

Mars 2015

# Dimension des entreprises agricoles : libérer et responsabiliser !

Sophie LANGE



## RÉSUMÉ

*Le développement des entreprises agricoles, encadré depuis une cinquantaine d'années par le contrôle des structures, ne peut être appliqué correctement tel qu'il est prévu par le code rural. En pratique, les dispositions en vigueur renforcent l'instabilité juridique des projets, sans encourager une amélioration des performances environnementales et économiques des entreprises agricoles. La double performance constituerait pourtant l'attente majeure de la société envers son agriculture, c'est pourquoi la loi d'avenir l'a inscrite dans les objectifs du code rural. Mais cela ne suffit pas.*

*Notre think tank préconise de doter le droit rural d'un contrôle des structures plus moderne. Le contrôle de demain sera connecté aux réalités économiques ainsi qu'aux préoccupations sociales et environnementales de notre société ; ou bien il ne sera pas, puisqu'il est de moins en moins appliqué en l'état actuel du droit.*

*La réforme proposée consiste en une évolution du contrôle des structures inspirée du contrôle des concentrations et en une adaptation d'autres domaines du droit rural, qui devront poursuivre certains objectifs actuels du contrôle des structures.*

*Notre think tank remercie chacun de ses membres impliqués dans le groupe de travail "Agrandissements, fusions d'entreprises agricoles : du contrôle des structures au droit de la concurrence", ainsi que les experts qui ont accepté d'intervenir lors des réunions : Philippe Charretton, Samuel Crevel, Laurent Vallette Viallard, Romain Maulin, Dominique Moreno et Géraldine Rousset.*

## SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Le contrôle des structures : un système en bout de course.....</b>	<b>6</b>
<b>I.1. Un héritage presque intact des grandes lois d'orientation .....</b>	<b>6</b>
<b>I.1.1. Genèse du contrôle des structures .....</b>	<b>6</b>
<b>I.1.2. Dernières évolutions .....</b>	<b>7</b>
<b>I.1.3. Une politique aux objectifs communs à d'autres volets du droit.....</b>	<b>7</b>
<b>I.2. Une matière fragilisée et fragilisante.....</b>	<b>8</b>
<b>I.2.1. Des dispositions non conformes aux objectifs annoncés.....</b>	<b>8</b>
<b>I.2.2. Une politique en manque de légitimité .....</b>	<b>9</b>
<b>I.2.3. Une insécurité juridique croissante .....</b>	<b>13</b>
<b>II. Libérons durablement le développement des entreprises agricoles ! .....</b>	<b>14</b>
<b>II.1. Les principes indispensables à toute réforme.....</b>	<b>14</b>
<b>II.1.1. Faire de la liberté la règle, du contrôle l'exception.....</b>	<b>14</b>
<b>II.1.2. Poursuivre autrement les objectifs actuels du contrôle des structures.....</b>	<b>15</b>
<b>II.2. Un nouveau contrôle inspiré du droit de la concurrence.....</b>	<b>18</b>
<b>II.2.1. De l'intérêt de s'intéresser au contrôle des concentrations ....</b>	<b>18</b>
<b>II.2.2. Confier le contrôle à une autorité indépendante .....</b>	<b>20</b>
<b>II.2.3. Établir un seuil national exprimé en unité monétaire .....</b>	<b>20</b>
<b>II.2.4. Poursuivre l'agroécologie avec le contrôle des structures ....</b>	<b>21</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>22</b>

## INTRODUCTION

Améliorer l'efficacité du contrôle des structures : tel est l'un des objectifs de la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014<sup>1</sup>. Observant la pratique de cette politique des structures depuis plusieurs années et ayant pris le temps d'analyser les dispositions de la dernière loi agricole, notre think tank peine à croire que cette nouvelle réforme apporte des solutions aux enjeux agricoles et territoriaux de notre pays. Cette note présente la composante historique et sensible du droit rural qu'est le contrôle des structures et envisage des pistes pour encadrer efficacement le développement des entreprises agricoles.

Cet écrit fait suite à des analyses menées en groupe de travail entre juin et décembre 2014, sur l'évolution possible du contrôle des structures. Plusieurs réunions ont permis de répertorier les constats et les enjeux liés à cette thématique ainsi que de mesurer l'opportunité de s'inspirer du contrôle des concentrations pour réformer la politique des structures.

L'ambition de notre think tank est de proposer aux décideurs, notamment au législateur, des évolutions du droit qui permettraient à la fois aux chefs d'entreprise agricole de travailler dans un contexte juridique propice au déploiement de leurs projets, et aux territoires de maximiser la création de valeur ajoutée agricole et agroalimentaire sur leur périmètre.

La loi d'avenir a doté le code rural d'une grande ambition en matière de développement durable. Cette orientation affichée dans les objectifs du droit rural ne s'est pas encore suffisamment traduite dans les dispositions applicables. Notre proposition de réforme du contrôle des structures tend à rendre le contrôle plus rare et plus efficace, tout en renforçant sa prise en compte du développement durable.

<sup>1</sup> Article 15 de l'étude d'impact de cette loi <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1548-ei.asp>

## I. LE CONTRÔLE DES STRUCTURES : UN SYSTEME EN BOUT DE COURSE

La politique des structures date de l'après-guerre. Elle a contribué à professionnaliser l'agriculture, et à augmenter la production agricole à une époque, mais ne semble pas adaptée au contexte économique et juridique français du XXI<sup>e</sup> siècle.

### I.1. Un héritage presque intact des grandes lois d'orientation

Depuis les années 60 et jusqu'à la loi d'avenir de 2014, le droit d'exploiter des biens agricoles dépendait de la politique des structures, tandis que le contrôle de l'acquisition des terres était dévolu aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Ces deux volets de la politique foncière continuent d'exister. La loi d'avenir les a renforcés et a modifié leurs missions, semant la confusion dans leurs domaines d'intervention et leur légitimité.

#### I.1.1. GENÈSE DU CONTRÔLE DES STRUCTURES

##### • Du contrôle des cumuls et réunions d'exploitations au contrôle des structures

Institué par la loi du 8 août 1962, le contrôle dit "des cumuls et réunions d'exploitations" a été conçu pour éviter la concentration des terres entre les mains d'un petit nombre d'exploitants. Cet objectif reposait alors sur la notion d'exploitation familiale pouvant faire vivre 2 unités de travail humain (UTH), dont la surface était définie en fonction du critère de surface minimale d'installation (SMI), fixée au niveau de chaque département.

Le contrôle des structures a succédé à ce contrôle des cumuls, suite à la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 et à celle du 1<sup>er</sup> août 1984. Ce contrôle s'applique à la mise en valeur de biens agricoles, quelle que soit la forme de l'exploitation ou le titre de jouissance en vertu duquel l'activité sera pratiquée. Les reprises de biens aux fins d'y exercer une activité agricole sont ainsi soumises à un contrôle par l'autorité administrative. C'est avec les premiers schémas directeurs départementaux des structures agricoles, adoptés fin 1985, que les dispositions nouvelles sont effectivement entrées en vigueur.

##### • Pas de grandes réformes, des adaptations

Depuis les années 60, le contrôle du droit d'exploiter n'a connu que des réformes à la marge : des ajustements et des mouvements de balancier renforçant ou assouplissant les conditions d'accès aux terres, au gré des majorités parlementaires. La politique des structures a conservé ses grands objectifs : favoriser l'installation, empêcher le démantèlement d'exploitations viables, favoriser l'agrandissement d'exploitations de dimension insuffisante et, dans certains cas, permettre ou consolider l'installation de poliactifs.

Pour faire évoluer cette réglementation dans un sens plus économique, le critère de la SMI a été abandonné au profit de l'unité de référence avec la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Cette loi a aussi réglementé plus sévèrement les évolutions des sociétés agricoles<sup>2</sup>. Prenant en compte l'évolution de l'exploitation familiale vers des formes sociétaires, le législateur a multiplié les opérations soumises à autorisation. La soumission des cessions de parts sociales au contrôle a encadré les mouvements internes aux sociétés, et la règle du quotient (un seuil par associé) a permis la prise en compte des associés actifs.

