



N° 3 - OCTOBRE 2004
19ème année
ISSN 0988-3266

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

ENTRE CONTRAINTE ET INCITATION : ANALYSE JURIDIQUE DE LA QUALIFICATION AU TITRE DE L'AGRICULTURE RAISONNÉE

Dans les années quatre-vingt-dix, l'agriculture raisonnée est apparue comme une réponse des professionnels de l'agriculture intensive à la prise de conscience des pollutions d'origine agricole. Depuis 2002, elle est l'objet d'une procédure de qualification volontaire des exploitations et des produits. L'analyse juridique montre que le dispositif correspond à la mise en place d'une politique incitatrice dans un domaine déjà couvert par des réglementations définissant des obligations juridiques. Les pouvoirs publics, combinant contraintes et incitations, instituent une politique hybride dont la validité juridique est susceptible d'être mise en cause.

Les termes d'agriculture raisonnée évoquent le Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement (FARRE), association créée en février 1993. L'agriculture raisonnée y était définie comme un "état d'esprit", conduisant les agriculteurs à "raisonner" leurs pratiques afin d'en limiter les impacts sur l'environnement, sans que pour autant leur adhésion à l'association implique des contraintes particulières. Depuis 2002, l'agriculture raisonnée donne lieu à une qualification spécifique des exploitations et produits (encadré) et s'ajoute aux nombreuses appellations et labels existants.

L'agriculture raisonnée est présentée par le ministère de l'Agriculture comme correspondant à "des démarches globales de gestion d'exploitation qui visent, au-delà du respect de la réglementation, à renforcer les impacts positifs des pratiques agricoles sur l'environnement et à en réduire les effets négatifs" (<http://www.agriculture.gouv.fr>).

Le choix a donc été fait, dans cette présentation, d'étudier l'agriculture raisonnée (AR) en tant que mesure d'application d'une politique environnementale, visant à favoriser des pratiques agricoles allant au-delà du "respect de la réglementation". Cet angle d'approche conduit à mettre en relation deux grands types de politique environnementale avec les instruments juridiques de leur mise en œuvre. De la contrainte à l'incitation, les modes d'intervention de la puissance publique sont en effet divers et leur différenciation est une condition de leur légalité (I). Or, la qualification au titre de l'AR confirme l'existence d'une politique "hybride" : en mettant en place un dispositif incitatif dans un domaine déjà soumis à une réglementation contraignante, sa validité juridique est susceptible d'être mise en cause (II).

I - De la contrainte à l'incitation : politiques environnementales et instruments juridiques de leur mise en œuvre

Parmi les différents modes d'intervention de la puissance publique, sont communément distinguées les voies de la contrainte et celles de l'incitation, se traduisant juridiquement par des règles de police et des obligations consenties.

Les politiques publiques

- La contrainte

Les pouvoirs publics ont le pouvoir, mais également le devoir, d'assurer la protection de l'ordre public. Quel que soit le système juridique considéré, droit interne ou droit international - les textes de l'OMC se réfèrent, par exemple, à la notion de "préoccupations légitimes" -, cette notion comprend notamment la sécurité et la salubrité des populations. Assurément la protection de l'environnement relève de l'ordre public, notamment lorsqu'il existe des risques d'atteinte à la santé humaine. Il en va ainsi, par exemple, de la prévention des pollutions des eaux par les nitrates. Les contraintes imposées aux agriculteurs au titre de la protection de l'environnement sont alors celles résultant de l'exercice par les pouvoirs publics de leur pouvoir de police, défini comme le maintien de l'ordre public. Autrement dit, la contrainte pèse ici en premier lieu sur les agents de l'Etat ou des collectivités, qui la répercutent sur les particuliers, qui ne pourront y déroger sous peine de sanctions.

- L'incitation

L'objectif visé ici est plus ambitieux : il s'agit d'obtenir des agents économiques qu'ils acceptent des contraintes supplémentaires à celles résultant de la seule prévention

Edité par le Département Sciences Sociales, Agriculture et Alimentation, Espace et Environnement de l'Institut National de la Recherche Agronomique.

Mission Publications : 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry-sur-Seine Cedex - Tél. 01 49 59 69 00

Directeur de la publication : Hervé Guyomard – Rédaction : Didier Aubert (Rédacteur en chef), Suzanne Jumel.

