

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Examen, pour avis, de l'article 1^{er} de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires (n° 3853) (*M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis*) 2
- Informations relatives à la Commission..... 20

Mardi 11 mai 2021

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Laurence
Maillart-Méhaignerie,
*Présidente***



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, pour avis, l'article 1^{er} de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires (n° 3853) (*M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis*).

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Nous abordons l'examen pour avis de l'article 1^{er} de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, qui sera examinée demain matin au fond par la commission des affaires économiques.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Nous le savons tous pour avoir travaillé sur ces problématiques depuis 2017, la préservation de notre foncier agricole est un enjeu de politique publique primordial pour la pérennité de notre modèle agricole, la préservation de l'environnement et la vitalité des territoires et des emplois ruraux.

Souveraineté alimentaire, agroécologie, aménagement du territoire – notamment rural –, emplois : cette proposition de loi tant attendue relève des défis majeurs pour notre nation.

Nous devons faire face à la raréfaction du foncier disponible, entravant l'installation de jeunes agriculteurs et aboutissant à un monopole de grandes exploitations. Nous devons également lutter contre le développement de monocultures et la simplification des itinéraires culturaux, qui contribuent à appauvrir les sols et à déstabiliser la biodiversité. Nous devons réguler la standardisation des productions qui conduit à la disparition de productions locales et du métier d'agriculteur. Enfin, nous devons préserver et maximiser la diversité de notre production agricole, qui est l'une des conditions essentielles de l'indépendance alimentaire de la France.

L'état des lieux révèle un foncier agricole sous haute tension : chaque année, environ 25 000 chefs d'exploitation agricole quittent leur profession, cédant en moyenne 55 hectares. L'imperméabilisation des sols se poursuit à un rythme avancé et la compétition autour des usages du foncier fait croître la pression sur les surfaces agricoles : les prix des terres ont augmenté de 35 % en dix ans. Cette hausse pèse sur les repreneurs ; pour les nouveaux exploitants, il devient de plus en plus difficile, voire impossible, de s'installer.

Le départ en retraite du tiers des exploitants agricoles d'ici à 2023 induit un risque d'abandon des terres agricoles et va entraîner un volume élevé de transactions sur le marché du foncier rural, alors qu'il n'existe pas de contrôle global efficient. Certes, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) jouent un rôle majeur dans le contrôle du foncier agricole, grâce à leur droit de préemption. Mais la progression des formes sociétaires d'exploitation fait obstacle à leur contrôle.

La forme sociétaire n'est pas condamnable en soi, et ce n'est pas du tout l'objectif de cette proposition de loi. Plus de 60 % des terres agricoles françaises sont exploitées sous cette forme juridique. La constitution de sociétés présente des avantages : elle permet de regrouper des moyens et des compétences, de distinguer les patrimoines personnel et professionnel et de bénéficier d'avantages fiscaux.

Cependant, ces formes sociétaires d'exploitation permettent d'échapper aux instruments classiques de régulation, qui ont été bâtis en référence au modèle de l'exploitation familiale détenue par des personnes physiques.

Concrètement, en l'absence formelle d'installation, d'agrandissement ou de réunion d'exploitations, le contrôle des structures n'est plus applicable. À moins que la cession ne porte sur la totalité des parts d'une société mise en vente, les SAFER se trouvent privées de tout moyen de négociation ou d'intervention. Sans régulation, le démantèlement d'exploitation se fait de manière sauvage, en l'absence de toute vision globale autre que pécuniaire.

Il faut donc, par la loi, prévoir une adaptation rapide du droit aux évolutions des marchés fonciers, en rénovant les outils existants pour lutter contre la concentration des exploitations.

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à créer une procédure de régulation des transmissions de parts sociales qui permettent de prendre le contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole, lorsque ces transmissions ne portent pas sur la totalité des parts. Cette mesure permettrait enfin de réguler la zone grise dont je faisais état.

Les outils de régulation existants ont pour mission de contrôler qui achète et qui exploite les terres agricoles et, si besoin, d'orienter cette ressource vers des projets sélectionnés en fonction des objectifs de la réglementation. Ils font partie intégrante de notre stratégie de sauvegarde de la souveraineté agricole, de notre transition agroécologique et de notre aménagement du territoire rural. Défini par l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime, le contrôle des structures des exploitations agricoles s'applique à la mise en valeur des terres agricoles ou des ateliers de production hors-sol au sein d'une exploitation agricole. Son objectif principal est de favoriser l'installation d'agriculteurs par une gestion « macro » et non « micro » prenant en considération l'ensemble des facteurs exposés dans mon rapport. C'est ainsi que nous assurerons la revitalisation de nos campagnes.

Afin que ce système soit véritablement efficace, l'architecture proposée combine autorisation et sanction, pour plus de transparence, grâce à une alliance efficace entre l'autorité préfectorale et les SAFER. Il s'agit d'être vigilant pour réguler les prises de contrôle au-delà d'un seuil d'agrandissement excessif, et d'appliquer des sanctions en cas de manquement afin d'assurer une bonne articulation entre le régime existant de contrôle des structures et le nouveau dispositif.

À la lumière de ces constats, je me suis penché sur les différents dispositifs législatifs à même d'apporter une réponse rapide et efficace, en adéquation avec nos particularités agricoles territoriales. Je proposerai à la commission d'émettre un avis favorable sur l'article 1^{er} de cette proposition de loi.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur de la commission des affaires économiques. Je vous remercie de vous être saisi de cette proposition de loi, dont je suis l'auteur, afin de formuler un avis fondé sur vos compétences, et de me donner la possibilité de m'exprimer devant vous.

J'ai élaboré ce texte à la suite d'une large concertation avec la profession agricole et les praticiens du droit rural. Nous avons demandé la saisine du Conseil d'État pour sécuriser son dispositif ; c'est l'objet des amendements dont nous discuterons aujourd'hui et demain.

Ces consultations sont importantes en raison des attentes du monde agricole et de la sensibilité du sujet du foncier, qui appellerait une réforme de grande envergure. Comme son nom l'indique, la proposition de loi répond à une urgence identifiée dans le rapport de la

mission d'information sur le foncier agricole – commune à la commission des affaires économiques et à la commission du développement durable – et réitérée plus solennellement l'été dernier par le référé de la Cour des comptes sur les leviers de la politique foncière agricole. La Cour des comptes recommandait la mise en place d'une véritable politique afin de mieux maîtriser et réguler l'évolution du foncier agricole.

L'importance des enjeux ne s'accommode plus du statu quo. D'ici à dix ans, 37 % des chefs d'exploitation seront en âge de partir à la retraite, et à ces départs doivent répondre des installations de jeunes agriculteurs, et non une concentration excessive. Les outils de régulation et de contrôle des structures des SAFER sont souvent impuissants face aux opérations permettant d'exploiter ou de devenir propriétaire d'une terre agricole par le truchement d'une participation directe ou indirecte dans une société.

