

Analyse de la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares

François Collart Dutilleul

Professeur émérite de droit

<https://lascaux.hypotheses.org>

Si on veut sauvegarder un modèle d'agriculture familiale en France, il faut limiter les concentrations excessives et les accaparements de terre, en particulier lorsqu'ils se font "par en-dessous", via des opérations sur les parts sociales de sociétés agricoles. Si un investisseur, français ou étranger, européen ou non, prend le contrôle d'une société agricole qui exploite 50 hectares, cela peut paraître raisonnable. S'il prend le contrôle de plusieurs sociétés du même type, cela fait une concentration ou un accaparement entre les mêmes mains sans que cela se voie "de l'extérieur". Et si plusieurs financiers étrangers s'entendent pour prendre le contrôle de plusieurs sociétés agricoles, la concentration ou l'accaparement se voient encore moins.

Souhaite-t-on multiplier les très grandes exploitations agricoles qui concentrent de très vastes espaces ou plutôt privilégier une agriculture familiale qui maille les ceintures urbaines et les campagnes ? S'agit-il de produire des aliments comme on produit des voitures ? Les produits agricoles et alimentaires sont-ils des marchandises ordinaires ? Les concentrations agricoles et les investissements étrangers dans l'agriculture sont-ils des avantages ou des inconvénients ?

Toutes ces questions reposent avant tout sur la manière de gérer les terres agricoles, c'est-à-dire sur la politique foncière. Or nous avons en France une politique forte sur la terre physique, mais pas ou presque pas sur les parts de sociétés qui permettent d'exercer un pouvoir indirect sur la terre physique. Or l'Assemblée nationale a enregistré sur cette question, le 9 février 2021, une proposition de loi (n° 3853) déposée par M. Jean Bernard Sempastous, avec LAREM, le MODEM et le groupe Agir.

Si elle mérite une attention particulière, c'est en raison de son objet : "*Proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares*". Elle vise à lutter contre les concentrations excessives de terres et l'accaparement lorsqu'ils se produisent via des sociétés.

Mais derrière les bonnes intentions de la proposition, il y a un risque élevé d'une efficacité (trop) limitée. Comme toujours, le diable est dans les détails.

Il faut d'abord bien avoir à l'esprit quel en est l'objectif pour comprendre pourquoi les mailles du filet sont trop grandes et sur quels points il conviendrait de modifier le texte.

L'objectif est en effet très important. Si l'on veut préserver notre modèle d'agriculture familiale, il devient nécessaire de limiter les concentrations et la financiarisation de l'agriculture par les cessions de parts sociales de sociétés agricoles. Une ferme des 1000 vaches par-ci, un investissement chinois dans 1000 hectares par-là, une spéculation croissante sur les terres agricoles, la réduction du nombre d'agriculteurs, le faible nombre d'installation de jeunes qui, du fait des concentrations, ne trouvent plus de terres ou n'ont plus les moyens d'y accéder : il y a comme un début d'entrée dans un cercle vicieux qui, en effet, a de quoi inquiéter. Par ailleurs, la concentration des exploitations favorise la monoculture, l'arasement des paysages,

une perte de biodiversité et le plus souvent un recours important aux produits phytosanitaires, le tout à rebours de ce que les transitions écologiques requièrent.

La proposition entend atteindre l'objectif en soumettant à autorisation les mouvements de parts sociales qui, réunies entre les mêmes mains, conduisent à l'accaparement et à la concentration excessive des terres agricoles qu'elles permettent de contrôler. Une telle autorisation existe déjà avec ce qu'on appelle le contrôle des structures. Mais elle se limite aux concentrations qui sont le fait d'exploitants agricoles qui s'installent ou s'agrandissent, sans atteindre celles qui sont le fait de financiers et d'investisseurs non exploitants. Par ailleurs, les concentrations sont également indirectement contrôlables par l'exercice du droit de préemption par les SAFER. Mais ce droit de préemption ne s'applique que si sont cédées 100% des parts d'une société. Il suffit donc de ne céder qu'une fraction moindre pour y échapper.

