

...la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la

RÉGULATION DE L'ACCÈS AU FONCIER AGRICOLE AU TRAVERS DE STRUCTURES SOCIÉTAIRES

Le mercredi 20 octobre, la commission des affaires économiques du Sénat a examiné, sur le **rapport de M. Olivier Rietmann** (LR – Haute-Saône), la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares du député M. Jean-Bernard Sempastous (LREM). La commission a salué l'initiative de cette proposition de loi tout en regrettant que le Gouvernement n'ait pas tenu l'engagement de déposer une grande loi foncière promise depuis le début du quinquennat.

1. LES OUTILS ACTUELS DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER AGRICOLE PERMETTENT UN CONTRÔLE LIMITÉ DES TRANSACTIONS SOCIÉTAIRES

A. UNE TENDANCE À LA HAUSSE DU RECOURS AUX STRUCTURES SOCIÉTAIRES QUI DEMEURE TOUTEFOIS DIFFICILE À ÉVALUER

La prévalence du recours à des formes sociétares en France explique à la fois le dynamisme des transactions de titres sociaux sur le marché foncier agricole et la volonté d'accentuer la régulation des structures sociétares.

En France, on dénombre aujourd'hui 64 % d'exploitations individuelles et 36 % d'exploitations sociétares, contre en moyenne 95 % d'exploitations individuelles et 5 % d'exploitations sociétares dans les autres États membres de l'Union européenne (UE).

Si l'étude du marché sociétaire agricole demeure récente en France, la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) estime que **le nombre de transactions sociétares a crû de 6 900 à 7 400 entre 2017 et 2019. Elles représentent désormais environ 7 % des transactions et près de 20 % de la valeur du marché foncier**, avec des échanges de lots généralement compris entre 30 et 90 hectares, soit des surfaces environ dix fois supérieures à celles échangées directement entre personnes physiques sur le marché foncier.

B. DES OUTILS DE RÉGULATION QUI APPRÉHENDENT DE MANIÈRE IMPARFAITE LES TRANSACTIONS SOCIÉTAIRES

Le contrôle des structures constitue aujourd'hui le principal outil de régulation de l'accès au foncier agricole. S'il s'est constitué autour des exploitations individuelles, il s'est ensuite développé pour appréhender des formes sociétares d'exploitation agricole.

Toutefois, ce contrôle ne permet pas d'appréhender la prise de participation financière d'un associé ou actionnaire non exploitant au capital d'une société d'exploitation.

Les SAFER jouent également un rôle de transparence et de régulation du marché foncier agricole. En l'état actuel du droit, elles sont notifiées de toute cession conclue à titre onéreux ou gratuit portant sur des biens ou droits immobiliers, y compris en cas de cession de parts ou d'actions de sociétés.

Toutefois, leur droit de préemption ne s'applique qu'en cas de cession à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d'une société détenant ou exploitant du foncier agricole et uniquement si l'acquisition a pour objectif d'installer un agriculteur.

Par conséquent, le dispositif actuellement en vigueur est aisément contourné dans la mesure où les cessions de parts ou d'actions de sociétés jusqu'à 99 % ne permettent pas aux SAFER d'user de leur droit de préemption.

C. DES INITIATIVES LÉGISLATIVES RÉCENTES POUR AMÉLIORER LA RÉGULATION DU MARCHÉ SOCIÉTAIRE ONT ÉTÉ CENSURÉES PERMETTANT SEULEMENT UN CONTRÔLE PARTIEL DU MARCHÉ

Plusieurs tentatives récentes visant à combler les failles de la régulation du marché des transactions sociétaires agricoles n'ont pas abouti en raison de difficultés d'ordre constitutionnel.

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II », avait proposé d'étendre le droit de préemption des SAFER aux cessions partielles de parts sociales et d'actions. Ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel en tant que « cavalier législatif ».

Quelques mois après, **la loi du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle** avait également prévu un dispositif donnant la possibilité aux SAFER d'utiliser leur droit de préemption en cas de cessions partielles de parts sociales ou d'actions d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole. Toutefois, le mécanisme proposé a également été censuré par le Conseil constitutionnel, celui-ci ayant estimé qu'il constituait **une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre**.