Reproduction partielle autorisée avec mention de l'origine.

Textes principaux

Décret 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée (en référence à l'article L 640-3 du code rural issu de la loi 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques)

Décret 2004-293 du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'utilisation du qualificatif agriculture raisonnée

Arrêté interministériel du 30 avril 2002 relatif au référentiel de l'agriculture raisonnée

Lexique

Qualification : acte par lequel un organisme certificateur atteste de la conformité d'une exploitation aux exigences du référentiel. La qualification permet à l'agriculteur d'utiliser le qualificatif "Agriculture raisonnée" dans la publicité, la présentation et tous les documents commerciaux se rapportant à une exploitation agricole, ainsi que dans la publicité, l'étiquetage et la présentation des produits qui en sont issus. Des sanctions pénales sont prévues en cas d'utilisation frauduleuse de la qualification.

Référentiel : texte sur l'agriculture raisonnée établi par arrêté interministériel (ministres chargés de l'Agriculture et de la Consommation) du 30 avril 2002 et issu de recommandations du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO). Comprend 98 "exigences nationales" relatives au respect de l'environnement, la maîtrise des risques sanitaires, la santé et la sécurité au travail et le bien-être des animaux. Les dispositions relatives à l'environnement doivent être complétées par un "volet territorial" prenant en compte les enjeux locaux tels que pollution des eaux par les nitrates et /ou les produits phytosanitaires, nuisances olfactives, diversité biologique, etc.

Institutions : la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations (**CNAR**) a pour mission de donner un avis aux ministres concernés et de faire toutes propositions. Composition : deux sections ("examen du référentiel" et "agrément") et six collèges (organismes certificateurs, producteurs agricoles, filières agricoles et alimentaires, associations de consommateurs et de protection de la nature, syndicats de salariés agricoles, ainsi que six personnalités qualifiées proposées par l'APCA).

Les commissions régionales (**CRAR**) sont chargées de faire des propositions concernant le volet territorial du référentiel qui fait l'objet d'un arrêté des ministres concernés après avis de la CNAR.

Organismes certificateurs : agréés par arrêtés interministériels, ils délivrent la qualification et contrôlent les exploitations, selon des procédures établies par la CNAR. Ils prononcent éventuellement les sanctions prévues par l'article 9 du décret du 25 avril 2002 : suspension et retrait de la qualification.

d'atteintes graves aux ressources naturelles et à la santé. Ces contraintes peuvent se traduire par une réduction plus importante des pollutions et nuisances, voire par la fourniture d'un "service écologique" (entretien des espaces naturels et des espèces sauvages, par exemple). Dès lors que ces contraintes ne résultent pas de la nécessité de protéger des intérêts d'ordre public, elles ne s'imposent pas à tous, mais aux seules personnes les ayant acceptées. La politique mise en œuvre est ici fondamentalement différente car il ne s'agit pas d'interdire les comportements déviants d'une norme mais de récompenser les acteurs économiques acceptant des obligations supplémentaires, ayant pour objet la satisfaction de l'intérêt général. L'avantage octroyé peut être le versement d'une aide publique ou un régime fiscal plus avantageux. Dans le cas de la qualification au titre de l'AR, l'avantage est d'ordre concurrentiel, puisque les produits issus des exploitations qualifiées sont différenciés des autres.

La nature de la politique menée, contraignante ou incitative, détermine le choix des instruments juridiques employés pour sa mise en œuvre.

Les instruments juridiques

- Les obligations imposées

La gamme des instruments juridiques ayant pour objet la protection de l'ordre public est étendue : interdiction, autorisation sous conditions ou réglementation des activités dangereuses. De manière générale, quelle que soit sa forme juridique, il s'agit de toute norme qui ne nécessite pas l'accord des personnes qui y sont assujetties. Son respect n'amène, par principe, aucune gratification, mais

sa violation entraînera, en principe, des sanctions administratives et/ou pénales.

Quant à leur fond, ces mesures sont strictement encadrées, tant dans l'ordre juridique interne des Etats que dans les ordres supra-étatiques (communautaire et international). Parce qu'elles entraînent des atteintes aux libertés et droits individuels (propriété, liberté du commerce, etc...), la légalité au fond de ces mesures est conditionnée par leur finalité même, le maintien de l'ordre public, tel qu'il a été défini par le pouvoir politique ou judiciaire. A ce titre, elles doivent obéir à une double condition.

