



N° 1914

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 avril 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI,
MODIFIÉE PAR LE SÉNAT, *pour la protection foncière des activités agricoles et des
cultures marines en zones littorales* (n° 1758).

PAR M. JIMMY PAHUN

Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 1330, 1417 et T.A. 198.
2^{ème} lecture : 1758.

Sénat : 1^{ère} lecture : 169, 327, 328 et T.A. 73 (2018-2019).

SOMMAIRE

—

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	7
II. EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Article 5</i> (art. L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime) : Reconnaissance de l'activité d'exploitation de marais salants comme une activité agricole	15

INTRODUCTION

La proposition de loi pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale poursuit comme principal objectif la préservation des activités agricoles en zone littorale, et notamment des chantiers conchylicoles.

À l'initiative du groupe Mouvement démocrate et apparentés, cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité en première lecture à l'Assemblée nationale le 29 novembre 2018. Elle a été rapidement inscrite à l'ordre du jour du Sénat, à la demande du groupe La République en Marche, et adoptée le 6 mars dernier à l'unanimité. Cette nouvelle adoption à l'Unanimité démontre, si besoin était, la volonté partagée par l'ensemble des groupes politiques de lutter contre la forte pression foncière en zone littorale, qui met en péril les activités agricoles.

Votre rapporteur se félicite des modifications apportées par le Sénat. Si le Sénat a adopté conformes les trois articles qui constituaient le texte issu de l'Assemblée nationale, il a précisé le titre de la proposition de loi et introduit un nouvel article afin de reconnaître les activités d'exploitation de marais salants comme des activités agricoles. Il s'agit d'une demande forte des saliculteurs depuis un certain nombre d'années. Ce nouvel article a un lien direct avec la proposition de loi initiale puisqu'il s'agit, avant tout, d'étendre aux bâtiments salicoles le droit de préemption renforcé des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) dans les communes littorales. En raison de leur proximité du rivage, les bâtiments servant aux activités d'exploitation de marais salants connaissent la même pression foncière que les bâtiments agricoles ou conchylicoles.

Votre rapporteur appelle de ses vœux un vote conforme à l'Assemblée nationale, de manière à ce que ce texte, fruit d'un travail de concertation mené avec l'ensemble des fédérations professionnelles et le rapporteur du texte au Sénat, puisse entrer en vigueur rapidement.

EXAMEN EN COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mardi 30 avril 2019, la commission a procédé à l'examen de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale (n° 1758), sur le rapport de M. Jimmy Pahun, rapporteur.

Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente. Nous allons examiner la première des trois propositions de lois relevant de la compétence de notre commission que le groupe Mouvement Démocrate et apparentés (Modem) souhaite inscrire à l'ordre du jour de sa « niche » du 9 mai.

La commission n'a été saisie d'aucun amendement, et il est envisageable d'adopter le texte conforme en séance publique. La Conférence des présidents a d'ailleurs prévu une procédure simplifiée pour l'adoption de ce texte dans l'hémicycle.

M. Jimmy Pahun, rapporteur. Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner en deuxième lecture la proposition de loi déposée en octobre dernier par le groupe Modem « pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zones littorales ».

Pour rappel, cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité en première lecture à l'Assemblée nationale le 29 novembre 2018 grâce, notamment, à toutes les améliorations que nous avons collectivement apportées à ce texte en commission. Je tiens à vous en remercier de nouveau.

Cette proposition de loi a ensuite été rapidement inscrite à l'ordre du jour du Sénat, à la demande du groupe La République en Marche, et adoptée à l'unanimité le 6 mars dernier. Je me félicite de cette unanimité, qui démontre une fois encore que les constatations à l'origine de cette proposition de loi et les mesures prévues sont partagées par l'ensemble des groupes politiques.

Je souhaiterais remercier les sénateurs pour l'esprit dans lequel ils ont discuté ce texte, et tout particulièrement M. Daniel Gremillet, rapporteur au Sénat. Les chances qu'une proposition de loi parvienne au terme de la navette parlementaire résident dans le maintien de sa concision et dans des enrichissements consensuels. Le Sénat a donc adopté conformes les trois articles qui constituaient le texte issu de l'Assemblée nationale, il a précisé le titre de la proposition de loi et n'a introduit qu'un nouvel article.

