



N° 858

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

sur l'évaluation de la loi n° 2019-469 du 20 mai 2019
pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines
en zone littorale

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN-LUC BOURGEOUX ET M. JIMMY PAHUN

Députés.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION : UNE LOI POUR PRÉSERVER LA DESTINATION CONCHYLICOLE DE BÂTIMENTS SITUÉS EN ZONE LITTORALE DANS UN CONTEXTE DE SPÉCULATION FONCIÈRE	5
1. Des communes littorales dans lesquelles la spéculation foncière s’accentue.....	5
2. Une filière conchylicole fragilisée.....	6
3. Une loi renforçant le droit de préemption des SAFER pour mieux garantir le maintien de la destination conchylicole de bâtiments situés en bord de mer.....	6
I. UNE LOI DONT LES EFFETS BÉNÉFIQUES SONT SALUÉS PAR LES ACTEURS.....	9
II. DES CONTOURNEMENTS DE LA LOI QUI RENDENT NÉCESSAIRE SON RENFORCEMENT	11
CONCLUSION : LA FILIÈRE CONCHYLICOLE CONFRONTÉE AU NOROVIRUS ET, À PLUS LONG TERME, À UN DIFFICILE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS, DOIT ÊTRE DAVANTAGE SOUTENUE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	17

INTRODUCTION : UNE LOI POUR PRÉSERVER LA DESTINATION CONCHYLICOLE DE BÂTIMENTS SITUÉS EN ZONE LITTORALE DANS UN CONTEXTE DE SPÉCULATION FONCIÈRE

La loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale a été adoptée dans le contexte d'une forte pression foncière en zone littorale fragilisant gravement l'activité conchylicole, notamment dans le département du Morbihan, en raison de la transformation des bâtiments à usage conchylicole situés sur le domaine privé en habitation résidentielle. **Ce phénomène, renforçant et accélérant la réduction progressive du nombre d'exploitations, nourrissait un cercle vicieux qui menaçait la pérennité de l'activité conchylicole et le renouvellement des générations au sein de cette profession. La loi précitée a pour objet de contrer cette évolution.**

Le troisième alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'à « *l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, présentent à la commission compétente un rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi. Ce rapport fait notamment état des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ladite loi* ». **La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a nommé, le 26 octobre 2022, MM. Jean-Luc Bourgeaux (7^{ème} circonscription d'Ille-et-Vilaine) et Jimmy Pahun (2^{ème} circonscription du Morbihan), rapporteurs de la mission d'évaluation de la loi n° 2019-469 du 20 mai 2019.**

1. Des communes littorales dans lesquelles la spéculation foncière s'accroît

Si l'ensemble du territoire national est concerné par une pression croissante sur les terres agricoles, menacées par l'artificialisation, **la spéculation foncière est particulièrement sensible dans les communes littorales.**

Ainsi, l'observatoire du littoral ⁽¹⁾ souligne que la densité de population sur les côtes est 2,5 fois plus élevée que la moyenne hexagonale et anticipe qu'entre 2007 et 2040, la population du littoral devrait augmenter de 4,5 millions d'habitants (soit une augmentation de 18,7 % de la population contre 13 % dans les départements non littoraux) ⁽²⁾. Ce phénomène semble s'être accentué depuis l'épidémie de covid-19, avec une appétence renforcée pour le bord de mer.

(1) Observatoire du littoral, chiffres clés 2023.

(2) INSEE, projection 2007-2040, évolution de la population des départements littoraux.

Les départements littoraux ont ainsi connu, entre 1970 et 2010, **une disparition des terres agricoles 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale** ⁽¹⁾.

2. Une filière conchylicole fragilisée

À l’instar de la filière agricole dans son ensemble, **la filière conchylicole est marquée par un difficile renouvellement des générations**, que nourrit et renforce la pression sur le foncier.