<sup>2</sup> Samuel Crevel, "Contrôle des structures et sociétés", RD Rur., juillet-août 2008, dossier, n° 26, p. 38.

## I.1.2. DERNIÈRES ÉVOLUTIONS

### • Un allègement du contrôle par la LOA de 2006

Comme l'indique l'étude d'impact de la loi d'avenir, le renforcement du contrôle des structures intervenu avant 2006 s'est fait au prix d'un alourdissement considérable des procédures administratives et s'avère "au total peu efficace, voire pénalisant pour le développement des exploitations"<sup>3</sup>.

La loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (LOA) a donc de nouveau modifié la réglementation, dans un objectif de simplification administrative. Elle a relevé les seuils de superficie d'exploitation soumise au contrôle, supprimé certains des cas pour lesquels une autorisation d'exploiter était requise et abandonné des cas spécifiques de contrôles sociétaires.

Ces allègements, s'ajoutant à la soumission des biens de famille à un régime purement déclaratif, ont entraîné une diminution significative des demandes d'autorisation d'exploiter et accéléré les agrandissements d'exploitations.

### • Une loi d'avenir prévisible dans son contexte politique

Alors que la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture ne comportait aucune disposition sur ce sujet, le gouvernement de la nouvelle majorité a cru bon de rouvrir le chantier du contrôle des structures au moment d'envisager sa loi agricole.

Alors que toutes les entreprises sont potentiellement concernées par le contrôle des structures, le projet d'article sur le contrôle des structures dans la loi d'avenir n'a étonnement pas fait l'objet de nombreux débats tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. La censure du Conseil constitutionnel du 9 octobre 2014 a finalement retiré à cette partie du texte des dispositions phare, et contribué à amoindrir la cohérence et la clarté de cette politique des structures.

Avec la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, la politique du contrôle des structures a toutefois été largement réécrite, sans modifier en profondeur l'économie générale du texte. Les évolutions de cette matière sont caractérisées par cinq innovations majeures :

- transformation des schémas directeurs départementaux des structures en schémas directeurs régionaux des structures,
- définition de l'agrandissement,
- restriction du régime de la déclaration,
- précisions sur les refus d'autorisation d'exploiter,
- nouvelle articulation entre le contrôle des structures et les SAFER.

## I.1.3. UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS COMMUNS À D'AUTRES VOILETS DU DROIT

Le contrôle des structures<sup>4</sup> poursuit plusieurs objectifs communs à d'autres domaines du droit rural. La finalité de cette politique se rapproche en effet à certains égards de celle de la politique d'installation<sup>5</sup>, du rôle des SAFER<sup>6</sup>, mais aussi,

<sup>3</sup> Suite de l'extrait de l'étude d'impact de la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 : "La faible efficacité de ce contrôle tient pour une part au fait que, sauf information qui est transmise, l'administration n'a connaissance des opérations sociétaires que si les intéressés déposent une demande d'autorisation d'exploiter, et pour une autre part à l'inadaptation des règles administratives au droit des sociétés : si le taux des recours contentieux en la matière est resté quasi constant, il s'est, en revanche, soldé par un nombre croissant d'annulations des décisions préfectorales dont les motivations étaient insuffisamment précises. Enfin, la possibilité de notifier des autorisations temporaires ou conditionnelles a été considérablement restreinte par la jurisprudence, compte tenu des effets "irréversibles" induits par une autorisation (ex: achat des terres, transfert de quota...)."

<sup>4</sup> Article L. 331-1 et suivants du code rural

<sup>5</sup> Article L. 330-1 et suivants du code rural

<sup>6</sup> Article L. 141-1 du code rural

et surtout depuis la loi d'avenir, de certaines dispositions environnementales du code rural.

Concernant le maintien d'une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée, objectif ajouté par la loi d'avenir, la politique des structures œuvre dans le même sens que certaines politiques sociales ou territoriales nationales. L'étude d'impact de la loi d'avenir indique combien "le maintien d'emplois et de revenus en zones rurales et la préservation de l'ancrage territorial des productions et de leur diversité représentent des enjeux importants pour l'action publique". La réforme du contrôle des structures fait partie des dispositions de cette loi qui cherchent à y contribuer.

## 1.2. Une matière fragilisée et fragilisante

Pour notre think tank, les dernières évolutions de la politique des structures n'ont pas permis de rétablir sa légitimité. Au contraire, celles-ci poussent le système à sa perte et conduisent toutes les parties prenantes désireuses d'évoluer dans un contexte juridique sécurisant et cohérent à envisager un nouveau type d'encadrement pour le développement de leurs entreprises.

### 1.2.1. DES DISPOSITIONS NON CONFORMES AUX OBJECTIFS ANNONCÉS

D'un point de vue général, les objectifs de la politique des structures sont respectables, mais leur mise en œuvre fait preuve d'un manque de cohérence. Les modalités retenues pour appliquer le contrôle des structures ne constituent pas des moyens conformes aux objectifs annoncés.

#### • Un seuil déconnecté des réalités économiques

Exprimer le seuil de déclenchement du contrôle en hectares ne correspond plus à une réalité économique.

La loi d'avenir affiche, y compris dans son article 32 portant sur le contrôle des structures, l'objectif de favoriser la diversité des systèmes de production et la création de valeur ajoutée. Pourtant, elle retient comme nouveau critère de soumission à autorisation d'exploiter un seuil faisant référence à la surface agricole utile moyenne régionale.

Comparer la surface d'une entreprise à une surface moyenne pour en mesurer sa performance n'inscrit pas l'agriculture dans une dynamique économique. Cette méthode d'évaluation des entreprises agricoles impose un modèle de petite taille et contraint à l'immobilisme.

Or le contrôle des structures s'inscrit dans la composante économique du code rural<sup>7</sup> censée accompagner les entreprises agricoles dans leur création de valeur ajoutée, comme l'annonce l'exposé des objectifs précités.

En outre, les références moyennes perdent de leur signification étant donné les variations climatiques, la capacité hétérogène des agriculteurs à dégager des marges, la disparité du potentiel agronomique des sols au sein d'une même petite région, ou encore la diversité croissante des choix culturels.

À l'heure où le droit agricole se rapproche du droit économique en France comme en Europe<sup>8</sup>, la politique des structures doit en prendre le chemin.

<sup>7</sup> Le droit rural est composé de trois volets : le droit de l'entreprise agricole, le droit foncier et le droit du produit agricole, cf. exposé d'Hubert Bosse-Platière aux rencontres de droit rural du 2 décembre 2014 sur le thème "Loi d'avenir, régionalisation, quels impacts sur l'entreprise agricole ?".

<sup>8</sup> "Toutes les réformes de la PAC ont été marquées par le renforcement de la libre concurrence, et [...] l'articulation entre les deux politiques est en faveur de la concurrence." La politique agricole commune et le droit de la concurrence, Rapport d'information de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires européennes n° 214 (2013-2014), 10 décembre 2013.

### • Un seuil ne valorisant pas la diversité des modèles

En retenant ce seuil faisant référence à une surface moyenne, le législateur ne reconnaît pas la richesse induite par la diversité des modes de production. Il ne valorise pas l'hétérogénéité croissante des modèles agricoles.

La rentabilité de l'entreprise agricole est de plus en plus variée, notamment quand elle est ramenée à l'hectare. Quelques productions particulières ou ateliers de transformations sont pris en compte par les schémas directeurs des structures, exprimés en équivalents hectares, mais cela n'est pas toujours le cas et tous les systèmes de production n'ont pas de correspondance aujourd'hui.

À ce jour, cet aspect ne constitue que l'un des critères permettant d'être prioritaire dans l'obtention d'une autorisation d'exploiter<sup>9</sup>. Si la politique des structures entend encourager la diversité de l'agriculture française, ses dispositions d'application doivent alors évoluer davantage en ce sens.