En premier lieu, la légalité de ces mesures est subornée à leur nécessité : il doit exister un risque (qui peut résider dans une incertitude, en application du principe de précaution) d'atteinte à un intérêt d'ordre public, justifiant ce type d'intervention.

En second lieu, elles doivent être adaptées et proportionnées aux risques de troubles qu'elles ont pour objet de prévenir. Sous peine d'être illégales, et ainsi annulées par le juge compétent, elles ne sauraient imposer des contraintes disproportionnées à l'objectif qu'elles visent ou encore justifier un traitement discriminatoire pour des personnes placées dans des situations équivalentes. Enfin, il ne doit pas exister d'autres mesures, moins attentatoires aux libertés, permettant d'atteindre le même objectif.

Il faut ajouter que, dans le domaine de la protection de l'environnement, les intérêts des agents économiques doivent être pris en compte. La notion de "coût économiquement acceptable", présente par exemple en droit

français, a pour effet d'obliger les pouvoirs publics à rechercher un équilibre entre la protection d'intérêts d'ordre public et la rentabilité des entreprises. Autrement dit, si la protection de l'environnement doit être assurée, elle ne peut pas l'être à n'importe quel prix.

- Les obligations consenties

Les instruments juridiques relevant d'une politique incitative sont nombreux : il s'agit de toute règle, quelle que soit sa forme, à laquelle les personnes se conforment volontairement. Dans ce cas, la contrainte existe, mais parce qu'elle a été acceptée au préalable par la personne assujettie. Si des sanctions sont prévues en cas de violation de cette règle, elles ne sont pas du registre du droit pénal, mais consistent à retirer le bénéfice attendu de l'engagement si celui-ci n'est pas respecté : suspension, voire retrait de la qualification dans le cas de l'AR, ou remboursement des aides publiques déjà versées dans le cas d'un contrat d'agriculture durable (CAD), successeur du contrat territorial d'exploitation (CTE).

En tant qu'instruments juridiques, ces obligations consenties ont vocation à produire des effets de droit : l'obtention du qualificatif protège l'agriculteur contre des utilisations frauduleuses. Par exemple, un contrat d'aides publiques confère un droit au versement des aides si l'agriculteur a respecté ses propres engagements.

Mais ces instruments juridiques sont également soumis à certaines conditions de validité, afin de garantir l'utilisation correcte des fonds publics ou la protection des tiers. Ces instruments permettant notamment d'octroyer un avantage en contre-partie de contraintes supplémentaires à celles imposées à tous, leur validité juridique dépend de leur différenciation avec les réglementations existantes.

Cette condition est posée de manière générale par le droit communautaire qui interdit les aides publiques pour des actions de protection de l'environnement dans les différents secteurs - et partant les contrats qui les accompagnent - fondées sur le seul respect de la réglementation. Les activités du secteur agricole échappent à cette condition car les aides y sont octroyées dans le cadre de la PAC qui a un régime dérogatoire du droit commun de la concurrence.

Le droit communautaire impose également que les mesures agrienvironnementales soient différentes des "bonnes pratiques agricoles" définies comme comprenant au minimum le respect de la réglementation. A ce titre, les obligations contractuelles définies dans les CAD fixent des normes plus sévères que les règles existantes (par exemple, pour l'utilisation de produits phytosanitaires) ou créent des contraintes nouvelles (plantation et entretien de haies, par exemple).

S'il n'existe pas de texte communautaire relatif à l'utilisation d'un qualificatif AR, la différenciation entre les contraintes définies pour répondre à cette appellation et la réglementation existante est imposée par le droit de la concurrence et de la consommation. En effet, cette qualification doit traduire une réelle spécificité de l'exploitation ou du produit, distingué des exploitations et produits non qualifiés, afin que le droit à l'information des consommateurs, ainsi que les règles relatives à la loyauté de la concurrence et des techniques commerciales, soient respectés. Or, les obligations auxquelles consentent les agriculteurs afin de bénéficier de la qualification AR ne répondent pas à cette condition, traduisant ainsi une hybridation des politiques publiques.