Avec une **production moyenne de 144 011 tonnes de coquillages par an pour un chiffre d’affaire d’environ 508 millions d’euros, la France est le deuxième pays conchylicole d’Europe**. Elle est le premier pays producteur et consommateur d’huîtres avec près de 2 500 entreprises et 80 783 tonnes d’huîtres vendues par an en moyenne pour un chiffre d’affaires estimé à 357 millions d’euros. La mytiliculture produit, par ailleurs, 61 219 tonnes de moules par an, pour un chiffre d’affaire estimé à près de 138 millions d’euros. L’élevage de coques et de palourdes, enfin, génère un chiffre d’affaires de 12 millions d’euros, pour une production annuelle de 1 946 tonnes de coquillages. Les 3 911 exploitants conchylicoles détiennent au total près de 49 716 concessions sur le domaine public maritime : soit 16 000 hectares de parcs et 1 610 km de lignes de bouchot ; ainsi que 2 118 hectares sur le domaine privé. 2 872 établissements détiennent un agrément sanitaire d’expédition (commerce, mise en marché). Elles emploient 15 998 personnes ⁽²⁾.

Entre 2010 et 2016, le nombre d’entreprises conchylicoles françaises a enregistré un recul de 14 % ⁽³⁾. Sur une plus longue période, **le nombre d’exploitants conchylicoles a été pratiquement divisé par deux depuis 1996** ⁽⁴⁾.

3. Une loi renforçant le droit de préemption des SAFER pour mieux garantir le maintien de la destination conchylicole de bâtiments situés en bord de mer

La loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale ⁽⁵⁾, **renforce le droit de préemption de la SAFER en zone littorale, afin de mieux garantir la pérennité des exploitations conchylicoles et la transmission de l’activité à un professionnel**.

(1) *Commissariat général au développement durable*, Des pressions plus fortes en bord de mer, surtout dans les territoires ruraux et périurbains, juillet 2017.

(2) *Chiffres du comité national de conchyliculture (CNC)*

(3) *Données économiques des entreprises aquacoles de l’Union européenne, citées dans le rapport de M. le sénateur Daniel Grémillet, sur la proposition de loi. Le rapport est consultable en ligne : <http://www.senat.fr/rap/118-327/118-327.html>*

(4) *Chiffres du comité national de conchyliculture (CNC)*

(5) *Déposée par M. Jimmy Pahun le 17 octobre 2018, adoptée en première lecture par l’Assemblée nationale le 29 novembre 2018 et par le Sénat le 6 mars 2019, puis adoptée conforme en deuxième lecture par l’Assemblée nationale le 9 mai 2019.*

Elle répond plus particulièrement à **des problématiques résultant de la configuration des territoires de certains départements dont le Morbihan, la Charente-Maritime et l'Hérault dans lesquels au moins une partie des bâtiments conchylicoles se situe sur le domaine privé**. Cette situation constitue, en France, une exception, la plupart des bâtiments conchylicoles se situant, dans les autres départements, sur le domaine public maritime (DPM) dans lequel la SAFER n'intervient pas.

Dans les départements précités, les exploitations conchylicoles se composent d'une partie concédée sur le domaine public maritime ⁽¹⁾ et d'une partie privée attenante. La transformation en résidences secondaires des bâtiments conchylicoles – habitations d'exploitants et bâtiments d'activité – qui se situent sur domaine privé, est devenue **un sujet de préoccupation majeur car elle peut conduire au démembrement de chantiers conchylicoles**. Il en résulte **un affaiblissement du potentiel d'activité** ainsi que, dans certains cas, **des conflits de voisinage**.

Avant l'adoption de la loi n° 2019-469 du 20 mai 2019, **la réglementation ne permettait pas de limiter efficacement les changements de destination des bâtiments dans un contexte de spéculation foncière** – en moyenne, le prix de vente d'un bâtiment cédé comme maison d'habitation étant **trois fois supérieur au prix d'achat du bâtiment cédé comme bâtiment à usage conchylicole** – **car la durée de préemption de la SAFER était limitée à cinq ans après la fin de l'usage professionnel du bâtiment**.