Je propose un troisième outil de régulation, au service de deux objectifs : lutter contre la concentration excessive des exploitations et l'accaparement des terres agricoles en contrôlant les cessions de titres sociaux portant sur les sociétés, mais uniquement si l'opération confère au cessionnaire le contrôle de ladite société ; et agir pour l'installation et la consolidation des exploitations existantes grâce à un mécanisme d'incitation à vendre ou à donner à bail rural à long terme une surface compensatoire au profit d'un agriculteur.

Le seuil de déclenchement de ce dispositif sera fixé localement, en prévoyant des équivalences selon les types de culture, comme c'est le cas dans les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA). Il n'est pas question de considérer un hectare de vigne comme un hectare de plaine céréalière, sans appliquer un coefficient d'équivalence.

Si la décision d'autorisation est entre les mains de l'État, le préfet prendra en compte les usages des territoires, grâce à l'avis des comités techniques des SAFER.

M. Jean-Marc Zulesi (LaREM). Chers collègues, permettez-moi d'excuser notre collègue Adrien Morenas, retenu en Avignon pour l'hommage à Éric Masson.

La préservation du foncier agricole est un enjeu majeur pour la pérennité de notre modèle agricole, mais aussi pour la préservation de l'environnement et la vitalité des territoires. Le foncier agricole est aujourd'hui sous tension. Chaque année, environ 25 000 chefs d'exploitation agricole quittent leur profession. En même temps, l'imperméabilisation des terres se poursuit à un rythme avancé : 55 000 hectares de terres sont artificialisés chaque année, ce qui représente la superficie du département de la Loire-Atlantique tous les dix ans. La compétition autour des usages du foncier augmente la pression sur les surfaces agricoles et les prix des terres, qui ont progressé de 35 % en dix ans.

Le départ en retraite du tiers des exploitants agricoles d'ici à 2023 fait courir le risque d'un abandon des terres agricoles et d'une multiplication des transactions non maîtrisées sur le marché du foncier rural. Les SAFER jouent un rôle majeur de contrôle du foncier agricole, grâce à leur droit de préemption. Cependant, l'exercice de leur mission est aujourd'hui contourné par la progression des formes sociétaires d'exploitation, des mouvements de capitaux intersociétaires et des holdings souvent opaques.

Ce détournement du droit n'est pas acceptable ; il nous oblige à agir pour un meilleur contrôle du foncier agricole et des procédures plus transparentes, pour soutenir l'installation des agriculteurs et le renouvellement des générations.

Ces défis sont considérables, et le texte que nous examinons apporte des réponses concrètes. Cette proposition de loi est l'aboutissement du travail remarquable mené par notre collègue Jean-Bernard Sempastous, fruit de la mission d'information constituée à l'Assemblée nationale le 8 février 2018, et auquel a contribué notre rapporteur pour avis, dont je salue l'expertise.

Les six articles de cette proposition permettront d'adapter le droit aux évolutions des marchés fonciers grâce à la rénovation des outils existants pour lutter contre la concentration des exploitations et veiller au respect des prix du marché foncier local. Les députés du groupe La République en Marche la soutiendront.

M. Jean-Marie Sermier (LR). Je tiens à saluer le travail de notre rapporteur pour avis, dont les propos ont été extrêmement clairs et précis, et l'action de Jean-Bernard Sempastous qui a pris ce problème à bras-le-corps. Il a réussi, grâce à son acharnement et à son travail avec l'ensemble des acteurs, à élaborer un texte qui convient à beaucoup.

Le foncier est un bien rare, fini, dont la surface diminue chaque année par l'effet de l'artificialisation des sols. Quant au nombre des agriculteurs, il se réduit de manière drastique depuis des décennies, et cette évolution va se poursuivre dans les années à venir compte tenu de la pyramide des âges. La taille des exploitations s'est donc naturellement accrue. Nous ne sommes pas par principe opposés à un agrandissement des exploitations. Grâce au matériel, on peut être plus efficace, et les parcelles doivent donc être un peu plus grandes.

Je tiens également à saluer l'action remarquable de la profession agricole : peu de professions sont capables de cogérer un bien qui leur permet de travailler, et avec les SAFER, beaucoup a déjà été fait. Il n'est jamais simple, pour des professionnels, de choisir qui va bénéficier de quelques arpents de terre. La demande est parfois forte, et peu sont servis. Nous entendons toujours dans nos permanences les plaintes de ceux qui n'ont pas été satisfaits, mais jamais ceux qui ont bénéficié des services des SAFER.

Ce texte respecte la propriété foncière, dont les représentants ont été auditionnés. Il est important à nos yeux d'être attentif à cet acquis de la Révolution. Il respecte également l'agriculture familiale, tout en soulignant l'importance de structures telles que les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) et les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), qui permettent de s'associer pour être plus efficace. Il faut toujours être attentif, lorsque l'on met en exergue une exploitation de quelques centaines d'hectares ou de milliers de têtes de bovins, au nombre d'agriculteurs qui y travaillent. Nous avons besoin des agriculteurs, qui produisent une alimentation de grande qualité, notamment au sein des appellations d'origine contrôlée, et qui protègent nos paysages et notre environnement. Un hectare de maïs, c'est aussi un puits à carbone, puisque le maïs se construit à partir du carbone.

Cette proposition est un bon texte, que nous voterons avec plaisir, tout en soulignant que le véritable obstacle à l'installation reste la capacité des agriculteurs à dégager un revenu suffisant et que nous sommes malheureusement loin de l'avoir levé.

M. Patrick Loiseau (Dem). Chers collègues, je vous remercie pour les mesures contenues dans cette proposition de loi. Les terres agricoles doivent être préservées. Premières victimes de l'artificialisation des sols, elles sont aussi la clé de nombreux investissements et projets agricoles. C'est une ressource rare, non reproductible, et garante de la souveraineté alimentaire de notre pays.

La préservation de l'agriculture, des agriculteurs et des territoires est indispensable. Le développement de la monoculture et la simplification des itinéraires cultureux contribuent à appauvrir les sols et à déstabiliser la biodiversité. Il faut adopter une gestion responsable et des modes d'exploitation durables, alliant les problématiques économiques, sociales et environnementales, la forme et la taille d'une exploitation agricole influant directement sur la qualité du sol. Les échanges de terres par transactions de parts sociales ne cessent d'augmenter, souvent en contournant les autorités de contrôle. Pour y remédier, la réforme de 2014 a rendu obligatoire la déclaration des cessions de parts, mais les SAFER ne peuvent utiliser leur droit de préemption que pour les cessions totales ; il est donc facile de détourner le mécanisme en procédant à des cessions partielles, en plusieurs étapes.

