



Urgence : stop à la concentration foncière. Pas de laissez-passer !

Table des matières

I Introduction	2
II Les accords	2
III Les raisons des désaccords	3
III-I Les désaccords	3
III-II Quelques explications sur les désaccords	3
IV Les propositions :	6
V Commentaire sur les coûts-bénéfices	7
VI PROPOSITION DE TEXTE LEGISLATIF	8

I Introduction

Devant l'urgence à combattre la concentration des terres en agriculture, deux députés (Jean-Bernard Sempastous et Dominique Potier) viennent chacun de déposer une proposition parlementaire de loi. Ces propositions visent à combler un angle mort de la politique des structures agricoles. Elles visent à instituer un dispositif d'autorisation administrative (ou de refus) des ventes d'actions de sociétés agricoles, propriétaires ou locataires de biens agricoles. Le dispositif vient s'ajouter au contrôle administratif exercé sur l'agrandissement et l'installation en agriculture et à la régulation du marché des biens agricoles assurée par les SAFER sous le contrôle de l'Etat.

II Les accords

Nous partageons nombre d'objectifs développés dans les deux projets.

Oui à la préservation des terres agricoles, rares, dont toute destruction est irréversible,

Oui à une agriculture à taille humaine

Oui à l'égalité de traitement entre les citoyens

Oui à la transparence des marchés fonciers

Oui à l'adaptation urgente des outils de régulation foncière,

Oui à la réduction des inégalités

Oui à l'autorisation préalable des ventes d'actions des sociétés propriétaires et locataires de terres agricoles

Oui à la prise en compte de l'ensemble des surfaces contrôlées par les personnes demandant l'autorisation d'achat.

Dans la première proposition, nous soutenons particulièrement l'article 5 qui prévoit la possibilité de refus d'une opération en cas de non-concurrence.

Dans la seconde proposition, nous soutenons particulièrement :

- le seuil de déclenchement du contrôle qui correspond à celui du contrôle des structures et permet d'assurer le même traitement pour tous
- le fait de ne pas donner d'autorisation contre une compensation
- le fait que le silence de l'administration vaille refus du projet de cession des parts sociales des sociétés agricoles
- la demande d'un rapport sur les actifs français fonciers à l'étranger.

Par ailleurs, pour lutter contre le travail délégué, nous proposons d'introduire dans le code rural une définition de l'actif agricole non salarié en reprenant une notion qui s'applique déjà aux fermiers (article L411-59 du code rural).

Les objectifs principaux des deux propositions étant proches et complémentaires, une convergence des deux textes nous semble possible et plus que souhaitable d'où notre proposition de synthèse.

III Les raisons des désaccords

III-I Les désaccords

La première proposition, dans l'ordre chronologique, est inacceptable sur bien des points. Si elle fixe le bon cap, elle ne permet pas d'atteindre les objectifs visés.

Non, le seuil d'agrandissement « excessif » ne peut être la référence pour le traitement des demandes d'autorisation de ventes des actions.

Non, la vente des actions ne peut s'opérer avant que les mesures « compensatoires » envisagées ne soient mises en œuvre.

Non, la transparence ne peut pas se faire au sein d'un seul cercle d'acteurs juges et parties.

Non, la loi ne peut renvoyer à des décrets pour les règles de base ; elles doivent être décidées par les élus et non par un appareil administratif.

Non, les donations au-dessus d'un certain degré de parenté ne peuvent être exclues du contrôle.

Non, les opérations SAFER ne peuvent pas être toutes exemptées du contrôle.

Dans notre proposition, les agrandissements « excessifs » ne sont pas autorisés, les compensations sont supprimées ; en cas de refus par le Préfet, le cédant rectifie son projet et formule une nouvelle demande d'autorisation avec ou sans l'appui de la SAFER.

III-II Quelques explications sur les désaccords

Non, le seuil d'agrandissement « excessif » ne peut être la référence pour le traitement des demandes d'autorisation de ventes des actions.