L'article 1^{er} de la loi allonge cette durée de préemption de la SAFER à vingt ans en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments ayant été utilisés pour l'exploitation de cultures marines exigeant la proximité immédiate de l'eau **pour affecter ces bâtiments à l'exploitation de cultures marines et maintenir ainsi leur destination conchylicole**. Ce droit de préemption s'exerce dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement ⁽²⁾.

Le mécanisme de révision de prix prévu à l'article L. 143-10 du code rural et de la pêche maritime s'exerce de manière spécifique dans le cadre de l'usage ce droit de préemption par la SAFER. L'article 1^{er} prévoit, en effet, qu'il n'est pas applicable lorsque les bâtiments concernés ont fait l'objet d'un changement de destination, sauf si ce changement de destination a été effectué au cours des vingt années qui ont précédé l'aliénation et en violation des règles d'urbanisme applicables.

(1) Parcs, terre-plein, bassins, cales, bâtiments d'exploitation, etc.

(2) – Les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

– Les communes, dont la liste est définie par décret, riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.

L'article crée, en outre, **une obligation spécifique pour la SAFER, lorsque le droit de préemption concerne un bâtiment ayant eu un usage conchylicole : l'obligation de le céder en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre une telle activité pour une durée minimale de dix ans.**

L'article 2, poursuivant la même logique, permet aux SAFER de **préempter des bâtiments ayant servi à l'exercice d'une activité agricole dans les vingt années précédant l'aliénation dans les communes littorales pour rendre à ces bâtiments un usage agricole.**

Le mécanisme de révision de prix prévu à l'article L. 143-10 du code rural et de la pêche maritime s'exerce dans les mêmes conditions que celles prévues par l'article 1^{er}.

L'article 3 effectue une coordination juridique **tandis que l'article 4, ajouté à l'initiative du Sénat, consacre l'éligibilité des bâtiments salicoles des marais salants aux dispositions de l'article 2 de la loi à travers la reconnaissance de l'activité salicole comme activité agricole.**

I. UNE LOI DONT LES EFFETS BÉNÉFIQUES SONT SALUÉS PAR LES ACTEURS

Au terme de leurs auditions et de leurs déplacements dans le Morbihan et en Ille-et-Vilaine vos rapporteurs ont constaté que, par-delà les éléments quantitatifs d'évaluation de la loi, celle-ci avait permis **une véritable évolution des mentalités et des rapports entre la SAFER et les propriétaires de bâtiments conchylicoles souhaitant céder leur bien**. Si le délai de cinq ans, préexistant à la loi, induisait des comportements attentistes et opportunistes de la part des cédants, **le délai de vingt ans au cours duquel la SAFER peut désormais intervenir est très dissuasif**. Les propriétaires tendent donc davantage à se rapprocher de la SAFER, en amont de la vente et pour l'évaluation de leur bien, ce qui favorisent des interventions à l'amiable et des échanges plus constructifs.

La loi a également permis l'intervention de la SAFER dans des dossiers qui lui auraient échappé dans le cadre juridique antérieur. Le droit de préemption créée par la loi a ainsi été exercée sur **un bâtiment agricole dans la région Occitanie et à quatre reprises en Nouvelle-Aquitaine** sur des bâtiments conchylicoles, dont deux interventions en révision de prix et une ayant d'ores et déjà permis l'installation d'un jeune ostréiculteur. **Douze interventions de la SAFER ont été permises en Bretagne depuis 2019 par la loi, dont la moitié en préemption** – dans les autres cas, la SAFER est intervenue comme intermédiaire. Sur ces six préemptions, deux ont été effectuées au prix initial et quatre en révision de prix, débouchant, dans ces derniers cas, sur deux retraits de vente et deux conclusions. Ces interventions de la SAFER Bretagne ont permis six installations de conchyliculteurs ⁽¹⁾.