II - L'AR : l'hybridation des politiques publiques et le mélange des genres juridiques

La qualification AR fait apparaître une quasi identité entre les règles de police et le référentiel, confirmant ainsi l'échec d'une politique contraignante, à laquelle les pouvoirs publics sont alors tentés de substituer une politique incitative.

La confusion des instruments juridiques

L'étude des textes relatifs à la qualification AR montre indiscutablement que les instruments employés ne s'assimilent pas à des règles de police. La mise en œuvre en est volontaire : l'exploitant demande la qualification auprès d'un organisme certificateur et celle-ci ne sera accordée que si les "exigences" du référentiel sont respectées. Si certaines "exigences" peuvent être assorties de délais, l'exploitant s'engage explicitement à les respecter à terme (par exemple, remplacement des cuves de stockage). Les sanctions prévues pour non-respect du référentiel sont la suspension et le retrait de la qualification. Elles consistent à retirer, définitivement ou non, la contre-partie accordée.

Toutefois, la distinction entre les obligations résultant du référentiel et la réglementation applicable n'est que formelle. En effet, en ce qui concerne la protection de l'environnement, on peut observer que les engagements de l'agriculteur ne diffèrent pas sensiblement du simple respect de la réglementation : législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, textes relatifs aux programmes d'action dans les zones vulnérables, décret du 12 juin 1996 relatif au déversement et à l'épandage des effluents d'exploitations agricoles non classées ou encore règlement sanitaire départemental.

De nombreux articles du référentiel reprennent des contraintes existantes, ainsi, par exemple, toutes les "exigences" concernant le stockage et le choix des produits phytosanitaires, les conditions d'hygiène et le bien-être des animaux.

En outre, la plupart des exigences présentées comme nouvelles figurent déjà, sous une formulation différente, dans les textes applicables. On peut lire ainsi que les éleveurs doivent "connaître les quantités d'effluents produites sur l'exploitation". Or, la réglementation applicable aux élevages classés, le règlement sanitaire départemental, ainsi que les textes concernant les zones vulnérables, obligent les agriculteurs à tenir un plan d'épandage, relevant notamment les quantités d'azote épandu ; les exploitants sont donc déjà tenus de connaître les quantités produites. Il en va de même de l'article 20 du référentiel exigeant la connaissance des valeurs fertilisantes des différents produits épandus, sachant que pour les mêmes élevages, la réglementation oblige les agriculteurs à produire un bilan de fertilisation azotée. D'autres exigences, non signalées comme déjà existantes, peuvent étonner ; ainsi, l'agriculteur doit répartir l'épandage des effluents sur la plus large surface épandable possible, alors que l'un des problèmes majeurs tient précisément à l'insuffisance des surfaces épandables (Agreste Primeur, n° 143, juin 2004). On peut également relever que le référentiel "oblige" l'agriculteur à "disposer du matériel d'épandage adapté"...

Le ministère de l'Agriculture reconnaît lui-même la quasi identité du référentiel AR à la réglementation existante, puisque, afin de bien distinguer cette qualification des

CAD, il a pu noter que seuls ces derniers vont "sensiblement au-delà des exigences réglementaires". Le FARRE présente la qualification comme un "outil pédagogique" destiné à familiariser les agriculteurs au respect de l'environnement et note que la moitié des exigences du référentiel rappelle "des points essentiels et parfois méconnus de la réglementation". Selon cette approche, on comprend que la barre ne devait pas être placée trop haut et que la qualification est conçue pour "ratisser large". Le CSO, conscient de la faiblesse des "exigences" du référentiel, s'est d'ailleurs prononcé pour "une logique de progression du niveau des exigences dans le temps".

Juridiquement, la quasi identité du référentiel AR à la réglementation traduit pourtant un glissement de la politique menée. D'une politique contraignante, justifiée par l'existence d'un risque d'atteinte à l'environnement et ayant donné lieu à l'édition d'un corpus réglementaire, l'action des pouvoirs publics se tourne vers une politique incitative, afin d'aider au respect de ces contraintes.

L'incitation, substitut à la contrainte

L'idée n'est pas nouvelle ; elle est à l'origine du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), consistant à octroyer des aides publiques en contre-partie de la réalisation d'investissements et de la mise en œuvre de pratiques permettant de respecter la réglementation applicable aux installations d'élevage classées.

