

Le droit français des structures agricoles face à l'évolution de l'agriculture européenne

* * *

Exposé de **Me Bernard MANDEVILLE**,
Avocat à la Cour d'appel de Paris

1^{er} point : Les conséquences prévisibles de l'évolution de l'agriculture européenne pour les agriculteurs français

Il apparaît clairement que la modification des règles régissant actuellement l'agriculture européenne aura un résultat économique direct pour les agriculteurs. Notons tout d'abord que la France est la première puissance économique agricole en Europe (22,7% de la branche agricole de l'Union européenne).

L'agriculture européenne est confrontée à deux défis principaux dans les années qui viennent.

1 - La concurrence sera automatiquement renforcée sous l'effet de deux facteurs :

* l'élargissement de l'Union Européenne aux dix pays d'Europe centrale et orientale va entraîner l'entrée dans le marché unique de nouveaux acteurs agricoles appelés importants, en particulier la Pologne (son secteur laitier s'est fortement concentré passant de 850.000 à 340.000 fournisseurs).

On connaît déjà certains aspects de la réforme de la PAC, qui pourrait être appliquée en France à partir du 1^{er} janvier 2006, résultant de l'accord de Luxembourg.

L'innovation principale résulte du découplage partiel ou total des aides induisant une suppression du lien entre l'aide et la production. En France le découplage devrait varier en fonction des filières.

S'agissant par ailleurs de la concurrence des nouveaux entrants, elle pourrait être d'autant plus rude que les normes de sécurité alimentaire régissant leurs productions ne sont pas toujours équivalentes à celles encadrant les filières françaises, ce qui est de nature à créer des distorsions de concurrence.

* la progressive soumission de l'agriculture européenne aux règles de concurrence de l'organisation mondiale du commerce (A Cancun les tenants d'une libéralisation totale des marchés agricoles, certes non écoutés, ont cependant été nombreux).

Cette concurrence renforcée va naturellement entraîner une baisse des prix, qui s'accompagnera en outre d'une baisse des subventions communautaires à l'agriculture compte tenu de l'obligation pour les états membres de l'Union européenne d'adopter une nouvelle clef de répartition des aides agricoles entre les pays membres actuels et les nouveaux membres de l'Union ; mais également sous la pression de l'organisation mondiale du commerce.

2 - Le droit de la sécurité alimentaire est en constante évolution

Son renforcement, qui répond à une attente forte du « citoyen consommateur » européen, emporte deux conséquences juridiques importantes pour les agriculteurs :

* L'application du principe de précaution, qui peut conduire l'autorité publique européenne et/ou nationale à renforcer certaines exigences pour une production animale et/ou végétale ; à organiser éventuellement, dans le cadre de crises alimentaires, le retrait de certains produits considérés comme dangereux pour la santé des consommateurs.

* L'application progressive dans un futur proche, ainsi que le prévoit le livre blanc de la commission sur la réforme de l'agriculture européenne, d'une méthode de production scientifique en matière agricole, à usage des exploitants (acteurs du secteur primaire pour la Commission), la méthode « HACCP » Hazard Analysis Critical Control Points.

En application de cette méthode l'exploitant du secteur primaire doit répondre, par une application individuelle et spontanée des bonnes pratiques d'hygiène et des procédures fondées sur les principes du système d'analyse des risques et points critiques, aux niveaux de qualité et de sécurité alimentaire définis par l'autorité publique (la Commission européenne).

Les principes « HACCP », mis en œuvre à l'origine par la Nasa pour garantir l'innocuité de la nourriture destinée aux astronautes, ont été initialement repris par la commission du codex alimentarius, au début des années 1990.

Pour la Commission européenne cette approche de la sécurité alimentaire, qui place l'exploitant face à ses responsabilités, permet d'offrir au consommateur un niveau accru de protection.

L'application de telles règles à l'exploitant agricole produira inévitablement une hausse des coûts de production, afin de pouvoir répondre aux objectifs de sécurité alimentaire fixés par les autorités communautaires et/ou nationales.

Conclusion : d'un point de vue économique la conjonction des deux facteurs cidessus, baisse des marges (concurrence par les prix, diminution progressive des subventions), hausse des coûts (exigences de la sécurité alimentaire) entraîne **l'obligation pour les agriculteurs, acteurs économiques de ce secteur d'activité, de réaliser des économies d'échelles afin de préserver, ou mieux, d'accroître leur niveau de rentabilité.**

2^{ème} point : Les réformes d'accompagnement appropriées se font attendre

Il convient tout d'abord de constater que la représentation politique française paraît, dans son ensemble, en plein accord avec la politique agricole européenne :

* La France est favorable à l'élargissement de l'Union et ne saurait à l'évidence ignorer ses conséquences directes, ci-dessus décrites, pour les agriculteurs français. La France a choisi d'appliquer selon un calendrier plutôt rapide l'accord de Luxembourg qui prévoit le découplage des aides.

* S'agissant du droit de la sécurité alimentaire, la France est à l'avantgarde :

- L'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) est retenue comme modèle pour l'autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs).

- Le pouvoir politique a institué le principe de précaution en matière agricole comme pilier de sa prise de décision (cf. notamment la gestion de la crise bovine)

- Les normes françaises de sécurité alimentaire sont la plupart du temps plus contraignantes que les règles européennes (cf. notamment la spécificité des exigences françaises en matière de tests de l'ESB pour les bovins)

Les autorités politiques nationales devront proposer des réformes d'accompagnement afin de permettre les économies d'échelle nécessaires.

