



Agriculture et environnement : vers plus de convergence du droit applicable

ANNIE CHARLEZ¹

¹ ONCFS, chef de la Mission
Conseil juridique – Paris.

Le 18 novembre 2010, le Commissaire européen à l'agriculture a indiqué que la Commission de Bruxelles veut rendre « plus vertes » les aides directes aux agriculteurs¹. Une partie de leur montant serait ainsi conditionnée à des pratiques protectrices de l'environnement, comme les jachères environnementales, le maintien d'un couvert végétal ou l'élevage à l'herbe ; ce qui va dans le sens du Grenelle de l'environnement.

Par ailleurs, « Passer d'une agriculture intensive à une agro-écologie pour aider à nourrir la planète et sauver le climat, c'est possible, » affirme le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, dans un rapport présenté le 8 mars 2011 au Haut-commissariat aux Droits de l'homme, à Genève.

Des changements étaient déjà apparus à la fin des années 1990 avec le Contrat territorial d'exploitation (CTE) et son avatar le Contrat d'agriculture durable (CAD) ; puis avec la loi sur le développement des territoires ruraux de février 2005 et celle d'organisation agricole de 2006 ; enfin, avec les lois Grenelle I et II et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Ce sont ces évolutions que nous allons examiner tour à tour dans un premier temps.

Un des nouveaux outils mis à la disposition des agriculteurs et des propriétaires est le bail rural environnemental. Une analyse de ce nouvel instrument est nécessaire et s'inscrit dans le droit fil du programme Agrifaune soutenu par l'ONCFS.

¹ L'aide directe est un soutien au revenu des agriculteurs.

L'exploitation agricole a vécu des modifications importantes au cours des dernières années, avec un changement philosophique essentiel dans sa relation avec les contraintes environnementales. Qu'il s'agisse de contraintes liées à l'évolution de la PAC et son verdissement annoncé dans les objectifs pour 2020, des objectifs fixés par les deux lois relatives au Grenelle de l'environnement, ou de la dernière loi de modernisation agricole et la vision qu'en ont les organisations étatiques internationales...



Le verdissement de l'agriculture en marche

C'est l'accord de Berlin de 1999 qui marque le vrai démarrage du processus de rapprochement entre les politiques agricole et environnementale de l'Union européenne : chaque État membre de l'UE devait présenter un plan de mesures en faveur de l'environnement, financé grâce à l'enveloppe affectée au développement rural.

La loi d'orientation agricole de 1999 : création du CTE

La loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 prévoyait dans son article 1^{er} que « 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. Elle a pour objectifs, en liaison avec la politique agricole commune et la

“ Passer
d’une agriculture
intensive à
une agro-écologie
pour aider à nourrir
la planète
et sauver le climat,
c’est possible. ”



Le bail environnemental permet de garantir une exploitation agricole respectueuse du fonds.

© D. Gest.

préférence communautaire [...], la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages, l'équilibre économique des exploitations ne devant pas être mis en péril par les obligations qui en découlent, notamment en matière de préservation de la faune sauvage, sans qu'il en résulte des charges supplémentaires pour l'État ».

De plus, elle avait créé le CTE (remplacé provisoirement par le CAD par décret du 22 juillet 2003). Le CTE et le CAD résultaient d'une implication forte de l'État dans l'évolution de l'activité agricole vers davantage de prise en considération de ses impacts sur la biodiversité. L'ONCFS s'était déjà largement investi dans ces programmes liés aux Mesures agri-environnementales (MAE).

Le CTE avait pour but de favoriser une agriculture multifonctionnelle, respectueuse de l'environnement à laquelle nos concitoyens sont de plus en plus attachés, et d'engager une nouvelle répartition des soutiens publics à cette activité. Les procédures mises en place s'inscrivaient à la fois dans le droit communautaire et le Plan de développement rural qui déterminait le contenu des CTE. Le CAD rendait obligatoire le volet environnemental du projet.

Du CTE au FEADER

Ces contrats ont été remplacés par la programmation de développement rural 2007-2013, qui vise à accompagner les mutations de l'espace rural. Elle est financée par un nouvel outil, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Un nouveau dispositif de mesures agro-environnementales a été mis en place dans ce cadre en 2007. Ces mesures remplacent les CAD. Leur nouvel intitulé est « mesures agro-environnementales territorialisées » (MAEt). Ces MAEt sont réservées à des zones à protéger et limitées, soit aux sites Natura 2000, soit aux zones définies par la directive-cadre sur l'eau. Dans chacune de ces zones, une seule mesure doit être fixée en fonction des enjeux.