Il y a donc bien un « trou dans la raquette ». La proposition de loi entend le combler en soumettant à autorisation préalable les mouvements de parts sociales qui, réalisés au profit d'agriculteurs ou d'investisseurs financiers, leur confèrent, directement ou indirectement, un pouvoir de contrôle sur une surface de terres agricoles excédant un certain seuil.

Sans entrer dans le détail technique, la proposition est toutefois trop étroite pour être efficace. Nombre d'opérations risquent de rester en dehors de son champ d'application (1) ou de passer entre les mailles des conditions qu'elle pose (2).

1. Tout d'abord, la proposition de loi laisse de côté la question des investissements dans la terre agricole réalisés par des étrangers. Comment savoir si un investisseur étranger n'a pas déjà le contrôle d'une surface importante de terres agricoles en France, via des sociétés écrans localisées dans son autre pays ? Telle qu'elle est rédigée, on risque en plus de voir se développer des opérations réalisées par des investisseurs français via des sociétés basées à l'étranger. Bref, la question des investissements étrangers est essentielle. Il est pourtant assez facile de l'aborder, notamment en prévoyant une autorisation préalable qui passe par le Ministre en charge de l'économie. La France s'est en effet opportunément dotée d'un filtre des investissements étrangers qui concernent la production, la transformation et la distribution de nombreux produits agricoles qui ont un impact sur la sécurité alimentaire du pays (article R. 151-33, II, 9° du Code monétaire et financier). Or le contrôle exercé sur la terre agricole induit un contrôle sur ce qu'elle produit. C'est sur cet enjeu de la sécurité alimentaire que B. Le Maire s'est déclaré hostile au rachat de Carrefour par la société canadienne Couche-Tard. Pour les mêmes raisons, l'État pourrait s'opposer à un accaparement de terres agricoles réalisé par un investisseur étranger. On pourrait par ce moyen filtrer aussi bien les investissements qui réalisent une concentration excessive au sens de la proposition de loi, que tous les autres si on le juge politiquement souhaitable.

Ensuite, la proposition de loi oublie le développement des contrats que connaît le monde agricole de plus en plus "contaminé" par celui des affaires. L'un et l'autre ne sont pourtant pas construits sur la même logique. On a déjà vu des manifestations de cette différence avec l'évolution des contrats d'intégration, avec des tentatives de contournement du statut du fermage (vente d'herbes, par ex.), etc. Actuellement se développent les contrats de travail délégué ou à façon qui sont des "contrats d'externalisation". Il est d'ailleurs frappant que ces contrats répondent au mot près à la définition que le code rural donne des contrats d'intégration (article L. 326-1). S'y ajouteront d'autres contrats : contrat de mandat de gestion, contrat de partenariat, gentleman agreement et autres contrats qui se déploient à l'envi dans le monde des affaires. Ils

constituent un moyen simple de créer des groupes et donc des concentrations qui ne se voient pas parce qu'ils ne passent pas par des opérations sur des parts sociales. Là encore, il y a de nombreux moyens qu'offre le principe français de "liberté contractuelle" pour faire passer des opérations de concentration des terres agricoles à côté du filet de la proposition de loi. Il faut voir comment on réalise juridiquement et de manière opaque des accaparements massifs de terres agricoles en Afrique pour comprendre la puissance de l'outil contractuel. Là encore, il ne serait pas trop difficile d'agir, mais d'une autre manière, notamment en distinguant les opérations réalisées par des exploitants, qui pourraient passer par le contrôle des structures, et celles réalisées par des investisseurs non exploitants qui devraient dans leur principe même faire l'objet de conditions et/ou de filtres autres. Mais cela supposerait de légiférer à la fois à partir de la personne qui investit (plutôt qu'à partir de l'opération) et d'encadrer les contrats d'externalisation (et pas seulement les cessions de parts sociales). On peut fort bien concevoir un tel encadrement à partir de ce qui existe pour les contrats d'intégration et en cohérence avec le régime juridique de ces derniers. Car les uns et les autres révèlent des besoins de "coopération" au sens du monde des affaires, différents de ceux qui sont couverts par la coopération statutaire classique.