Avant d'évoquer ce nouvel article, le seul restant en discussion, je souhaite rappeler les raisons pour lesquelles l'adoption de cette proposition de loi est, à mes

yeux, cruciale. Il s'agit essentiellement de préserver nos activités agricoles en zone littorale et de protéger notre bord de mer, espace rare et convoité, contre la spéculation foncière. Les chiffres sont très parlants : le rythme d'artificialisation des communes littorales est 2,6 fois plus élevé que sur le reste du territoire. Il en va de même de la disparition des terres agricoles ces quarante dernières années, qui est 2,5 fois plus rapide que la moyenne métropolitaine.

Les trois premiers articles de la proposition de loi, adoptés conformes par le Sénat, tendent donc à lutter contre ces phénomènes. Ils renforcent, pour ce faire, le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), dont la mission est d'acquérir des biens agricoles – terrains ou bâtiments – et de les rétrocéder aux personnes capables d'en assurer la gestion, la mise en valeur ou la préservation ; le plus souvent des exploitants agricoles.

Il existe aujourd'hui un vrai « trou dans la voile », car les SAFER ne peuvent préempter des bâtiments ayant eu un usage agricole pour leur rendre un tel usage que si cette activité agricole a été exercée au cours des cinq années précédant l'aliénation. Il suffit donc aux propriétaires de bâtiments agricoles d'attendre cinq ans pour éviter une préemption par les SAFER et revendre leur bien plus cher à des non-professionnels. L'objectif de la proposition de loi est de combler ce trou et de permettre aux SAFER de préempter des bâtiments qui ont eu un usage agricole si l'activité agricole a été exercée au cours des vingt années précédant la vente. Je pense que cette mesure sera réellement dissuasive à l'égard des contournements rencontrés dans les communes littorales, tout en présentant des garanties au regard du droit de propriété.

J'en viens désormais au seul article restant en discussion. Cet article reconnaît l'exploitation de marais salants comme une activité agricole. Il s'agit d'une demande forte des saliculteurs depuis un certain nombre d'années. L'activité salicole, qui n'est ni une production végétale, ni animale, n'est pas considérée aujourd'hui comme une activité agricole au titre de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime. La saliculture n'étant pas considérée comme une activité agricole, ni les marais salants, ni les bâtiments affectés à la production du sel issu des marais salants ne sont pleinement considérés comme des biens à usage agricole soumis au droit de préemption des SAFER.

La reconnaissance de la saliculture comme activité agricole permettra donc aux SAFER de préempter des terrains ou des bâtiments qui auraient été utilisés pour l'exploitation de marais salants au cours des vingt années précédant leur aliénation, afin de leur redonner un usage agricole. Cette disposition va dans le sens d'une meilleure préservation de la saliculture en zone littorale. Les saliculteurs y sont, en effet, confrontés aux mêmes pressions touristiques, démographiques et foncières que les autres agriculteurs.

Cette disposition me semble également être de bon sens dans la mesure où les saliculteurs sont déjà assimilés à des agriculteurs à plusieurs titres : l'activité d'exploitation de marais salants ouvre aujourd'hui droit à l'affiliation au régime

de protection sociale des non-salariés et des salariés des professions agricoles ; et les exploitants de marais salants sont aujourd'hui soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires agricoles.

Comme l'a indiqué, il y a tout juste un an, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation devant notre commission, la reconnaissance de la production de sel issu des marais salants comme activité agricole permettra de sécuriser la situation des acteurs du secteur. Je suis ravi que cette proposition de loi puisse être le vecteur de cette reconnaissance.

Pour conclure, je souhaite dire à quel point je me réjouis du parcours de ce texte. Il a été élaboré, au départ, avec la profession et des élus du littoral, en particulier le maire de Saint-Philibert, pour répondre à une difficulté concrète liée à la transformation, en zone littorale, de bâtiments à usage conchylicole en habitations résidentielles, restaurants ou résidences secondaires. Il permet désormais, après examen en commission et en séance dans les deux assemblées, de préserver plus généralement les activités agricoles en zone littorale, et donc le littoral lui-même, en luttant contre l'artificialisation de son sol. Certes, renforcer le droit de préemption des SAFER ne résoudra pas toutes les difficultés qui se posent en zone littorale. Néanmoins, il s'agit d'une première étape vers une meilleure préservation des activités agricoles, dont je me félicite. Nous sommes tous ici conscients de l'importance des activités agricoles pour le maintien de notre patrimoine, le développement économique de nos territoires littoraux et la préservation de l'environnement.