### • Un seuil n'encourageant pas la performance environnementale

En conservant un seuil exprimé en hectares, le législateur n'accompagne pas non plus les chefs d'entreprise agricole dans leur recherche de meilleures performances environnementales.

Le législateur a choisi d'ajouter aux objectifs du contrôle des structures celui de "promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner

performance économique et performance environnementale", mais il n'a pas modifié la mise en œuvre de ce contrôle dans une optique environnementale. Son intention de départ était pourtant bonne, puisque la politique environnementale la plus efficace est celle qui intègre toutes les composantes du droit.

Limités dans le nombre d'hectares qu'ils peuvent exploiter d'un point de vue contrôle des structures, les chefs d'entreprise agricole sont indirectement incités à une gestion "productiviste". Ils seraient en revanche encouragés à l'innovation et au déploiement de nouvelles pratiques culturales si le seuil de contrôle retenu était exprimé en une autre unité, avec éventuellement une prise en compte de leur évolution de pratique<sup>10</sup>.

Il paraîtrait logique, étant donné les objectifs affichés, que les chefs d'entreprise aux pratiques les plus vertueuses bénéficient d'un traitement de faveur au regard du contrôle des structures. La seule facilitation que leur apporte l'évolution du droit depuis la loi d'avenir, c'est d'être prioritaires pour une obtention d'autorisation d'exploiter vis-à-vis d'un candidat qui présenterait les mêmes caractéristiques en dehors de l'aspect environnemental<sup>11</sup>.

## I.2.2. UNE POLITIQUE EN MANQUE DE LÉGITIMITÉ

Au-delà de ce manque de lien entre les dispositions retenues et les objectifs annoncés, le bien-fondé du contrôle des structures continue d'interroger les chefs d'entreprise agricole.

<sup>9</sup> Ce critère est ainsi rédigé à l'article L. 312-1.-I. du code rural : "la contribution de l'opération envisagée à la diversité des productions agricoles régionales, à la diversité des systèmes de production agricole et au développement des circuits de proximité".

<sup>10</sup> Bonnes pratiques culturales ou respect du bien-être animal allant au-delà des obligations réglementaires.

<sup>11</sup> L'un des critères de priorité dans l'obtention d'une autorisation d'exploiter est ainsi rédigé à l'article L. 312-1.-I. du code rural : "la mise en œuvre, par les exploitations concernées, de systèmes de production agricole permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique au sens de l'article L. 641-13".

### • Des dispositions inefficaces

Dans bon nombre de départements, le contrôle des structures n'est pas appliqué rigoureusement, et les chefs d'entreprise parviennent à mener les agrandissements qu'ils envisagent, ayant recours à des conseils appropriés et déployant des stratégies juridiques.

L'étude d'impact de la loi d'avenir stipule que la politique des structures est de plus en plus contournée. Selon notre think tank, la loi adoptée le 13 octobre 2014, par sa complexité et par l'incohérence des dispositions causées par la censure du Conseil constitutionnel, ne pourra que renforcer l'inapplication de cette politique. L'ambition de la loi de faire obstacle à certaines pratiques est mise en échec par le Conseil constitutionnel et par la complexité des dispositions adoptées.

### • Une matière appliquée de façon hétérogène

Notre groupe de travail remarque que le manque de légitimité croissant de la politique des structures est dû à l'application très hétérogène de ce droit sur le territoire français, comme nous l'évoquions précédemment et comme le reconnaît depuis plusieurs années le Parlement.

En effet, nos échanges avec des parties prenantes originaires de plusieurs départements révèlent que le contrôle des structures est appliqué plus ou moins rigoureusement dans certains départements et, globalement, de façon plus stricte au nord du pays et dans les régions d'élevage. Cette politique étant encadrée par les services déconcentrés de l'État, on s'aperçoit que celui-ci cautionne une application différente du droit en fonction des territoires<sup>12</sup> sans justification rationnelle.

La gestion de cette politique par l'État pourrait garantir le maintien d'un cadre cohérent sur le plan national, mais il n'en est rien puisque la rédaction des schémas des structures semble s'opérer en concertation avec des responsables qui n'ont pas les mêmes revendications en fonction des territoires.

### • Une politique précaire dans l'attente de la réforme territoriale

Les délais d'application de la réforme du contrôle des structures sont prévus par l'article 93 de la loi d'avenir pour l'agriculture, mais la régionalisation définitive des schémas dépend en réalité de la réforme territoriale. Les dispositions du code rural et les schémas directeurs à venir n'offrent pas aux entreprises agricoles un cadre durable.

Les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles doivent être arrêtés avant le 15 octobre 2015, alors que la nouvelle cartographie des régions françaises vient tout juste d'être adoptée<sup>13</sup>. La plupart des schémas régionaux n'auront donc qu'un caractère provisoire, à supposer qu'ils soient édictés dans le délai prévu par la loi d'avenir.

Outre la nouvelle carte des régions, la réorganisation de l'administration dans les territoires pourrait également faire évoluer la mise en œuvre concrète de la politique des structures et le processus d'autorisation d'exploiter. En effet, la réforme territoriale engendrera probablement une réorganisation des services de l'État, comme l'envisage le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dans une synthèse d'audits

<sup>12</sup> Dans certaines régions, viticoles notamment, il est courant que des terrains soient exploités sans autorisation alors que l'exploitant remplit les critères de soumission au contrôle des structures.

<sup>13</sup> Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral n° 635 (JORF 17 janvier 2015).

de fonctionnement des directions départementales interministérielles<sup>14</sup>.

Par ailleurs, la loi d'avenir pourrait laisser penser que la politique des structures s'harmonisera sur le territoire national durant ces prochaines années, étant donné une possible homogénéisation des seuils régionalement. Toutefois les schémas pourraient prévoir des traitements différents par sous-ensemble territoriaux, comme c'est déjà le cas aujourd'hui à l'échelle des départements<sup>15</sup>.

Enfin, la loi d'avenir associe les régions à la construction des politiques agricoles régionales et donc indirectement à la définition de la politique régionale des structures. Le Conseil régional prépare le plan régional de l'agriculture durable (PRAD) aux côtés du représentant de l'État dans la région, puis son approbation est nécessaire avant que le plan soit arrêté<sup>16</sup>. Les enjeux définis dans le PRAD doivent être pris en compte dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles.

Les futurs schémas des structures devraient pour le moment continuer d'être rédigés par l'État. Selon la loi d'avenir, un décret précisera les modalités d'élaboration des SDREA. Ce décret révélera probablement à qui reviendront la rédaction et la validation de ces schémas. Cependant, la réforme territoriale pourrait ensuite faire bouger les lignes, puisque les compétences seront réparties différemment entre échelons territoriaux, et entre l'État et les collectivités. Il n'est pas exclu que les régions cherchent un jour à se saisir davantage de

l'outil que constitue le contrôle des structures pour mettre en œuvre leur propre vision de l'agriculture.

### • Des décisions trop subjectives

Si les décisions sont prises de façon parfois subjective, c'est en partie lié à la nature des critères de priorité permettant de délivrer une autorisation d'exploiter. Ces éléments ne sont pas toujours aisément quantifiables<sup>17</sup>, contrairement au seuil de déclenchement du contrôle des structures, établi selon des critères chiffrés.

La deuxième explication au manque d'objectivité des décisions tient au fait que le préfet suit trop souvent l'avis de la commission départementale d'orientation agricole (CDOA) au moment de délivrer des autorisations d'exploiter. Il revient au préfet de prendre la décision finale d'autoriser ou non un chef d'entreprise agricole ou une entreprise à exploiter des biens agricoles. Il s'appuie cependant sur l'avis des CDOA.

