

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Évaluation des mesures prises dans le cadre de la Loi d'orientation agricole de 2006

pour faciliter la transmission des exploitations agricoles et le financement des facteurs de production par des capitaux extérieurs

Tome 1

RAPPORT

établi par

Jean GAULT, Sylvain MARTY, Jean-Noël MENARD et Jean-Marc PRINGAULT Ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts

Mars 2013

CGAAER n°12064

RESUME

Le présent rapport restitue un ensemble de travaux effectués par le CGAAER en tant qu'évaluateur de certaines mesures de la Loi d'orientation agricole de 2006. La mission mandatée a mis en œuvre une méthodologie d'évaluation de politique publique, sous le pilotage d'un comité d'évaluation comportant à la fois des représentants du MAAF et des experts extérieurs.

Les évaluateurs ont analysé dans le détail les causes de l'échec des mesures prises pour développer le bail cessible, le fonds agricole, la cession à paiement différé, et les sociétés associant exploitants agricoles et porteurs de capitaux, ainsi que les raisons pour lesquelles le portage de facteurs de production par des capitaux extérieurs à la famille reste l'exception.

S'agissant des outils créés par la Loi d'orientation agricole de 2006 pour faciliter la transmission hors cadre familial, la mission a situé les intentions du législateur par rapport à la logique d'action des politiques menées depuis 1945 pour moderniser les structures des exploitations agricoles, marquée par une indéniable continuité. Ces politiques restent fortement structurées par le statut du fermage, par le contrôle des structures et par l'intervention des SAFER; l'installation de jeunes agriculteurs s'est affirmée depuis plusieurs décennies comme leur objectif prioritaire. Il est mis en évidence que si le statut du fermage facilite la transmission des exploitations, qu'il s'agisse d'installation ou d'agrandissement, il incite aussi les fermiers à accéder à la propriété des terres qu'ils exploitent. Le rapport analyse également certains facteurs qui ont favorisé le développement des formes sociétaires au cours de la dernière décennie.

La mission propose un bilan global de ces politiques en comparant l'évolution des structures agricoles de la ferme France avec celles de quatre États voisins membres de l'Union Européenne. Ce bilan comparé met en évidence l'avantage compétitif pour l'agriculture française que constituent des prix du foncier à l'achat et à la location relativement modérés. Il fait aussi apparaître que, malgré une émergence d'exploitations « grandes » plus lente qu'aux Pays Bas et en Allemagne, la production par actif, prise ici comme indicateur de la productivité de la main d'œuvre, a suivi en France une évolution comparable à celle de nos voisins.

L'analyse des causes de l'échec des mesures évaluées ne conduit pas la mission à remettre en cause l'intérêt de ces mesures par rapport aux objectifs de faciliter la transmission hors cadre familial et le portage des facteurs de production par des capitaux extérieurs. L'une des causes principales de l'échec du bail cessible tient aux imprécisions des textes en ce qui concerne le mode de calcul de l'indemnité de non renouvellement du bail, et par conséquent à l'impossibilité des parties d'évaluer en début de bail les risques financiers encourus à échéance.

Au delà, les auditions effectuées ont mis en évidence les incohérences dans l'ensemble du dispositif que les assouplissements effectués par la loi de 2006 en matière de contrôle des structures ont générées. Ces incohérences sont à l'origine d'effets indésirables et du sentiment fréquemment exprimé que le contrôle est devenu inéquitable. En particulier, ces assouplissements ont rendu les fermiers plus vulnérables à la reprise des terres familiales par les ayant droits du propriétaire, et accentuent par conséquent la « course à l'acquisition » de terres par les fermiers. Ils facilitent également « l'agrandissement différé » sans contrôle, au moment du départ en retraite des parents d'un jeune qui a pu s'installer sur une exploitation voisine sans successeur, en bénéficiant de la priorité accordée à l'installation, et des aides à taux majoré accordé pour les installations hors cadre familial.

Si le statut du fermage doit rester la référence principale, le bail cessible et le fonds agricole pourraient offrir un cadre juridique complémentaire permettant :

- d'offrir aux fermiers une alternative à la « course à l'acquisition foncière » pour garantir la sécurité foncière de leur exploitation
- de faciliter le développement d'un marché de la terre occupée, dans lequel la recherche de rentabilité pour l'investisseur exercera une moindre pression à l'augmentation des prix que s'il était mis fin aux dispositions régulatrices du statut du fermage
- de favoriser le recours au cadre légalisé offert à la pratique du « pas de porte », courante dans certaines régions pour les transmissions d'exploitation, qui tend à devenir un facteur majeur d'insécurité juridique de ces transactions.

Les propositions et recommandations développées dans ce rapport tendent notamment à faciliter les choix des pouvoirs publics pour, à l'occasion des prochaines échéances législatives, améliorer la cohérence des outils de politique publique orientés vers l'exploitation agricole, notamment par des mesures comme :

- compléter le cadre légal du bail cessible en ce qui concerne l'indemnité due au preneur en cas de non renouvellement du bail. Il convient d'offrir de larges possibilités contractuelles tout en définissant un mode de calcul d'application simple dans le silence des contrats : dans ce cas, la mission recommande d'adopter comme référence l'écart des prix du marché entre foncier libre et foncier occupé;
- rendre plus cohérentes les dispositions sur la durée du bail et les modalités de renouvellement;
- revoir les modalités du contrôle des structures en rétablissant le principe d'un contrôle généralisé, mais en concentrant son application sur les enjeux principaux :
 - en laissant de larges marges de subsidiarité au niveau local afin de permettre une plus forte restriction du contrôle dans les régions où il n'est pas l'objet d'une demande sociale forte
 - en relevant les seuils au dessus desquels il s'exercerait :
- revoir certains mécanismes d'incitation fiscale, en prenant en considération les expériences de nos voisins, et les régimes de charges sociales
- poursuivre la réflexion sur les facteurs favorisant l'installation hors cadre familial.