Votre proposition de loi encadre ces transactions pour éviter les agrandissements excessifs. Le modèle traditionnel de l'exploitation familiale s'efface au profit de formes sociétaires plus opaques, et les SAFER assistent impuissantes à l'accaparement des terres par un nombre de plus en plus restreint de grandes firmes.

Les SAFER n'ayant qu'un rôle consultatif, un tout autre système est envisagé : l'agrément préalable par le préfet. Les demandes pourront être acceptées si elles ne portent pas une atteinte caractérisée à l'installation des cultures et à la vitalité du territoire. En clair, c'est la situation locale qui sera privilégiée. Les chambres d'agriculture et la Fédération nationale des SAFER ont apporté leur soutien à ce dispositif. Vous prévoyez de confier aux SAFER l'instruction des demandes d'autorisation des mouvements de parts, tout en laissant le préfet seul décisionnaire final. Le groupe MoDem et Démocrates apparentés soutient cette proposition de loi, en souhaitant qu'elle prenne en considération la protection de la biodiversité et de l'environnement.

M. Dominique Potier (Soc). Au nom du groupe Socialistes et apparentés, je suis heureux de m'exprimer pour rétablir quelques vérités, à contre-courant des interventions précédentes, afin peut-être de dessiller les yeux des collègues de la commission du développement durable sur le foncier agricole.

Ce sujet n'est pas nouveau, et il a connu une évolution singulière dans notre pays après la deuxième guerre mondiale, grâce à des personnalités telles que François Tanguy-Prigent et Edgar Pisani, qui restent des maîtres. Je me demande toujours si nous aurions le courage politique de faire les réformes qu'ils ont engagées après-guerre pour la prospérité de notre agriculture. Je n'en suis pas sûr, et cette proposition de loi ne me prouve pas le contraire.

Le foncier agricole est pour nous un long combat. Nous l'avons repris en 2013, après les premiers signalements témoignant qu'une dérive libérale s'était emparée de notre pays. Nous avons documenté ce sujet et présenté plusieurs propositions de loi qui se sont toutes heurtées aux limites posées par la protection de la propriété privée et de la liberté d'entreprendre, reconnues par la Constitution. Nous n'avons cessé de chercher des solutions au phénomène d'accaparement, qui se traduit systématiquement par un appauvrissement social, économique et écologique. L'enrichissement de quelques-uns entraîne l'appauvrissement de tous les autres, dans une planète aux ressources limitées. C'est un sujet local, européen et mondial, puisque l'accaparement des terres s'opère à cette échelle, et c'est une cause de misère supérieure à celle qu'engendrent les guerres, comme l'a établi la FAO, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Localement, cette dérive libérale constatée depuis une dizaine d'années prend deux voies : le travail délégué intégral et le phénomène sociétaire. Depuis 2012, je n'ai eu de cesse de chercher des solutions avec toutes les parties prenantes et les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. En 2018, j'ai conduit une mission d'information commune sur le foncier agricole avec Anne-Laurence Petel, sous la présidence de Jean-Bernard Sempastous. Depuis que cette mission a rendu ses conclusions, nous n'avons cessé de demander au Gouvernement le dépôt d'un projet de loi foncière.

Le premier échec qui nous réunit, c'est qu'il n'y a pas eu de loi foncière à la hauteur des enjeux capitaux liés à l'urgence d'un renouvellement des générations. Le Gouvernement est resté silencieux pendant quatre ans. Dans la dernière ligne droite, alors que nous étions convenus avec le ministre M. Julien Denormandie de voter une proposition minimale pour poser un garrot sur les dérives que nous avons signalées, un texte est né autour d'un parti, d'une personne, et d'organisations qui se sont unies pour avancer cette solution.

Pour porter ce combat depuis près de dix ans, je vous avoue que c'est une blessure sur le plan personnel. Je m'exprimerai en commission des affaires économiques et je soumettrai des contre-propositions précises pour combler les lacunes de cette proposition de loi. Elle prévoit des aménagements positifs en apparence, mais je crains que le remède ne soit pire que le mal dénoncé. J'aurai l'occasion de revenir sur la philosophie de cette proposition de loi qui porte sur un sujet très technique, mais qui concerne très directement la vie des paysans, la vie de notre pays et la vie de la planète entière.

M. Paul-André Colombani (LT). Je salue à mon tour la qualité du travail et l'effort de concertation de Jean-Bernard Sempastous.

Dans les dix prochaines années, la moitié des agriculteurs devrait partir à la retraite. Un impératif se fait donc de plus en plus pressant : assurer la transmission des exploitations et le renouvellement des générations. Afin d'y parvenir, deux problèmes doivent être traités en priorité : garantir un revenu décent aux agriculteurs, à la hauteur des efforts consentis, et limiter les coûts d'installation de plus en plus élevés, notamment en raison de l'évolution du prix des terres.

Cette proposition de loi entend se pencher sur ce second volet. Reconnaissons-le d'emblée, ce texte n'est pas la grande proposition de loi sur le foncier agricole promise depuis le début du quinquennat. Elle contient des mesures d'urgence, nécessaires pour réguler le marché sociétaire d'accès au foncier agricole, mais laisse de côté des problèmes essentiels tels que les droits de mutation ou le recours croissant au travail à façon.

Par ailleurs, ce texte aura un impact limité dans certains territoires, en particulier en Corse, où le marché sociétaire est résiduel. Le problème y est plutôt le démembrement de propriétés et les baux de complaisance qui permettent de contourner le droit de préemption des SAFER.

Sur le fond, je partage la volonté de mieux contrôler les cessions de titres sociaux portant sur des sociétés détenant ou exploitant des terres agricoles. Un nombre croissant de structures recourent à la forme sociale et échappent aux règles de régulation du foncier agricole. Ces dernières, bâties sur le modèle d'exploitation familiale détenue par des sociétés physiques, ne permettent plus aux SAFER et aux instruments de contrôle des structures des exploitations agricoles d'intervenir pour limiter l'accaparement.

La création d'un troisième mécanisme permettant de soumettre à autorisation administrative les cessions de titres sociaux sur les sociétés détenant ou exploitant des terres agricoles pourrait corriger ces failles. Cependant, selon la rédaction de l'article 1^{er}, seules les structures dépassant le seuil d'agrandissement excessif seront soumises à ce mécanisme. Le groupe Libertés et Territoires attend des garanties pour éviter qu'un nombre important de structures échappent au contrôle. Nous craignons également que ce texte pérennise la rupture d'égalité entre les exploitations agricoles sociétaires et les exploitations traditionnelles, pour lesquelles le seuil de contrôle des structures est bien plus bas.

Enfin, vous prévoyez d'exempter l'ensemble des donations de ces nouvelles obligations. Comment garantir que cette disposition ne favorisera pas des contournements, comme ce fut le cas lorsque toutes les donations de terres sortaient du champ de préemption des SAFER ?

