

...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 2021, 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 sociétaires.

**Il ne s'agit pas de dénoncer le recours à des structures sociétaires**, 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 sociétaires 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 ;
- de maintenir la compétence du préfet de région pour fixer le seuil d'agrandissement significatif au sein du schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) ;
- de 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 propos :

- d'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 ;
- de garantir la fluidité des transactions intervenant dans un cadre familial ou conjugal et étendre l'exonération des cessions intrafamiliales jusqu'au 4<sup>e</sup> degré inclus pour ne pas empêcher le renouvellement des générations ;
- de 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 ;

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.

**Améliorer  
la transparence  
des procédures**

**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 propos :

- 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 ;
- de maintenir une évaluation spécifique du marché foncier agricole de Corse et des territoires ultramarins.

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

## LES APPORTS EN SÉANCE

*Ont été adoptés plusieurs amendements en séance publique afin de :*

- **réduire l'intervalle dans lequel le préfet pourra fixer le seuil d'agrandissement significatif en abaissant le plafond, pour un intervalle de 2 à 3 fois la SAURM** (amendements n° 4 et 137 de MM. Duplomb et Gremillet) (article 1<sup>er</sup>) ;
- **préciser la manière dont sera appliqué le critère de seuil**, en retenant comme référence le lieu de détention de la plus grande superficie de terres agricoles et en précisant que ce critère vise la société cible de la prise de contrôle (amendements n° 65, 97 et 130 de MM. Cabanel et Buis et de Mme Férat) (article 1<sup>er</sup>) ;
- **adapter le mode de calcul de la surface détenue au cas spécifique de la détention en indivision** (amendement n° 147 de M. Gremillet) (article 1<sup>er</sup>) ;
- **inclure dans les cas d'exemption les circonstances de décès ou de maladie entraînant l'incapacité définitive des exploitants** (amendement n° 140 de M. Gremillet) (article 1<sup>er</sup>) ;
- **porter le délai de prescription de l'action en nullité de l'administration à douze mois** (amendement n° 60 de M. Gay) (article 1<sup>er</sup>) ;
- **préciser les modalités selon lesquelles les interprofessions pourront faire parvenir des observations** sur les opérations projetées aux SAFER et à l'autorité administrative (amendements n° 191, 40 et 103 du rapporteur et de MM. Laurent et Buis) (article 1<sup>er</sup>) ;
- **supprimer la faculté pour les SAFER de requérir auprès du préfet des informations complémentaires** nécessaires à l'instruction (amendements n° 16, 38 et 111 de M. Klingler, Mme Delattre et M. Pla) (article 1<sup>er</sup>) ;
- **prévoir que les mesures compensatoires auxquelles sera conditionnée l'autorisation seront fixées par un cahier des charges réglementaire** élaboré par le préfet (amendement n° 196 du rapporteur) (article 1<sup>er</sup>) ;

- lever l'interdiction faite aux SAFER d'intervenir commercialement sur les dossiers qu'elles auront instruits, lorsque le demandeur n'a pas respecté les conditions fixées par l'autorisation (*amendement n° 112 de M. Duplomb*) (article 1<sup>er</sup>) ;
- supprimer les dispositions relatives à la composition et aux missions des comités techniques départementaux des SAFER (*amendement n° 134 de M. Louault*) (article 1<sup>er</sup>) ;
- abroger le dispositif introduit en 2017 imposant la création d'un véhicule sociétaire préalablement à la cession de foncier agricole (*amendements n° 199, 30 et 152 du rapporteur, de Mme Pluchet et de M. Gremillet*) (nouvel article 1<sup>er bis</sup>) ;
- rétablir l'article 2 de la proposition de loi, qui confère aux SAFER une faculté de substitution sur les cessions de parts de sociétés (*amendements n° 45, 70, 126, 135 et 172 du Gouvernement, de MM. Cabanel, Menonville, Louault et Labbé*) (article 2).