Sommaire

RESUME	3
INTRODUCTION	7
1. Méthodologie de l'évaluation	9
1.1. Description de la méthode et de la démarche poursuivie	9
1.2. Questionnaire évaluatif validé par le commanditaire de l'évaluation	
1.3. Méthode mise en œuvre pour mener l'évaluation : cinq départem enquêtés	ents
2. La LOA de 2006 s'inscrit dans un contexte de plusieurs décennies d'interver des Pouvoirs Publics dans le domaine des structures agricoles	
2.1. La logique d'action des Pouvoirs Publics de 1945 à 2000	12
2.1.1. Le statut du fermage	12
2.1.2. Les outils de restructuration des exploitations	
2.1.3. Aide à l'installation des jeunes	
2.1.4. Le modèle familial privilégié	
2.2. Le modèle français a-il trouvé ses limites ?	
2.3. La LOA de 2006	
2.3.1. La logique d'action des Pouvoirs Publics de 2006	
2.3.2. La logique des autres acteurs en 2006 2.3.3. Les nouveaux outils de la LOA pour la transmission	
2.3.3.1. Bail cessible	
2.3.3.2. Fonds agricole	
2.3.3.3. Avantage fiscal au crédit transmission	20
2.3.3.4. Extension des dispositions fiscales précédemment réservées aux EAI caractère familial	
2.4. Un bilan comparé de l'évolution des structures en Europe	22
2.4.1. Hors de France, le foncier est cher :	22
2.4.1.1. à l'achat : le foncier français est parmi les pays les moins chers d'Europe :	22
2.4.1.2. L'importance du fermage	23
2.4.1.3. Conclusion	24
2.4.2. Evolution structurelle en France marquée et réussie :	24
2.5. Quelques enseignements tirés des cas de l'Allemagne, des Pays Bas l'Angleterre et du Piémont	
2.5.1. Les Pays Bas ont ouvert pour les jeunes entrepreneurs (agriculteurs compris) formule de capital risque :	28
2.5.2. Succession inégalitaire :	28

3. Synthèse des réponses aux questions évaluatives	29
3.1. Dans quelle mesure la création du bail cessible et du fonds agrico d'Orientation Agricole de 2006 a-t-elle apporté de nouvelles so problématique de la transmission du capital d'exploitation hors cadre fan	lutions à la
3.2. La Loi d'Orientation Agricole de 2006 a proposé d'autres éléments transmission des exploitations (contrat de vente progressi assouplissement des critères à respecter pour les associés au capital (art.9 et 20), etc.), dans quelle mesure ces dispositifs ont été mobilisés d'apporter des solutions à la problématique de la transmission d'exploitation?	ve (art.16), d'une EARL et ont permis du capital
3.3. Les instruments juridiques existants, introduits par la LOA ou antér suffisants pour assurer le « portage » des facteurs de production, que capital d'exploitation ou le foncier agricole ?	ce soient le
4. Conclusions et recommandations	36
Offrir des possibilités supplémentaires pour améliorer la sécurité for pérennité de l'exploitation	
Améliorer l'usage du Fonds agricole	39
Maintenir un cadre permettant la succession inégalitaire	40
Corriger les incohérences dans les mécanismes de régulation	40
Connaître et mieux contrôler les effets des mécanismes d'incitation régimes de charges sociales	
regimes de charges seciales	41

INTRODUCTION

Le présent document restitue les travaux conduits par le CGAAER à la demande du Ministre de l'Agriculture pour l'évaluation des mesures mises en place par la loi d'orientation agricole du 5 Janvier 2006 pour faciliter la transmission des exploitations agricoles et le portage des facteurs de production, plus spécifiquement : le bail cessible, le fonds agricole, le contrat de vente progressive assorti d'un avantage fiscal, la suppression de l'obligation du lien familial entre associés des EARL pour bénéficier du régime fiscal agricole, assorti de la suppression de la cotisation sociale de solidarité exigible antérieurement des associés non exploitants. La lettre de commande du Ministre figure en annexe 2 dans le tome 2 qui rassemble l'ensemble des annexes.

Les auteurs de ce rapport ont été mandatés par le vice président du CGAAER pour assurer la bonne fin des travaux. Ils ont été accompagnés par un comité d'évaluation, dont la composition, arrêtée par la direction générale de la production agricole et alimentaire et des territoires, figure en annexe 3. Le rapport final a été soumis au comité d'évaluation lors de sa réunion du 18 Avril 2013.

Les auteurs du rapport remercient pour leurs contributions le président et les membres du comité d'évaluation ainsi que les personnes auditionnées.

1. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

1.1. Description de la méthode et de la démarche poursuivie

Pour répondre à la lettre de commande, le commanditaire de l'étude désigné par le Cabinet du Ministre, la sous-direction des exploitations agricoles de la DGPAAT, a d'abord réuni le CGAAER (Présidente de la 7ème section et Coordinateur de l'équipe de maîtrise d'oeuvre) et le CEP (Chef du bureau de l'évaluation), afin de définir la composition du comité d'évaluation (ci-après CoEv) devant assurer la maîtrise d'ouvrage de l'étude (cf. annexe 3). Un calendrier prévisionnel a été arrêté, de même que quelques éléments de cadrage pour les investigations à mener par l'équipe d'évaluation constituée par le CGAAER. Il a été convenu dès ce stade que l'évaluation pourrait s'appuyer notamment sur un nombre limité de « monographies » réalisées dans des départements représentatifs de la diversité des situations qui peuvent être rencontrées en France.

La démarche validée ensuite par la Maîtrise d'ouvrage reposait sur l'enchaînement des étapes suivantes :

- adoption d'un questionnement évaluatif, en extension de la commande ministérielle
- formulation partagée de la logique d'action de la politique des structures, dans laquelle elles s'inscrivent, et des politiques évaluées
- élaboration par l'équipe CGAAER d'un questionnement élargi et reformulé, utilisable notamment comme grille d'entretien lorsque l'étude utilisera cette modalité
- identification des sources d'information utilisables pour répondre à ce questionnement;
- définition des actions à mener pour recueillir les éléments nécessaires ;
- utilisation d'un parangonnage européen : recueil des éléments de comparaison sur l'évolution des structures des exploitations en France et chez nos partenaires afin de juger des effets des différentes politiques de structures nationales mises en oeuvre.
- discussion par le Comité d'évaluation des résultats des études et des propositions avant validation.

1.2. Questionnaire évaluatif validé par le commanditaire de l'évaluation

Q1: Dans quelle mesure la création du bail cessible et du fonds agricole par la Loi d'Orientation Agricole de 2006 a-t-elle apporté de nouvelles solutions à la problématique de la transmission du capital d'exploitation hors cadre familial ?

La faible mobilisation apparente de ces instruments s'explique-t-elle par un manque de communication? Quels facteurs peuvent expliquer le faible attrait apparent de ce nouveau type d'outils? L'existence d'un fonds garantit-elle la pérennité de l'entreprise agricole, en tant qu'entité économique durable? Dans quelle mesure la durée du bail, les limites à la tacite reconduction du contrat et les incertitudes relatives à l'indemnité d'éviction due par le propriétaire en cas de non renouvellement sont-elles sources de difficultés? Dans quelle mesure le bail cessible a-t-il influencé la pratique du « pas-de-porte »? Le bail cessible constitue-t-il un moyen approprié pour encourager la

mise en location du foncier par des propriétaires-exploitants au moment de la cessation de leur activité? La mise en place d'un fonds agricole présente-t-elle un intérêt en l'absence de baux cessibles, ou en cas de multiplicité de baux, les uns cessibles, les autres incessibles ? Ces instruments ont-ils modifié les arbitrages entre l'installation et les agrandissements, notamment en l'absence de successeur familial ? *In fine* que peut-on dire de la cohérence entre ces nouvelles mesures et la politique d'installation dans son ensemble, et en particulier l'installation hors cadre familial ?

Q2: La Loi d'Orientation Agricole de 2006 a proposé d'autres éléments relatifs à la transmission des exploitations (contrat de vente progressive (art.16), assouplissement des critères à respecter pour les associés d'une EARL (art.9 et 20). Dans quelle mesure ces dispositifs ont été mobilisés et ont permis d'apporter des solutions à la problématique de la transmission du capital d'exploitation ?

La communication vis-à-vis du contrat de vente progressive a-t-elle été suffisante ? Comment expliquer le faible essor apparent de ce dispositif alors que des exemples analogues existent dans d'autres pays européens aux structures de production proches des nôtres ? Les formes sociétaires sont-elles de bons outils juridiques pour faciliter la transmission ? Les modifications apportées à l' EARL expliquent-elles l'essor de cet outil ? L'EARL présente-t-elle des avantages pour la transmission par rapport à d'autres modes de structuration juridique des exploitations (EIRL, GAEC, autres...) ? Ces instruments ont-ils modifié les arbitrages entre l'installation et les agrandissements, notamment en l'absence de successeur familial ?

Q3 : Les instruments juridiques existants, introduits par la LOA ou antérieurs, sontils suffisants pour assurer le « portage » des facteurs de production, que ce soient le capital d'exploitation ou le foncier agricole ?

La demande de financement des facteurs de production par des capitaux extérieurs est-elle satisfaite? La création du fonds agricole et la faculté de nantissement subséquente, englobant une partie du patrimoine, facilitent-elles le financement de l'exploitation? Quelle garantie offre le fonds, notamment pour les banques? Sous quelles conditions le financement externe des facteurs de production apportet-il plus de stabilité à l'exploitation agricole et en facilite-t-il la transmission? Les formes juridiques actuelles limitent t-elles l'accès à des capitaux extérieurs dont l'arrivée permettrait de satisfaire une demande en suspend (GFA, etc.)? Les instruments juridiques sont-ils suffisamment variés pour répondre à la diversité des systèmes de production agricole et de leur intensité capitalistique (vignobles et cultures pérennes, élevage, grandes cultures; multifonctionnalité)? Dans quelle mesure la modification du contexte agricole et financier depuis 2006 (hausse des prix agricoles, baisse des rendements financiers) fait-elle évoluer la problématique du financement par des capitaux extérieurs des facteurs de production? Quels sont les moyens susceptibles d'être mobilisés pour faciliter le financement du foncier par des structures privées ou publiques (coopératives agricoles, collectivités territoriales...)?