Cette proposition de loi est un premier pas pour la sauvegarde du modèle français d'agriculture familiale. Il faudra aller plus loin pour lutter vraiment contre l'agrandissement des exploitations, la diminution du nombre d'agriculteurs et l'arrivée d'investisseurs financiers.

M. Loïc Prud'homme (FI). La question du foncier agricole soulève des enjeux énormes, notamment du fait des structures sociétaires. Si les transactions les concernant sont faibles en nombre, elles représentent 616 000 hectares de surface agricole utile (SAU), soit 60 % du total des transactions.

Si nous pouvons être d'accord avec l'exposé des motifs de la proposition de loi, nous avons de nombreux désaccords sur les solutions proposées. Certaines dispositions nous semblent en effet faire obstacle à une partie des intentions affichées dans l'exposé des motifs.

Vous introduisez la notion de seuil d'agrandissement excessif au lieu de préserver le seuil de déclenchement existant, qui est la référence pour les transactions de foncier agricole et permet un réel contrôle des structures.

Un autre point très important concerne ces mesures que vous appelez compensatoires et que je qualifie, pour ma part, de dérogatoires, lorsque vous conditionnez la possibilité d'agrandissement au fait d'aider de nouveaux agriculteurs à s'installer. Je pense que s'opère là une confusion au moins dommageable, sinon grave, entre les deux sujets. Il faut bien sûr légiférer sur le contrôle du foncier, et c'est ce qu'aurait dû proposer votre texte. Mais la question de l'installation des nouveaux agriculteurs, même si elle lui est liée, doit être traitée à part. Dans les dix ans qui viennent, 200 000 agriculteurs vont partir en retraite. Cela mériterait que l'on se penche sur la question d'une manière plus complète que ce que vous proposez dans vos mesures compensatoires.

La proposition de loi n'introduit aucun des progrès attendus : rendre transparente la propriété foncière, comme c'est le cas pour le cadastre ; dissocier, au sein des sociétés, le foncier du matériel et des bâtiments. Le fait qu'elles portent du foncier, du matériel et des bâtiments est un artifice pour échapper au contrôle des structures. Il faudrait absolument dissocier le foncier du reste, pour exercer un réel contrôle sur ces sociétés. J'espère que vous adopterez nos amendements.

Mme Chantal Jourdan. Le texte doit répondre à une menace croissante : l'accaparement des terres dans une logique de rentabilité contraire au bien commun. Ne pas

lutter contre ce phénomène, c'est laisser se développer une exploitation totalement détournée de l'objectif agro-écologique autour duquel une majorité de Français se retrouvent. Agriculture familiale, production liée au territoire, montée en gamme de la qualité, circuits courts sont des objectifs partagés. Or, pour développer un tel modèle, le contrôle de l'agrandissement est indispensable.

Même si la cession du foncier paraît plus encadrée grâce à votre proposition de loi, les facilités d'agrandissement demeurent. Un contrôle n'aurait lieu qu'en cas de dépassement d'un seuil jugé excessif, seuil que certaines chambres d'agriculture nous ont dit souhaiter relever. Autre point : l'examen des demandes et la conduite des dossiers seraient confiés aux SAFER, des instances dont la composition mériterait d'être plus diversifiée pour qu'elles soient plus efficaces. Enfin, les intervenants lors de notre audition de la semaine dernière n'ont pas été rassurants en faisant passer les critères de rentabilité avant les critères de qualité des productions, en relation avec la transformation des pratiques agricoles. En l'état, cette réforme foncière ne répond pas aux problématiques dénoncées. Dominique Potier essaiera d'en limiter les effets négatifs.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Nous sommes dans un contexte de renouvellement des générations, de préservation de nos terres et de la biodiversité. L'histoire des professions agricoles a évolué, passant de structures familiales à de plus en plus d'activités sociétaires, comme l'a souligné Jean-Marie Sermier. L'un des enjeux est de trouver des outils de régulation. Ces mesures d'urgence ne visent nullement à freiner la transmission, mais à tenter de contrôler au mieux ce que l'on pourrait qualifier d'accaparements pour éviter des phénomènes bien connus, notamment l'évolution des prix, et à recenser ceux qui pourraient accéder au foncier en le destinant à autre chose qu'à de la production agricole.

L'outil proposé dans le texte a été élaboré, dans un esprit qui a été salué, par Jean-Bernard Sempastous qui a consulté des acteurs de l'ensemble du territoire, grâce notamment à la mission d'information sur le foncier agricole. L'article 1^{er} de la proposition de loi nous permet ainsi d'aller vers une régulation efficace qui doit favoriser l'accès au renouvellement de la profession agricole sans priver nos exploitants de possibilités d'agrandissement, l'une des clés de l'attractivité du métier étant leur capacité à en vivre, et à bien en vivre.

Trouver la proposition de loi libérale, c'est avoir une vision un peu étroite de ce qu'est la profession d'agriculteur aujourd'hui. Le monde a évolué dans un contexte économique parfois très compliqué.

La commission en vient à l'examen des dispositions sur lesquelles elle est saisie pour avis.

Article 1^{er} (articles L. 333-1, L. 333-2, L. 333-3, L. 333-4 et L. 333-5 [nouveaux] du code rural et de la pêche maritime) : *Contrôle de la concentration excessive et de l'accaparement des terres agricoles*

Amendements CD17 de Mme Bénédicte Taurine et CD10 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune).

M. Loïc Prud'homme. Le seuil d'agrandissement excessif défini par les SDREA ne peut être la référence pour le traitement des demandes d'autorisation de ventes des parts sociales. Le texte actuel, contrairement au contrôle des structures, situerait la limite au seuil d'agrandissement excessif plutôt qu'au seuil de surface, dit seuil de déclenchement. Cela permettrait tout de même de nombreux agrandissements d'exploitations qui ne respectent pas les objectifs des SDREA. Contrôler les demandes d'autorisation de vente de parts sociales au-delà du seuil d'agrandissement excessif, c'est laisser la possibilité d'agrandir les exploitations jusqu'à ce seuil.

L'abaissement du seuil de la demande à celui dit de déclenchement des SDREA est un premier pas dans la reconquête du foncier agricole pour l'installation de jeunes agriculteurs et agricultrices et la lutte contre l'accaparement des terres par des sociétés. En effet, dans certaines zones de grandes cultures, en l'état, le texte contribuerait à accélérer la concentration foncière, diminuant de fait le nombre d'emplois et la valeur ajoutée.

L'amendement permettrait aussi de respecter l'égalité de traitement dans les modes d'accès au foncier. Le système proposé instaure une différence de traitement entre les personnes physiques et morales, entre les personnes participant aux travaux agricoles et les autres. Notre amendement est issu d'échanges avec la Confédération paysanne, Acter, France Nature Environnement, Terre de liens et la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB).