2. UN DISPOSITIF DE CONTRÔLE NÉCESSAIRE MAIS DONT LES PARAMÈTRES ET LA MISE EN ŒUVRE DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉS

Le texte proposé par le député Sempastous **entend instaurer une nouvelle procédure de contrôle des cessions de parts et actions de sociétés sur le marché du foncier agricole**. Il a été transmis pour avis au Conseil d'État, dont les remarques ont été largement prises en compte lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

A. UN NOUVEAU DISPOSITIF D'AUTORISATION PRÉALABLE DES CESSIONS DE TITRES SOCIAUX DE SOCIÉTÉS DÉTENANT OU EXPLOITANT DU FONCIER

Dans les grandes lignes, le dispositif de contrôle se décline de la manière suivante :

- **le déclenchement du dispositif est soumis au franchissement d'un double seuil cumulatif**. D'une part, il faut que la cession de parts conduise à la prise de contrôle d'une société, pour **un seuil de détention fixé à 40 % des droits de vote**. D'autre part, il faut aussi que la surface totale détenue après l'acquisition de la société dépasse **un seuil d'agrandissement significatif**, fixé par le préfet de région, par rapport à la surface agricole utile moyenne régionale (SAURM) ;
- les opérations menées par les SAFER, les donations, les cessions intrafamiliales jusqu'au troisième degré inclus et les foncières agricoles solidaires sont **exemptées du dispositif** ;
- **une demande d'autorisation doit être déposée auprès du comité technique de la SAFER, qui instruit la demande pour le compte de l'autorité administrative**. L'instruction permet d'évaluer si l'opération porte atteinte aux objectifs de politique publique, et à l'inverse, si elle entraîne des effets bénéfiques pour le territoire en matière économique, sociale et environnementale ;

- **le préfet est compétent pour se prononcer sur la demande d'autorisation**, mais dans la pratique, il se basera sur l'avis formulé par les comités techniques des SAFER, qui auront donc une grande importance ;
- **le préfet peut en outre soumettre une autorisation à des « mesures compensatoires »**, pour en atténuer les effets négatifs : cela peut être une cession d'une partie des terres de la société, ou une mise à bail des terres, au profit de jeunes agriculteurs ou de consolidations d'exploitation ;
- **des garanties procédurales et des voies de recours** sont prévues et permettent de contester la décision administrative.

B. UNE RÉDACTION QUI N'ASSURE PAS TOUJOURS L'ADÉQUATION DU DISPOSITIF PROPOSÉ AVEC LES OBJECTIFS ANNONCÉS

D'abord, **les paramètres du dispositif ne semblent pas toujours cohérents avec les objectifs annoncés** de lutte contre la concentration excessive et l'accaparement des terres agricoles. En effet, la fixation d'un seuil plancher égal à une fois la surface agricole utile moyenne régionale ne vise pas les exploitations agricoles de taille disproportionnée, mais aussi une grande partie des exploitations existantes qui se situent dans la norme.

En outre, le texte de la proposition de loi, tel que transmis par l'Assemblée nationale, suscite plusieurs interrogations quant aux rôles attribués au préfet et à la SAFER. Les pouvoirs de la SAFER sont significativement étendus par le texte. Ainsi, il est explicitement mentionné que les ventes et les mises à bail décidées dans le cadre des mesures compensatoires ne peuvent s'effectuer qu'au bénéfice et par le seul intermédiaire des SAFER, alors que ces dernières instruisent les demandes d'autorisation, peuvent recommander de telles mesures et sont exemptées du dispositif de contrôle. De tels éléments sont **de nature à exposer les SAFER à des critiques sur la neutralité de l'instruction** de leurs comités techniques et **posent question aux acteurs du monde agricole** auditionnés par le rapporteur.

Par ailleurs, la rédaction **ne permet pas toujours d'identifier clairement le rôle que chaque acteur concerné doit jouer** dans le cadre des procédures d'autorisation préalable et d'instruction des dossiers, conduisant parfois à une certaine confusion des rôles entre préfet et SAFER.

C. UNE VOLONTÉ PARTAGÉE DE RÉÉQUILIBRER LE TEXTE AFIN D'ASSURER LA COHÉRENCE, LA JUSTESSE ET L'ACCEPTABILITÉ DU DISPOSITIF

Dans cette perspective, la commission a choisi de maintenir le dispositif proposé dans ses grandes lignes, car elle reconnaît l'important travail préalable qui a été mené et partage la nécessité de mieux réguler les transactions sociétares.

Il ne s'agit pas de dénoncer le recours à des structures sociétares, qui présente des avantages certains, **ni d'entraver la dynamique de concentration des exploitations agricoles**, nécessaire à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de ce secteur, **ni de nuire à la fluidité des transactions sociétares sur le marché foncier agricole.**

Au contraire, les modifications adoptées par la commission poursuivent une même **volonté de recentrer le dispositif sur la lutte contre la concentration excessive et l'accaparement des terres.**

La commission a donc **rééquilibré le texte**, en délimitant plus nettement le rôle joué par chaque acteur, en ajustant certains paramètres du contrôle, en clarifiant la procédure applicable, et en recherchant **un compromis entre la préservation des libertés constitutionnelles et la nécessité de mieux réguler le marché.**

