenir... Voici qu'au XXI^e siècle, à la fin de l'année 2014, un nouveau pacte vient relier l'agriculture à la société »⁷⁵. Il est vrai que l'ambition affichée était grande : « aujourd'hui, pour penser l'avenir de l'agriculture, il faut changer de modèle... Le modèle proposé par le projet de loi pour l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt est celui de l'agro-écologie »⁷⁶. Dans les faits, rien n'ayant été rendu obligatoire, les effets de la réforme se sont révélés limités au regard de ce qui était annoncé.

Pourtant, le droit rural pourrait être mobilisé pour accompagner la transition agro-écologique.

Nous sommes en effet dans un contexte bien particulier de renouvellement des générations, des générations d'agriculteurs et de propriétaires fonciers. L'opportunité doit être saisie. Selon une étude menée en 2023 par l'association Terre de liens, « la moitié de la SAU française est détenue par des personnes qui ont plus de 65 ans. Ce sont donc treize millions d'hectares qui pourraient changer de propriétaire dans les dix prochaines années »⁷⁷. Si ces nouveaux propriétaires peuvent vouloir faire fructifier leur bien et en attendre des gains financiers plus importants que ce que leur offre le bail rural⁷⁸, il en est d'autres qui sont sensibles aux questions écologiques et peuvent souhaiter confier leurs terres à des paysans s'engageant dans une démarche agro-écologique. Parallèlement, 44,9 % des exploitants agricoles auront atteint l'âge légal de départ à la retraite fin 2026⁷⁹, ce qui peut représenter une arrivée massive de nouveaux

⁷³ Art L. 331-1 et L. 312-1-III-3° C. rur.

⁷⁴ C. Hermon « L'environnement, fil rouge de la loi d'avenir », *Droit et Ville* 2014, n° 78, p. 133.

⁷⁵ B. Grimonprez « Une transition agro-écologique : une question de droit », *RDR*, nov. 2015, dossier n°25, § n° 3.

⁷⁶ D. Guillaume et P. Leroy, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, doc. Sénat, n° 386, 19 février 2014, p. 11.

⁷⁷ « La propriété des terres agricoles en France. A qui profite la terre », *L'état des terres agricoles en France*, n° 2, 2023.

⁷⁸ Terre de liens, dans l'étude précitée, relève en ce sens que le montant moyen du fermage est de 150€/ha/an alors que la location pour un an à des légumes industriels ou pour une installation photovoltaïque peut se révéler beaucoup plus lucrative (respec. 4 500 € / ha / an pour des pommes de terre en Bretagne, autour de 2 000 € / ha / an pour le photovoltaïque).

⁷⁹ Avis de l'Autorité Environnementale sur le plan stratégique national de la politique agricole commune, précité, p. 14. Selon les données de la Cour des Comptes, « Les exploitants de plus de 55 ans, déjà ou

agriculteurs dans les années à venir. Or, il est plus simple d'installer dans un système agro-écologique que de réorienter des agriculteurs en place qui ont investi lourdement. Sachant que si l'on déplore souvent le manque de candidats à la reprise, cela doit être pondéré par le fait que d'autres profils se présentent pour l'agriculture. Particulièrement, les installations hors cadre familial progressent⁸⁰ ainsi que les installations « de seconde vie ». Selon un rapport de la Cour des Comptes, « un tiers des installations est le fait de personnes âgées de plus de 40 ans... Ces candidats disposent de fonds propres, d'idées novatrices et sont porteurs de projets intéressants »⁸¹. Ce renouvellement des générations doublé du renouvellement des profils peut être l'occasion d'un renouvellement des pratiques. Et pour ce faire, le droit rural peut être mobilisé. Plusieurs pistes peuvent être explorées en direction des candidats à l'installation et des propriétaires.

En premier lieu, les SAFER ont un pouvoir d'acquisition du foncier agricole, y compris par voie de préemption, et de rétrocessions, après appel à candidatures, rétrocessions le cas échéant contraintes par un cahier des charges à clauses environnementales⁸². Elles ont par ce biais un véritable rôle à jouer en matière de transition agro-écologique en facilitant l'installation d'exploitants désireux d'aller en ce sens et en leur accordant priorité. Mais à ce jour, si les SAFER aident à l'installation, on pourrait les envisager plus active en la matière⁸³, et surtout plus facilitatrice voire prescriptive dans le type d'installation. D'ores et déjà, les rétrocessions en faveur de

potentiellement en situation de faire valoir leurs droits à la retraite dans la décennie à venir, représentent 43 % de la population totale », « La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles », Communication à la commission des finances du Sénat, avr. 2023, p. 20.