Mme Sandrine Le Feu. L'amendement CD10 vise à uniformiser le seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation de cessions de parts de société avec le seuil actuel de déclenchement de la procédure d'autorisation appliqué aux surfaces, qui correspond au seuil fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles, alors que vous proposez un seuil d'une à trois fois la surface agricole utile régionale moyenne (SAURM). Cela permettrait de prévenir d'éventuelles ruptures d'égalité.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. La proposition de loi crée un outil de régulation destiné à lutter contre les dévoiements de l'utilisation des formes sociétaires. Il ne s'agit pas de condamner tous les agrandissements, dans toutes les régions et pour toutes les activités agricoles, mais de détecter et de contrôler les acquisitions de sociétés qui réunissent une pluralité de critères, la surface étant le premier d'entre eux. Le caractère problématique s'appréciera en tenant pleinement compte des caractéristiques de chaque territoire agricole, y compris à l'intérieur d'une même région, car ce qui peut être qualifié d'abusif dans un territoire ne le sera pas forcément dans le territoire voisin dont le marché foncier rural présente des caractéristiques différentes. Avis défavorable.

M. Dominique Potier. Ces dispositions nous laissent assez perplexes. Pourquoi des statuts différents selon les exploitants ? Pourquoi créer un nouveau seuil ? Pourquoi le seuil ne sera-t-il pas le même pour tout le monde ? Le risque, dès lors que l'on crée une voie privilégiée pour un seuil plus important, est d'inciter tous ceux qui veulent s'agrandir à l'utiliser. La seule solution est républicaine : que le jeune paysan, à titre unipersonnel, ne soit pas handicapé par un accaparement sociétaire des terres à ses dépens. Qu'est-ce qui vous gêne dans le fait de mettre tout le monde au même niveau ?

M. Jean-Bernard Sempastous. On ne contrôle pas la même chose. Dans le contrôle des structures, c'est une exploitation qui est contrôlée. Là, on va contrôler les usages agricoles en propriété, même si les terres ont seulement une vocation agricole. Dans la mesure où il s'agit d'un zonage d'urbanisme, nous avons dû les affranchir du contrôle des structures qui ne

permettrait pas de répondre aux besoins. Ce dispositif contrôle l'ensemble des terres et pas seulement, je le répète, celles qui sont en exploitation. C'est pour cela que les deux seuils ne sont pas comparables.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement CD27 du rapporteur pour avis.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Il est important de conserver, dans le futur calcul, la spécificité des superficies des surfaces agricoles prise en compte dans le SDREA. Par exemple, les parcelles de vignes et les parcelles céréalières bénéficient de coefficients d'équivalence distincts, compte tenu de leur valeur et de la taille moyenne des exploitations.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD11 de Mme Sandrine Le Feur.

Mme Sandrine Le Feur. Il vise à limiter l'exemption accordée aux SAFER à un agrandissement maximal, équivalent à 1,5 fois l'agrandissement autorisé.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. L'alinéa 18 de l'article 1^{er} exclut toutes les acquisitions de parts sociales par les SAFER du champ du nouvel outil de régulation. Je rappelle que les SAFER n'ont pas de but lucratif et que leurs interventions sont encadrées par la loi, qui leur assigne des objectifs d'intérêt général. Il ne me semble donc pas logique de n'exempter qu'une partie de leurs opérations. Avis défavorable.

M. Dominique Potier. Encore une fois, votre réponse me laisse un peu circonspect... Qu'est-ce qui justifie une telle exemption, sinon le désir déguisé de favoriser un nouveau seuil d'agrandissement et de changer la configuration de la « ferme France » pourtant définie au cours d'un processus démocratique ?

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements CD18 de M. Loïc Prud'homme et CD12 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune).

M. Loïc Prud'homme. Mon amendement vise à prévoir un contrôle sur les donations de parts sociales au-delà du troisième degré pour les cessions à titre gratuit.

Les SAFER détiennent le droit de préemption sur les donations au-delà du sixième degré, afin d'éviter tout contournement du droit de préemption sur les ventes de biens agricoles. Par exemple, dans un premier temps, les actions ne donnant pas lieu à un contrôle de la société pourraient être vendues à titre onéreux sans contrôle ; dans un second temps, la cession d'actions permettant de devenir bénéficiaire effectif se ferait à titre gracieux et échapperait au dispositif de contrôle. Ainsi, il convient de prévoir un filet de sécurité strict et

un contrôle sur les donations de parts sociales. Si nous ne pouvons pas restreindre par des contraintes légistiques le degré de parenté pour les autres types d'opération, nous estimons que le plafond du troisième degré permet de limiter les montages frauduleux et devrait devenir la norme pour l'ensemble des opérations.

Le groupe parlementaire de La France insoumise propose de prendre le taureau par les cornes, en faisant du contrôle des transmissions de parts sociales la norme la plus exigeante vers laquelle les autres opérations doivent tendre.

Mme Sandrine Le Feu. Mon amendement est dans le même état d'esprit, si ce n'est que je propose de rester en deçà du sixième degré.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Selon les informations dont je dispose, les organisations professionnelles agricoles ne demandent pas, ou ne demandent plus, une telle exemption, qu'il s'agisse du troisième ou du sixième degré. Il ne faut pas refuser de reconnaître que des faits d'accaparement peuvent prendre la forme de transmissions familiales et que ces prises de contrôle ne sont pas toujours faites par de grosses sociétés. Je suis très réservé sur la justification d'une exclusion de certaines donations. Demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

M. Loïc Prud'homme. Monsieur le rapporteur pour avis, nous ne devons pas avoir les mêmes interlocuteurs. Cette demande est bien formulée par certaines organisations professionnelles, sans doute pas celles que vous avez consultées ou qui ont tenu le crayon pour rédiger ce passage de la proposition de loi. Il me semble indispensable de limiter les degrés de parenté. On ne peut pas écarter cette question d'un revers de la main. L'un des deux amendements devrait être adopté pour encadrer ces transmissions.

M. Dominique Potier. Monsieur le rapporteur pour avis, voulez-vous libéraliser ces opérations à tous les degrés de liaisons familiales, du cousin au petit-petit-arrière-cousin à la mode bretonne, ou, au contraire, que les familles soient totalement contrôlées, quel que soit le degré de parenté ?

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. En l'occurrence, aucune ne sera contrôlée dans le cadre des exemptions.

M. Dominique Potier. Autrement dit, à partir de liens de parenté extrêmement distendus, un accaparement des terres peut s'organiser. Il y a un véritable danger.

M. Jean-Bernard Sempastous. Je crois que nous ne parlons pas de la même chose — je ne sais si c'est une incompréhension véritable ou l'envie de ne pas comprendre. Les exemptions familiales pour les parts de société ne sont pas autorisées. En réalité, vous parlez des exemptions d'opérations réalisées à titre gratuit en deçà du sixième degré pour les SAFER. Il y a deux sujets. Les mutations sans contrepartie sont motivées par l'intention libérale. Faire entrer de tels actes dans le champ d'application du texte aboutirait à générer des compensations prévues par le dispositif. Ce sont deux sujets complètement différents. J'ai l'impression que M. Prud'homme parle d'un sujet et Mme Sandrine Le Feu d'un autre.