Intégration de l'environnement dans la PAC : tentative avortée

Le sixième programme européen en faveur de l'Environnement, appelé « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », devait entraîner un renforcement du contrôle par l'UE de la mise en œuvre des directives environnementales, avec une pression accrue sur les États membres défaillants. Une intégration des considérations environnementales dans d'autres politiques, en particulier la politique agricole,

en faveur du développement durable était également prévue. Elle avait pour finalité l'intégration de la dimension environnementale dans la PAC, tant au niveau de l'Organisation commune des marchés (OCM) que du développement rural.

L'instrument privilégié de cette intégration était certes le PDR (Plan de développement rural élaboré pour chaque région avec des stratégies agricoles renforçant la biodiversité), mais l'UE visait également une utilisation plus efficace des instruments déjà en place (mesures agro-environnementales, éco-conditionnalité, modulation des aides, gel des terres, indemnités compensatoires, etc.).

Ces innovations ont malheureusement fait long feu, notamment en raison de la complexité de leurs mesures d'application.

La loi d'orientation agricole de 2006 : création du bail rural environnemental

La loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux qui a suivi s'est non seulement attachée à l'activité agricole, mais également et notamment dans son titre IV, à l'environnement et plus spécialement à l'espace naturel dans ses différentes composantes. Ses dispositions, intégrant la dimension environnementale des territoires ruraux, concernaient l'espace périurbain et l'urbanisme en montagne, les espaces pastoraux et la forêt, ou encore l'aménagement foncier. En matière environnementale, la loi touchait, dans le domaine de la nature, aux zones humides, à Natura 2000, la politique du littoral, le Conservatoire du littoral, la chasse, la gestion des espèces... Elle a été suivie par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole dont le titre IV chapitre II doit promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement. C'est ainsi que la loi comportait plus de 100 articles (sur 240) qui concernaient peu ou prou le ministère de l'Écologie et du Développement durable de l'époque (MEDD). Parmi ceux-ci, 53 modifiaient le code de l'environnement et 22 nécessitaient des textes d'application à élaborer par le MEDD. L'une des innovations les plus intéressantes était la création du bail rural environnemental², qui est l'un des instruments au service de l'agriculture durable mis en place en France

En cela, la loi rejoignait les orientations stratégiques de la Communauté européenne pour le développement rural, qui doivent contribuer à assurer la cohérence avec les autres politiques communautaires, en particulier dans le domaine de la cohésion et de l'environnement.

² Voir à ce sujet la brochure réalisée par l'ONCFS.

Les lois issues du Grenelle de l'environnement de 2009 et 2010

Le renforcement des aspects environnementaux de l'activité agricole s'est accru avec les deux lois relatives au Grenelle de l'environnement. L'une fixant les grands principes applicables, la seconde déterminant leurs modalités d'application. Elles influent directement sur l'agriculture, notamment par les nouvelles règles de l'urbanisme, avec une volonté de ne plus gaspiller les terres agricoles et de limiter l'expansion de l'urbanisation. Pour cela, il convient de noter une volonté de verdissement des schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui devraient être généralisés à tout le territoire à l'horizon 2017, des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales.

De plus, la loi dite Grenelle II se donne un certain nombre d'objectifs qui vont influencer sur les pratiques agricoles, avec :

- l'encadrement du conseil et de la vente des produits phytopharmaceutiques ;

- le lancement d'un programme de prévention contre les algues vertes ;

- l'instauration d'un soutien financier pour la vente de biogaz ;

- la protection des captages d'eau prioritaires ;

- la généralisation des bandes enherbées le long des cours d'eau ;

- l'instauration d'une certification environnementale (label « haute valeur environnementale » ou HVE) ;

- le déploiement de la trame verte et bleue qui devient opposable aux infrastructures linéaires de l'État ;

- l'habilitation des SAFER à acquérir des zones humides lorsqu'elles sont sur des terrains agricoles, et des agences de l'eau pour celles situées sur des terrains non agricoles à des fins de conservation de zones humides particulièrement menacées de disparition.

Il s'agit là d'un pas important vers la nature dite « ordinaire », qui dépend en majeure partie de l'impact des pratiques agricoles – bonnes ou mauvaises – après qu'ont été privilégiées les seules zones protégées pendant de trop longues années.

La loi de modernisation agricole du 12 juillet 2010

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a quand à elle pour but de renforcer l'agriculture française et se fixe des objectifs tels que :

- inscrire l'agriculture dans un développement durable des territoires, afin de réduire de moitié la perte de surfaces agricoles d'ici 2020, avec la création d'un



Parmi les exigences à respecter afin d'obtenir la certification HVE de niveau II de son exploitation, l'exploitant doit stocker les fertilisants et en raisonner au plus juste les apports.

© M. Tobias/Oncfs.

observatoire de la consommation des terres agricoles. Sur ce point, une taxe sur les plus-values dégagées par la vente des terrains agricoles devenus constructibles doit être mise en place pour sensibiliser chacun au gaspillage actuel des terres agricoles. La perte est évaluée à un département tous les dix ans ;

- élaborer, sous l'égide du préfet, un plan régional de l'agriculture durable intégrant toutes les dimensions du développement agricole ;

- renforcer la sécurité alimentaire. L'accent est mis sur un renforcement des produits alimentaires, ainsi que sur la diversification et la recherche de qualité en matière de politique alimentaire, mais aussi sur l'encadrement strict de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans le but de la réduire sensiblement ;

- renforcer également le pouvoir de négociation collective des agriculteurs à travers la consolidation du rôle des organisations de producteurs et des interprofessions, notamment par des contrats écrits entre producteurs et acheteurs ;

- appliquer la conditionnalité prévue par la PAC, qui soumet le versement de certaines aides européennes au respect d'exigences de base en matière d'environnement et de santé. Le dispositif français a mis en place les Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). En application de ce principe, il est vérifié que, sur l'année civile en cours et dans le cadre de son activité agricole ou sur les terres qu'il exploite, l'exploitant n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal pour non-respect des mesures de protection d'espèces

animales et végétales et des habitats naturels prévues dans le code de l'environnement et dans ses textes d'application. Cette mesure s'applique à tout le territoire français.

Tous ces aspects se rejoignent dans les buts fixés par la convention de Rio : assurer la conservation de la biodiversité, la gérer durablement et organiser l'accès aux ressources génétiques avec son corollaire : le partage des avantages tirés de leur exploitation commerciale.

Le bail rural environnemental

Caractéristiques

L'article 76 de la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006 prévoit la création d'un nouveau type de bail entre le fermier et le propriétaire : le bail rural environnemental. Ce contrat impose de nouvelles contraintes aux agriculteurs, variables selon qu'il soit passé avec une personne publique ou privée.

Ces mesures contractuelles sont également prévues dans le cadre des dispositions propres à l'agriculture de montagne, avec l'article L.113-1 7° du code rural qui prévoit de « Conforter la fonction environnementale de l'activité agricole en montagne, notamment par la voie contractuelle. »

Ces mesures ont été complétées par le décret n° 2007-326 du 8 mars 2007.

La LOA de 2006 va plus loin que les instruments précédents (CTE, CAD) en modifiant la relation, constituée par le bail rural, entre le propriétaire et son fermier,



en permettant au propriétaire d'imposer au fermier, avant la signature du contrat, un certain nombre de mesures à caractère environnemental qu'il devra respecter ; faute de quoi il pourrait être mis fin au bail.

Il y a donc une contractualisation a priori des relations entre le bailleur et le preneur par le biais du bail rural, désormais environnemental, et non plus seulement des mesures qui préservent les droits du preneur lorsqu'il adopte des mesures à caractère environnemental.

Désormais, les mesures environnementales sont contractualisées et relèvent de l'accord passé entre le propriétaire et l'agriculteur, avec un équilibre entre ce que souhaitent respectivement le bailleur et le preneur du bien rural.

Notons toutefois que cette disposition ne peut pas s'imposer au preneur dans le cas des baux en cours. En revanche, la loi prévoit que des clauses environnementales puissent être incluses dans les baux existants au moment de leur renouvellement. En cas de refus du preneur, le bailleur devra saisir le tribunal paritaire des baux ruraux.

Pour le moment, le bail rural environnemental ne concerne que les terrains appartenant aux personnes publiques ou aux associations agréées, ou qui sont inclus dans une zone protégée.

© D. Gest.

“ Désormais, les mesures environnementales sont contractualisées et relèvent de l'accord passé entre le propriétaire et l'agriculteur, avec un équilibre entre ce que souhaitent respectivement le bailleur et le preneur du bien rural. ”

En outre, tous les propriétaires ne sont pas aptes à passer ce type de contrat, pour le moment. En effet, il est cantonné pour l'instant aux terrains :

- soit qui appartiennent aux personnes publiques ou aux associations agréées, quelle que soit leur localisation ;
- soit qui sont inclus dans une zone

relevant d'un régime de protection particulier. Dans ce cas, tous les propriétaires de ladite zone sont concernés.

Les premiers intéressés par ces nouvelles mesures ont été les propriétaires publics gestionnaires d'espaces naturels, à savoir les collectivités territoriales et les associations de protection de la nature

agréées ou certains établissements publics gestionnaires d'espaces dont l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Ce dernier a notamment signé un tel bail en mai 2009 pour l'une de ses réserves nationales de chasse et de faune sauvage, celle des Bauges, située en Savoie près du Châtelard et incluse dans le PNR des Bauges.

Les terrains concernés sont bien évidemment ceux qui relèvent du statut des baux ruraux ; ce qui exclut les forêts et tous les terrains présentant certes un intérêt écologique, mais sur lesquels il n'y a pas de production agricole.

Les clauses particulières du bail prévues par la loi

Elles sont fixées par le code rural et portent sur certaines pratiques culturelles telles que : le non-retournement des prairies ; la création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ; la limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ; la limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ; l'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ; l'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement ; la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets ; la diversification de l'assolement ; les techniques de travail du sol.

Ces pratiques sont de droit sur un certain nombre de zones à protéger sur le plan environnemental, aussi bien pour les particuliers que pour les personnes publiques. Ces zones relèvent de dispositions particulières de préservation au titre du code de l'environnement. En outre, les personnes publiques et les associations agréées au titre de l'environnement peuvent imposer des mesures spécifiques, y compris en dehors de ces zones.

À titre d'exemple, pour le bail évoqué plus haut signé par l'ONCFS avec un éleveur, des clauses particulières ont été discutées et acceptées. Un état des lieux approfondi a été réalisé qui permet de fixer les charges et conditions particulières applicables en contrepartie d'un prix réduit. Parmi ces charges, certaines sont relatives à la préservation des milieux. D'autres mesures concernent directement la faune sauvage et les études et recherches menées par l'ONCFS sur la faune de montagne. En ce qui concerne l'exploitation elle-même, le bail prévoit des conditions particulières d'exploitation, qu'il s'agisse du type de cheptel, des périodes de pâturage et du chargement, ou de l'interdiction de la fertilisation ou de l'utilisation de produits phytosanitaires.

“ On ne peut continuer à jouer les autruches : intégrer la compétitivité dans une optique durable, c'est prendre en compte les enjeux environnementaux, ne pas considérer la terre comme n'étant qu'un moyen de production mais aussi une richesse à préserver. ”

D. Ciolos

Le non-respect par le preneur des clauses mentionnées au quatrième alinéa de l'article L411-27 peut entraîner la sanction prévue par l'article L411-31 du code rural : la résiliation du bail.

Il convient de rapprocher les mesures proposées par le code rural du catalogue en cours d'élaboration dans le cadre des lois sur le « Grenelle de l'environnement » (loi Grenelle I et loi en cours d'application Grenelle II). La loi dite grenelle I du 3 août 2009 prévoit notamment, dans son article 31, un catalogue complet des mesures à adopter pour concilier une agriculture à la fois productive et environnementale.

Les personnes intéressées par ce contrat

Le bailleur

Les personnes morales de droit public et les associations agréées de protection de l'environnement concernées choisissent, parmi les pratiques énumérées par le code rural, celles qu'elles veulent voir appliquer sur leurs propriétés ou les biens dont elles sont gestionnaires – ce qui est fréquemment le cas pour les associations de protection de la nature agréées qui agissent, par exemple, pour le compte de l'État (cas des réserves naturelles nationales) ou de collectivités territoriales.

Pour les bailleurs particuliers, seules sont concernées les parcelles visées par l'article L411-27 alinéa 5 du code rural, mentionnées au titre du code de l'environnement et situées dans les espaces protégés tels que les zones de captage des eaux, les parcs nationaux, les réserves naturelles y compris leurs périmètres de protection, les sites naturels classés, les sites Natura 2000, etc. De plus, ces espaces doivent être couverts par un document de gestion officiel.

Le preneur

Les obligations du preneur relatives à l'utilisation du fonds pris à bail sont régies par les dispositions des articles 1766 et 1767 du code civil.

Des clauses visant au respect par le preneur de pratiques culturelles mentionnées au deuxième alinéa de l'article L411-27 du code rural peuvent donc être incluses dans les baux, lors de leur conclusion ou de leur renouvellement, dans les cas suivants :

- lorsque le bailleur est une personne morale de droit public ou une association agréée de protection de l'environnement ;
- pour les parcelles situées dans les espaces mentionnés aux articles L211-3, L211-12, L322-1, L331-1, L332-1, L332-16, L341-4 à L341-6, L411-2, L414-1 et L562-1 du code de l'environnement, à l'article L1321-2 du code de la santé publique et à l'article L114-1 du code rural ayant fait l'objet d'un document de gestion officiel et en conformité avec ce document.

Un décret en Conseil d'État a fixé, nous l'avons dit, la nature des clauses qui peuvent être insérées dans les baux.

S'agissant du prix du bail, le nouvel article L411-11 du code rural prévoit que les minimums du barème arrêté par le préfet ne s'appliqueront pas au loyer lorsque le bail comportera des clauses environnementales. Ce qui devrait permettre de faire varier à la baisse le prix du loyer de ce bail, au titre de la compensation des charges reposant sur le preneur.

Nature juridique du contrat

Au contraire des CTE ou CAD qui l'ont précédé, il nous paraît que ce contrat ne relève pas nécessairement du droit public. Notamment si ce sont des associations de protection de la nature qui sont concernées en tant que propriétaires bailleurs ou que les biens, objets du contrat, font



Le bail environnemental est encore peu développé en France, alors que les contrats de ce type sont plus fréquents en Suisse, pour préserver les alpages notamment. Un élargissement des propriétaires concernés devrait s'opérer bientôt...

© A. Derieux.

partie du domaine privé de l'établissement public bailleur intéressé.

Ce devrait être à notre avis les tribunaux de l'ordre judiciaire qui pourraient donc trancher en cas de litige entre les parties au contrat, et non les tribunaux administratifs ; ce qui serait une avancée importante en la matière. En effet, cela marquerait l'évolution du droit de l'environnement, essentiellement issu du droit public à l'origine, vers le droit privé pour un certain nombre de ses composantes et donc un droit de l'environnement qui se banalise.

Toutefois, il n'y a pour le moment aucun contentieux autour des quelques contrats déjà signés, qui sont de l'ordre d'une centaine actuellement.

Un élargissement des propriétaires concernés est envisagé rapidement. Si, pour le moment, il y a encore peu de contrats de ce type en France, ils sont en revanche plus fréquents dans d'autres pays tels que la Suisse, très vigilante depuis longtemps en ce qui concerne la préservation de ses prairies et alpages notamment. Il n'y a pas non plus de jurisprudence sur ce sujet et on peut penser

que cela résulte de la discussion approfondie qui précède la signature d'un tel contrat, mais aussi de la jeunesse de ce dispositif.

En conclusion

Dans le cadre du débat sur l'avenir de la PAC, le rapport du groupe de travail constitué par le ministère de l'Agriculture sur « les voies et moyens d'une nouvelle régulation des marchés en Europe », estime qu'il est nécessaire d'améliorer notamment les mesures de confortement (fonds de mutualisation et expérimentation d'une garantie pluriannuelle de chiffre d'affaires), pour permettre de répondre aux objectifs de compétitivité, d'innovation et de sécurité alimentaire. Il ne faudrait pas que les mesures envisagées ne tiennent pas compte des aspects de protection des milieux naturels et des espèces sauvages préconisés par le programme Agrifaune. Ces pratiques, entreprises de façon volontaire par des agriculteurs, sont aujourd'hui soutenues par les aides du « second pilier » de la PAC. Celles-ci seraient à l'avenir plus ciblées.

Pour répondre aux syndicats agricoles, « *Je comprends les problèmes des agriculteurs.* » dit Dacian Ciolos, le commissaire européen chargé de l'agriculture et lui-même agronome. « *Mais pour que les aides directes puissent être justifiables* » soutient-il, « *elles doivent avoir pour objectif de soutenir la compétitivité à long terme des exploitations. Or on ne peut continuer à jouer les autruches : intégrer la compétitivité dans une optique durable, c'est prendre en compte les enjeux environnementaux, ne pas considérer la terre comme n'étant qu'un moyen de production mais aussi une richesse à préserver.* » Et le commissaire d'insister : « *Il ne s'agit pas de faire plaisir aux écolos, mais de faire évoluer les pratiques.* »

Il reste à savoir si ces projets iront à leur terme, avec des moyens suffisants pour les mettre en œuvre... ■