## LE TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Ont été REPRIS EN INTÉGRALITÉ les apports du Sénat concernant :

- ✓ la **compétence du préfet de département** plutôt que de région pour l'instruction des dossiers d'autorisation au titre de la procédure prévue ;
- ✓ la **fixation d'une indemnité forfaitaire et harmonisée au niveau national, qui garantit la transparence sur les montants perçus par la SAFER** au titre de l'instruction des dossiers et de la mise en œuvre des mesures compensatoires ;
- ✓ la possibilité pour les interprofessions de transmettre des observations sur le dossier à la SAFER instructrice et/ou au préfet, ainsi que **l'obligation pour la SAFER d'entendre les parties** à l'opération si celles-ci le demandent ;
- ✓ la **possibilité pour le préfet de saisir la CDOA pour avis** sur le dossier ;
- ✓ la **protection des baux ruraux** et contrats en cours, et de la **viabilité économique** des exploitations soumises à mesures compensatoires ;
- ✓ la **suppression de l'exemption au bénéfice des foncières agricoles solidaires** ;
- ✓ la **suppression de la dispense automatique d'autorisation d'exploiter** ;
- ✓ **l'abrogation de l'article L. 143-15-1 du code rural et de la pêche maritime**, qui avait créé une procédure de contrôle des transactions sociétaires redondante et jamais appliquée ;
- ✓ **l'évaluation à trois ans du dispositif de contrôle** ainsi créé.

Les accords concernant **LE CHAMP DU CONTRÔLE ET LES EXEMPTIONS** :

- ✓ **un intervalle pour la fixation du seuil d'agrandissement significatif compris entre 1,5 et 3 fois la SAURM** ;
- ✓ **le maintien des exemptions** relatives aux cessions **entre associés et actionnaires exploitants**, entre membres d'une **famille jusqu'au 4<sup>e</sup> degré**, et entre **époux et pacsés**, en **fixant toutefois des conditions** relatives à la durée de détention des parts et à la participation effective à l'exploitation ; mais la suppression de l'exemption relative aux cessions au bénéfice de salariés agricoles en installation ;

- ✓ pour le calcul des surfaces détenues ou exploitées, la suppression de la prise en compte des biens détenus en indivision et du mécanisme de « pondération » de la surface retenue en fonction du nombre d'exploitants agricoles ainsi que de l'exclusion des surfaces faisant l'objet de protections environnementales ;
- ✓ un encadrement plus précis des **dates d'entrée en vigueur de la procédure de contrôle**, qui s'appliquera au plus tard aux opérations réalisées le 1<sup>er</sup> novembre 2022 (sauf celles déjà engagées) (*article 7*).

#### Les accords concernant LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES COMPENSATOIRES :

- ✓ un « **droit d'option** » des **sociétés devant consentir des mesures compensatoires pour obtenir l'autorisation** : celles-ci pourront réaliser les cessions ou mises à bail par voie amiable, au profit d'un repreneur qu'elles proposeront au préfet ; ou par le biais de la SAFER ;
- ✓ un **renforcement du contrôle du respect des mesures compensatoires**, *via* la transmission au préfet de pièces justificatives ;
- ✓ une **réduction à deux ans de la durée pendant laquelle les SAFER ne pourront pas ré-intervenir sur les biens des sociétés** ayant déjà consenti des mesures compensatoires, et une nouvelle exception à ce principe (à compter de toute cession ultérieure).

#### Les accords concernant L'AUTORISATION D'EXPLOITER :

- ✓ la **suppression de la possibilité pour le préfet de refuser une autorisation d'exploiter même à défaut d'autre candidat** ; l'article 5 étant toutefois rétabli pour **permettre au préfet, lorsqu'il considère excessif un agrandissement ou une concentration, de suspendre pour une durée de huit mois l'instruction de la demande**, afin de laisser le temps à d'autres candidats de se déclarer.



**Sophie Primas**  
Présidente  
Sénateur  
des Yvelines  
(*Les Républicains*)



**Olivier Rietmann**  
Rapporteur  
Sénateur  
de la Haute-Saône  
(*Les Républicains*)

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>