M. Loïc Prud'homme. Je parle bien de la même chose. On peut avoir, dans un premier temps, des actions vendues à titre onéreux sans contrôle puis, dans un second temps, la cession d'actions permettant de devenir bénéficiaire effectif à titre gracieux, en échappant ainsi au dispositif de contrôle. Quand on supprime tout lien de parenté, c'est sans limite.

Même si cela ne ferait pas plaisir à Dominique Potier, pour peu que l'on examine nos arbres généalogiques, on y trouverait sûrement un aïeul commun au XII^e ou au XIII^e siècle, grâce auquel il pourrait me céder son exploitation à titre gracieux. Il faut des limites, sans quoi cela n'a aucun sens et n'aura aucune prise sur ce que l'on compte réguler. Mme Le Feur également a peut-être un lien de parenté avec vous, Monsieur Potier !

Mme Sandrine Le Feur. Je retire mon amendement, afin de le clarifier pour la séance.

L'amendement CD12 est retiré.

La commission rejette l'amendement CD18.

Amendement CD19 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Loïc Prud'homme. Il vise à ne pas autoriser les agrandissements excessifs et à considérer que le silence de l'État dans le délai imparti signifie le refus de l'opération.

La proposition de loi prévoit des mesures compensatoires négociées entre le vendeur et l'acquéreur des actions et la SAFER. Ces ventes ou ces nouvelles locations abritées par la SAFER n'aboutiraient pas nécessairement à des exploitations inférieures à la taille des agrandissements excessifs. Ces autorisations de ventes de parts sociales peuvent être sources de contentieux, puisqu'elles pourraient être autorisées avec des engagements à tenir dans les six ou douze mois après la vente. Par ailleurs, la Commission européenne précise que des annulations de vente compromettraient la sécurité juridique, laquelle revêt une importance fondamentale dans tout régime de transfert de terre. La pénalité prévue n'étant que de 2 % sur la valeur des actions transférées, elle n'est pas de nature à faire effet. Les droits de mutation sur les terres étant de 5 % à 6 % selon les départements, le choix est vite fait et le conseil vite donné.

Cet amendement vise à simplifier le dispositif sous la responsabilité de l'État. Dans un délai de deux mois, avec le concours éventuel de la SAFER, il prononce l'autorisation ou le refus de l'opération envisagée au regard des objectifs des SDREA. Le silence de l'État dans le délai prévu vaut refus. En cas de refus, le cédant, avec ou sans l'appui de la SAFER, revoit son projet qui est à nouveau examiné au regard des objectifs du SDREA.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Votre amendement a un double objet : faire reposer sur les services déconcentrés de l'État toute la charge de la procédure, et pas seulement l'analyse précédant la décision finale ; supprimer le dispositif de compensation.

S'agissant de la répartition des rôles entre la SAFER et l'État, le dispositif proposé par le texte est pragmatique. Les SAFER ont une vision très concrète des situations spécifiques de chaque territoire et instruiront efficacement les demandes, tandis que les préfets auront le pouvoir de décision, ce qui est indispensable pour éviter que les SAFER soient accusées d'être juges et parties.

S'agissant du dispositif de compensation, il permet de conjuguer le critère de surface importante cumulée avec la mise en œuvre d'objectifs fondamentaux : contribution des projets au développement du territoire, à la diversité des systèmes de production, à l'installation d'agriculteurs ou à la consolidation de ceux déjà installés. Avis défavorable.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement réaffirme le rôle des SAFER dans le dispositif. Cela signifie qu'il faudra également leur donner les moyens de remplir leur mission. En fait, vous êtes en train de contourner l'outil de contrôle qu'elles sont. Le principe du silence vaut acceptation, c'est la porte ouverte à tout et n'importe quoi. On ne peut pas se satisfaire d'une acceptation par défaut, sans même que les dossiers soient examinés. C'est trop important. Il faut ouvrir tous les dossiers. Il faut donner des moyens pour contrôler, que ce soit aux SAFER ou à un établissement national du foncier, que j'appelle de mes vœux, sans quoi le texte sera sans effet.

M. Dominique Potier. Nous discuterons plus précisément en commission des affaires économiques. Pour l'instant, nous essayons de saisir l'état d'esprit des auteurs de la proposition de loi, pour comprendre leurs motivations. Rien n'est prévu pour financer le travail de contrôle. Ce n'est pas à l'État ni aux SAFER, dont l'équilibre budgétaire est toujours fragile, de financer le contrôle de sociétés qui se sont constituées pour des questions d'optimisation fiscale. Ce serait un scandale ! Comme le pointent nos collègues, elles bénéficient d'une sorte d'exonération dans leurs mutations de parts sociales, ce qui n'est pas le cas pour les actifs immobiliers. Même si l'on ne peut pas traiter ce sujet dans le texte, j'aimerais que le ministre s'engage à corriger cette injustice totale dans le prochain projet de loi de finances. Non seulement ces sociétés peuvent rouler à n'importe quelle vitesse sans être flashées, mais en plus elles ne paient pas aux péages... J'attends un engagement du Gouvernement.

Par ailleurs, un régime de compensation est créé. Au nom de quoi et sur quel principe ? Toutes les lois foncières reposent sur un juste partage de la terre. Pourquoi un nouveau code ? Au nom de quels privilèges ? Je pensais que tout notre combat visait à réguler de la même manière, républicaine, juste, au nom de la liberté d'entreprise, l'ensemble des requérants, et à rendre transparents et justes les marchés fonciers. Pourquoi créer un nouveau régime, monsieur le rapporteur pour avis ?

M. Jean-Bernard Sempastous. Vous parlez d'« injustice », d'« optimisation fiscale » : avez-vous regardé le texte en détail ? En tout cas, nous n'en avons pas la même lecture.

Dans son rapport, la Cour des comptes a montré que les SAFER fonctionnaient correctement, que leurs finances étaient saines ; elles pourront absorber cette nouvelle charge. Une simulation est en cours dans une région pour évaluer cette charge et établir les passerelles entre les services de l'État et la SAFER. Tout porte à croire qu'aucun grain de sable ne viendra perturber ce fonctionnement. Les SAFER sont sur le terrain et elles ont une maîtrise technique de ces dossiers puisqu'elles instruisent déjà les déclarations d'intention d'aliéner (DIA).