D'après les retours de notre groupe de travail, le préfet suit quasiment systématiquement l'avis de la CDOA, alors que celle-ci n'est pas toujours objective. En effet, cette commission est en partie composée de représentants des professionnels.

Pour certains, les CDOA ainsi que les réunions cantonales des structures (n'ayant pas d'existence légale) ont le mérite d'inciter au dialogue localement. Elles sont certes propices aux échanges en amont et aux arrangements,

<sup>14</sup> Le CGAAER étudie l'impact de la régionalisation sur l'évolution de l'administration territoriale de l'État et sur l'articulation des missions des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et des Directions départementales des territoires (DDT). <http://agriculture.gouv.fr/Synthese-des-audits-de>

<sup>15</sup> Les unités de référence sont actuellement fixées pour chaque petite région agricole par les schémas directeurs départementaux des structures. Ces derniers peuvent prévoir des appréciations très variées. Sur ce point : Philippe François, "Exploitations agricoles : une vision syndicale et politique obsolète", 21 mai 2014, <http://www.ifrap.org/Exploitations-agricoles-une-vision-syndicale-et-politique-obsolète>, 14171.html

<sup>16</sup> Article 24 de la loi d'avenir modifie qui modifie l'article L. 111-2-1 du code rural.

<sup>17</sup> Cf. critères d'appréciation de l'intérêt d'une opération listés à l'article L. 312-1.-I du code rural.

mais elles n'appréhendent pas toujours les dossiers de façon objective, comme le ferait une autorité indépendante. Or la façon dont est construit leur avis n'est parfois pas vérifiée ou contestée par l'administration, qui adopte alors des motivations de CDOA éloignées des schémas.

Cette réalité n'est pas attaquable puisque ce sont bien les préfets qui prennent les décisions et non les commissions elles-mêmes. Si tel n'était pas le cas, le mode de décision pourrait être remis en cause, comme ce fut le cas récemment pour les commissions d'équipement commercial.

On se souvient, en effet, en matière d'agrandissement commercial, de la plainte déposée par un groupe allemand et de la mise en demeure adressée à la France en 2005 par la Commission européenne concernant les lois Royer-Raffarin<sup>18</sup>. La Commission arguait que les opérateurs étrangers encourageaient un traitement discriminatoire et une restriction à leur liberté d'établissement puisque les Commissions départementales délivrant les autorisations étaient composées de représentants des chambres consulaires, favorisant potentiellement les acteurs déjà installés sur le marché français par rapport aux nouveaux entrants.

### • Des nouvelles dispositions difficilement applicables

La loi d'avenir pour l'agriculture, dotée d'une forte ambition en matière de contrôle de l'exploitation du foncier, ne prévoit pas de nouveaux moyens financiers pour les directions départementales des territoires (DDT) chargées d'appliquer la politique des structures et d'assumer un volume de travail supplémentaire. Quand bien même des économies d'échelle devaient être générées par la réforme territoriale et la régionalisation des moyens de l'État, celles-ci ne seraient pas observées probablement avant au moins cinq ans.

La question des moyens laisse donc planer un sérieux doute sur la capacité des services administratifs à appliquer le droit prévu par cette loi d'avenir 2014. Cette situation n'est pas sans rappeler l'évolution à la hausse des seuils du contrôle des concentrations provoquées par la loi relative aux nouvelles régulations économiques de 2001. Cette loi avait en effet augmenté le volume de travail de la DGCCRF dans une proportion telle qu'il a fallu élever les seuils de contrôle de 15 à 50 millions d'euros de chiffre d'affaires. De même, l'assouplissement du contrôle des structures en 2006 était la conséquence de son renforcement adopté en 1999 mais impossible à appliquer techniquement.

Étant donné le nombre d'informations qui devront être échangées et analysées par les notaires, les SAFER et les DDT<sup>19</sup>, la généralisation de la publicité<sup>20</sup>, le renforcement du contrôle pour les

<sup>18</sup> La Commission européenne a adressé, le 5 juillet 2005, une lettre de mise en demeure à la France concernant les lois Royer-Raffarin, premier stade de la procédure d'infraction visée à l'article 226 du Traité de Rome, lorsque la Commission considère que la législation d'un État membre est contraire à ce Traité.

<sup>19</sup> L'article L. 331-5 du code rural instaure un système d'échange de données entre les DDT, les SAFER et les notaires. Toutes les autorisations d'exploiter délivrées à des sociétés comportant au moins deux associés seront communiquées à la SAFER compétente. Celle-ci transmettra à l'autorité administrative les informations sur les cessions de parts ou d'actions de sociétés concernant ces sociétés qui interviennent dans un délai de six ans à compter de la date à laquelle leur a été délivrée l'autorisation mentionnée à l'article L. 331-2. Selon l'article L. 141-1-1.-I du code rural, les SAFER seront informées par les notaires de toute cession entre vifs conclue à titre onéreux ou à titre gratuit de parts ou actions ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole.

<sup>20</sup> En vertu de l'article L. 331-3, l'autorité administrative assure la publicité des demandes d'autorisation dont elle est saisie, selon des modalités définies par décret. Cette publicité concernera à l'avenir toutes les demandes autorisations, et non certaines opérations comme au préalable. Elle suscitera davantage de contentieux et de concurrence.

biens de famille, la soumission de nombreuses rétrocessions des SAFER au contrôle des structures ainsi que la multiplication des contentieux générés par la réforme<sup>21</sup>, il est relativement prévisible que les effectifs actuels de l'administration ne parviendront pas à assurer les tâches qui leur incombent.

Cette ambitieuse réforme se caractérise finalement principalement par son ajout de subjectivité à l'analyse des situations, et donc par une augmentation du risque de contentieux.

### 1.2.3. UNE INSÉCURITÉ JURIDIQUE CROISSANTE

Chaque réforme du contrôle des structures continue d'augmenter l'insécurité juridique des porteurs de projets. Tel est le cas avec la loi d'avenir, notamment par l'effet de la censure du Conseil constitutionnel et l'apparition d'un nouveau risque de double contentieux.

#### • La censure du Conseil constitutionnel laisse planer des zones d'ombre

Depuis la loi du 5 janvier 2006, la simple prise de participation dans une société d'exploitation fait débat sur le point de savoir si elle doit être considérée ou non comme un agrandissement au regard de celui qui acquiert des parts, lorsqu'il est par ailleurs agriculteur<sup>22</sup>.

En 2014, le législateur a souhaité consacrer dans la loi qu'un agrandissement est "le fait de prendre, directement ou indirectement, participation dans une autre exploitation agricole".

Le Conseil constitutionnel a toutefois déclaré contraire à la Constitution cette partie de

définition. En n'effectuant pas de distinction parmi les prises de participation, le législateur s'apprêtait à porter au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi<sup>23</sup>.

Même s'il est difficile à ce stade d'apprécier l'ensemble des conséquences de la décision du Conseil constitutionnel sur ce point, les prises de participation semblent bien pouvoir échapper au contrôle des structures.

#### • La loi d'avenir crée un nouveau double contentieux

La loi d'avenir donne naissance à un nouveau cas de double contentieux, qui augmente la prise de risque des porteurs de projets en agriculture.

Avant la loi d'avenir, les chefs d'entreprise agricole pouvaient être confrontés à un double contentieux dans des cas d'agrandissement ou d'installation. En effet, les conflits liés au statut du fermage relèvent des juridictions judiciaires (tribunaux paritaires de baux ruraux), tandis que les différends en matière de contrôle des structures sont traités par les juridictions administratives.

Les effets pervers de ce double contentieux dans le cadre de la reprise ou de la cession de baux ruraux ont souvent été décriés<sup>24</sup>.

Or, avec l'élargissement du champ d'application du contrôle des structures aux rétrocessions de biens par les SAFER prévue par la loi d'avenir<sup>25</sup>, le risque est fort de voir se développer un nouveau double contentieux à

<sup>21</sup> Contentieux induits notamment par l'absence d'une définition précise de la notion d'agrandissement excessif.