⁸⁰ Selon les chiffres donnés par la Cour des Comptes, la proportion des candidats hors cadre familial est passée de 26 % en 2015 à 34% en 2021, « La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles », précité, p. 58.

⁸¹ « La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles », précité, pp. 11-12.

⁸² Le cahier des charges peut comporter l'engagement du « maintien... de la qualité environnementale des biens attribués », ou « ... peut prévoir que l'attributaire est tenu au respect d'engagements visant à la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées ou concourant à la protection de l'environnement ou à la mise en valeur des paysages », art. R. 142-1 al. 4 et 6 C. rur.. En pratique, ils sont communément utilisés dans les zones où il existe un enjeu particulier, par exemple une zone humide à protéger, un point de captage d'eau...

⁸³ Selon le rapport précité de la Cour des Comptes, « en 2018, les SAFER ont participé à l'acquisition de 10 389 propriétés foncières (sur 312 000 transactions sur l'ensemble du marché de l'espace rural...) et rétrocédé 13 393 propriétés. 37 % des surfaces rétrocédées ont été destinées à l'installation. En 2021, les installations représentent la première part des surfaces rétrocédées par les SAFER (39 % en 2021 pour 41 400 ha), (soit 2210 installations)... Elles doivent être mises en regard des 13 914 installations recensées par la MSA pour l'année 2021, dont elles ne représentent que 16 % », p. 85.

l'agriculture biologique, clairement identifiée, sont suivies⁸⁴ et elles ont représenté en 2022 13% des surfaces rétrocédées⁸⁵. Pour le reste, les SAFER ne disposent pas de données fiables concernant l'agro-écologie, qui, il est vrai, manque parfois de définition et indicateurs précis, mais certaines pratiques sont pourtant repérées de sorte que l'on pourrait envisager que plus d'attention leur soit portée à l'avenir⁸⁶. Au demeurant certains programmes d'activité des SAFER en cours visent, parmi les priorités, le développement de « l'agroécologie »⁸⁷ ou la « transition vers l'agroécologie »⁸⁸. Il reste que les rétrocessions sont soumises au contrôle des structures⁸⁹ et aux priorités établies par le schéma directeur régional des structures agricoles (SRDSEA)⁹⁰. Le contrôle des structures a pour objectif, depuis la loi d'avenir, (notamment) de « promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique »⁹¹ et l'ordre des priorités du SDRSEA est établi au vu de différents critères parmi lesquels « la mise en œuvre par les exploitations concernées de systèmes de production agricole permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique », ou au contraire « l'impact environnemental » du projet⁹². Mais la consultation des différents schémas régionaux laisse à voir que l'installation, voire l'agrandissement, d'exploitations en agro-écologique n'est jamais posée telle quelle au rang prioritaire, quand bien même cela serait possible en droit⁹³. Il reste donc à faire du développement

⁸⁴ Etant précisé que les SAFER doivent, aux termes de la loi, rétrocéder les terres où se trouve une exploitation en AB en priorité aux candidats s'engageant à poursuivre ce type d'agriculture, art. L. 142-5-1 al. 1 C. rur..

⁸⁵ Ces chiffres m'ont été communiqués par C. Lecoq, FN Safer, que je remercie des éclairages apportés.

⁸⁶ Sont répertoriés dans les bilans de suivi des SAFER : l'agroforesterie, l'agriculture de conservation des sols, l'agriculture à haute valeur environnementale (HVE), la permaculture (source : entretien avec C. Lecoq, FNSafer10 nov. 2023).

⁸⁷ Programme pluriannuel d'activités (PPAS), 2022-2028, SAFER Auvergne-Rhône-Alpes, SAFER Nouvelle-Aquitaine.

⁸⁸ Programme pluriannuel d'activités (PPAS), 2022-2028, SAFER Pays de Loire.

⁸⁹ Art. L.331-2-II C. rur..

⁹⁰ L'autorisation au titre du contrôle des structures peut être refusée lorsqu'il « existe un candidat à la reprise ou un preneur en place répondant à un rang de priorité supérieur au regard du schéma directeur régional des structures agricoles », art. L. 331-3-1 C. rur.

