

Publication : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (France), janvier 2007, n° 959, p. 34.

F. Collart Dutilleul
Professeur à l'Université de Nantes
Membre du CNA

Vers une révolution juridique de l'agriculture ?

Le droit rural a longtemps été principalement un droit foncier (statut du fermage, contrôle des structures, rôle des SAFER...). Cette domination était évidemment naturelle dès lors que la terre est par excellence le bien-support de l'activité. Pour développer l'activité, il fallait maîtriser la terre. Même l'analyse juridique des valeurs incorporelles de l'exploitation, telle celle des droits à produire, se faisait par rattachement au foncier.

Toutefois, le droit foncier a très tôt fait une place à un « droit du revenu agricole » en droit rural. Cela a commencé à se manifester avec les premiers régimes réglementaires des subventions agricoles. Cela s'est poursuivi avec la contractualisation de l'agriculture (mesures agri-environnementales, CTE, CAD...) et avec l'incitation à chercher d'autres sources de revenus, en particulier par le développement de la multifonctionnalité. Tout cela s'est développé assez nettement à l'abri de la libre concurrence grâce à des règles et organisations dérogatoires : filières, organisations communes de marchés. Mais le resserrement des crédits publics, d'une part, et la place de plus en plus grande prise par la mondialisation et par le commerce international des produits agricoles, d'autre part, vont avoir raison des politiques de revenu agricole.

Depuis quelques années, le droit rural met alors plus ou moins subrepticement en œuvre la primauté du marché concurrentiel. Cela signifie l'entrée en concurrence des agriculteurs sur les marchés économiques des produits agricoles et des denrées alimentaires, qu'il s'agisse de concurrence nationale, communautaire ou internationale. Des textes communautaires récents en témoignent, tel le Règlement (CE) n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006. Ce texte énonce l'application de principe de certaines règles de concurrence (art. 81 et 82 du Traité instituant la Communauté européenne) à la production et au commerce des produits agricoles. De ce point de vue, l'agriculture ne tardera pas à devenir une activité économique comme une autre, soumise à la même loi de l'offre et de la demande que toutes les autres.

Le droit rural devient un droit agroalimentaire

Cette libéralisation de l'économie agricole, concrétisée par l'« entrée en concurrence » des agriculteurs, s'appuie sur un double préalable juridique. D'une part, le marché des produits agricoles devient un marché de denrées alimentaires issues de l'agriculture. D'autre part et par conséquent, on doit faire application à l'agriculture de la même législation alimentaire que celle qui s'applique à tous les opérateurs du secteur.

Cette législation est en train de se construire à partir du Règlement n° 178/2002 du 28 janvier 2002, qui pose les principes généraux de la législation alimentaire, et des règlements d'application dont font partie ceux qui composent le « paquet hygiène ». La raison d'être de ces « préalables » est simple. Il ne peut y avoir concurrence libre et loyale que si les concurrents sont placés sur la même ligne de départ, c'est-à-dire s'ils sont tous soumis aux mêmes règles de base. Quelles sont-elles en matière d'aliments ? Ce sont celles qui garantissent la parfaite sécurité sanitaire des produits et denrées mis en circulation et donc en concurrence. Sous quelques réserves, la qualité sanitaire ne peut connaître de degrés, de nuances, d'exceptions. Toute denrée doit satisfaire à cette exigence basique de qualité sanitaire minimale, qu'elle soit produite par un agriculteur ou par un grand groupe industriel international, qu'elle soit issue de la nature, de la chimie ou du mélange des deux.

C'est seulement ensuite que les concurrents peuvent s'affronter par les prix, par la qualité (autre que sanitaire) des produits... On voit ainsi comment des textes comme ceux du paquet hygiène constituent une condition indispensable à l'entrée en concurrence des agriculteurs. C'est même la « porte d'entrée en concurrence ». Chaque agriculteur doit s'y soumettre et il n'est plus question de se retrancher derrière les pouvoirs et la compétence de la coopérative ou de l'industriel auprès de qui il commercialise ses produits. C'est d'ailleurs pourquoi la « conditionnalité des aides », issue de la nouvelle PAC, constitue notamment un moyen de contrainte pour faire respecter l'ensemble de cette législation alimentaire.