<sup>22</sup> Article L. 331-1 du code rural définissant l'exploitation agricole, cf. circulaire du 8 août 2006 et Caroline Varlet-Angove, "Accès au métier : nouvelles conditions pour entreprendre", Rencontres de droit rural AFDR saf agr'iDées, 2 décembre 2014.

<sup>23</sup> Cons. Constit, décision n° 2014-701 DC du 09 octobre 2014, considérant 32 et 5.

<sup>24</sup> Notamment Jean-Baptiste Millard, "Loi d'avenir : la liberté d'entreprendre à l'épreuve du renforcement de la politique des structures", lettre saf agr'iDées, 4 avril 2014.

<sup>25</sup> Cf. article L. 331-2 III nouveau du code rural et de la pêche maritime.

l'occasion de ces opérations devant le juge judiciaire (tribunal de grande instance) et le juge administratif, à l'initiative soit du vendeur ou des candidats évincés, soit du candidat retenu par la SAFER auquel l'autorisation a été refusée.

Ainsi, dans sa manière de renforcer la politique des structures, le législateur ne semble pas avoir veillé à coordonner ses outils et à sécuriser l'environnement juridique des porteurs de projets. Contrôler automatiquement les rétrocessions des SAFER ayant pour conséquence l'agrandissement d'une exploitation crée un risque de blocage du processus de rétrocession. Une telle évolution est nuisible au fonctionnement des SAFER et donc à leurs bénéficiaires.

## II. LIBÉRONS DURABLEMENT LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES AGRICOLES !

Étant donné le blocage et le dysfonctionnement du contrôle des structures, l'heure est venue de réformer cette matière en profondeur, pour libérer le développement des entreprises agricoles de façon responsable, cohérente et durable. Les dispositions proposées, formant un tout indissociable, permettent à la fois de poursuivre les objectifs actuels du contrôle des structures, de limiter les risques de contentieux et d'encourager les pratiques agricoles les plus vertueuses.

## II.1. Les principes indispensables à toute réforme

Avant de dévoiler sa réforme du contrôle des structures, notre think tank présente un certain nombre de prérequis jugés indispensables à sa bonne mise en œuvre.

### II.1.1 FAIRE DE LA LIBERTÉ LA RÈGLE, DU CONTRÔLE L'EXCEPTION<sup>26</sup>

L'idée de maintenir un contrôle de la taille des entreprises agricoles fait consensus, mais les seuils de déclenchement du contrôle des structures doivent être rehaussés et uniformisés.

#### • Maintenir un contrôle, l'inscrire dans le code rural

Une suppression pure et simple du contrôle des structures ne serait pas responsable au vu des attentes de la société civile et de la nécessité pour la France de maîtriser un minimum les personnes physiques et morales qui font ses territoires.

Notre think tank le répète depuis plusieurs années et la loi agricole de 2006 en avait pris acte : l'entreprise agricole est une entreprise comme les autres<sup>27</sup>. Or tous les secteurs économiques subissent leurs lots de contrôles, notamment par l'application du droit de la concurrence.

Précurseur du contrôle des concentrations il y a 50 ans, le contrôle des structures de notre code rural est devenu un ancêtre au regard de la construction et des évolutions du droit économique. Le droit rural doit faire un grand

<sup>26</sup> Ce postulat, notre think tank l'a édicté en 2009 et 2012, dans des rapports qui émettaient déjà des préconisations pour moderniser le contrôle des structures.

<sup>27</sup> Cf. notre rapport de 2012 "Changement d'attitude pour les agriculteurs : des chefs d'entreprise stratégiques, autonomes et innovants" <http://www.safagrideas.com/publication/changement-dattitude-pour-les-agriculteurs-des-chefs-dentreprise-strategiques-autonomes-et-innovants/> et la tribune de Jean-Baptiste Millard "Les entreprises agricoles sont des entreprises comme les autres !" : [http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2013/04/09/cercle\\_69947.htm](http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2013/04/09/cercle_69947.htm)

pas en avant en modernisant son contrôle des structures, pour mieux accompagner les acteurs économiques agricoles dans leurs projets, ainsi que les territoires.

Il apparaît toutefois nécessaire de maintenir une conception du contrôle des structures propre au code rural, distincte du contrôle des concentrations, si nous souhaitons mettre en place des seuils de déclenchement et des critères d'appréciation spécifiques à l'agriculture<sup>28</sup>.

#### • Rehausser les seuils

Pour déployer leurs projets, les entreprises agricoles ont toujours réussi à s'adapter, dans les faits et avec plus ou moins de flexibilité, à la législation sur le contrôle des structures. Pour autant, l'extension excessive de tels contrôles peut nuire à l'attractivité économique de l'agriculture et à la liberté d'entreprendre ; le droit doit s'adapter aux faits et aux réalités économiques d'aujourd'hui.

Aussi, il paraît plus raisonnable et transparent de mettre en place un contrôle ciblant les agrandissements et restructurations d'exploitation les plus significatifs, tout en garantissant une application rigoureusement de ce contrôle.

Pour la majorité des chefs d'entreprise agricole, la possibilité de mener à bien un projet ne dépendra alors plus de l'avis de l'administration, mais de la capacité à convaincre ses partenaires de la pertinence de sa stratégie (principalement les propriétaires et les financeurs).

#### • Uniformiser les seuils

Aucune raison ne justifie le maintien d'un fort contrôle sur une partie seulement du territoire national. Le contrôle des structures étant une politique mise en œuvre par l'État, il lui revient d'appliquer un même traitement des dossiers dans des situations égales (principe de l'égalité de traitement).

La régionalisation des schémas directeurs prévue par la loi d'avenir ne constituant pas un gage d'uniformisation du contrôle des structures, notre think tank appelle le législateur à fixer un seuil de déclenchement du contrôle des structures unique pour l'ensemble du pays. Ces évolutions permettront au contrôle des structures d'en finir avec les mouvements de balancier qui le caractérisent depuis des dizaines d'années. Seul un cadre fixe, uniforme et ouvert permettra à l'agriculture française d'exprimer son potentiel.

### II.12. POURSUIVRE AUTREMENT LES OBJECTIFS ACTUELS DU CONTRÔLE DES STRUCTURES

Puisque le contrôle des structures ne s'appliquera qu'exceptionnellement après la réforme proposée, d'autres dispositions du code rural devront prendre le relai pour atteindre les objectifs actuels de cette politique. En outre, les chefs d'entreprise agricole ont eux-mêmes un rôle à jouer.

#### • Renforcer le pouvoir du juge judiciaire pour éviter le double contentieux

Le contrôle des structures s'invite très souvent dans le cadre des relations entre bailleur et preneur d'un bail rural, à l'occasion de l'exercice par le premier de son droit de reprise pour exploiter ou d'une demande de cession du bail émanant du second<sup>29</sup>. Au contentieux

<sup>28</sup> Sachant qu'"il n'y a pas d'exception agricole dans l'application du droit de la concurrence aux concentrations [...], l'exception agricole ne s'applique qu'aux ententes", La politique agricole commune et le droit de la concurrence, Rapport d'information de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires européennes n° 214 (2013-2014), 10 décembre 2013.

<sup>29</sup> Cf. article L. 411-58 du code rural encadrant la reprise pour exploiter et article L. 411-35 du même code prévoyant les cas de cessions autorisés du bail rural.

de la reprise ou de la cession du bail devant le tribunal paritaire des baux ruraux, s'ajoute en effet un contentieux de l'autorisation d'exploiter, rallongeant et complexifiant très significativement les délais des opérations et renchérissant leur coût financier (notamment les frais de justice).

La réforme du contrôle des structures proposée par notre think tank et prévoyant un relèvement sensible des seuils de contrôle aurait pour conséquence de ne plus soumettre à contrôle la plupart des opérations de reprise de terrains loués ou de cession de baux.