Cette proposition de loi passera ensuite en procédure simplifiée en séance, le consensus général permettant l'effectivité du travail parlementaire. Comme l'a indiqué la présidente, cette proposition sera discutée en séance jeudi 9 mai. J'appelle de mes vœux un vote conforme en séance, de manière à ce que ce texte, fruit d'un travail de concertation mené avec l'ensemble des fédérations professionnelles et le rapporteur du texte au Sénat, puisse rapidement entrer en vigueur.

Mme Annaïg Le Meur. Nous nous retrouvons depuis le mois de novembre dernier pour examiner la proposition de loi de mon collègue breton Jimmy Pahun. Je salue d'ailleurs son engagement, tant à l'Assemblée qu'au Sénat, pour aboutir à un texte consensuel.

Cette proposition de loi traite d'un problème urgent sur nos littoraux, en particulier en Bretagne. Nos exploitations conchylicoles disparaissent de manière inquiétante face à la pression foncière en bord de mer. Dans le sud du Finistère, le phénomène est encore peu répandu, mais il se multiplie dans le Morbihan. Mon collègue Hervé Pellois pourrait en parler mieux que moi.

Ce problème est dû à deux facteurs. D'une part, nos communes littorales sont des territoires attractifs, où la population résidente augmente chaque année.

L'urbanisation y est 2,5 fois plus rapide que dans le reste de la France métropolitaine.

D'autre part, les outils à disposition des opérateurs publics pour protéger le foncier agricole – dans le cas présent le droit de préemption des SAFER – ne sont plus adaptés. Le délai de cinq ans à partir de la cessation de l'activité agricole durant lequel les SAFER peuvent exercer leur droit de préemption est trop court. Il ne permet tout simplement pas d'enrayer de manière efficace la spéculation foncière exercée par une partie de la profession conchylicole.

C'est pourquoi nous avons porté ce délai à vingt ans en première lecture. C'est un bon compromis, qui devrait garantir la transmission des exploitations restantes à des professionnels. Au-delà de la disparition d'une exploitation lorsqu'elle est transformée illégalement en résidence, c'est toute une profession qui est en danger à terme.

C'est donc une position équilibrée que nous avons trouvée en première lecture entre la libre jouissance d'un bien privé et la sauvegarde d'un patrimoine agricole et économique.

Le groupe La République en Marche a toujours été favorable à cette proposition de loi. Après quelques aménagements, nous l'avons votée à l'unanimité l'année dernière. C'est aussi avec l'aide de notre groupe au Sénat que le texte a pu être examiné si rapidement en mars dernier. Mon seul regret est que le texte n'ait pas été adopté conforme par nos collègues sénateurs, qui ont ajouté un article. L'urgence se fait grande et les déclarations d'intention d'aliéner d'exploitations conchylicoles sont en forte hausse. Le nouvel article sur la saliculture est intéressant et légitime, mais était-ce le bon texte pour l'introduire ? J'en profite néanmoins pour saluer le travail de mes collègues Stéphane Buchou, Sandrine Josso et Yannick Haury mobilisés en faveur de la saliculture depuis le début du mandat.

Nous prendrons nos responsabilités. La procédure d'examen simplifié nous permettra de conduire nos travaux de manière rapide et efficace le 9 mai prochain. Pour l'heure, c'est à notre commission que je souhaite exprimer, au nom de mon groupe, tout notre soutien à ce texte.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Nous voici à nouveau réunis pour l'examen de la proposition de loi de notre collègue Jimmy Pahun sur la préservation de l'agriculture littorale, laquelle est essentielle à la vie socio-économique de nos territoires. L'agriculture est un gestionnaire efficace de l'espace, car elle contribue à contenir l'urbanisation et à préserver nos paysages. Elle joue également un rôle économique important par sa production, les emplois qu'elle procure, et indirectement, en approvisionnant en produits du terroir.

Inscrit dans la niche parlementaire du groupe Modem et apparentés le 29 novembre 2018, le parcours de cette proposition de loi a été rappelé par son auteur.

Le Sénat a procédé à deux modifications.