Pourtant les réponses apportées par le gouvernement français aux crises que les secteurs d'activité agricoles français subissent (secteur porcin, secteur bovin, secteur avicole, ...), essentiellement pour les raisons sus-exposées (concurrence ; impact des règles de sécurité alimentaire), n'ont en l'état actuel qu'un caractère purement conjoncturel. Il s'agit pour l'essentiel d'aides, de subventions, ou de versement d'indemnités aux secteurs d'activité en difficulté.

Prenons l'exemple de la crise avicole : il est constant qu'elle résulte d'une concurrence très dure de pays tiers, en l'occurrence le Brésil et la Thaïlande. La principale réponse du gouvernement français consiste en l'état actuel à proposer une aide à la cessation d'activité (« programme de cessation d'activité »). Les conséquences de cette mesure sont à court terme un abandon progressif de cette filière.

En matière de sécurité alimentaire on peut s'intéresser aux problèmes posés par l'élimination des déchets dits « à haut risque » (MRS, saisies d'abattoir, et animaux morts au cours du transport), qui doivent l'objet d'un traitement particulièrement encadré. Dans un premier temps le gouvernement a accepté de prendre en charge le coût de l'équarrissage (qui représente une somme globale estimée à environ 550.000.000 d'euros). Cependant le gouvernement souhaite aujourd'hui se désengager et faire prendre en charge ce coût par la filière viandes par le biais d'une taxe dite d'équarrissage, qui soulève l'opposition de la filière.

3^{ème} point : La rigidité du droit français des structures agricoles accroît la perte de compétitivité de l'agriculture française

Une première réponse de l'exploitant face à la perte de compétitivité peut consister à rechercher un rapprochement et/ou une concentration, selon un phénomène constaté habituellement. Or on doit constater que les exploitants agricoles français sont désarmés face aux difficultés juridiques posées par cette exigence.

1 - La rigidité du droit français des structures agricoles prend les formes suivantes (sans que nous traitions la question du statut de l'entreprise agricole qui sera abordé par d'autres intervenants) :

* L'existence d'un contrôle administratif des structures agricoles extrêmement contraignant. Tout agrandissement au-delà d'un seuil de superficie fixé sur la base d'une unité de référence, est soumis à autorisation préfectorale préalable, délivrée après consultation obligatoire d'une commission administrative indépendante (la commission départementale d'orientation de l'agriculture).

Les possibilités de remise en cause judiciaire d'un refus d'autorisation, certes existantes, sont toutefois extrêmement difficiles à mettre en œuvre compte tenu de la lourdeur des tribunaux administratifs et de leur incapacité à traiter rapidement ce type de contentieux.

* Le rôle prépondérant des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) conçues à l'origine comme l'un des principaux instruments de la politique des structures agricoles.

Au fur et à mesure des évolutions législatives, les SAFER ont vu leur rôle s'élargir considérablement et leurs missions exclusivement agricoles se transformer en une mission plus générale d'opérateur foncier rural. Leur champ d'action s'étend désormais à l'aménagement du territoire rural, au développement local, et à la protection de la nature et de l'environnement. Les SAFER peuvent également réaliser des études préalables à des opérations d'aménagement ou de mise en valeur des sols, ou encore apporter leur concours technique aux collectivités publiques (L 141-1 et suivants du Code rural).

Parallèlement leurs moyens d'action se sont considérablement renforcés. Plus généralement et du fait de leur mission de service public, les SAFER bénéficient de prérogatives exorbitantes du droit commun (Cf. tableau annexé reprenant l'ensemble de ces avantages)

L'intervention constante des SAFER et leur régulière remise en cause des opérations d'acquisition d'unité foncière, constituent après le contrôle des structures agricoles, un deuxième obstacle à la liberté d'entreprise en agriculture.

2- En dépit des freins qu'ils constituent pour les agriculteurs en prise avec les défis qui viennent d'être rappelés, ces deux éléments de rigidité des structures agricoles ont non seulement été maintenus mais au contraire renforcés dans le cadre de lois récentes:

* S'agissant du contrôle des structures agricoles, la loi du 9 juillet 1999 a supprimé les cas d'agrandissement anciennement soumis à simple déclaration préalable, et accentué le champ d'application de l'autorisation préalable. En l'état actuel, quasiment tout agrandissement, soit par mutation foncière, soit par cession du droit de jouissance, se trouve soumise à autorisation.

* Les SAFER ont obtenu, également dans la loi d'orientation du 9 juillet 1999, des améliorations dans leurs moyens d'intervention, notamment par la création de la possibilité de la substitution dans le cadre des promesses de vente qu'elles peuvent se faire consentir.

3- Ce relatif immobilisme national peut s'expliquer par un refus d'adaptation du modèle d'exploitation familial et son corollaire l'installation des jeunes agriculteurs. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la réussite de l'agriculture française paraît essentiellement fondée, dans l'analyse politique, par le nombre des exploitations existantes (actuellement 664.000 exploitations, regroupant 910.000 agriculteurs).

4- Un assouplissement contraint et forcé de ces rigidités à la suite d'actions judiciaires ou pressions de la part soit d'autres pays de l'Union Européenne, soit d'agriculteurs et d'investisseurs étrangers est envisageable.

Ces acteurs étrangers pourraient considérer que la réglementation française est contraire à certaines dispositions des Traités. On pense notamment au problème de la liberté d'établissement des agriculteurs étrangers en France qui est aujourd'hui rendu pratiquement impossible compte tenu de l'absence de reconnaissance du diplôme des étrangers et de l'absence de prise en compte de l'expérience agricole à l'étranger, et ce quel que soit le pays d'origine (Union Européenne ou hors Union Européenne).

Paris, le 25 février 2004