Aussi, et pour éviter que des exploitations viables se trouvent démantelées ou que des propriétaires bailleurs ne puissent développer un projet agricole sérieux, safiDées suggère de renforcer le pouvoir du juge judiciaire, en le laissant apprécier les intérêts en présence.

Il s'agirait d'un contrôle opéré par le juge du bail, qui s'ajouterait à celui qu'il opère déjà sur les conditions de la reprise ou de la cession, unifié par la jurisprudence au demeurant, et qui porte à ce jour en substance sur :

- La volonté d'exploiter ;
- L'existence d'une habitation à proximité des biens loués ;
- La possession du matériel ou du cheptel nécessaires à l'exploitation, ou à défaut les moyens de les acquérir ;
- L'aptitude professionnelle (capacité ou expérience professionnelle mentionnée aux articles L. 331-2 à L. 331-5 du code rural et de la pêche maritime).

Le renforcement des pouvoirs du juge judiciaire est une piste suggérée depuis plusieurs

années par des membres de notre think tank<sup>30</sup>, désireux de limiter le double contentieux.

Il pourrait être intéressant également de doter le juge judiciaire d'une possibilité de contrôler l'opportunité d'une opération menée par une SAFER, en se référant aux objectifs que l'exercice de son droit de préemption poursuit. Ce renforcement de pouvoir du juge judiciaire (juge du droit commun de la propriété) pourrait permettre d'éviter le double contentieux que la loi d'avenir rend possible avec le renforcement du contrôle des structures sur les opérations de préemption et rétrocession menées par les SAFER.

#### • **Responsabiliser les SAFER dans leur rôle de catalyseur d'installation**

L'installation d'agriculteurs, objectif principal du contrôle des structures, pourrait à l'avenir être davantage favorisée par les SAFER. En effet, parmi les premières missions des SAFER figurent l'installation ainsi que le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles.

Pour que la réforme du contrôle des structures ne pénalise pas les candidats à l'installation, les SAFER pourraient jouer un rôle plus important<sup>31</sup> en faveur des installations. En consacrant davantage de moyens financiers au portage foncier, les SAFER peuvent réserver puis louer du foncier à des candidats à l'installation, facilitant les installations sur des surfaces ou bâtiments qui étaient mis en vente.

Avec la loi d'avenir, l'installation des jeunes est passée d'un objectif qualifié de prioritaire à un objectif principal de la politique des structures. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour les années à venir et de nouvelles dispositions doivent lui être consacrées au sein du code rural.

<sup>30</sup> Bernard Peignot, "Incidence de la dualité de juridiction sur l'office du juge paritaire des baux ruraux", revue Justice et Cassation, 2010, p. 15

[http://pvsamplersla6.immanens.com/fr/pvpage2.asp?pu=5318&nu=2010&skin=spl\\_kndpub&pa=1](http://pvsamplersla6.immanens.com/fr/pvpage2.asp?pu=5318&nu=2010&skin=spl_kndpub&pa=1)

<sup>31</sup> À ce sujet : constats de l'action des SAFER, Livre blanc de juin 2013 "Comment optimiser la contribution des Safer aux politiques publiques d'aménagement de l'espace rural et périurbain ?" [http://www.safer.fr/iso\\_album/2013-08-23-livre-blanc-safer-complet-125p-l.pdf](http://www.safer.fr/iso_album/2013-08-23-livre-blanc-safer-complet-125p-l.pdf)

## • Faciliter l'externalisation de l'achat du foncier

De même, il convient de modifier le code rural pour faciliter le recours à des investisseurs extérieurs. Cela permettrait de favoriser les installations nécessitant un montant d'investissement important lié à la mise en vente de l'outil de production.

Pour notre think tank, l'agriculteur doit être libre d'acheter ou non les terres qu'il exploite, notamment au moment où il s'installe. S'il ne souhaite pas investir lui-même, il doit avoir la possibilité de faire appel à des investisseurs extérieurs. Cela est difficile pour ne pas dire impossible en l'état actuel du droit, et ne favorise donc pas l'installation.

Plusieurs pistes ont été proposées en ce sens par notre think tank ces dernières années, mais le législateur ne s'en est pas encore saisi<sup>32</sup>. Or il est nécessaire de prévoir des dispositions encourageant le portage du foncier antérieurement ou concomitamment à une réforme d'ampleur du contrôle des structures.

## • Utiliser le registre de l'agriculteur actif

La réforme du contrôle des structures, comme l'ouverture du marché foncier aux capitaux extérieurs, doivent garantir aux chefs d'entreprise agricole qu'ils pourront rester maîtres de leurs décisions et de leurs entreprises. L'utilisation du registre de l'agriculteur actif peut constituer une solution pour empêcher l'arrivée d'investisseurs dans les entreprises agricoles et s'assurer

que les porteurs de projets ont une réelle connaissance de l'agriculture.

Il appartient à l'État d'utiliser le registre de l'agriculteur actif à bon escient et de s'en servir pour limiter ce genre de pratique. La loi d'avenir de 2014 prévoit des décrets d'application pour ce registre<sup>33</sup>, qui devraient permettre de limiter le bénéfice de certaines aides publiques aux personnes répondant à des critères comme le travail effectif dans la structure agricole.

## • Faire confiance aux chefs d'entreprise de demain

Pour parvenir à s'installer ou à déployer leurs projets, les porteurs de projet en agriculture sont quant à eux invités par notre think tank à envisager des schémas d'installation et de développement originaux.

Des partenariats et associations de plus en plus variés permettent aujourd'hui de financer du foncier, ou d'accélérer l'aboutissement de projets<sup>34</sup>. Aux chefs d'entreprise de cultiver leur ingéniosité et de faire appel aux conseils appropriés pour construire leur propre modèle d'entreprise et convaincre leurs partenaires.

## • Continuer d'intégrer le développement durable dans le code rural

La loi d'avenir pour l'agriculture reconnaît le principe du développement durable en fixant comme objectif pour la politique agricole l'atteinte d'une triple performance économique, sociale et environnementale, dénommée agroécologie<sup>35</sup>. Le contrôle des

<sup>32</sup> Cf. propositions du rapport de 2011 de notre think tank intitulé "pour une nouvelle politique du foncier !" : <http://www.safagrideas.com/publication/rapport-2011-pour-une-nouvelle-politique-du-foncier/>

<sup>33</sup> Dont l'existence avait été votée depuis la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social

<sup>34</sup> Exemples : finance participative, services de collectivités locales, appui d'une coopérative. Autres exemples cités dans le rapport de notre think tank de 2012, page 24 et suivantes et page 31 et suivantes <http://www.safagrideas.com/publication/changement-dattitude-pour-les-agriculteurs-des-chefs-dentreprise-strategies-autonomes-et-innovants/>

<sup>35</sup> Carole Hernandez Zakine, "Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : vers du droit rural de l'environnement ?", saf agr'iDées, 4 décembre 2014

structures fait partie des outils au service de cette récente orientation du droit rural. Selon notre think tank, le contrôle des structures peut se défaire de certains objectifs préalablement poursuivis, mais pas de celui-ci.

Le contrôle des structures s'est doté en 2014 d'objectifs et de nouveaux critères de priorité engagés en ce sens. Toutefois, notre think tank souhaite un contrôle des structures plus fortement engagé dans l'agroécologie, c'est-à-dire plus favorable au développement durable des territoires. La façon d'apprécier les entreprises agricoles pour appliquer le contrôle des structures doit tenir compte des efforts sociaux et environnementaux déployés par les porteurs de projet.

## II.2. Un nouveau contrôle inspiré du droit de la concurrence

Notre think tank propose une nouvelle politique des structures, inspirée du contrôle des concentrations. Cette réforme permettra d'apporter une réponse à l'ensemble des problématiques soulevées dans le constat opéré d'un système à bout de souffle (première partie).

### II.2.1. DE L'INTÉRÊT DE S'INTÉRESSER AU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

Alors que l'agriculture est une activité reconnue comme économique à part entière, il semble que le droit de la concurrence, et en particulier le contrôle des concentrations, soit la source d'inspiration la plus logique pour toute réforme du contrôle des structures.