2. Si beaucoup d'opérations passeront ainsi à côté du filet que déploie la proposition de loi, beaucoup d'autres passeront entre les mailles.

On passera sur l'aspect plus techniciste que technique et plus politique que juridique de cette proposition. Restons-en aux conditions de fond.

D'abord, la grandeur des mailles vient de ce que les auteurs de la proposition ont choisi de créer un nouveau seuil régional pour les concentrations excessives de terres agricoles, différent de celui qui existe déjà régionalement pour les exploitants dans le cadre du contrôle des structures. Ce nouveau seuil est plus élevé, de telle manière qu'il établit une discrimination en faveur de l'agriculture en société(s). Or cette discrimination, qui élargit les mailles pour les seules sociétés, ne repose sur aucun critère objectif. Et cette discrimination est mise au pouvoir de la SAFER et du préfet de région, alors que les concentrations ont des effets majeurs sur les politiques des collectivités territoriales. Comment penser par exemple un projet alimentaire territorial (PAT) si l'État décide, via le préfet de région, d'autoriser telle ou telle concentration de terres ? Ce n'est là qu'un cas parmi d'autres qui conduit à une certaine méfiance à l'égard de la procédure prévue par la proposition de loi pour filtrer ce qui passera par les mailles du filet. La méfiance est d'ailleurs accrue par le fait que le préfet de région fixera non un seuil régional, mais un seuil *"par région naturelle ou par territoire présentant une cohérence en matière agricole"*. Autant dire que les collectivités locales, tant communales que départementales pourront être assez aisément court-circuitées. Et cela donnera des "territoires" de plus, à ajouter à ceux des collectivités, des diverses zones, des SCOT, des "pays" et autres "bassins". C'est surtout un peu plus d'opacité qui en résultera.

Les mailles sont d'autant grandes que les critères à partir desquels une concentration de terres agricoles entre les mains d'une même personne sera ou non autorisée. En effet, la concentration de terres peut être autorisée si elle contribue *"au développement du territoire ou à la diversité de ses systèmes de production au regard notamment des emplois créés et des performances économique, sociale et environnementale qu'elle présente"*. On peine à imaginer un seul cas dans lequel il ne sera pas possible de voir dans une grande concentration de terres une possibilité de "développement", accompagnée de quelques "emplois" et justifiant une "performance

économique" ou sociale. C'est bien simple, le préfet de région sera toujours à même de justifier une autorisation s'il le souhaite. Mais il lui sera d'autant plus difficile de refuser et on peut craindre un contentieux qui portera à la fois sur la conformité d'un projet à ces critères légaux et sur la discrimination entre des projets autorisés et refusés alors que tous satisferont aux critères formels. Il y a en tout cas un risque d'arbitraire. On devrait plutôt fixer quelques objectifs tels que : installation de jeunes et nouveaux agriculteurs, diversification des modes de culture, préservation de l'environnement et de la biodiversité, conformité avec le développement économique et la sécurité alimentaire d'une ou plusieurs collectivités territoriales, taille de l'exploitation en conformité avec le paysage et la géographie locale, développement de l'agriculture biologique. Cette liste n'est évidemment pas limitative. Pour que l'autorisation soit accordée, la demande devrait alors justifier de contribuer concomitamment à un certain nombre de ces objectifs.

La proposition de loi n'est encore qu'au tout début du processus législatif et on peut espérer que le travail parlementaire sera aussi consensuel sur les moyens à mettre en œuvre qu'il l'est sur les objectifs à atteindre.