Il a ajouté un article permettant aux activités salicoles de bénéficier de l'extension du droit de préemption des SAFER dans les communes littorales, en les reconnaissant comme activité agricole. Cet article additionnel permet, en outre, de faire bénéficier aux exploitants saliculteurs de plusieurs dispositifs agricoles.

La proposition de loi ne vise que la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale, principalement par le mécanisme du droit de préemption des SAFER. Le Sénat a donc souhaité faire apparaître la thématique foncière dans l'intitulé de la proposition de loi.

Les modifications effectuées par le Sénat sont tout à fait bienvenues et permettent de clarifier la situation juridique des exploitants saliculteurs.

Ainsi, trois articles sur quatre ont été adoptés conformes, et le dernier article sur la saliculture, ajouté par le Sénat, est lui aussi très consensuel.

Je souhaite que nous retrouvions, pour cette nouvelle lecture, l'unanimité qui nous avait rassemblés en première lecture. Il en va de l'avenir de la profession conchylicole et de la préservation des activités agricoles dans des zones extrêmement fragiles comme le littoral, victime de fortes pressions touristiques, démographiques et foncières.

Je rappelle que la réglementation actuellement en vigueur, relative au droit de préemption des SAFER, n'apparaît pas suffisante pour atteindre cet objectif. Les SAFER ne peuvent intervenir qu'en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers ayant eu un usage agricole au cours des cinq années précédant l'aliénation. Dans la pratique, on constate que des exploitants attendent bien souvent l'expiration du délai de cinq ans afin de revendre leurs biens aux plus offrants, malgré les efforts des communes et des SAFER, que je salue pour leur engagement quotidien. Il semble donc important de modifier le cadre législatif en vigueur.

Mes chers collègues, je pense que nous partageons tous ici un attachement profond au maintien des exploitations agricoles. Ces activités sont en effet partie intégrante de nos territoires et de leur identité. Nous le savons toutes et tous, il n'est pas de protection environnementale sans acteurs forts de la filière agricole. Le rôle que joue la filière conchylicole pour la protection des milieux aquatiques est fondamental.

Mon groupe souhaite, grâce à cette proposition de loi, préserver ces économies locales qui valorisent nos paysages, respectent l'environnement et façonnent la spécificité de chaque espace.

M. Dominique Potier. Monsieur Pahun, je tiens à vous dire combien nous sommes fiers du travail que vous avez réalisé. Vous aviez sollicité mes conseils ainsi que ceux de mes collègues Anne-Laurence Petel et Jean-Bernard

Sempastous, et nous avons été prudents en estimant que le projet de loi foncier, qui aurait pu contenir ces dispositions, n'était pas attendu à court terme. Nous avons raison. Il est heureux que vous ayez été pragmatique, précis et concret. Vous venez d'affirmer à nouveau votre humilité, ce n'est pas la solution magique, mais c'est une part de la solution au problème que vous avez parfaitement identifié et que vous réglez sans attendre une loi foncière, et c'est tant mieux.

En ouvrant ce chantier, vous éclairez les enjeux de la future loi foncière : se battre contre les logiques spéculatives qui détournent la terre de sa fonction nourricière et de son rôle dans la conservation de la biodiversité terrestre ou marine, et qui nous privent de ressources alimentaires précieuses et des valeurs ajoutées afférentes à ces activités. Il s'agit de choisir entre le court terme et l'économie au long cours, celle des ressources. Notre pays doit rester un pays producteur de biens alimentaires à forte valeur ajoutée. C'est une loi concrète pour des espaces précis, les littoraux, mais sa philosophie ouvre un chantier beaucoup plus vaste pour lequel nous nous battons.

J'échangeais à l'instant avec un ancien président de cette commission sur les perspectives de ce projet de loi annoncé par le Président de la République, et que le ministre de l'agriculture prépare pour l'année 2020. J'appelle solennellement l'attention de la commission des affaires économiques sur un enjeu que cette proposition de loi a dévoilé : lorsque nous annonçons un projet afin de lutter contre la spéculation, dans quelque domaine que ce soit, cela provoque immédiatement une accélération de cette spéculation. Vous avez, Monsieur le rapporteur, observé l'envolée des prix et l'existence de pratiques contournant la future régulation prévue dans cette proposition de loi. Ce texte est bienvenu bien qu'imparfait : le débat sur la montagne n'est pas réglé et a laissé une certaine amertume, le travail pourra être repris dans la loi foncière. Il y a des questions de délais : nous étions favorables à trente ans, la loi retient vingt ans.

