



N° 1188

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013.

PROPOSITION DE LOI

visant au renforcement des outils de gestion du foncier agricole,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Bruno LE ROUX, Dominique POTIER, Christian PAUL, Germinal PEIRO, François BROTTES, Frédéric BARBIER, Ericka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Yves BLEIN, Christophe BORGEL, Corinne ERHEL, Marie-Hélène FABRE, Christian FRANQUEVILLE, Daniel GOLDBERG, Pascale GOT, Jean GRELLIER, David HABIB, Razzy HAMMADI, Henri JIBRAYEL, Armand JUNG, Philippe KEMEL, Jean-Luc LAURENT, Annick LE LOCH, Michel LEFAIT, Annick LEPETIT, Serge LETCHIMY, Audrey LINKENHELD, Jacqueline MAQUET, Marie-Lou MARCEL, Frédérique MASSAT, Kléber MESQUIDA, Hervé PELLOIS, Patrice PRAT, François PUPPONI, Frédéric ROIG, Béatrice SANTAIS, Catherine TROALLIC, Clotilde VALTER, Fabrice VERDIER, Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Pierre ALLOSSERY, François ANDRÉ, Avi ASSOULY, Pierre AYLAGAS, Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Serge BARDY, Christian BATAILLE, Philippe BAUMEL, Nicolas BAYS, Catherine BEAUBATIE, Jean-Marie BEFFARA, Luc BELOT, Jean-Pierre BLAZY, Philippe BIES, Jean-Luc

BLEUNVEN, Daniel BOISSERIE, Florent BOUDIE, Kheira BOUZIANE, Isabelle BRUNEAU, Sabine BUIS, Jean-Claude BUISINE, Sylviane BULTEAU, Vincent BURRONI, Alain CALMETTE, Colette CAPDEVIELLE, Martine CARRILLON-COUVREUR, Christophe CASTANER, Jean-Yves CAULLET, Guy CHAMBEFORT, Jean-Paul CHANTEGUET, Marie-Anne CHAPDELAINÉ, Guy-Michel CHAUVEAU, Pascal CHERKI, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Jean-Jacques COTTEL, Jacques CRESTA, Yves DANIEL, Guy DELCOURT, Carole DELGA, Sophie DESSUS, Fanny DOMBRE COSTE, Jean-Pierre DUFAU, Françoise DUMAS, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Jean-Luc DRAPEAU, Christian ECKERT, Sophie ERRANTE, Alain FAURÉ, Martine FAURE, Jean-Pierre FOUGERAT, Michèle FOURNIER-ARMAND, Jean-Louis GAGNAIRE, Geneviève GAILLARD, Laurent GRANDGUILLAUME, Estelle GRELIER, Édith GUEUGNEAU, Thérèse GUILBERT, Chantal GUITTET, Danièle HOFFMAN-RISPAL, Joëlle HULLIER, Sandrine HUREL, Françoise IMBERT, Michel ISSINDOU, Éric JALTON, Serge JANQUIN, Régis JUANICO, Marietta KARAMANLI, Chaynesse KHIROUNI, Colette LANGLADE, Jean LAUNAY, Viviane LE DISSEZ, Annie LE HOUEIROU, Jean-Pierre LE ROCH, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Bernard LESTERLIN, Lucette LOUSTEAU, Jean-Pierre MAGGI, Thierry MANDON, Sandrine MAZETIER, Michel MÉNARD, Philippe NOGUÈS, Luce PANE, Christine PIRES BEAUNE, Philippe PLISSON, Pascal POPELIN, Michel POUZOL, Catherine QUÉRÉ, Dominique RAIMBOURG, Marie RÉCALDE, Marie-Line REYNAUD, Denys ROBILIARD, René ROUQUET, Boinali SAID, Pascal TERRASSE, Gérard TERRIER, Sylvie TOLMONT, Stéphane TRAVERT, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, Jacques VALAX, Olivier VERAN, Michel VERGNIER, Jean-Michel VILLAUMÉ, Paola ZANETTI et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (1) et apparentés (2),