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : TERRITORIALISER, ENCADRER, RECENTRER ET ÉVALUER LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. TERRITORIALISER LE DISPOSITIF POUR RAPPROCHER LES DÉCISIONS DE L'ÉCHELON LOCAL

La commission a estimé que le dispositif proposé serait plus efficace et mieux accepté s'il était davantage territorialisé. En effet, au regard de l'importance des décisions prises qui touchent au cœur des exploitations agricoles, il est indispensable de rapprocher la prise de décision du terrain. Pour cela, la commission propose de :

- confier au préfet de département plutôt qu'au préfet de région la décision sur les dossiers instruits ;
- maintenir la compétence du préfet de région pour fixer le seuil d'agrandissement significatif au sein du schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) ;
- rendre obligatoire la prise en compte des équivalences en fonction des cultures de différente nature dans le calcul du seuil d'agrandissement significatif.

Confier la décision d'autorisation au préfet de département

Préserver la possibilité de décliner localement, par territoire agricole, le seuil de surface

B. RECENTRER LE DISPOSITIF SUR LES OBJECTIFS ANNONCÉS DE LUTTE CONTRE LA CONCENTRATION EXCESSIVE ET L'ACCAPAREMENT FONCIER

La commission considère que le dispositif doit être ajusté afin de mieux cibler les objectifs annoncés de lutte contre la concentration excessive et l'accaparement des terres agricoles. En effet, il ne s'agit pas de contrôler l'ensemble du marché sociétaire, mais seulement les transactions les plus significatives, car il est indispensable de préserver la fluidité des transactions sur ce marché. Pour cela, la commission propose de :

- Élever le seuil d'agrandissement significatif entre 2 et 4 fois la surface agricole utile moyenne régionale (SAURM). En effet, une exploitation agricole dont la surface est égale à la surface moyenne ne peut pas être considérée comme excessive ;
- Garantir la fluidité des transactions intervenant dans un cadre familial ou conjugal et étendre l'exonération des cessions intrafamiliales jusqu'au 4^e degré inclus pour ne pas empêcher le renouvellement des générations ;
- Préserver les transactions entre associés de longue date ou au profit de salariés ou d'apprentis pour faciliter l'installation prioritairement pour ceux qui ont déjà participé à la mise en valeur de l'exploitation agricole.

Élever le seuil d'agrandissement significatif

Garantir la fluidité des transactions familiales, conjugales et entre associés de longue date

C. ENCADRER LE DISPOSITIF POUR ASSEOIR SA LÉGITIMITÉ

La commission est convaincue de la nécessité de prévoir des garde-fous supplémentaires afin de protéger les SAFER d'éventuels conflits d'intérêt et de garantir la transparence de la procédure, sans remettre en cause leur capacité et leur compétence pour instruire les dossiers de demandes d'autorisation. Pour cela, la commission propose de supprimer la possibilité aux SAFER :

- d'intervenir par acquisition, rétrocession ou substitution sur les dossiers qu'elles instruisent ;
- d'utiliser leur pouvoir de substitution sur les cessions de parts et d'actions qu'elles peuvent acquérir, en raison des risques

Protéger les acteurs et prévenir les conflits d'intérêts éventuels

Supprimer l'extension du pouvoir de substitution des SAFER

constitutionnels liés à cette disposition et des atteintes potentielles à la liberté d'association des exploitants ;

**Améliorer
la transparence
des procédures**

La commission propose également :

- d'améliorer la transparence des procédures et des décisions des comités techniques des SAFER en prévoyant la publicité des comptes rendus, l'élévation au niveau législatif de la composition des comités techniques et un accès sur demande aux données administratives ;
- de permettre au préfet du département de réunir la commission départementale d'orientation agricole (CDOA) sur les dossiers les plus problématiques.

**Prévoir la faculté
du préfet de
réunir la CDOA**

D. ÉVALUER LE DISPOSITIF AFIN D'AMÉLIORER SON EFFICACITÉ

La commission a enfin considéré que le dispositif devait être évalué de manière précise et rigoureuse afin de mieux analyser ses conséquences sur le marché foncier agricole et la pertinence des différents paramètres retenus. Pour cela, la commission propose de :

- mener une évaluation nationale obligatoire du dispositif à un horizon de trois ans, portant sur l'ensemble des paramètres dans une perspective d'amélioration du fonctionnement du dispositif ;
- maintenir une évaluation spécifique du marché foncier agricole de Corse et des territoires ultramarins.

**Évaluation
nationale
obligatoire à
horizon de 3 ans**



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
des Yvelines



Olivier Rietmann

Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
de la Haute-Saône

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/
affaires_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-
legislatif/ppl20-641.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-641.html)