1.3. Méthode mise en œuvre pour mener l'évaluation : cinq départements enquêtés

En amont du démarrage effectif de ses travaux, la maîtrise d'œuvre a :

- procédé à l'écriture du texte, devenu après validation le chapitre 2 de ce rapport, consacré à la définition de la logique d'action des pouvoirs publics;
- procédé à l'identification préalable des sources d'information existantes et des investigations complémentaires utiles;
- outre la mobilisation de données statistiques (Agreste, Recensements agricoles,

Réseau d'information comptable agricole en particulier) et administratives, il a été jugé pertinent de réaliser des enquêtes de terrain afin de disposer d'éléments qualitatifs sur la mise en œuvre des mesures évaluées. La maîtrise d'œuvre a ainsi élaboré le projet de questionnaire détaillé figurant en annexe 4 pour conduire les entretiens ;

- procédé à l'identification des autres sources d'information existantes et des investigations complémentaires utiles, notamment, éléments statistiques sur les baux et fonds agricoles;
- formulé a priori quelques hypothèses de réponses aux questions et des remarques préalables qui apparaissent aussi dans l'annexe 4, et, en face des questions, dans la partie restitution des réponses dans l'annexe 1;
- développé quelques réflexions préalables sur la cohérence interne de la politique des structures résultant des innovations de la loi de 2006 (sous-chapitre 1.1. de l'annexe 1);
- défini les indicateurs à rechercher pour procéder au bilan comparatif européen de l'évolution des structures agricoles.

Enquêtes et choix des départements ciblés pour l'évaluation

La validation du questionnaire et du choix des sources de données (annexe 4) a débouché sur la conception de deux enquêtes que les partenaires participant au CoEv se sont proposé de réaliser dans leurs réseaux respectifs :

- l'une auprès du notariat sur le bail cessible et la vente à paiement différé (cf. annexe 10),
- l'autre auprès de centres de gestion accompagnant des transmissions (cf. annexe 11).

Un autre projet d'étude envisagé n'a pu être mené à bien dans les délais, mais mériterait d'être approfondi ultérieurement (cf. page 27 annexe 1 tome 2).

Cinq départements ont été choisis afin de réaliser des enquêtes, conduites par la maîtrise d'œuvre dans des contextes structurels variés. Ils ont été retenus d'un commun accord entre la maîtrise d'œuvre et le CoEv, de même que la liste des acteurs locaux et nationaux à interroger. Le Comité a veillé à prendre en considération des départements couvrant différentes orientations productives (élevage, grandes cultures, etc). De plus, l'importance du recours au fermage, la dynamique de renouvellement des générations ainsi que la pression foncière ont constitué autant de facteurs discriminants ayant guidé le choix de ces départements : il s'agit des Côtes d'Armor, de la Somme, de la Côte d'Or, du Cantal et de l'Hérault.

Le tableau suivant présente quelques caractéristiques des structures agricoles de ces départements :

	Cantal	Côte d'Or	Côtes d'Armor	Hérault	Somme	France métropolitaine
Nombre d'exploitations	5660	4893	9472	9929	5436	489977
	Bovins viande (43 % ; 62	Grandes cultures (34 %;	Hors sol (31 %; 54		Grandes cultures (57 %;	Grandes cultures (24
	ha)	138 ha)	ha)	Viticulutre (79 % ; 13 ha)	99 ha)	% ; 77 ha)
				Cultures fruitières et		
3 premières OTEX (% ; SAU moyenne)			Bovins lait (27 % ; 69		Polyculture / Polyélevage	
	Bovins lait (23 % ; 69 ha)	Viticulture (26 % ; 10 ha)	ha)	permanentes (6 % ; 7 ha)	(20 % ; 101 ha)	Viti (14 % ; 16 ha)
						Polyculture /
	Bovins lait et viande (14 % ;	Poyculture / Polyélevage	Grandes cultures (15	Ovins, caprins, autres		Polyélevage (12 % ; 75
	94 ha)	(16 % ; 160 ha)	% ; 30 ha)	herbivores (4 %; 109 ha)	Bovins lait (9 % ; 78 ha)	ha)
Part des chefs de moins de 40 ans	22%	17%	21%	13%	21%	18%
Par des chefs de 50 ans et plus	11%	22%	13%	35%	21%	21%
Statuts (%)						
Individuelles	74%	53%	54%	87%	64%	69%
GAEC	15%	10%	12%	2%	7%	8%
EARL	9%	25%	27%	3%	22%	16%
Autre société civile (SCEA)	1%	8%	5%	5%	6%	5%
Part de la SAU en fermage	54%	69%	60%	37%	78%	61%
Prix moyen du foncier (terres et près						
libres non batis, SAFER-SSP-Terres	6 070 € / ha	2 990 € / ha	4 240 € / ha	7 900 € / ha	 8 200 € / ha	5 430 € / ha
d'Europe-Scarf, 2011 [moyenne	001061119	2 000 € 1 11d	4 240 € 7 114	(500 €) IIa	0 200 € / 114	3430 €711a
triennale 2009-2011))						

Sources: Agreste, Recensement Agricole 2010 (hors prix des terres)

2. LA LOA DE 2006 S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE PLUSIEURS DÉCENNIES D'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE DOMAINE DES STRUCTURES AGRICOLES

Si l'agriculture était déjà pour l'Etat un enjeu majeur de politique publique sous la troisième République, il n'intervenait pas sur les modalités du faire-valoir contrairement aux pays voisins. C'est au lendemain de la deuxième guerre mondiale que se mettent en place les outils d'une politique ayant pour objectif de moderniser la structure des exploitations agricoles. La politique des structures va accompagner l'évolution d'une France à la population encore majoritairement paysanne en 1945 vers la situation post-industrielle que nous connaissons aujourd'hui.