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Ibrahim Aboubacar, Patricia Adam, Sylviane Alaux, Jean-Pierre Allossery, Pouria Amirshahi, François André, Nathalie Appéré, Christian Assaf, Avi Assouly, Pierre Aylagas, Alexis Bachelay, Guillaume Bachelay, Jean-Paul Bacquet, Gérard Bapt, Frédéric Barbier, Ericka Bareigts, Claude Bartolone, Christian Bataille, Marie-Noëlle Battistel, Laurent Baumel, Philippe Baumel, Nicolas Bays, Catherine Beaubatie, Jean-Marie Beffara, Luc Belot, Karine Berger, Gisèle Biémouret, Philippe Bies, Erwann Binet, Jean-Pierre Blazy, Yves Blein, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Pascale Boistard, Christophe Borgel, Florent Boudié, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Brigitte Bourguignon, Malek Boutih, Kheira Bouziane, Emeric Bréhier, Jean-Louis Bricout, Jean-Jacques Briday, François Brottes, Isabelle Bruneau, Gwenegan Bui, Sabine Buis, Jean-Claude Buisine, Sylviane Bulteau, Vincent Burroni, Alain Calmette, Jean-Christophe Cambadélis, Colette Capdevielle, Yann Capet, Christophe Caresche, Fanélie Carrey-Conte, Martine Carrillon-Couvreur, Christophe Castaner, Laurent Cathala, Jean-Yves Caullet, Nathalie Chabanne, Guy Chambeft, Jean-Paul Chanteguét, Marie-Anne Chapdelaine, Dominique Chauvel, Pascal Cherki, Jean-David Ciot, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Philip Cordery, Valérie Corre, Jean-Jacques Cottel, Catherine Coutelle, Jacques Cresta, Pascale Crozon, Seybah Dagoma, Yves Daniel, Carlos Da Silva, Pascal Deguilhem, Florence Delaunay,

Guy Delcourt, Carole Delga, Sébastien Denaja, Françoise Descamps-Crosnier, Sophie Dessus, Jean-Louis Destans, Michel Destot, Fanny Dombre Coste, René Dosière, Philippe Doucet, Sandrine Doucet, Jean-Luc Drapeau, Françoise Dubois, Jean-Pierre Dufau, Anne-Lise Dufour-Tonini, Françoise Dumas, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Sophie Errante, Marie-Hélène Fabre, Alain Fauré, Martine Faure, Olivier Faure, Matthias Fekl, Vincent Feltesse, Hervé Féron, Richard Ferrand, Jean-Pierre Fougerat, Hugues Fourage, Michèle Fournier-Armand, Christian Franqueville, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Yann Galut, Hélène Geoffroy, Jean-Marc Germain, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Geneviève Gosselin, Pascale Got, Marc Goua, Linda Gourjade, Laurent Grandguillaume, Estelle Grelier, Jean Grellier, Jérôme Guedj, Élisabeth Guigou, Thérèse Guilbert, Chantal Guittet, David Habid, Razy Hammadi, Mathieu Hanotin, Danièle Hoffman-Rispal, Joëlle Huillier, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Laurent Kalinowski, Marietta Karamanli, Philippe Kemel, Chaynesse Khirouni, Bernadette Laclais, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, Colette Langlade, Jean Launay, Pierre Léautey, Pierre-Yves Le Borgn', Jean-Yves Le Bouillonnet, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Viviane Le Dissez, Michel Lefait, Dominique Lefebvre, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Axelle Lemaire, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Christophe Léonard, Annick Lepetit, Jean-Pierre Le Roch, Bruno Le Roux, Arnaud Leroy, Michel Lesage, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, Audrey Linkenheld, François Loncle, Lucette Lousteau, Jean-Pierre Maggi, Jean-Philippe Mallé, Thierry Mandon, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Patrick Mennucci, Kléber Mesquida, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Ségolène Neuville, Nathalie Nieson, Philippe Noguès, Maud Olivier, Monique Orphé, Michel Pajon, Luce Pane, Christian Paul, Rémi Pauvros, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Sylvie Pichot, Sébastien Pietrasanta, Martine Pinville, Christine Pires Beaune, Philippe Plisson, Élisabeth Pochon, Pascal Popelin, Dominique Potier, Émilienne Poumirol, Michel Pouzol, Patrice Prat, Joaquim Pueyo, François Pupponi, Catherine Quéré, Valérie Rabault, Monique Rabin, Dominique Raimbourg, Marie Récalde, Marie-Line Reynaud, Eduardo Rihan Cypel, Denys Robiliard, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Frédéric Roig, Barbara Romagnan, Bernard Roman, Dolores Roqué, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Béatrice Santais, Odile Saugues, Gilbert Sauvan, Gilles Savary, Gérard Sebaoun, Christophe Sirugue, Julie Sommaruga, Suzanne Tallard, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Thomas Thévenoud, Sylvie Tolmont, Jean-Louis Touraine, Stéphane Travert, Catherine Troallic, Cécile Untermaier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Hélène Vainqueur-Christophe, Jacques Valax, Clotilde Valter, Michel Vauzelle, Olivier Véran, Fabrice Verdier, Michel Vergnier, Patrick Vignal, Jean-Michel Villauré, Jean Jacques Vlody, Paola Zanetti.

(2) Dominique Baert, Serge Bardy, Marie-Françoise Bechtel, Chantal Berthelot, Jean-Luc Bleunven, Guy-Michel Chauveau, Yves Goasdoué, Édith Gueugneau, Christian Hutin, Jean-Luc Laurent, Annie Le Houerou, Serge Letchimy, Gabrielle Louis-Carabin, Hervé Pellois, Napole Poluté, Boinali Said.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le renouvellement des générations dans l'agriculture est une des conditions pour assurer la sécurité et la qualité de l'alimentation, produire de la valeur ajoutée économique et environnementale, aménager l'ensemble du territoire et contribuer à la création d'emplois : c'est une priorité nationale.

Alors qu'en France, 40 % des agriculteurs ont plus de cinquante-cinq ans, seul un départ sur deux est compensé par l'installation d'un jeune agriculteur.

La régulation du marché foncier agricole est un outil majeur favorisant l'installation. Les règles qui régissent ce marché doivent rendre possible la liberté d'entreprendre dans ce secteur économique et garantir l'usage du foncier comme celui d'un bien commun dans la durée. Une politique des structures responsable doit privilégier le facteur humain au jeu des capitaux spéculatifs, elle doit favoriser la diversité des entreprises et des systèmes d'exploitation au détriment des monopoles et des spécialisations excessives. Elle doit éviter que le profit de quelques-uns ne génère un appauvrissement collectif.

Les acteurs du monde rural ont constaté que les outils de gestion du foncier, tels que le contrôle des structures et le droit de préemption des SAFER, sont quotidiennement contournés en raison d'un usage préjudiciable du droit des sociétés et du droit des biens. Les SAFER qui opèrent un contrôle de l'acquisition des terres agricoles, ainsi que le contrôle des structures qui règlemente le droit de les exploiter, sont pourtant des outils indispensables à la mise en œuvre de la politique agricole française. Il devient urgent de mettre fin aux dérives constatées en élargissant leur champ d'action aux montages sociétaires et aux droits démembrés.

Nous devons réformer en tenant compte des réalités suivantes :

- la part des sociétés est passée de 6,4 % en 1988 à 29,9 % en 2010. Elles exploitent plus de la moitié des terres agricoles utilisées. Les règles du droit agricole appréhendant imparfaitement le droit des sociétés, un nombre grandissant d'opérations foncières échappe chaque année au contrôle des structures et au droit de préemption des SAFER ;

– les dispositions de la loi d’orientation agricole de 2006 ont soustrait un nombre important d’opérations sociétaires au contrôle des structures, telles que le contrôle du retrait d’un associé, du changement de répartition des parts sociales et de la double participation. Ce champ d’application restreint génère une méconnaissance du principe d’égalité entre les personnes physiques et les personnes morales, ces dernières connaissant une situation plus favorable au regard du contrôle des structures. En outre, il entraîne une mise en œuvre lacunaire de la politique agricole française ;

– le droit de préemption des SAFER ne peut appréhender que les cessions de biens immobiliers, à l’exclusion des biens meubles tels que les parts sociales. Les SAFER sont de ce fait impuissantes lorsqu’un bien agricole est incorporé dans une société civile immobilière dont les parts sont ultérieurement vendues. En conséquence, il leur est impossible de poursuivre leur mission d’intérêt général, qui vise notamment à promouvoir l’installation des agriculteurs et à lutter contre la spéculation foncière ;

– les ventes en démembrement de propriété se sont multipliées afin de contourner le droit de préemption des SAFER, puisque la loi les autorise à préempter les biens en pleine propriété, mais leur interdit d’en préempter l’usufruit ou la nue-propriété. Si les SAFER sont informées en cas d’aliénation de biens démembrés depuis le décret du 14 mars 2012, elles ne disposent pas pour autant de la possibilité de les préempter. Ainsi, elles ne peuvent appréhender ce type d’opération que si elles démontrent une fraude. Ce champ d’action restreint à l’excès ne permet pas aux SAFER d’exercer efficacement leur contrôle sur les cessions de foncier agricole et d’assurer le respect des priorités lors de l’attribution du bien ;

– la coexistence de règles favorables à l’installation des jeunes et de règles facilitant la reprise des biens de famille au sein de la réglementation des structures a donné lieu à des abus. Il est de plus en plus fréquent que de jeunes agriculteurs bénéficiant d’un rang prioritaire lors de l’installation, puis d’une exemption du contrôle préfectoral lors de la reprise des biens de famille, réalisent la concentration de deux exploitations. La priorité octroyée à l’installation des jeunes et la faveur accordée aux biens de famille sont en elles-mêmes légitimes. En revanche, le cumul de ces règles n’a pas vocation à permettre à leur destinataire de s’affranchir du contrôle des structures lorsque l’exploitation ainsi reconstituée dépasse le seuil prévu par le SDDS. En conséquence, il convient de rétablir un contrôle ciblé permettant d’encadrer ce type d’opération.