### • Présentation de la matière

Le contrôle des concentrations constitue le quatrième volet du droit européen de la concurrence. Il s'intéresse aux opérations de concentration, c'est-à-dire aux fusions ou prises de contrôle d'entreprises entre elles<sup>36</sup>. Cette branche du droit de la concurrence, introduite en France par la loi du 19 juillet 1977<sup>37</sup>, est encadrée par les articles L430-1 à L430-10 du code de commerce.

L'examen des opérations de concentration est effectué par les autorités nationales de concurrence ou par la Commission européenne, en fonction du chiffre d'affaires des entreprises concernées par l'opération et de mécanismes de renvois permettant de déterminer quels sont les territoires potentiellement affectés par cette dernière.

Le contrôle français des concentrations se déclenche si ces deux seuils, cumulatifs, sont franchis<sup>38</sup> :

- Chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration supérieur à 150 millions d'euros ;
- Chiffre d'affaires hors taxes réalisé individuellement en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés supérieur à 50 millions d'euros.

En cas de franchissement des seuils, l'opération doit obligatoirement être notifiée à l'Autorité française de la concurrence avant de pouvoir être réalisée (caractère obligatoire et suspensif de la notification).

<sup>36</sup> Cf. articles L. 430-1 et L. 430-2 du code de commerce

<sup>37</sup> Loi n°77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante

<sup>38</sup> En dehors du commerce de détail et des entreprises implantées dans les DOM/TOM, pour lesquels des seuils spécifiques s'appliquent.

Le défaut de notification est sanctionné<sup>39</sup>, même s'il s'agit d'une omission par simple négligence.

#### • Les éléments intéressants pour l'agriculture

Tout d'abord, alors que le contrôle des structures est en perte de légitimité, il semble que l'approche du contrôle des concentrations soit plus propice à une acceptation du contrôle par les acteurs économiques concernés. En droit de la concurrence, toute entrave à la liberté d'entreprendre doit effectivement être justifiée par la recherche de l'intérêt général. Le contrôle des concentrations cherche à protéger le consommateur final d'un panier alimentaire trop élevé ou d'une réduction de l'offre en qualité ou en quantité.

Ensuite, le contrôle des concentrations est conforme à notre volonté de limiter le contrôle, puisque celui-ci s'applique rarement<sup>40</sup>, et que les concentrations sont, dans leur quasi-totalité, autorisées. Le contrôle des concentrations s'intéresse en effet uniquement aux opérations de grande ampleur, susceptibles d'avoir des conséquences sur le marché. De plus, parmi les concentrations contrôlées au niveau français ou européen, plus de 95 % sont autorisées sans conditions.

Un autre avantage réside dans l'universalité des principes du droit de la concurrence. S'inspirer de cette matière pour réformer le code rural peut être considéré comme une avancée dans l'harmonisation du droit européen. Le droit de la concurrence est commun à tous les États membres, ce qui n'est pas le cas du droit rural et de son contrôle des structures. En fonction des États membres, l'agriculture est traitée comme une activité civile, commerciale ou spécifique. En

outre, s'inspirer du droit économique semble conforme aux évolutions récentes de la PAC, qui prend des orientations plus libérales, accompagnant les chefs d'entreprise vers l'économie de marché.

L'option que notre think tank retient est celle d'une réforme du contrôle des structures s'inspirant du contrôle des concentrations. En effet, l'agriculture reste une activité particulière, qui se distingue des activités commerciales. Elle est de ce fait régie par les dispositions du code rural, qu'il convient toutefois de moderniser. La loi d'avenir elle-même suggère à demi-mot de s'inspirer du contrôle des concentrations, puisqu'il n'a jamais été tant question de concentrations dans le code rural que depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Ce sont bien les opérations de concentrations que cible principalement le contrôle des structures actuellement.

#### • Éventuels inconvénients du dispositif

Parmi les inconvénients du dispositif vis-à-vis de la dimension des entreprises agricoles, il convient de noter que la procédure offre des possibilités de recours, notamment une période pour un recours en annulation devant le Conseil d'État dans un délai de deux mois à compter de la publication de la décision. En outre, la démarche de notification à l'Autorité est relativement complexe et coûteuse, puisqu'il s'agit de réaliser de véritables études de marché.

Toutefois, la procédure actuelle du contrôle des structures est également risquée pour les chefs d'entreprise, et le sera encore davantage demain. Par ailleurs, le coût occasionné par le dépôt de notification ne serait à l'avenir supporté, en agriculture, que par les plus

<sup>39</sup> L'Autorité peut enjoindre de revenir à l'état antérieur à la concentration ou imposer une amende correspondant à 5 % du chiffre d'affaires en France.

<sup>40</sup> En 2013, 201 opérations de concentration ont été autorisées par l'Autorité de la concurrence, et 276 ont été autorisées par la Commission européenne. En agriculture, ce sont autour de 40 000 demandes d'autorisation qui sont déposées chaque année.

grandes entreprises sur le plan national, qui devraient être en mesure d'assumer ces coûts.

L'agriculture étant une activité économique particulière, insérée pleinement dans les territoires puisque liée à un bien rural support de production<sup>41</sup>, il peut paraître délicat de s'inspirer du contrôle des concentrations pour réformer le contrôle des structures. Utiliser des critères non chiffrés pour déterminer si une opération doit être notifiée reviendrait à introduire une part d'arbitraire et de subjectif dans un contrôle qui est de nature purement administrative. Notre think tank étant attaché à la possible prise en compte, dans certains cas de figure, de critères à caractère social ou environnemental, il envisage une adaptation originale du contrôle des concentrations en agriculture.

Il convient donc de définir une procédure, de retenir des seuils et de concevoir des formulaires s'inspirant du contrôle des concentrations mais propres au futur contrôle des structures en agriculture.

## **II.2.2. CONFIER LE CONTRÔLE À UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE**

Notre think tank a été séduit par les avantages de confier le contrôle et la délivrance d'autorisation à une autorité indépendante, comme c'est le cas en contrôle des concentrations.

En agriculture, ce sont des instances régionales indépendantes qu'il convient d'instituer. Celles-ci reçoivent les notifications des entreprises qui s'approprient à réaliser une opération de concentration importante ou à démarrer une activité dans des conditions soumises au contrôle des structures.

La composition et le fonctionnement de ces instances doivent s'inspirer de ceux de

l'Autorité de la concurrence, dont l'activité n'est pas contestée. Les formulaires de notification qu'analysent ces instances régionales présentent l'impact de l'activité future sur les marchés retenus comme pertinents. Comme en contrôle des concentrations, les analyses de marché s'appuient sur des éléments qualitatifs et quantitatifs.

La décision de ces instances régionales peut faire l'objet d'un premier recours devant une instance nationale, également indépendante, chargée de traiter une partie des contentieux. Étant donné le rehaussement du seuil de déclenchement du contrôle, l'État devrait réaliser certaines économies et être en mesure de doter ces autorités indépendantes de réels moyens de contrôles, indispensables à toute application effective d'une politique.

## **II.2.3. ÉTABLIR UN SEUIL NATIONAL EXPRIMÉ EN UNITÉ MONÉTAIRE**

Outre la mise en place d'une autorité indépendante pour appliquer ce contrôle, notre think tank souhaite copier le seuil de déclenchement élevé et exprimé en chiffre d'affaires caractérisant le contrôle des concentrations.

### **• Un seuil unique de soumission au contrôle des structures**

En l'état actuel du droit, étant donné le niveau de leurs chiffres d'affaires, les transactions réalisées par les entreprises agricoles ne constituent pas des concentrations à notifier. Si des seuils spécifiques à l'agriculture étaient créés, et sous réserve d'un aménagement du code de commerce, il semblerait possible d'assujettir une partie des opérations de concentrations en agriculture au contrôle des concentrations.