2.1. La logique d'action des Pouvoirs Publics de 1945 à 2000

La logique de la politique des structures ressort de la complémentarité d'un ensemble de mesures qui ont été mises en place d'abord à la Libération, puis au début des années 60, pour faire ensuite périodiquement l'objet d'ajustements.

2.1.1. Le statut du fermage

Conçu à l'origine pour rééquilibrer les rapports entre travail de la terre et toute puissante propriété, le statut du fermage imposé comme régime de droit commun est la première grande mesure qui protège la sécurité foncière de l'exploitation dans la durée en accordant par défaut à tous les exploitants la capacité d'adopter une démarche d'entrepreneur individuel. Ce statut facilite ainsi l'investissement productif (hors achat du

foncier) par l'exploitant en place. Il permet lors d'une installation, de limiter le montant du capital à mobiliser. En réglementant le montant des loyers et les modalités de leur fixation, le législateur encadre fortement la négociation entre bailleur et preneur et conforte la position de ce dernier. Le plafonnement des fermages maintient à un niveau relativement bas tant les loyers que les prix des terres agricoles. Il contribue probablement à donner aux exploitations agricoles françaises un avantage compétitif avec une rente foncière modérée comparativement à d'autres grands pays producteurs agricoles. (cf Jean -Pierre Boisnon, Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945, Economie et statistique n°444-445, 2011)

Le statut du fermage a fait l'objet de nombreux réaménagements législatifs depuis sa création. En autorisant la transmission familiale du bail rural, le législateur a consacré le caractère familial du modèle français d'exploitation agricole. Cependant, le statut du fermage permet à échéance du bail la reprise des terres par le propriétaire qui souhaite les exploiter lui même ou les faire exploiter par son conjoint, le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité ou un descendant. Cette possibilité contribue très probablement à encourager l'achat des terres par les exploitants en place, qui peuvent redouter le non renouvellement de leur bail en cas de rachat d'une parcelle par un voisin agriculteur (cf travaux¹ de la Société des Agriculteurs de France, SAF, 2011). C'est l'un des paradoxes du statut du fermage qui, dans la pratique, favorise l'accès à la propriété du fermier en place, alors que les économistes s'accordent à souligner les vertus de la location et ses avantages sur le faire valoir direct, l'accession à la propriété induisant des charges supplémentaires non productives. L'introduction en 1970 du bail à long terme et de mesures fiscales incitatives en sa faveur renforce la sécurité foncière du fermier par l'allongement de la durée de location.

Le statut du fermage a profondément modifié le rapport de force entre propriétaires bailleurs et exploitants non propriétaires, auxquels il a permis de conquérir un droit d'usage très étendu et quasi-autonome de la propriété. Bien que cet objectif fut absent des intentions du législateur à l'origine, c'est indéniablement le point de départ d'une politique de restructuration des exploitations, conçues comme des entités productives qui pourront évoluer indépendamment du morcellement de la propriété rurale. L'exploitation agricole s'est affranchie ainsi du lien à la propriété du sol.

Pourtant l'exploitation agricole n'est pas une entreprise commerciale. Le statut du fermage s'inscrit dans notre droit comme dérogatoire aux principes du code civil. Il restreint la liberté d'usage de la propriété privée et réduit la liberté de créer des obligations par contrats. Cependant il ne dissocie pas du droit de propriété un droit d'exploiter transmissible, contrairement au droit commercial qui distingue la propriété du fonds de commerce, transmissible par le preneur, de celle des murs.

2.1.2. Les outils de restructuration des exploitations

Préalablement aux outils déployés dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PDZR 1989-1993), les lois de 1960 et 1962 ont créé les principaux outils de la restructuration, indispensables pour décliner la politique agricole dont les principes en avaient été posés dans le traité de Rome. L'un d'entre eux est la parité des revenus entre les agriculteurs et les autres actifs. Elle va permettre au moyen d'indicateurs de viabilité (surface supposée nécessaire pour atteindre ce niveau de revenu, revenu anticipé par une étude de simulation...) de fixer le cap en matière de structures.

¹ Pour une nouvelle politique du foncier ! De l'approche patrimoniale à la stratégie d'entreprise SAF 2011

La plus grosse part des budgets consacrés à la restructuration s'est portée sur l'accompagnement des **départs**: Le Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles - FASASA avec l'indemnité viagère de départ, IVD, relayée ensuite par la préretraite, les aides à la cessation d'activité, et les mesures en faveur de la reconversion des aides familiaux. La prospérité des « trente glorieuses » a rendu possible la reconversion de centaines de milliers d'actifs agricoles, et plus de 500 000 agriculteurs ont bénéficié de l'IVD.

Les départs de chefs d'exploitation, et d'aides familiaux qui n'auraient pu accéder par succession au statut de chef que d'une exploitation trop petite pour leur procurer un revenu suffisant, vont libérer des surfaces et des moyens de production pouvant entrer dans un processus de concentration. Cependant, pouvoirs publics et syndicalisme agricole s'entendent sur une politique adaptée à chaque situation départementale, mais limitant la concentration des facteurs de production, notamment le cumul des surfaces exploitées.