Dans l'état actuel du texte, les demandes d'autorisation de vente d'actions ne portent que sur les dossiers permettant de dépasser le seuil d'agrandissement « excessif »¹. Pour faire simple, environ 95% des unités de production sont en deçà du seuil d'agrandissement « excessif ». Ne seraient examinés que les dossiers permettant aux acquéreurs d'arriver dans le peloton de tête des unités de productions, grosso modo dans les 5 % les plus grandes.

Or ces demandes d'autorisation d'agrandissements « excessifs » pourraient être réputées acceptées si les autorités administratives ne répondent pas dans les délais. L'Etat n'a alors ni obligation de moyens, ni obligation de résultats. L'Etat, trop souvent frileux, sera souvent tenté de laisser passer les délais et donc de donner des laissez-passer, des blancs-seings à des situations « excessives ». Si le mot « excessif » a un sens, les ventes d'actions de sociétés agricoles qui mènent à dépasser ce seuil devraient être purement et simplement interdites. La logique voudrait que faute de réponse de l'autorité administrative dans les délais impartis, la demande soit refusée. C'est un minimum ! Un peu de cohérence !

Un tel système ne permet pas aux autorités administratives de pouvoir orienter les terres agricoles vers les bénéficiaires prioritaires de la politique des structures. Le seuil doit donc être fortement abaissé. Le contrôle des structures se déclenche à des seuils plus bas et le contrôle des ventes de biens agricoles par les SAFER se fait souvent à partir du premier are et toujours en deçà d'un hectare.

1 Ce seuil d'agrandissement excessif est exprimé différemment selon les régions. Dans la plupart des situations, il est exprimé en ha/emploi (actif, associé exploitant, chef d'exploitant, unités de travail non salarié). Il représente souvent deux à quatre fois le seuil de déclenchement du contrôle des structures qui s'applique à la surface de l'exploitation. Comme il y a un peu plus d'une unité de travail par exploitation, le seuil d'agrandissement excessif dépasse plus de deux à quatre fois le seuil de déclenchement du contrôle des structures.

Ce seuil d'agrandissement excessif varie de 80 ha /UTA en Bretagne à 393 ha/UTA en Ile-de-France soit un écart de 1 à 4 entre région. Le cas de l'Ile-de-France illustre très bien la situation. Un couple d'agriculteurs en grandes cultures pourra atteindre 786 ha sans faire l'objet d'un contrôle. Ces agrandissements excessifs empêchent la reconstitution de la ceinture maraîchères et fruitières de Paris, empêchent la relocalisation de la production alimentaire des franciliens, empêchent un accroissement de la valeur ajoutée par hectare en Ile-de-France.

NB : Dans l'état actuel de la proposition, le seuil d'agrandissement excessif est défini comme étant compris entre une fois et trois fois la surface agricole utile régionale moyenne fixée dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles. A la lecture des SDREA actuels, cette surface correspond très souvent à la surface moyenne des moyennes et grandes exploitations et quelques fois à la moyenne de l'ensemble des exploitations, en référence au recensement agricole de 2010 ; ces différences n'ont pas lieu d'être. Etant donné que les SDREA vont être réactualisés, il est probable qu'il sera fait référence aux moyennes régionales du recensement 2020. La SAU moyenne nationale pour l'ensemble des exploitations sera alors de l'ordre de 62-63 ha contre 56 ha (+11 à 12%), la surface des moyennes et des grandes passera de 82 ha à 90 ha environ (+10%). Le seuil d'agrandissement pourrait varier de 90 à 270 ha (beaucoup plus dans les départements aux surfaces déjà importantes). Il serait nécessaire de mieux encadrer l'élaboration des nouveaux schémas régionaux des structures pour la création de richesse (de valeur ajoutée) et d'emplois. En tout état de cause, la même référence devrait s'appliquer à toutes les régions : la surface moyenne des exploitations (toutes confondues), le cas échéant dans la limite de la surface moyenne nationale.

Le contrôle ne portant que sur les agrandissements excessifs, le texte actuel autoriserait, sans contrôle, tous les agrandissements des personnes qui éviteraient de se faire reconnaître comme actifs agricoles dans la société rachetée. C'est-à-dire que la constitution d'unités de production juste en deçà du seuil d'agrandissement « excessif » serait autorisée pour toutes les personnes qui font modifier le statut d'une unité de production individuelle en sociétés et évitent de dire qu'elles vont travailler dans cette nouvelle société. C'est donner carte blanche à l'agrandissement quasi « excessif ». Il est vrai que la situation actuelle permet cela ; mais c'est bien pour mettre fin à cette situation qu'une loi est nécessaire ; il convient de donner un minimum d'ambition à cette loi et de ne pas se contenter d'agir à la marge de la marge. Il s'agit de ne pas gâcher l'opportunité qui se présente.

Non, la vente des actions ne peut s'opérer avant que les mesures « compensatoires » envisagées ne soient mises en œuvre.

Dans l'état actuel du texte, la vente des actions pourrait être annulée si les engagements des vendeurs et des acquéreurs n'étaient pas tenus dans un délai de 6 à 12 mois. Ces dispositions seraient des sources de contentieux inextricables. Elles rentreraient en contradiction avec la position de la Commission Européenne² qui précise que des annulations de vente compromettraient « la sécurité juridique, laquelle revêt une importance fondamentale dans tout régime de transfert de terre. ». A noter que la pénalité envisagée de 2% sur la valeur des actions transférées n'est pas de nature à faire reculer les contrevenants, sachant par exemple que les droits de mutation sur les terres sont de 5% à 6% selon les départements.

Il convient également de souligner que le texte actuel prévoit que les mesures compensatoires soient négociées entre le vendeur et l'acquéreur des actions ou des parts de sociétés d'un côté et la SAFER de l'autre ; elles se traduiraient par des ventes de terres et de nouvelles locations arbitrées par la SAFER sans que les opérations n'aboutissent obligatoirement in fine à des exploitations inférieures à la taille des agrandissements excessifs. Ce système mettrait les SAFER dans une position bien inconfortable de juge et partie ; il favoriserait encore les critiques sur les SAFER comme simples « marchands de biens ». C'est à exclure.

Non, la transparence ne peut pas se faire au sein d'un cercle d'acteurs restreint

² « Par exemple, des mesures postérieures au transfert, comme son annulation, compromettraient la sécurité juridique, laquelle revêt une importance fondamentale dans tout régime de transfert de terres (54). De ce point de vue, les régimes d'autorisation préalable peuvent donc être acceptables dans certaines circonstances. » in Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne (2017/C 350/05)

La transparence porte sur plusieurs points : les projets de ventes et d'achats d'actions et la taille des propriétés agricoles et des unités de production agricoles contrôlées par les acquéreurs des actions.

Aujourd'hui, la transparence est réservée à la SAFER et à l'Etat.

Non, la loi ne peut renvoyer à des décrets pour les règles de base ; elles doivent être décidées par les élus et non par un appareil administratif.

Le texte actuel prévoit un décret d'application pour préciser les délais dans lesquels la demande d'autorisation devrait être traitée par la SAFER et l'administration. Ces délais doivent être précisés dès la loi et non être décidés par l'administration ; cette étape pourrait encore être une occasion donnée à l'Etat pour ne pas appliquer la loi avant longtemps.

Non, les donations au-dessus d'un certain degré de parenté ne peuvent être exclues du contrôle.

Si toutes les donations sont exclues du contrôle, il y aura des contournements comme ce fut le cas lorsque toutes les donations de terre étaient hors du champ de préemption de la SAFER. Les actions ne permettant pas le contrôle de la société pourraient être vendues à titre onéreux sans contrôle ; puis les actions qui feraient basculer dans le contrôle de la société seraient données en étant hors du contrôle.

Non, les opérations SAFER ne peuvent pas être toutes exemptées du contrôle. Des opérations SAFER peuvent dépasser le seuil d'agrandissement excessif. Les SAFER devant participer au renouvellement des générations, à la création d'emplois agricoles, elles doivent faire mieux que les marchés ; il serait important que les opérations SAFER ne puissent pas dépasser 1,5 fois le seuil du contrôle des structures.