⁹¹ Art. L. 331-1 C. rur.

⁹² Art. L. 312-1-III, arrêté du 10 mars 2021 *fixant le modèle d'arrêté préfectoral portant schéma directeur régional des exploitations agricoles*.

⁹³ On peut relever tout de même que, selon le SDREA des Pays de la Loire, « à rang de priorités égales, la demande concernant une exploitation engagée dans une des démarches environnementales est prioritaire », 30 sep 21, art 3.

de l'agro-écologie l'objectif principal du contrôle des structures⁹⁴ et de la politique régionale d'adaptation des structures agricoles.

En deuxième lieu, la question de la publicité donnée à la disponibilité du foncier agricole doit être travaillée de nouveau. Une étude menée par Adrien Baysse-Lainé montre combien les nouveaux agriculteurs, non intégrés dans les réseaux institutionnels traditionnels du monde agricole, sont défavorisés pour accéder aux terres libérées ; les canaux d'informations sont à leur égard inadaptés et l'information tardive⁹⁵. Ainsi, selon l'article R. 142-3 du code rural, la SAFER doit faire publier en mairie et sur le site internet de la préfecture l'appel à candidature 15 jours (au moins) avant toute décision d'attribution⁹⁶ et les candidats ont, au mieux, 15 jours après la fin de l'affichage pour se manifester, ce qui est évidemment trop court⁹⁷. Au-delà des terres rétrocédées par les SAFER, c'est le contrôle des structures qu'il faudrait dynamiser. La situation varie selon les départements ; « le contrôle des structures semble tombé en désuétude dans certains territoires »⁹⁸ pendant qu'il demeure vivace dans d'autres. Les causes sont vraisemblablement multiples mais la publicité donnée à la vacance des biens ne paraît pas de nature à favoriser les candidatures multiples ou plus exactement les candidatures de ceux qui ne sont pas attachés à un territoire particulier. En effet, la publication du nom de la commune où se trouvent les parcelles libérées et celui du propriétaire⁹⁹ suffit assurément aux « locaux » pour identifier très exactement de quoi il s'agit alors que ces informations demeurent insuffisantes pour qui n'est pas d'ici... Surtout, il conviendrait d'informer en amont des départs à la retraite programmés ; des dispositifs existent¹⁰⁰,

⁹⁴ En l'état, « l'objectif principal du contrôle des structures est de favoriser l'installation d'agriculteurs », art. L. 331-1, al. 2 C. rur.

⁹⁵ « Vers un accès au foncier plus inclusif pour les néo-agriculteurs ? Informations, réseaux et autochtonie », *Espaces et société* 2022/3-4, p. 191.

⁹⁶ Cette publicité est rendue obligatoire depuis un décret du 22 juin 2015, mais selon un rapport de l'Assemblée Nationale, la « pratique ne semble pas être pleinement entrée en vigueur », J. Terlier et A. Savignat « Le régime juridique des baux ruraux », doc. AN, 22 juil. 2020, n° 3233, p. 45. Elle peut être complétée par une publication dans un journal diffusé dans le département et sur le site internet de la SAFER, art. R 142-3 C. rur. av. dernier al.

⁹⁷ En ce sens, J. Terlier et A. Savignat « Le régime juridique des baux ruraux », précité, p. 45. Sachant qu'en l'absence de candidat pertinent, la SAFER peut relancer une nouvelle procédure de publicité.

⁹⁸ Terre de liens, « La propriété des terres agricoles en France. A qui profite la terre », précité. Selon le rapport précité de la Cour des Comptes, en Région Auvergne Rhône Alpes, en 2020, 88,7% des décisions ont été rendues sans concurrence, p. 85.

⁹⁹ Aux termes des articles R. 331-4 et D. 331-4-1 du code rural, toute demande d'autorisation d'exploiter donne lieu à affichage en mairie et publication sur le site internet de la préfecture précisant les délais pendant lequel les demandes concurrentes peuvent être déposées. Cette publicité précise la localisation du bien, sa superficie et l'identité des propriétaires.

¹⁰⁰ Cf. art. L. 330-5 C rur « Sauf en cas de force majeure, trois ans au moins avant leur départ en retraite, les exploitants agricoles font connaître à l'autorité administrative leur intention de cesser leur

mais là encore l'information circule mal. Et à la vérité, cela n'est pas toujours tout à fait involontaire ; il peut aussi s'agir de ne pas gêner le repreneur pressenti. Et dans ce cas de figure, la publicité n'y changera pas grand chose. Lorsque la SAFER n'intervient pas, on ne peut imposer un repreneur à un propriétaire attaché à transmettre son bien ou à conclure un bail avec une personne particulière.