La nouveauté tient au fait que le recours à des instruments juridiques permettant d'inciter les agriculteurs à respecter la réglementation se systématisent. Ainsi, si, dans ses débuts, le PMPOA était nettement illégal au regard du droit communautaire des aides publiques, il est tout à fait significatif de constater que, non seulement, la Commission européenne l'a légalisé - y compris rétroactivement -, mais que de nouvelles aides "au respect des normes" ont été instituées en 2003, contrairement au droit commun régissant les aides publiques. L'AR, qui consiste à octroyer un avantage à ceux qui s'engagent à respecter la réglementation, relève de la même logique. Plus encore, elle franchit un palier supplémentaire, puisqu'il ne s'agit plus seulement d'aider provisoirement des exploitants à mettre leurs entreprises aux normes, mais de leur offrir un avantage concurrentiel durable.

Le mélange des genres juridiques, incitatif et réglementaire, conduit à l'instauration d'une politique hybride, qui se veut une réponse à l'échec de l'application des réglementations environnementales par les agriculteurs. Ainsi, la Cour des comptes a pu noter que " les différents

programmes ont pris la forme d'incitations à mieux faire, dans l'espoir qu'une modification progressive des pratiques éviterait de devoir faire respecter une réglementation qui demeure lettre morte" (Rapp. Cour des comptes, *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne*, synthèse annexée au rapport 2001, fév. 2002). Au-delà des difficultés purement techniques - comme la constatation des infractions en matière de pollutions diffuses - les raisons de cet échec résident vraisemblablement dans le fait que les contraintes réglementaires entraînent un coût "économiquement inacceptable" pour les exploitants.

Il n'en demeure pas moins que le mélange des genres juridiques rencontre certaines limites. Ainsi, la Cour de cassation a estimé que le fait pour un éleveur d'avoir signé un contrat dans le cadre du PMPOA "valant régularisation" ne constituait pas un obstacle à sa condamnation pour délit de fonctionnement sans autorisation. De même, la qualification AR qui n'apparaît pas conforme au droit à l'information des consommateurs, ainsi qu'aux règles relatives à la loyauté de la concurrence, est susceptible d'être contestée devant un juge, saisi par une association de consommateurs ou par un groupement de producteurs engagés dans un autre processus de normalisation environnementale, par exemple.

La validité contestable de la qualification AR - comme celle du PMPOA avant la modification du droit communautaire - devrait inviter les pouvoirs publics à la réflexion, dans la mesure où la validité même d'une politique publique dépend de celle des instruments de sa mise en œuvre. L'expérience montre qu'une politique environnementale ne saurait reposer exclusivement sur des techniques contraignantes et qu'une combinaison, juridiquement incontestable, doit donc être trouvée permettant de jouer sur les deux registres. A cet égard, la "conditionnalité" des aides agricoles directes, qui consiste à subordonner l'octroi de fonds publics au respect "des exigences réglementaires" dans les domaines de la santé publique et de l'environnement (Règlement communautaire 1782 du 29 septembre 2003) est intéressante. En effet, les aides directes n'ont pas une finalité environnementale, mais le respect de règles minimales dans ce domaine les conditionnent. A défaut d'apporter la preuve de la conformité de son exploitation, l'agriculteur ne bénéficie tout simplement pas de ces soutiens. L'effet de cette mesure est limitée aux productions pouvant prétendre à ces aides, mais l'exemple pourrait être suivi pour d'autres avantages accordés aux agriculteurs ou encore pour l'application de régimes juridiques qui leur sont propres (droit fiscal, social, des baux ruraux, etc.).

Isabelle Doussan, INRA/CREDECO. Centre de recherches en droit économique, Nice
idoussan@free.fr

Pour en savoir plus

Doussan, I. (2002). *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?* L'Harmattan (Logiques juridiques), 485 p.

Doussan, I. (2002). Droit, agriculture, environnement : bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ? *Droit de l'Environnement*, n° 99, pp. 156-162.

Diffusion : Martine Champion, INRA SAE2 - Mission Publications, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex.
Egalement disponible (au format pdf) sur le site : <http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/>
Téléphone : 01 49 59 69 34 - Télécopie : 01 46 70 41 13

Dépôt légal : 4ème trimestre 2004. Commission Paritaire n° 2147 ADEP.

Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Jacky Debret, INRA SAE2, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex.