

N° 106

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1987.

PROPOSITION DE LOI

relative au statut fiscal et social des terres inexploitées.

PRÉSENTÉE

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Agriculture. — *Cotisation sociale agricole - Mutualité sociale agricole - Taxe sur le foncier non bâti - Terres inexploitées.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les difficultés que connaît aujourd'hui l'agriculture française nous conduisent à examiner avec une vigilance particulière le traitement fiscal et social des terres qui ne trouvent plus preneur. En effet, la législation sociale et fiscale en vigueur a été conçue dans les années 1960-1970 dans l'optique d'une agriculture manquant de terres, ce qui justifiait notamment une sévérité certaine à l'égard des propriétaires, s'il s'en trouvait parfois, qui ne mettaient pas suffisamment en valeur leurs biens. Nous avons ainsi vu défiler tout un cortège de lois et de règlements sur les biens vacants, les terres sans maître, les parcelles incultes ou manifestement sous-exploitées. Cette période a malheureusement vécu et nous nous orientons plutôt vers une agriculture qui aura trop de terres.

Mais, si les conditions économiques ont changé, les législations fiscales et sociales ont été maintenues avec une certaine obstination par les organismes et administrations concernés.

I. — *Le statut fiscal des terres inexploitées.*

Au plan de la taxe foncière sur le non-bâti, le Conseil d'Etat a élaboré, dans les années 1974-1979, une jurisprudence très restrictive.

Ainsi, s'agissant de parcelles non exploitées, lorsque le sol de ces parcelles a conservé sa valeur et que la reprise de l'exploitation est possible, cette inexploitation ne modifie pas les données relatives à la fertilité du sol et à la situation des parcelles qui doivent seules être prises en compte pour la détermination de la nature de culture et du classement. Ces terres continuent d'être soumises à la T.F.N.B. (C.E. 24 avril 1974, n° 85923, 7^e et 8^e s.-s., Santanach, Pyrénées-Orientales : Dupont, p. 283).

De même, le fait que des parcelles soient inexploitées ne suffit pas à modifier leur classement qui dépend seulement des données relatives à leur fertilité et à leur situation (C.E. 12 décembre 1979, n° 13341, 7^e et 9^e s.-s., Aubert, Puy-de-Dôme, R.J.F. 2/80 n° 122).

A l'évidence, cette jurisprudence, toujours appliquée par les services fiscaux, ne correspond plus à la réalité des choses. Non seulement des propriétaires voient leur capital perdre de la valeur — près de 45 %

en treize ans —, non seulement ce capital ne produit plus de revenus — par manque de preneur —, mais, de surcroît, ces propriétaires se voient infliger un traitement fiscal particulièrement rude au titre de la T.F.N.B.

On constate ainsi, dans plusieurs départements, que certains propriétaires sont conduits à demander le délaissement de leurs parcelles. Cette situation peut être caractérisée comme inadmissible, tant au regard de l'équité qu'au regard des nécessités bien comprises de l'aménagement rural.

S'il ne convient pas de pénaliser les communes rurales en les privant d'assiette fiscale et s'il convient tout autant d'éviter des pratiques frauduleuses, encore faut-il prendre conscience de la situation actuelle. **Nous proposons donc que ne soient pas imposées les terres non exploitées, pour lesquelles le propriétaire a cherché en vain un preneur dans les conditions normales du marché.**

II. — *Le statut social des terres inexploitées.*

Des remarques de même nature peuvent être présentées à l'encontre du recouvrement des cotisations sociales. Il semblerait, en effet, que la position des Caisses de mutualité sociale agricole face au problème des terres inexploitées se durcisse de jour en jour. Ces caisses sont en effet de plus en plus nombreuses à demander aux propriétaires de terres inexploitées le versement de cotisations sociales agricoles pour des raisons financières bien compréhensibles, mais pourtant sans fondement juridique pleinement convaincant.

Pour appuyer sa position, la M.S.A. invoque des arguments dont la validité juridique peut être jugée contestable :

D'après l'article 1003-7-1 du Code rural, alinéa 1, « relèvent des régimes de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles, les chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles mentionnés à l'article 1060 (2°, 4° et 5°) du Code rural qui dirigent une exploitation ou une entreprise dont l'importance est au moins égale ou équivalente à la moitié de la surface minimum d'installation définie pour chaque département... ».

La Mutualité sociale agricole tire de ce texte une conclusion trop catégorique puisqu'elle considère qu'en l'absence de fermier, le propriétaire est présumé assurer la direction de l'exploitation. Cette analyse nous paraît contestable puisqu'en aucun cas, l'article 1003-7-1 du code rural n'établit une présomption d'exploitation pour les propriétaires d'un fonds rural.

Il semblerait bien que la M.S.A. considère que, pour avoir la qualité d'agriculteur, il suffit de détenir un titre de jouissance (en l'occurrence, un droit de propriété) sur un bien foncier.

Or, chacun sait, qu'aujourd'hui, le droit de propriété ne donne plus automatiquement le droit d'exploiter. Ce droit d'exploiter, régi en partie par la législation des cumuls de 1962, se voit aujourd'hui strictement réglementé depuis l'entrée en vigueur du contrôle des structures prévu par la loi du 1^{er} août 1984. Qui plus est, le propriétaire qui a loué ses terres doit, s'il désire exercer la reprise en vue de les exploiter, remplir de multiples conditions et engagements :

- capacité professionnelle (diplôme agricole ou expérience en tant que professionnel de l'agriculture) ;
- respect du contrôle des structures (obtention d'une autorisation d'exploiter en tant que de besoin) ;
- possession du cheptel et du matériel nécessaire à l'exploitation ;
- engagement de *mettre en valeur* le fonds de façon *effective et personnelle* pendant au moins neuf ans ;
- engagement d'habiter sur place ou à proximité.

Il est difficile de prétendre aujourd'hui que le droit d'exploiter est conféré par le droit de propriété et que tout propriétaire est présumé diriger l'exploitation qu'il possède.

Certaines caisses de M.S.A. poursuivent même leur raisonnement plus avant. Pour être considéré comme exploitant, il suffit d'être propriétaire. Peu importe que celui-ci ne mette pas ses terres en valeur. Il suffit qu'il cherche un locataire pour qu'il soit reconnu comme le gestionnaire d'une exploitation.

En réalité, ce raisonnement paraît éloigné de la lettre de l'article 1003-7-1 du Code rural. Car, loin d'assujettir des personnes exerçant une activité économique particulière — celle d'exploitant agricole — la M.S.A. entend désormais **assujettir les terres**. Dans le contentieux qui se multiplie aujourd'hui, la M.S.A. parle le plus fréquemment de « parcelles assujettissables » comme si la terre était, de par la loi, le fondement de l'obligation de cotiser. C'est oublier que les textes régissant la M.S.A. ne font entrer dans le champ d'application de la protection sociale agricole que certaines activités, notamment l'activité agricole. Il est bien évident, d'après les critères retenus à la fois par les textes, la doctrine et les tribunaux, qu'il n'y a exploitation que s'il y a mise en valeur économique (cour d'appel de Riom, 21 novembre 1983).

Ainsi, le propriétaire qui ne cultive pas, ne doit pas être considéré comme exploitant, car il ne se livre à aucune mise en valeur économique. Quant au propriétaire qui se contente de rechercher un locataire pour exploiter ses terres, il n'accomplit qu'un acte de gestion courante de propriétaire foncier soucieux de la bonne conservation de son patrimoine.

Il semble pour le moins contestable de considérer que sa volonté de mise en valeur par fermage puisse être considérée comme un acte

d'exploitation entrant dans le champ d'application de la protection sociale agricole. On voit mal d'ailleurs pourquoi un propriétaire foncier non exploitant recherchant un fermier serait traité différemment du propriétaire bailleur ayant d'ores et déjà trouvé un preneur à qui confier la mise en valeur de ses terres.

La Mutualité sociale agricole considère qu'il est nécessaire en outre d'opérer une distinction entre les terres en friche et les terres temporairement non cultivées. Selon elle, « seules les terres incultes pendant plusieurs années et en état de friche peuvent être considérées comme inexploitées et, de ce fait, ne pas être assujetties ni soumises à cotisations ».

La M.S.A. s'appuie sur la législation concernant la mise en valeur des terres incultes récupérables codifiée sous les articles 39 à 45 du Code rural. Cette procédure particulière, visant à sanctionner la mise en friche volontaire, ne peut effectivement être mise en œuvre par le préfet que pour des terres laissées en friche ou manifestement sous-exploitées depuis au moins trois ans. Mais cette procédure-sanction suppose que des exploitants soient effectivement intéressés pour mettre en valeur lesdits terrains puisque le préfet n'applique généralement cette législation qu'à la demande d'une personne intéressée pour l'exploitation de ces terrains (art. 39 du Code rural).

En outre, cette législation ne remet pas en cause les principes d'assujettissement à la M.S.A. car, encore une fois, ce ne sont pas des parcelles de terre qui doivent être assujetties mais bien des personnes exerçant une activité agricole.

Ainsi, la M.S.A., s'appuyant sur cette procédure particulière qui n'a, au demeurant, aucun rapport avec les règles d'assujettissement au régime de protection sociale agricole, considère que des terres, jusqu'alors cultivées et inexploitées momentanément, ne peuvent être assimilées à des friches.

En revanche, la M.S.A. adopte une solution pratiquement inverse pour les agriculteurs désireux de bénéficier de la retraite. Depuis la loi du 6 janvier 1986, ces agriculteurs, pour bénéficier des avantages de la retraite, doivent pouvoir justifier de leur cessation d'activité et, notamment, de la cession de leur exploitation (résiliation de bail, location des terres dont ils sont propriétaires).

La M.S.A. admet cependant que l'agriculteur qui se verrait dans l'impossibilité de céder son exploitation peut laisser ses terres en friche et perdre ainsi sa qualité d'exploitant. Ainsi, l'intéressé pourra être radié du régime de protection sociale agricole et dispensé du versement des cotisations correspondantes à la condition qu'il ait entrepris des démarches au service du cadastre pour faire déclasser ses terrains en friche.

Il suffit donc à cet agriculteur de déposer une déclaration de déclassement en friche au service du cadastre ainsi qu'à la Caisse de mutualité sociale agricole pour pouvoir perdre la qualité d'exploitant.

Dans ce cas, il n'est plus question pour la M.S.A. de constater un abandon des terres « pendant une période significative » pour qu'elle reconnaisse l'état de friche. A une seule question — celle de savoir ce qu'on doit entendre par « terres en friche », la M.S.A. apporte donc deux réponses qui semblent divergentes.

Bien assurément, il ne saurait être question de remettre en cause **la compétence et le dévouement quotidien qui sont le propre des salariés et des responsables des caisses de M.S.A.** De la même manière, il faut être conscient des difficultés graves de financement que certaines d'entre elles connaissent aujourd'hui. Elles sont bien connues et la presse s'en est récemment fait l'écho. Mais ces difficultés ne doivent pas conduire à des solutions contraires au bon sens et à l'équité. Nous vous proposons donc d'exclure du versement des cotisations sociales tous les propriétaires ayant demandé le déclassement de leurs terres ou qui ne trouvent pas de preneur, sans exploiter eux-mêmes.

PROPOSITION DE LOI

5

Article premier.

Sont exonérées de la taxe sur le foncier non bâti les parcelles non exploitées pour lesquelles le propriétaire n'a pas trouvé de preneur au terme d'un délai d'une année, lorsque ces parcelles ont été proposées à bail dans les conditions normales propres à la région agricole concernée.

Art. 2.

Sont exonérés du versement des cotisations sociales agricoles les propriétaires ayant délaissé leurs immeubles, ainsi que ceux ayant saisi le service du cadastre d'une demande de déclassement de leurs terres en friche et ceux qui n'ont pas trouvé de preneur, sans exploiter eux-mêmes, lorsque leurs parcelles ont été proposées à bail depuis plus d'un an dans les conditions normales propres à la région agricole concernée.

Art. 3.

Les pertes de recettes résultant éventuellement de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par une taxe sur les produits de substitution des céréales importés de pays non membres de la Communauté économique européenne.