Au-delà de ces propositions législatives, une politique d'installation ambitieuse devra par ailleurs s'appuyer sur le renforcement des instruments de la maîtrise du foncier et notamment de la capacité financière des SAFER par un partenariat renforcé avec les EPF à l'échelle régionale. Cette ambition suppose également des avancées sur le statut de l'actif agricole et le registre afférent. Il s'agit d'un instrument de mesure clé pour une répartition équitable des aides PAC ou une régulation des marchés. La présente réforme devra s'insérer dans un processus de simplification des contrôles du foncier opérés par l'autorité administrative. Par ailleurs, il serait souhaitable que les présentes dispositions soient complétées par une réforme des sanctions prévues au titre du contrôle des structures, celles-ci n'étant pas suffisamment dissuasives en l'état du droit.

Mais l'urgence aujourd'hui est de renforcer les outils de contrôle du foncier agricole pour mettre fin aux dérives constatées.

L'article 1 permet de rétablir un contrôle des structures efficace en soumettant au contrôle de l'État les situations suivantes : le retrait d'un associé-exploitant d'une société agricole, l'exploitation de plusieurs entités par un même agriculteur, et le changement de répartition des parts sociales faisant franchir à un associé le seuil de 50 % ou générant une modification substantielle du contrôle de la société. Par ailleurs, cet article ajoute une quatrième condition au régime déclaratif des biens de famille : le déclarant ne doit pas être exploitant dans une autre exploitation au jour de la demande. Cette dernière modification permet de maintenir le régime de faveur des biens de famille, tout en mettant fin aux abus constatés. Le passage par le contrôle des structures permet de s'assurer de la compatibilité de l'exploitation ainsi reconstituée avec le schéma directeur départemental des structures.

L'article 2 permet de renforcer l'action des SAFER en élargissant leur droit de préemption aux situations suivantes : l'aliénation à titre onéreux de droits démembres d'usufruit et de nue-propriété, et la vente de parts sociales.

Tel est l'objet de la proposition de loi que nous vous prions, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime est ainsi rédigé :
- ② 1° Le 1° du I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lors de l'entrée dans la société d'un nouvel associé-exploitant dont les terres mises en valeur font franchir à la société le seuil fixé par le schéma directeur départemental des structures, l'autorisation préfectorale est conditionnée au maintien du nombre total d'associés-exploitants ou, le cas échéant à la régularisation du nombre d'associés-exploitants dans un délai de deux ans. Le non-respect de ces conditions entraîne la soumission à une nouvelle autorisation préalable. » ;
- ④ 2° Le même I est complété par un 4° ainsi rédigé :
- ⑤ « 4° Hormis la seule participation financière au capital d'une exploitation, toute participation dans une exploitation agricole, soit directe, en tant que membre, associé ou usufruitier de droits sociaux, soit par personne morale interposée, de toute personne physique ou morale, dès lors qu'elle participe déjà en qualité d'exploitant à une autre exploitation agricole, ainsi que toute modification dans la répartition des parts ou actions d'une telle personne morale qui a pour effet de faire franchir à l'un de ses membres, seul ou avec son conjoint et ses ayants-droit, le seuil de 50 % du capital ou générant une modification substantielle du contrôle de la société. » ;
- ⑥ 3° Après le 3° du II, est inséré un 4° ainsi rédigé :
- ⑦ « 4° Le déclarant ne participe pas en qualité d'exploitant à une autre exploitation agricole au jour de la déclaration. »

Article 2

- ① I. – L'article L. 143-1 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, après le mot : « immobiliers », sont insérés les mots : « et des biens meubles prévus au dernier alinéa du présent article » ;

- ③ 2° Il est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Ce droit de préemption peut également être exercé en cas de cession à titre onéreux de droits démembrés d'usufruit et de nue-propriété se rapportant à des biens immobiliers à vocation agricole.
- ⑤ « Ce droit de préemption peut également être exercé en cas de cession à titre onéreux de parts sociales de groupement foncier agricole et de groupement foncier rural se rapportant à des biens immobiliers à vocation agricole. »
- ⑥ II. – À la première phrase de l'article L. 142-4 du même code, après le mot : « acquis », sont insérés les mots : « ou des droits d'usufruit ».

Article 3

Les charges qui pourraient résulter pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.