La loi n'a pas trouvé à s'appliquer en Charente-Maritime bien qu'une grande partie de l'activité conchylicole s'y exerce sur le domaine privé. La SAFER, en effet, peine à y trouver des repreneurs. Elle est, dès lors, réticente à préempter car il n'y pas de certitude qu'elle puisse céder une cabane conchylicole à un professionnel ⁽²⁾.

Les représentants des SAFER tout comme ceux des professionnels rencontrés par vos rapporteurs **ont unanimement salué les premiers effets de la loi, perçus comme très bénéfique**. Si des ajustements pourraient être envisagés pour limiter les contournements (*voir II du présent rapport*), **la loi atteint son objectif : mieux armer les SAFER pour éviter les changements de destination des bâtiments conchylicoles et agricoles, dans un contexte de forte pression foncière dans les communes littorales, afin de favoriser le maintien de l'activité et le renouvellement des générations au sein de ces filières**.

(1) Ces éléments d'évaluation ont été transmis à vos rapporteurs par la FNSAFER et la SAFER Bretagne.

(2) Réponses écrites des services du ministère de la mer au questionnaire des rapporteurs.

Concernant plus particulièrement les **saliculteurs** dont l'activité, à l'initiative du Sénat, avait été reconnue par l'article 4 de la loi comme activité agricole, **l'évaluation des effets de la loi est plus délicate**. La filière indique ne pas disposer de données consolidées à ce stade mais se dit attachée à ce droit de préemption en zone littorale. Elle précise que la crise sanitaire a limité la mise en œuvre de la loi. À ses yeux, hors l'exercice de ce droit spécifique de préemption, le principal intérêt de la reconnaissance de la saliculture en tant qu'activité agricole réside dans l'éligibilité au régime des calamités agricoles. La filière n'ayant pas été confrontée à ce type de situation depuis la promulgation de la loi, le plein effet de cette disposition n'a pu être évalué.

II. DES CONTOURNEMENTS DE LA LOI QUI RENDENT NÉCESSAIRE SON RENFORCEMENT

Si la loi n° 2019-469 a atteint les objectifs que se fixait le législateur, certains contournements ont été identifiés par vos rapporteurs dans le cadre de leurs auditions.

Les représentants de la FNSAFER ont regretté que plusieurs stratégies soient mises en œuvre par des vendeurs, parfois sur les conseils de leur notaire, pour échapper au droit de préemption :

– **le démembrement de propriété**, qui consiste à diviser la pleine propriété en une nue-propriété qui revient au nouvel acquéreur et en un usufruit qui demeure au propriétaire initial. Cet artifice – la jouissance du bien par le propriétaire initial étant, bien souvent, fictive – rend difficile, voire impossible l'intervention de la SAFER ;

– **le bail emphytéotique** permet également de contourner la SAFER, qui ne peut intervenir dans ce cadre ;

– **le bail rural**, qui permet d'empêcher l'application du droit de préemption de la SAFER. Ainsi, la SAFER a indiqué à vos rapporteurs avoir été confrontée à plusieurs cas d'acquéreurs effectuant hâtivement une formation permettant l'exploitation d'un chantier conchylicole et développant un projet « alibi » afin de conclure un bail rural. Dans ce cadre, après une exploitation du bâtiment pendant une période de plus de trois ans, le droit de préemption du fermier prime sur celui de la SAFER.

Des ajustements législatifs ou réglementaires pourraient être envisagés avec profit.