Mais même imparfaite, cette proposition de loi a entraîné une accélération de la spéculation. Il y a une importante leçon à en tirer, j'ai alerté le ministre de l'agriculture à ce sujet, je le ferai solennellement dans l'hémicycle. Prévoir une loi foncière de la portée que nous envisageons impose de prendre du temps, d'écouter toutes les parties prenantes. Nous délibérons pour un demi-siècle, comme l'ont fait Messieurs Tanguy-Prigent et Pisani après la guerre pour créer le cycle de prospérité que nous avons connu dans l'agriculture. Il faut donc prendre son temps, mais sans être naïfs. Lorsque nous décidons de créer une nouvelle armature de régulation, il faut empêcher les désordres à court terme : dans l'agriculture et pour les sols, ils sont irréversibles.

Merci encore de ce travail, nous sommes très fiers de l'unanimité qui se dégage, et nous sommes surtout très fiers de nos conchyliculteurs qui vont trouver un outil de travail à la mesure de leurs ambitions et de leurs mérites.

Mme Sandrine Josso. Au nom de mes collègues Stéphane Buchou et Yannick Haury, je me félicite que les saliculteurs obtiennent le statut

d'agriculteurs au cours de cette législature grâce à une correction du code rural et de la pêche maritime. Nous avons travaillé depuis le début de notre mandat sur ce dossier, et nous sommes ravis de contribuer au développement de cette filière.

M. Jimmy Pahun, rapporteur. Je vous remercie tous pour l'unanimité qui se dégage autour de cette proposition de loi. Puisque nous avons décidé de la voter en procédure simplifiée, je resterai bref !

II. EXAMEN DES ARTICLES

Le Sénat a amendé le titre de la proposition de loi, à l'initiative du rapporteur, pour préciser que le texte vise uniquement la protection **foncière** des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale. Cette précision est opportune.

Le présent rapport ne revient pas sur les trois articles, adoptés conformes au Sénat qui, tout en présentant des garanties au regard du droit de propriété, permettent aux SAFER, dans les communes littorales, de préempter des biens ayant servi à l'exercice d'une activité agricole dans les vingt années précédant leur aliénation. Ces dispositions garantiront une meilleure protection du bord de mer, espace rare et convoité, contre la spéculation foncière.

Article 5

(art. L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime)

Reconnaissance de l'activité d'exploitation de marais salants comme une activité agricole

Le Sénat a souhaité acter la reconnaissance des activités d'exploitation de marais salants comme des activités agricoles. L'objectif est de sécuriser l'exercice du droit de préemption des SAFER et de préserver davantage les activités salicoles en zone littorale.

1. L'état du droit

Les activités d'exploitation de marais salants contribuent au **maintien de notre patrimoine** et à la **préservation de l'environnement**. Elles participent également au **développement économique** de nos territoires. Le sel marin est produit en **Méditerranée** (salin de Gruissan [Aude], salin de La Palme [Aude], salin d'Aigues-Mortes [Gard], salin de Giraud [Bouches du Rhône]) et sur le **littoral atlantique** (golfe du Morbihan, presqu'île de Guérande [Loire-Atlantique], baie de Bourgneuf [Loire-Atlantique et Vendée], île de Noirmoutier [Vendée], île de Ré [Charente-Maritime], île d'Oléron [Charente-Maritime]). Il s'agit, avec l'extraction de sel minier à partir de gisements souterrains, de l'une des deux techniques existantes pour produire le sel.

LES LIEUX DE PRODUCTION DE SEL EN FRANCE



Source : Comité des salines de France

L'ensemble des exploitants de marais salants, ainsi que les salariés des structures d'élaboration, de conditionnement et de commercialisation représentent 1 500 emplois, dont **1 200 emplois directs**. Le chiffre d'affaires de la filière de production française est estimé à **65 millions d'euros**, dont près de 20 % est réalisé à l'export ⁽¹⁾.

a. Les activités d'exploitation des marais salants, ne sont, aujourd'hui, pas pleinement considérées comme des activités agricoles.

Au titre de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, sont réputées agricoles des activités qui le sont par nature (maîtrise et exploitation d'un cycle biologique animal ou végétal), **par rattachement** (prolongement de l'activité de production ou ayant pour support l'exploitation) ou encore **par détermination de la loi** (comme, par exemple, les centres équestres). L'activité salicole qui n'est ni une production végétale, ni animale ne peut être considérée comme une activité agricole, au sens de cet article.