Quant aux compensations, elles sont au cœur du projet de loi : en cas de dépassement du seuil d'agrandissement excessif, la société pourra procéder à une libération compensatoire de superficies agricoles au bénéfice de jeunes agriculteurs souhaitant s'installer ou d'agriculteurs voisins souhaitant s'agrandir. Ces mesures seront déterminées au sein du comité technique, en toute transparence, et validées, je l'espère, par le préfet.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD13 de Mme Sandrine Le Feur.

Mme Sandrine Le Feur. Cet amendement vise à charger l'autorité administrative de la procédure, tout en lui laissant la possibilité de déléguer tout ou partie de l'instruction à la SAFER. Les comités techniques des SAFER sont aujourd'hui soumis à des dynamiques partisans qui pourraient entraver l'impartialité du traitement des dossiers et limiter la portée de la loi. De surcroît, il est peu probable que les SAFER puissent endosser cette nouvelle charge tout en effectuant un contrôle de qualité dans la mesure où elles ne parviennent déjà pas à assurer le contrôle de toutes les structures existantes.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Je rappelle que la Fédération nationale des SAFER soutient ce texte. L'intervention des SAFER dans cette procédure répond avant tout à un souci de pragmatisme et d'efficacité : elles sont déjà informées des transactions sur le marché sociétaire et disposent d'une compétence en matière d'observation du marché. La proposition de loi prévoit bien que c'est l'autorité administrative qui prend la décision. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la commission adopte l'amendement rédactionnel CD7 de Mme Véronique Riotton.

Amendement CD26 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. En recourant à une logique de compensation dérogatoire, ou de dérogation compensatoire, le texte prévoit que la société peut prendre « des mesures de nature à remédier aux effets de l'opération notifiée ».

Vous entretenez – à dessein ? – la confusion entre le contrôle du foncier et l'installation de nouveaux agriculteurs. Cette dernière question est certes majeure, et il convient de s'y atteler de manière urgente et résolue, mais elle ne peut apparaître au détour d'une phrase comme une condition dérogatoire au contrôle des structures.

Ainsi, une société pourra accaparer 1 200 hectares de foncier, du moment qu'elle aura libéré 2,5 hectares pour un maraîcher. Elle aura permis l'installation d'un nouvel agriculteur, mais vous aurez une concentration de plusieurs centaines d'hectares de foncier. De surcroît, vous n'aurez aucune garantie sur la pérennité de l'installation.

L'amendement vise à supprimer explicitement ces possibilités de dérogation au seuil d'agrandissement excessif.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Ce dispositif permet de conjuguer le critère de surface importante cumulée avec la mise en œuvre des objectifs fondamentaux que sont le développement du territoire, la diversité des systèmes de production, l'installation d'agriculteurs ou la consolidation des installations existantes. Cette proposition de loi ne vise pas à stigmatiser toute prise de contrôle de sociétés dans le domaine agricole.

M. Dominique Potier. Favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs tout en laissant les fermes s'agrandir, c'est un non-sens à la Raymond Devos ! La loi prévoit déjà que l'installation est prioritaire ; pourquoi créer ce circuit privilégié ? J'ai l'impression que votre proposition de loi vise à goudronner ce qui n'était qu'un chemin de traverse, utilisé par les structures pour contourner la loi.

Vous légitimez des pratiques contraires à l'installation en expliquant qu'elles peuvent la favoriser. C'est absolument incompréhensible ! En matière de propriété, de droit d'exploiter, il existe des règles : faisons-les fonctionner ! Les sociétés étaient un angle mort ; soumettons-les aux mêmes contrôles ! Pourquoi bénéficieraient-elles de dérogations compensatoires ? À ce compte-là, tout le monde choisira la voie sociétaire !

Si vous êtes pour l'agrandissement des structures et la concentration de la propriété, assumez-le politiquement et idéologiquement, mais ne vous saisissez pas de l'installation des jeunes comme d'un prétexte ! C'est une usurpation !

Les structures de la propriété et de l'usage interagissent dans le temps long et le lien entre concentration des terres et usage peut être destructeur pour la planète. Pour installer les jeunes, il faut réguler et veiller au partage de la propriété, comme de l'usage.

M. Loïc Prud'homme. Ne faites pas prendre des vessies pour des lanternes, nous ne sommes pas dupes. Ce n'est pas une voie goudronnée que vous construisez avec ce texte, mais une autoroute pour les formes sociétaires. Très peu d'agriculteurs, loin des 200 000 dont nous avons besoin, s'installeront grâce à ces dispositions, et de manière non pérenne. Dominique Potier a raison : assumez ce choix, mais ne nous prenez pas pour des lapins de six semaines !

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Il ne s'agit pas d'être libéral ou conservateur, mais de répondre aux enjeux qui se posent à l'agriculture française, et qui sont historiques : renouvellement insuffisant de la profession et souveraineté alimentaire. Ce texte assure un équilibre entre le besoin d'agrandissement des exploitants agricoles et la nécessité d'aider l'installation des nouveaux agriculteurs.

M. Jean-Bernard Sempastous. Ces mesures compensatoires ne sont pas une autoroute pour la concentration et l'accaparement, bien au contraire : elles seront discutées avec les acteurs du territoire et validées par le comité technique de la SAFER. Eh oui, il faut lire le texte et consulter toutes les organisations professionnelles ! Contrairement à ce que vous dites, deux hectares laissés au maraîchage ne permettront pas de compenser cent hectares de céréales ; cela sera discuté au cas par cas et validé par le comité technique. La libération des superficies agricoles pourra prendre la forme d'une vente ou d'un bail rural, mais à long terme.

M. Dominique Potier. Monsieur le rapporteur, pourriez-vous préciser à quelle partie du code rural vous faites référence lorsque vous évoquez les baux de dix à trente ans ? Je connais les baux de neuf ans, de dix-huit ans, le bail de carrière qui peut atteindre trente-cinq ans, mais pas les baux de dix à trente ans.

M. Jean-Bernard Sempastous. Je parle, depuis le début, du bail de dix-huit ans, qui peut être transféré aux enfants ou au conjoint et est renouvelable de droit. Il s'agit donc bien d'un bail à long terme.

M. Dominique Potier. Le bail n'est pas renouvelé lorsque le propriétaire des terres redevient exploitant. Or on sait combien il est facile aujourd'hui de se prétendre exploitant. Ne faites donc pas croire que c'est automatique : l'installation peut ne durer que dix-huit ans.

La commission rejette l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié.

Après l'article 1^{er}

Amendement CD2 de Mme Véronique Riotton.

Mme Véronique Riotton. Le « gel » des terres, à la suite d'un héritage, est une pratique susceptible d'entraîner une perte massive de la surface agricole, notamment en Haute-Savoie.

Suivant la suggestion formulée par M. François Beaupère, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) lors de son audition devant notre commission, je propose par cet amendement que le bénéfice imposable des exploitants qui cèdent leur exploitation ou des parts sociales à un ou plusieurs nouveaux installés soit déterminé après déduction d'un abattement de 100 %. Je proposerai ultérieurement que les cédants bénéficient d'une exonération totale de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB)

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Le sujet est intéressant mais cet amendement, dont l'adoption aurait des conséquences sur les ressources fiscales des collectivités locales, trouvera davantage sa place dans nos débats sur le prochain projet de loi de finances. Je vous suggère donc de le retirer.