En revanche, et cela constitue une troisième piste, il conviendrait à l'opposé d'aider ceux qui sont attachés à la qualité écologique de leurs fonds, de redonner en somme plus de voix aux propriétaires¹⁰¹. En premier lieu, le bail rural à clauses environnementales pourrait être mis plus largement à leur disposition. Il est en l'état réservé par l'article L. 411-27 du code rural à des hypothèses particulières ou à certains bailleurs. Il conviendrait donc de l'ouvrir à tous de sorte que les bailleurs soucieux d'environnement puissent imposer sur leurs terres des pratiques conformes à leurs valeurs même si cela n'irait pas sans difficultés pratiques¹⁰². En second lieu, une réflexion pourrait être suivie en direction de la notion de « dégradation du fonds » ou de « bonne exploitation du fonds » utilisée par le code rural pour permettre au bailleur de s'opposer aux travaux que le preneur veut entreprendre (art. L. 411-29 C. rur.), pour obtenir une indemnité à l'expiration du bail (art L. 411-72 C. rur.) ou, plus radicalement, la résiliation du bail (art. L. 411-31-I-2° C. rur.)¹⁰³. En l'état des litiges et de la jurisprudence, il ne semble pas que ces articles soient utilisés pour s'opposer à des pratiques culturales que le bailleur estimerait trop agressives pour l'environnement¹⁰⁴, pour obtenir résiliation du bail pour atteinte à l'environnement¹⁰⁵ ou indemnisation de la dégradation de la valeur écologique du fonds en sortie de bail (encore faudrait-il que l'état des lieux de rentrée porte sur ces indicateurs...). Mais les textes ne s'opposent pas à semblable lecture.

exploitation et les caractéristiques de celle-ci et indiquent si elle va devenir disponible. Ces informations peuvent être portées à la connaissance du public ».

¹⁰¹ Alors qu'aux lendemains de la guerre, le législateur, soucieux d'une augmentation des rendements a entendu privilégier l'exploitant, le travail, en limitant les prérogatives des propriétaires, cf. J.-P. Tomasi, « Droit rural et protection de l'environnement », précité, p. 334

¹⁰² Notamment parce que « désormais un agriculteur est en moyenne face à 14 propriétaires différents », étude Terre de liens, précitée, p. 9.

¹⁰³ Cf. I. Gaye, avocate en droit rural au barreau de Toulouse, « Bail à ferme et pratiques agro-écologiques du preneur », disponible sur son site.

¹⁰⁴ Etant entendu que l'article L. 411-28 du code rural permet au bailleur de s'opposer à la destruction des « haies, rigoles et arbres » et que l'article L. 411-29 vise le « retournement de parcelles de terres en herbe... (et) la mise en œuvre de moyens culturaux », auxquels le bailleur peut s'opposer si ces opérations « entraînent une dégradation du fonds ».

¹⁰⁵ Sauf à ce que la pratique ait été interdite par les clauses du bail. Cass. 3^e civ. 19 nov. 2020, n° 19-21.348.

Après le verdissement de la PAC, l'écologisation de la pratique du droit rural est donc possible. Ces deux piliers pourraient, ainsi revisités, fort utilement prendre le relais du droit de l'environnement pour construire la transition agro-écologique. Deux considérations doivent être ajoutées. D'une part, il ne peut y avoir transition sans le consommateur, sans changement des modes alimentaires ; or, sur ce chapitre, la déconsommation actuelle des produits biologiques doit nous alerter. D'autre part, il n'y aura pas de transition agro-écologique sans adhésion du syndicat dominant. La première révolution agricole s'est faite avec un fort soutien de la JAC (jeunesse agricole catholique) et de la FNSEA qui ne marque pas le même allant pour la révolution agro-écologique. Notons toutefois qu'un groupe de jeunes réunis sous le nom du « Tour de France agricole » et soutenu par le MRJC (mouvement rural de jeunesse chrétienne), qui a donné suite à la JAC, a écrit un « manifeste pour une agriculture digne » et l'agro-écologie y est centrale (<https://tdfagri.wordpress.com/2297-2/>) Espérons que ces nouvelles générations trouvent oreilles attentives.