Fondé sur une autorisation administrative qui conditionne la reprise de l'exploitation d'une surface agricole, le contrôle des structures aura pour double effet d'empêcher la transmission sans agrandissement d'exploitations d'une taille inférieure à un minimum (surface minimale d'installation SMI), et de contrôler le cumul de surface et de moyens de production, selon le nombre d'actifs, au delà d'un maximum, au départ corrélé à la SMI puis défini par une norme départementale. Il s'agit de favoriser la disparition des exploitations non viables, mais en conservant le plus grand nombre possible d'entités viables. Le contrôle permet aussi de s'opposer au démembrement d'exploitations viables.

Le contrôle permet de donner consistance aux choix politiques qui peuvent être opérés sur les structures d'exploitations. Il permet aussi une déclinaison de tels choix au niveau du département, circonscription de la Commission Départementale d'Orientation Agricole. La légitimité de tels choix fait débat, ce qui dans les faits se traduit par une alternance, par mesures législatives, de phases de renforcement et d'assouplissement. Sa gestion au niveau départemental a aussi pour conséquence qu'il n'est pas mis en œuvre lorsque le syndicalisme agricole ne l'exige pas.

Pour rechercher des économies d'échelle, des formes de mutualisation caractéristiques de l'agriculture émergent. Des modalités plus ou moins intégrées d'agriculture de groupe apparaissent, centres d'études techniques agricoles CETA, Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole - CUMA, et jusqu'aux exploitations en formes sociétaires comme les groupements agricoles d'exploitation en commun GAEC qui permettent de constituer des entités plus importantes, un GAEC ayant plusieurs associés bénéficiant individuellement du statut de chef d'exploitation, et pouvant ainsi être considéré comme une entité résultant du regroupement de plusieurs exploitations.

Complément du dispositif, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural SAFER interviennent activement sur le marché foncier agricole pour les mêmes objectifs. Elles interviennent notamment pour gérer les conséquences de mutations foncières sur la viabilité d'exploitations agricoles (mise en vente par un propriétaire, désordres causés au parcellaire et aux structures par des grands ouvrages...). Leur intervention peut avoir comme objectif d'améliorer la viabilité d'une exploitation, de favoriser l'installation d'un jeune agriculteur, de maintenir la vocation productive de terres agricoles, d'y réaliser des améliorations foncières... Leurs prérogatives spécifiques (droit de préemption, avec éventuelle révision de prix...), comme le statut du fermage, leur ont permis d'exercer un effet modérateur sur les prix du foncier agricole.

2.1.3. Aide à l'installation des jeunes

Après la création de la dotation jeune agriculteur DJA en 1973, l'installation des jeunes agriculteurs est devenue l'objectif principal de la politique des structures. En 1980, l'installation des jeunes agriculteurs est devenue une priorité nationale assignée au contrôle des structures.

L'importance donnée en France à cette politique repose sur les postulats suivants :

- la transmission est un moment privilégié pour améliorer la viabilité d'une exploitation, et c'est d'ailleurs le moment où l'exercice du contrôle des structures permet de favoriser tel ou tel modèle;
- l'investissement consenti par la société pour favoriser l'installation d'un jeune aura des effets durables dans le temps;
- c'est sur les jeunes que l'investissement formation aura l'impact le plus décisif pour une bonne appropriation du savoir et des techniques;
- le soutien financier à l'installation des jeunes, longtemps associé aux aides aux départs des ainés, favorise la transmission dans de bonnes conditions financières pour le cédant, alors que le faible niveau des retraites l'inciterait à prolonger son activité sans ces opportunités.

L'octroi de la DJA est conditionné par le niveau de revenu retiré de l'exploitation anticipé par une étude prévisionnelle : il doit rester à l'intérieur d'une fourchette, au-dessus d'un minimum qui garantit la durabilité de l'exploitation (en lien avec la surface minimale d'exploitation), et inférieur à un plafond au delà duquel l'apport de crédits publics ne se justifie pas. Elles sont aussi conditionnées à un niveau minimal de formation et à un critère d'âge maximal (35, puis 40 ans) au moment de la reprise.

2.1.4. Le modèle familial privilégié

L'exploitation familiale à deux unités de travail est le modèle encouragé par notre droit rural. Il a ainsi défini un statut d'aide familial qui peut être un enfant du chef d'exploitation, et qui bénéficie d'un dispositif spécifique de protection sociale. Son travail peut être rémunéré au moyen d'un « salaire différé », imputable sur la succession des parents. La logique est de faciliter la transmission sans démembrement de l'outil de travail à celui des cohéritiers qui s'investit sur l'exploitation de ses parents. Non cessible à des tiers, le bail à ferme est cependant transmissible au conjoint, au partenaire avec lequel a été conclu un pacte civil de solidarité et aux descendants du preneur. Les groupements fonciers agricoles GFA ont été proposés comme solution de portage indivis de la propriété foncière entre cohéritiers, dont l'un va poursuivre l'exploitation en tant que locataire du GFA familial. Des dispositions sociales et fiscales encouragent la constitution de sociétés familiales. Le conjoint accède au statut de co-exploitant.

2.1.5. La cogestion et l'adaptation territoriale

La restructuration supposait de pouvoir opérer des choix, parfois difficiles, entre celui qui doit abandonner l'agriculture et celui qui continue, entre l'installation d'un jeune et le renforcement de la viabilité d'exploitations en phase de développement. Par une gestion

partagée de la restructuration avec le syndicalisme agricole aux niveaux local et national, les pouvoirs publics se sont efforcés, sans doute avec succès, de limiter les désordres sociaux qu'aurait pu générer une telle mutation. La détermination des paramètres de la viabilité et du cumul font l'objet d'une large subsidiarité au profit du niveau local, ce qui permet l'adaptation territoriale de la politique.

2.2. Le modèle français a-il trouvé ses limites ?

La politique des structures n'a jamais fait l'unanimité. Les critiques dont elle fait l'objet portent toutefois moins sur la cohérence de l'édifice que sur certains effets collatéraux de ses outils.

Le statut du fermage reste perçu par certains bailleurs comme une intolérable atteinte au droit de propriété, mais aussi par les preneurs comme insuffisamment protecteur pour la pérennité de l'entité productive, même si le bas niveau de la rente foncière, attribué à l'encadrement des fermages, les incite à se réfugier dans un certain conservatisme. Le contrôle des structures, la cogestion qui l'accompagne et les SAFER ont créé un rapport de force défavorable aux utilisateurs potentiels de foncier autres qu'agriculteurs - y compris les propriétaires ruraux non exploitants. Ces outils sont fréquemment critiqués comme marquant un excès d'administration qui alourdit les transmissions, et comme un excès de pouvoir donné aux organisations professionnelles agricoles.

La politique des structures va toutefois dès les années 1990 se trouver confrontée à deux difficultés nouvelles :

- des exploitations viables se trouvent sans successeurs familiaux ;
- l'autre est la rançon du succès de la restructuration : la valeur du capital atteint des niveaux élevés, faisant naître des interrogations sur la possibilité de transmettre de tels outils.

2.3. La LOA de 2006

2.3.1. La logique d'action des Pouvoirs Publics de 2006

Les mesures mises en place par la LOA pour faciliter la transmission et le portage des facteurs de production par des capitaux extérieurs sont inscrites au chapitre 1er « Faire évoluer l'exploitation agricole vers l'entreprise agricole » du titre 1er « Promouvoir une démarche d'entreprise au service de l'emploi et des conditions de vie des agriculteurs ». Ces mesures sont les suivantes :

- art 1 Instauration du fonds agricole sur le modèle du fonds de commerce ;
- art 2 Instauration d'un bail cessible par le fermier en dehors du cadre familial sur le modèle du bail commercial;
- art 16 Création d'un contrat de vente à paiement différé assorti d'un avantage fiscal (NB cette disposition est d'application limitée aux contrats passés jusqu'à fin 2010);
- art 9 & 20 Suppression de la nécessité d'un lien familial entre les associés d'EARL pour bénéficier des avantages (fiscaux et sociaux) liés à ce régime.

On doit également noter dans ce même chapitre l'article 14 qui simplifie² et « assouplit » le contrôle des structures, en soumettant à un régime de déclaration les reprises de terres familiales et en écartant du champ du contrôle des structures, les mouvements de capital social à l'intérieur d'une société.

On inclura également dans cet ensemble un complément ajouté en 2010 par la LMAP³ (2ème alinéa de l'article 46) qui étend à la première signature d'un bail cessible, la dérogation introduite par la LOA pour légaliser la pratique du « pas de porte » ou du « chapeau » en cas de cession d'un bail cessible.

L'exposé des motifs de la loi permet d'identifier les objectifs poursuivis par le Gouvernement en soumettant son projet au législateur :

« ...

- Afin de renforcer la compétitivité du secteur agricole et alimentaire, le Gouvernement entend doter les exploitations d'outils juridiques rénovés pour les accompagner dans leur évolution, ..., tout en préservant les emplois qui v sont attachés. / ...
- Le premier objectif du projet de loi est ainsi de conforter nos exploitations agricoles, en favorisant leur évolution vers une démarche d'entreprise. L'enjeu est de promouvoir la constitution d'unités économiques solides, autonomes et cessibles. Le projet de loi ne remet pas en cause le principe de la responsabilité personnelle de l'exploitant, qui doit rester le fondement du modèle agricole français. Il le conforte en prévoyant des moyens nouveaux pour clarifier les relations entre patrimoine privé et capital de l'exploitation, favoriser la transmission de l'exploitation, permettre l'association de plusieurs agriculteurs au sein d'un même projet d'entreprise.
- Le contexte de l'installation en agriculture a changé. Les exploitations agricoles sont beaucoup plus restructurées et modernisées que par le passé. En complément des instruments existants de soutien à l'installation, cette politique doit évoluer vers un accompagnement de la transmission progressive d'unités modernisées.
- .../...