Mme Véronique Riotton. J'ai voulu m'y prendre suffisamment tôt !

L'amendement est retiré.

Amendement CD9 de M. Paul-André Colombani.

M. Paul-André Colombani. Nous proposons que le Gouvernement remette un rapport évaluant l'opportunité d'un renforcement du droit de préemption exercé par la SAFER. Le droit de préemption, outil indispensable pour lutter contre l'accaparement et favoriser l'installation de jeunes agriculteurs, est trop souvent contourné. Dans le cas des démembrements de propriété, la SAFER ne peut exercer son droit de préemption sur les acquisitions de la nue-propriété d'un bien par ses usufruitiers et sur celles de l'usufruit d'un bien par ses nus propriétaires. En Corse, la multiplication des baux de complaisance est un autre obstacle à la régulation exercée par la SAFER.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Les SAFER ne nous ont pas fait part de leur souhait d'étendre leur droit de préemption. La proposition de loi renforce leurs prérogatives en leur confiant une nouvelle mission mais elle ne prévoit pas de modifier le

régime du contrôle des structures. Je vous propose de retirer cet amendement et de travailler sur cette piste en prévision de la séance.

M. Paul-André Colombani. Le sujet est important. Je m'en suis tenu à la proposition d'un rapport pour éviter que l'amendement ne soit considéré comme irrecevable.

L'amendement est retiré.

Amendements CD22 de M. Loïc Prud'homme et CD14 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune).

M. Loïc Prud'homme. Dans un souci de réciprocité, nous proposons que le Gouvernement rende un rapport sur le contrôle des terres par des entités françaises à l'étranger.

La libéralisation menée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les accords de libre-échange mettent en concurrence les agriculteurs des différentes régions du monde, alors que les différences de productivité et de subventions agricoles sont gigantesques. Dans un souci d'équilibre, il est nécessaire d'étudier les pistes de régulation des marchés fonciers et notamment des marchés des parts de sociétés agricoles à l'échelle européenne. La concentration des terres agricoles n'est pas un phénomène seulement national et il est en croissance. On ne peut ignorer cette question, qui a trait à la souveraineté alimentaire.

Mme Sandrine Le Feur. Un rapport sur ce sujet serait le bienvenu. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, la FAO, nous alerte sur la menace que l'accaparement représente pour la souveraineté alimentaire, voire pour la sécurité alimentaire lorsque le foncier est alloué à la production non alimentaire. Il est urgent d'agir !

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Nous aurions tous souhaité une grande loi foncière. Ce n'est pas le cas. Il convient de nous en tenir à ce texte dont l'objet est précis, urgent et bien circonscrit. Je vous suggère de retirer ces amendements car la question très compliquée qu'ils soulèvent n'est pas couverte par la proposition de loi.

L'accaparement de terres agricoles et l'ensemble des spéculations foncières peuvent prendre des proportions dramatiques dans certains pays. Je crois déceler dans vos propos une confusion avec l'accaparement des terres françaises par les sociétés étrangères.

M. Dominique Potier. Afin de lever cette confusion, je me permets de préciser que je défendrai devant la commission des affaires économiques un amendement qui vise à intégrer, dans le champ des intérêts stratégiques pour lesquels une autorisation préalable du ministre de l'économie est nécessaire, la prise de participation sociétaire d'investisseurs étrangers dans le foncier agricole.

Il convient une nouvelle fois de rappeler que les étrangers – Chinois, Luxembourgeois ou Belges – sont l'arbre qui cache la forêt de l'accaparement en France, puisqu'ils représentent une part tout à fait minime du marché. En revanche, la présence d'investisseurs français à l'étranger fait de la France l'un des tout premiers pays d'accaparement des terres à l'échelle mondiale.

Il me semble que nous pourrions traiter ces sujets dignement, dans une logique de réciprocité : à la fois protéger notre souveraineté et garantir celle des autres pays. Le principe de « souveraineté solidaire » semble s'appliquer à dessein. Ce sera l'objet d'un autre amendement que je défendrai demain devant la commission saisie au fond.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CD24 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Loïc Prud'homme. Nous demandons qu'un rapport présente l'éventail complet des possibilités de recours. En effet, la proposition de loi prévoit qu'il sera possible d'exercer un recours seulement en cas de refus de l'opération. Afin de garantir l'égalité de traitement des parties concernées, tel que décrit dans l'exposé des motifs, les organisations représentatives ou les associations citoyennes doivent pouvoir interroger le bien-fondé aussi bien des décisions que des absences de décision de l'autorité administrative.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Votre amendement ne se rapportant pas à l'article 1^{er}, sa rédaction laisse entendre que le rapport concernera les possibilités de recours dans toutes les matières juridiques, bien au-delà du foncier agricole !

Dans le cadre du dispositif visé par l'article 1^{er}, la décision du préfet, qu'il s'agisse d'un refus ou d'une autorisation, qu'elle soit implicite ou explicite, est un acte administratif contre lequel un recours contentieux peut être engagé devant le tribunal administratif par toute personne ayant un intérêt à agir.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD25 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Loïc Prud'homme. Nous demandons que le Gouvernement remette un rapport sur les procédures concernant l'ensemble des opérations d'acquisition de parts sociales par les SAFER et la mise en place d'un contrôle sur la revente de ces mêmes parts sociales, pour laquelle les SAFER bénéficient d'une exemption.

Cette demande est loin d'être accessoire : le Conseil d'État a rappelé que les SAFER étaient des organismes chargés, sous le contrôle de l'administration, de la « gestion d'un service public » en vue de l'amélioration des structures agricoles et que la Cour de cassation a considéré que l'État leur confiait une « mission d'intérêt public » ou « une mission d'intérêt général ». Par ailleurs, les rapports de la Cour des comptes, en 2013 et en 2014, ont pointé des dysfonctionnements, soulignant que les SAFER avaient « perdu de vue les missions d'intérêt général dont elles étaient investies ».

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Il est vrai que les opérations des SAFER concernant des prises de contrôle par acquisition de parts sociales seront exclues du champ du nouveau contrôle. Mais l'ensemble de l'action des SAFER est sous le contrôle de l'administration et il n'y a pas lieu de créer un contrôle spécifique sur cette catégorie d'opérations. D'ailleurs, la formulation de votre demande de rapport manque de clarté : pourquoi un rapport sur les procédures et non sur les acquisitions ?

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble de la proposition de loi, ainsi **modifiée**.*



Informations relatives à la Commission

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a nommé, à huis clos, M. Guy Bricout, secrétaire du Bureau.