Les agriculteurs se retrouvent ainsi pris en tenaille. Du côté du droit rural, la législation alimentaire est une condition pour recevoir les dernières années de subventions qui, sous la forme des « droits à paiement unique », vont devenir des instruments financiers cessibles, détachables de la terre et de l'activité productive. Du côté du droit agroalimentaire, cette même législation est le premier socle de règles qu'ils sont amenés à rencontrer, comme une condition mise à leur confrontation à la loi de l'offre et de la demande. C'est pourquoi le paquet hygiène, avec le règlement 178/2002, est au cœur du dispositif de transformation de l'agriculture et de son passage d'une économie encadrée et protégée à une économie libéralisée et mondialisée.

Le droit rural importe les outils et méthodes du droit commercial

Encore faut-il, pour réussir une telle mutation, que les agriculteurs soient dotés des mêmes outils juridiques d'organisation que ceux dont disposent les entreprises commerciales. Cela se réalise pour une part avec la nouvelle loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 qui pose les bases d'une nouvelle approche du droit rural à la manière du droit applicable au fonds de commerce.

Toute notre économie commerciale s'appuie en effet sur des « fonds de commerce », individuels ou sociétaires. De même, le commerce des produits agricoles passera par des « fonds agricoles », calqués sur les fonds de commerce, qui résulteront de la traduction juridique des concepts économiques d'exploitation et d'entreprise. De tels fonds agricoles vont pouvoir plus largement accéder au crédit pour se développer et

affronter la concurrence libérale. C'est d'ailleurs pourquoi le législateur a créé un « nantissement » de l'exploitation agricole, calqué sur celui du fonds de commerce.

Mais de même qu'en matière commerciale, l'exploitation agricole conçue comme une entité juridique n'a de sens que si elle peut être cédée ou transmise avec tous ses moyens de production. C'est pourquoi il a fallu ouvrir le verrou historique de l'incessibilité du bail rural. Le bail devient cessible hors du cadre familial, à l'instar du bail commercial, et constituera, de la même façon qu'en droit commercial, un des éléments incorporels de valeur du « fonds agricole ». Ces éléments incorporels, qui focalisent l'essentiel de la valeur des fonds de commerce aujourd'hui (grâce aux enseignes, aux marques, aux réseaux...), vont de la même manière prendre toute leur importance dans le fonds agricole, raison pour laquelle la dernière LOA a modernisé l'ensemble des règles et institutions dédiées aux signes de qualité.

Tout est ainsi fait pour que l'agriculture puisse passer d'une économie de production à une économie de commercialisation de « marchandises à qualité ajoutée » sur des marchés concurrentiels.

Ce faisant, il est assez probable que le secteur de l'agriculture empruntera les mêmes chemins que ceux du droit des affaires. L'un de ces chemins est celui de la concentration des entreprises dans la mesure où le fonds agricole, à l'instar du fonds de commerce, devient lui-même un bien marchand : regroupement d'exploitations, création d'enseignes-réseaux en franchise ou concession, développement des sociétés, accroissement des rachats d'exploitation/fusions... Un autre chemin est celui de la responsabilisation des opérateurs : développement des recours relatifs à l'agriculture devant le Conseil de la concurrence (ententes, concurrence déloyale, parasitisme...), du fait de l'entrée en concurrence des agriculteurs ; accroissement des actions relatives aux fraudes, aux falsifications et à la propriété intellectuelle, notamment du fait de la généralisation des signes de qualité ; développement du « contentieux d'affaires », du fait de l'imbrication de plus en plus grande du monde agricole et du monde agroalimentaire (contrats ou sociétés réunissant des agriculteurs et d'autres opérateurs) ; responsabilité accrue des agriculteurs à l'égard des consommateurs, du fait de la politique communautaire qui concentre toute la responsabilité sur le producteur initial.

Et encore tout cela n'est-il qu'un premier pas. D'autres évolutions sont en marche que le monde agricole et le monde des affaires devront affronter ensemble et solidairement : développement durable, généralisation du principe de précaution, commerce équitable... Tout cela constitue à la fois une révolution culturelle et un changement de paradigme juridique dont la nouvelle législation alimentaire est le centre de gravité.

NANTES, décembre 2006