IV Les propositions :

La base de nos propositions :

- garder le principe d'une autorisation administrative des ventes d'actions ou de parts sociales de sociétés propriétaires et locataires de biens agricoles,
- abaisser le seuil de déclenchement de la demande d'autorisation au seuil de déclenchement du contrôle des structures, du moins dans un premier temps, et respecter l'égalité de traitement entre personnes détentrices de parts de sociétés qu'elles soient « actives agricoles » ou non,

- ne donner l'autorisation définitive de ventes qu'à des projets qui soient en cohérence avec les objectifs de la politique des structures,
- mettre en place des autorisations temporaires d'autorisation d'exploiter des terres, via le cas échéant des CMD (convention de mise à disposition) et baux SAFER
- contrôler les donations au-delà du 4^{ème} degré.

Pour développer une réelle politique des structures et limiter la concentration foncière, l'administration doit avoir la possibilité d'orienter une part plus conséquente des surfaces agricoles vers les porteurs de projets qui créent de la valeur ajoutée, qui créent des emplois. Il faut donc abaisser les seuils de contrôle. Dans l'urgence, il pourrait être judicieux d'exercer le contrôle sur les ventes d'actions de sociétés agricoles à partir du seuil actuel de déclenchement du contrôle des structures. **Cela aurait le mérite de mettre sur le même pied d'égalité les personnes physiques et morales, les détenteurs de parts de sociétés qu'elles soient « actives agricoles » ou « non ».** Cela serait encore bien au-delà du seuil déclenchement du contrôle par les SAFER sur les mutations à vocation agricole.

Adopter un seuil inférieur au seuil d'agrandissement excessif permettrait de créer des conditions pour favoriser la liberté d'entreprise d'un plus grand nombre de personnes. Compte-tenu des limites des surfaces agricoles, vouloir favoriser la liberté d'entreprendre conduit à limiter la surface par hectare par actif. Cette contrainte va favoriser la créativité des personnes concernées. C'est une règle bien connue.

La transparence de l'information doit dépasser le cercle d'acteurs restreint.

En ce qui concerne la connaissance des sociétés contrôlées par les candidats à l'acquisition des actions, des parts sociales des sociétés agricoles, propriétaires et/ou locataires de terres, elle devrait être accessible gratuitement aux partenaires locaux de la valorisation du territoire, aux collectivités locales (Régions, Conseils départementaux, aux intercommunalités qui sont appelées à intervenir dans les PAT, dans la préservation des zones de captage), aux organismes qui œuvrent en faveur de l'installation, du renouvellement des générations en agriculture, aux candidats à l'installation, par exemple les syndicats agricoles ou encore les ONVAR³ et leurs membres.

En ce qui concerne les projets de ventes et d'achats d'actions, ils devraient faire l'objet d'une information locale accessible gratuitement auprès des paysans et paysannes du territoire et des candidats à l'installation, inscrit au PAI⁴.

V Commentaire sur les coûts-bénéfices

3 Organisme national à vocation agricole et rurale

4 PAI : point accueil installation

Une des objections qui sera soulevée sera le coût pour l'administration du suivi des dossiers. Cette objection ne tient pas au regard de l'importance du sujet.

Les services administratifs devraient pouvoir être en mesure d'affecter 100 ou 200 personnes supplémentaires par an pour préserver l'agriculture familiale, pour préserver plus de 10 000 emplois par an (rapport de 1 à 50 ou de 1 à 100), pour créer plus de richesse dans les campagnes, pour favoriser des pratiques culturelles agroécologiques. Les espaces agricoles et forestiers sont indispensables à la vie humaine. Mieux les protéger, mieux les répartir est fondamental pour toute société. Il importe que la société se dote des moyens pour bénéficier d'une régulation foncière efficiente. C'est un investissement fondamental pour l'avenir.

L'informatisation des procédures, de l'accès aux données doit permettre d'alléger une grande part du travail à effectuer.

VI PROPOSITION DE TEXTE LEGISLATIF

Ci-joint une proposition de loi amendée pour reprendre les points d'accord de la seconde avec nos propres ajouts.