Cependant, les saliculteurs sont assimilés à des agriculteurs à plusieurs titres. Ainsi, par exemple :

- le **statut des baux ruraux et du fermage** s'applique à l'activité salicole ;
- l'activité d'exploitation de marais salants ouvre droit à l'**affiliation au régime de protection sociale des non-salariés et des salariés des professions**

(1) Chiffres communiqués à votre rapporteur par le Comité des salines de France.

agricoles. Les établissements de saliculture entrent en effet dans la catégorie des « établissements assimilés » aux établissements de conchyliculture et de pisciculture (articles L. 722-1 et L. 722-20 du code rural et de la pêche) ;

– les exploitants de marais salants sont soumis à l'**impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfiques agricoles** (article 63 du code général des impôts), comme le précisent les commentaires de la législation fiscale publiés par la direction générale des finances publiques (DGFIP)⁽¹⁾. Les profits retirés de l'exploitation de marais salants sont imposés dans la catégorie des bénéfiques agricoles, même si l'exploitant utilise un outillage mécanique, dès lors qu'il se borne à recueillir sur ses terres le sel déposé par l'eau de mer et à faire subir au produit recueilli la préparation nécessaire pour le rendre propre à la consommation sans se livrer à aucune transformation (Conseil d'État, arrêt du 17 mai 1929). En revanche, l'exploitation industrielle, la transformation ou le conditionnement des produits récoltés entraîne l'imposition des profits retirés de cette activité dans la catégorie des bénéfiques industriels et commerciaux.

b. Ce statut ambivalent est source d'insécurité juridique pour les SAFER et, plus généralement, pour l'ensemble des saliculteurs.

L'ambivalence du statut de la saliculture pèse sur l'action des SAFER et, plus spécifiquement, sur l'exercice de leur droit de préemption. La saliculture n'étant pas considérée comme une activité agricole, ni les marais salants, ni les bâtiments affectés à la production du sel issu des marais salants ne sont pleinement considérés comme des biens à usage agricole soumis au droit de préemption des SAFER.

Le champ des biens soumis au droit de préemption des SAFER

Ce champ est défini à l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime. Sont principalement soumis au droit de préemption des SAFER :

- **les terrains** à usage agricole, c'est-à-dire ceux qui, au jour de leur aliénation, sont le support d'une activité agricole, ainsi que, sous certaines conditions, les terrains nus à vocation agricole ;
- **les bâtiments** à usage agricole, les bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole et les bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq⁽¹⁾ années précédant l'aliénation.

⁽¹⁾ au cours des vingt années précédant l'aliénation, en cas d'adoption de la proposition de loi.

Cette ambivalence est, par ailleurs, incomprise par les saliculteurs pour qui l'exploitation de marais salants, en raison de son lien à la nature, à l'environnement et à la biodiversité, devrait être pleinement considérée comme une activité agricole.

(1) BOI-BA-CHAMP-10-10-20-20180704

c. Les tentatives pour reconnaître le caractère agricole de la saliculture n'ont, pour l'instant, pas abouti

Des amendements ont récemment été déposés au projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ⁽¹⁾. **Ces amendements n'ont pu être examinés, car ils constituaient des cavaliers législatifs.**

Le Gouvernement a indiqué, à plusieurs reprises, ne pas s'opposer à la reconnaissance de l'exploitation des marais salants comme activité agricole. Ainsi, M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, indiquait devant la commission des affaires économiques le 20 avril 2018 être « favorable à la reconnaissance de la production de sel issu des marais salants comme activité agricole, ce qui permettra de sécuriser la situation des acteurs du secteur » ⁽²⁾.

2. L'article 5 de la proposition de loi

L'article 5 de la proposition de loi a été introduit en commission, à l'initiative de M. Daniel Gremillet, rapporteur du présent texte au Sénat. Sa rédaction a été légèrement modifiée, en séance, par un amendement du Gouvernement. Il étend le champ des activités considérées comme agricoles défini à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime. Il prévoit ainsi que les activités d'exploitation de marais salants sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent.

L'objet principal de cet article est d'étendre le droit de préemption des SAFER aux marais salants et aux bâtiments salicoles. La reconnaissance de la saliculture comme activité agricole entraînerait la requalification des bâtiments salicoles et des marais salants en biens immobiliers à usage agricole et les ferait entrer pleinement dans le champ du droit de préemption des SAFER. Il convient de noter que les marais salants seraient bien soumis au droit de préemption des SAFER puisqu'ils ne constituent pas une des exceptions à ce droit de préemption. Ils ne sont, en effet, pas considérés comme des terrains destinés à « l'extraction » de substances minérales au sens du *a* du 5° de l'article L.143-4 du code rural et de la pêche maritime.

L'effet de la reconnaissance de l'exploitation des marais salants comme une activité agricole serait, par ailleurs, plus large :

– les bâtiments affectés à la production et aux opérations de première mise sur le marché du sel issu des marais salants **seraient exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties** (article 1382 du code général des impôts). À noter que les terrains occupés par les marais salants bénéficient déjà d'un régime favorable pour leur imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;

(1) Devenu la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible.

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-eco/17-18/c1718073.asp#P5_57

– l'**activité salicole des coopératives** serait juridiquement sécurisée ;

– les producteurs de sel pourraient être reconnus par l'autorité administrative comme relevant d'une **organisation de producteurs (OP)**, et ce bien que le sel ne relève pas du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles. L'article L.552-1 du code rural et de la pêche maritime permet en effet la reconnaissance d'OP dans un secteur ne relevant pas de ce règlement si ce dernier présente un caractère agricole.

Cette reconnaissance comme activité agricole n'aurait néanmoins **pas de conséquence en matière d'accès aux aides européennes**. Le sel n'étant pas un produit couvert par l'annexe I au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les saliculteurs, alors même qu'ils seraient reconnus comme agriculteurs en droit national, ne pourraient toujours pas bénéficier des aides cofinancées par l'Union européenne, dès lors qu'elles sont réservées aux agriculteurs. En revanche, les saliculteurs continueront à pouvoir bénéficier des aides ouvertes à d'autres types de bénéficiaires (aides à la formation par exemple) dès lors que le programme de développement rural de la région concernée le prévoit.

La reconnaissance de la saliculture comme activité agricole n'entraînerait pas automatiquement la possibilité pour les saliculteurs de bénéficier du régime des calamités agricoles. Les calamités agricoles sont financées par le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), dont les ressources sont constituées, conformément à l'article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime, de contributions versées par les professionnels sur leurs conventions d'assurances et par une subvention de l'État. Les sommes provenant de ressources de l'État constituent des aides d'État, au sens de l'article 107 TFUE. Le sel n'étant pas couvert par l'annexe 1 du TFUE qui définit les produits agricoles, les saliculteurs sont exclus, à ce jour, du bénéfice de ces dispositions qui s'appuient sur un régime d'aide d'État relevant des lignes directrices agricoles. S'il était décidé de faire bénéficier les saliculteurs du régime des calamités agricoles, il faudrait d'une part, s'appuyer sur un régime d'aide d'État adéquat et d'autre part, vérifier que les saliculteurs souscrivent bien des contrats d'assurance et que les assureurs prélèvent la taxe additionnelle destinée à financer le FNGRA sur ces contrats.

3. La position de votre commission

Votre rapporteur se félicite de l'introduction de cet article qui va dans le sens d'une plus grande préservation de l'agriculture en zone littorale. **Les saliculteurs y sont, en effet, confrontés aux mêmes pressions touristiques, démographiques et foncières que les autres agriculteurs.**

Il paraît pertinent que le droit de préemption des SAFER puisse s'appliquer dans les mêmes conditions sur les marais salants ou sur les bâtiments

salicoles, que sur les autres terrains ou bâtiments agricoles. Comme l'a indiqué le Conservatoire du littoral à votre rapporteur, il n'est d'ailleurs pas rare que certains biens anciennement affectés à une exploitation salicole soient ensuite transformés et utilisés pour une exploitation ostréicole ou piscicole.

Cet article facilitera la reprise des exploitations existantes par de jeunes saliculteurs, permettra de générer un certain nombre d'emplois directs et indirects et contribuera à maintenir les potentiels de production régionaux. Votre commission l'a adopté à l'unanimité.

*

* *

*La commission **adopte** à l'unanimité l'article 5, **sans modification**.*

*Puis elle **adopte** à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi, **sans modification**.*