<sup>41</sup> Cf. rapport 2013 de notre think tank "Agricultures et territoires, pour des synergies gagnantes ! Cohésion des Hommes, cohérence des projets" <http://www.safagrীদের.com/publication/agricultures-et-territoires-pour-des-synergies-gagnantes/>

Notre think tank n'envisage pas de réformer le contrôle des concentrations pour qu'il cible demain les entreprises agricoles. Il apparaît plus opportun de réformer le contrôle des structures en le rapprochant du contrôle des concentrations. Ainsi, l'agriculture dote son code rural d'un seuil national de déclenchement du contrôle des structures suffisamment élevé pour que seules les opérations revêtant une importance significative soient concernées.

- **Un seuil exprimé en euros, reflet d'une réalité économique**

La soumission au nouveau contrôle des structures dépend du dépassement d'un seuil exprimé en euros. Ce seuil correspond à un volume de chiffre d'affaires. La mesure de ce seuil est simple, aucun calcul n'est à prévoir pour anticiper la soumission ou non au contrôle des structures. Le chiffre d'affaires est aussi le seuil qui est utilisé en droit économique pour les activités autres que l'agriculture, ce qui contribue à rapprocher les matières entre elles.

Certes, un euro de chiffre d'affaires ne génère pas autant de résultats en fonction des productions agricoles, mais il en est de même en contrôle des concentrations : les seuils sont les mêmes quelle que soit la nature de l'activité. De même, en agriculture comme dans d'autres secteurs, les entreprises produisent différentes denrées ou services, mais cela n'est pas considéré au moment de savoir si une opération est soumise au contrôle.

En effet, le seuil de déclenchement du contrôle doit être facilement mesurable. C'est ensuite l'étude de marché, en cas de notification, qui détermine si l'opération de concentration peut être autorisée ou non, en fonction des productions en présence et des spécificités du dossier. Le seuil doit donc être suffisamment élevé, de l'ordre d'un à deux millions d'euros de chiffre d'affaires, pour ne pas s'appliquer trop fréquemment et engendrer des frais d'études sans risque avéré d'atteinte au marché.

Afin de ne pas encourager les entreprises agricoles à multiplier les structures juridiques pour échapper au contrôle des structures, il convient de prendre en considération les prises de participations de personnes physiques ou morales dans plusieurs sociétés. Il convient également de s'assurer auprès du Conseil constitutionnel que cela ne porterait pas atteinte à la liberté d'entreprendre si le seuil est très élevé.

## **II.2.4. POURSUIVRE L'AGROÉCOLOGIE AVEC LE CONTRÔLE DES STRUCTURES**

Notre think tank propose que les entreprises mettant en œuvre des bonnes pratiques sociales ou environnementales reçoivent un traitement différent des autres. Cette proposition se fonde à la fois sur une volonté de mettre en place un contrôle des concentrations moderne, fidèle aux préoccupations récentes du code rural, et sur la nécessité de considérer l'activité agricole différemment des activités commerciales, notamment à cause de son ancrage territorial.

- **Moduler le seuil de déclenchement du contrôle selon les pratiques**

Notre think tank souhaite que le seuil déclenchant le contrôle soit aménagé pour les entreprises qui déploient ou déploieront des efforts avérés en faveur de l'emploi ou de l'environnement. Il convient alors de lister des bonnes pratiques permettant de bénéficier d'un traitement de faveur, ainsi que la bonification qu'elles permettent d'atteindre.

Comme le contrôle des structures prévoit actuellement des coefficients d'équivalence par production, le nouveau contrôle des structures prévoit des majorations de seuil de déclenchement du contrôle pour certaines entreprises. Ces bonifications pourraient être édictées dans le code rural au moment du déploiement du nouveau contrôle, mais une telle énumération constitue selon notre think tank une porte ouverte à la multiplication de

listes de bonnes pratiques dans chaque partie du code rural incitant au développement rural. Aussi, il est préférable que les bonifications soient attribuées à la demande par l'autorité indépendante, en fonction des dossiers présentés. Cette deuxième hypothèse permet semble-t-il de laisser libre cours à l'ingéniosité des chefs d'entreprise pour envisager des modes d'exploitation plus durables adaptés à la configuration de leur entreprise.

- **Mesurer la durabilité du système de production avant d'autoriser une opération**

Outre des analyses de marché, le formulaire de notification adressé à l'autorité indépendante doit contenir des données permettant de mesurer la durabilité du système de production. Les informations économiques sont certes nécessaires pour apprécier, en premier lieu, si l'opération prévue n'impactera pas trop fortement un marché. Il convient ensuite d'analyser systématiquement les conditions sociales et environnementales de la production.

L'autorité indépendante peut en tenir compte dans sa décision. Certes, il s'agit de données qualitatives, d'appréciations plus subjectives, mais en contrôle des concentrations également, le formulaire de notification contient des informations qualitatives.

- **Suggérer à l'autorité indépendante de se référer au PRAD**

Afin de tenir compte des spécificités territoriales, l'autorité indépendante a la possibilité, notamment sur ces questions de développement durable, de se référer aux orientations du plan régional de l'agriculture durable (PRAD) pour autoriser des opérations sous conditions.

La modulation du seuil de déclenchement du contrôle comme la prise en compte de la durabilité dans le formulaire de notification s'établiront de préférence en cohérence avec le PRAD, qui prendra alors tout son sens.

22

24

## CONCLUSION

À l'aube d'une libéralisation historique des professions réglementées, les conditions d'exercice du métier d'agriculteur continuent, elles, de se complexifier. Aux acteurs de ce secteur d'activité de proposer une réforme du contrôle des structures cohérente, raisonnable et fidèle à l'esprit de notre Constitution, qui défend la liberté d'entreprendre.

D'une manière générale, notre think tank plaide pour une stabilisation du droit, dans l'intérêt des chefs d'entreprise. Ces derniers ne peuvent en effet poursuivre aisément leur stratégie d'entreprise dans un contexte juridique en constante évolution.

Une fois n'est pas coutume, *saf agriDées* appelle avec cette note à réformer un pan entier du droit rural, et de façon importante : le contrôle des structures. Car en l'état actuel, et même si elle se stabilisait ainsi, cette partie du droit rural nuit au développement serein des entreprises agricoles. Trop nombreux, les risques et interrogations juridiques liés à cette matière ne permettent pas d'atteindre les objectifs poursuivis par le législateur.

La réforme proposée constitue un tout qui entend répondre à ces dysfonctionnements et établir un nouvel équilibre propice au développement des agricultures françaises.



Laboratoire d'idées pour les secteurs agricole, agro-alimentaire et agro-industriel, le think tank saf agr'iDées travaille sur les conditions du fonctionnement et du développement des entreprises composant ces filières.

Dans une volonté de concrétisation du rôle stratégique de ces secteurs, saf agr'iDées, structure indépendante et apolitique, portée par ses valeurs d'humanisme et de progrès, est attachée à des avancées souples et responsabilisantes, permettant aux acteurs d'exprimer leurs talents et potentialités.

Tout au long de l'année, saf agr'iDées organise différents formats d'événements et groupes de travail destinés à produire et diffuser des idées, propositions et questionnements pour accompagner les évolutions indispensables des filières agricoles en ce début de 21<sup>e</sup> siècle.

Sophie LANGE,  
Chargée de développement "Agriculture"  
dans un établissement bancaire,  
Responsable Gestion de l'entreprise  
agricole à saf agr'iDées de 2010 à 2014.



saf agr'iDées  
8 rue d'Athènes 75009 Paris  
+33 (0)1 44 53 15 15  
saf@saf.asso.fr

[www.agriculteursdefrance.com](http://www.agriculteursdefrance.com)

Idées Débats  
Impacter Influencer  
Dialogue  
Développement  
Demain Défis  
Innover  
Imaginer

**saf** agr' **iDées**  
Réfléchir pour Agir