CONCLUSION :
LA FILIÈRE CONCHYLICOLE CONFRONTÉE AU NOROVIRUS ET,
À PLUS LONG TERME, À UN DIFFICILE RENOUVELLEMENT DES
GÉNÉRATIONS, DOIT ÊTRE DAVANTAGE SOUTENUE PAR LES
POUVOIRS PUBLICS

Vos rapporteurs souhaitent, en conclusion, élargir leur propos afin d’embrasser **une plus large vision de l’avenir de la conchyliculture**. Cette filière structurante pour les territoires de bord de mer, comprenant de nombreux métiers et savoir-faire précieux qui contribuent à l’identité gastronomique de la France, est aujourd’hui mise en difficulté par **des épidémies successives de norovirus**. Dans ce contexte, des interdictions temporaires de la pêche, du ramassage, du transport, de la purification, de l’expédition, du stockage, de la distribution, de la commercialisation et de la mise à la consommation humaine des coquillages provenant des zones contaminées sont décidées, mettant à l’arrêt les exploitations.

Vos rapporteurs rappellent que ces épidémies résultent de **défaillances des réseaux d’assainissement des eaux dont les conchyliculteurs ne sont, en aucun cas, responsables. Il importe que l’État et les collectivités territoriales assument leurs responsabilités en la matière et que les investissements nécessaires au bon fonctionnement des réseaux d’assainissement soient effectués**. Par ailleurs, **l’accélération du développement de bassins de purification** pour les coquillages permettrait de limiter les conséquences du norovirus. Enfin, vos rapporteurs soutiennent la demande des conchyliculteurs d’une **exonération complète de redevance domaniale**, justifiée dans ce contexte de crise. **Ils réaffirment leur plein soutien aux conchyliculteurs dont l’activité est affectée par cette épidémie.**

À plus long terme, l’enjeu du renouvellement des générations dans la filière conchylicole, auquel concourt le dispositif de la loi, apparaît crucial à vos rapporteurs. Des améliorations, notamment de la formation des conchyliculteurs, pourraient également être apportées dans le cadre du projet de loi d’orientation et d’avenir de l’agriculture, aujourd’hui en préparation et qui devrait être déposé au début de l’été.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la réunion du mercredi 15 février 2023, la commission des affaires économiques a examiné le rapport d'évaluation de la loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale (M. Jimmy Pahun et M. Jean-Luc Bourgeaux, rapporteurs).

Ce point de l'ordre du jour n'ayant pas fait l'objet d'un compte rendu écrit, les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/J3wkfl>.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

par ordre chronologique

Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)

Mme Noémie Le Quellenec, directrice adjointe

M. Mikaël Quimbert, sous-directeur

Comité national de la conchyliculture (CNC)

M. Philippe Le Gal, président

Mme Christel Perot-Camus, directrice

Mme Anne Geoffroy, directrice du CRC Bretagne Sud

Sels de France *

M. Franck Heurtebise, président

M. Thibaut Thaller, secrétaire générale

Mme Astrid Gayrel, chargée d'affaires publiques

Fédération nationale des SAFER (FNSAFER)

M. Emmanuel Hyst, président

Mme Sabine Agofroy, chargée des relations publiques

M. Thierry Couteller, directeur de la SAFER Bretagne

Conservatoire du littoral

M. Patrick Bazin, directeur de la gestion patrimoniale

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

*Personnes rencontrées dans le cadre du déplacement de la mission en Bretagne
(26 et 27 janvier)*

Mairie de Saint-Philibert (Morbihan)

M. François Le Cotillec, maire

SAFER Bretagne

M. Jean-Paul Touzard, président

M. Thierry Gucho, technicien foncier

Comité régional de conchyliculture de Bretagne Sud

Mme Anne Geoffroy, directrice

M. Clément Maréchal, cartographe

Mairie de Cancale

M. Pierre-Yves Mahieu, maire

Comité régional de conchyliculture de Bretagne Nord

M. Sylvain Cornée, président

Mme Laurence Querrien, vice-présidente

M. Henri Chaumard, vice-président

M. Stéphane Salardaine, vice-président

Mme Caroline Le Saint, chargée de mission « environnement »