TITRE I^{ER}. - PROMOUVOIR UNE DÉMARCHE D'ENTREPRISE ET AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE DES AGRICULTEURS

Chapitre ler. - Faire évoluer l'exploitation agricole vers l'entreprise agricole

- L'agriculture française s'est développée à partir du modèle de l'exploitation agricole familiale à deux unités de travail, où patrimoine privé et capital d'exploitation étaient étroitement liés. La diversité croissante des exploitations agricoles aujourd'hui, la nécessité de créer des unités économiques autonomes et pérennes où un ou plusieurs associés se réunissent autour d'un projet d'entreprise rendent nécessaire l'adaptation du statut de l'exploitation. La responsabilité personnelle de l'agriculteur s'en trouve renforcée.
- Parmi les moyens de promouvoir la démarche d'entreprise, la création du fonds agricole, prévue à l'article 1^{er}, permet d'appréhender l'ensemble des facteurs de production, qu'ils soient corporels ou incorporels, de manière globale en tant qu'unité économique apte à dégager un revenu. Ceci est de nature à clarifier les liens entre patrimoine privé et capital, et surtout à faciliter les transmissions et la transparence des opérations. Ce fonds agricole pourra être nanti.
- Le statut du fermage est depuis cinquante ans un élément essentiel du développement de l'activité agricole. Il sécurise dans la durée l'exercice de la profession agricole pour les fermiers, tout en limitant le coût d'accès au foncier. Toutefois, il apparaît dans certaines situations rigide et contraignant, au regard de l'évolution de l'agriculture. Les dispositions actuelles ne permettent pas de transmettre une exploitation hors cadre familial, ce qui conduit au démantèlement des exploitations sans successeur et à l'obligation, pour les jeunes qui s'installent hors cadre familial, de reconstruire une exploitation à chaque génération.
- · C'est pour permettre la transmission de l'exploitation de manière globale, dans des conditions

² En relevant le seuil de surface au-delà duquel les reprises de terres agricoles sont soumises à autorisation d'exploiter, et en supprimant l'avis de la CDOA dans certains cas

³ Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisatio n de l'agriculture et de la pêche

restant attractives pour le propriétaire, que l'article 2 ouvre la possibilité de rendre le bail cessible.

· .../...»

Les débats au Parlement ont accordé une particulière importance à la légalisation de la pratique des « pas de porte ».

Les documents de communication publiés par le ministère de l'agriculture et de la pêche suite à la promulgation de la loi résument clairement les objectifs poursuivis :

« ...

- Moderniser le statut de l'exploitation agricole et **favoriser sa transmission**.
- La loi met en place des moyens juridiques nouveaux pour valoriser et transmettre l'exploitation de façon globale. ... / ...
- La création du fonds agricole permet d'identifier la valeur économique de l'exploitation agricole et de clarifier les liens entre patrimoine privé et patrimoine professionnel. Le bail cessible facilite et sécurise les transmissions, y compris lorsque les terres ne sont pas en pleine propriété.
- Permettre à de jeunes agriculteurs de s'installer comme chefs d'exploitation sur des exploitations agricoles viables susceptibles de leur procurer un revenu et des conditions de travail les plus proches possibles de ceux du reste de la population.
- Afin d'éviter le démantèlement des exploitations sans successeur, introduire par dérogation aux dispositions préexistantes du statut du fermage, une option pour permettre la cession, hors cadre familial, de terres exploitées en fermage.
- Encourager l'entrée de capitaux extérieurs dans des formes sociétaires, de manière à faciliter les transmissions progressives. »

La LOA devait répondre à l'attente de solutions aux difficultés de transmission des exploitations avec des outils adaptés essentiellement à une transmission dans un cadre familial. On peut conclure que les nouvelles dispositions introduites par la LOA avaient pour objectifs principaux de :

- Faciliter de manière globale la transmission des exploitations économiquement viables d'agriculteurs sans successeur familial ;
- Faciliter la transmission progressive du capital;
- et accessoirement de donner un cadre légal à la pratique des « pas de porte ».

Par contre, la loi n'a pas prévu de modifier, dans le cadre préexistant du statut du fermage, les possibilités de reprises familiales par le propriétaire qui constituent la principale cause d'insécurité foncière dans le dispositif de droit commun, et n'a pas prévu d'en réguler les effets au moyen du contrôle des structures.

2.3.2. La logique des autres acteurs en 2006

Les candidats à l'installation. Le syndicat Jeunes Agriculteurs souhaite continûment que les Pouvoirs publics facilitent la démarche d'installation, et notamment pour les projets qui ne s'inscrivent pas dans le cadre familial. Antérieurement à la LOA, c'est dans le rapport d'orientation présenté au 36ème congrès de Jeunes Agriculteurs, les 2, 3 et 4 juillet 2002 à Périgueux (Dordogne) qu'on en trouve l'expression la plus en rapport avec le contenu de la LOA. Le rapport de 2009 revient sur ces mêmes thèmes et analyse, avec regret, le peu de succès remportés par le fonds agricole et le bail cessible de 2006. Il note en conclusion sur ce point que si le caractère optionnel de la cessibilité du bail consacré par la LOA de 2006 est sans doute cause de son peu de succès, il ne saurait être question pour y remédier de courir le risque de remettre en cause le statut du fermage.

Les cédants peuvent, selon les cas, relever préférentiellement de la logique décrite pour chacune des 2 catégories suivantes.

Les fermiers, ont formulé au sein de la Section Nationale des Fermiers et Métayers de la FNSEA, des revendications pour que les baux agricoles puissent être rendus librement cessibles par le fermier. A l'époque du découplage des aides de la PAC, une préoccupation grandissante se fait jour pour formaliser dans un fonds agricole les éléments immatériels qui fondent la valeur économique de l'exploitation agricole : DPU, baux (librement cessibles évidemment par le fermier), clientèle. L'intérêt des fermiers de récupérer en fin de carrière la valeur de l'outil économique qu'ils ont construit au cours de leur activité professionnelle fonde dans une large mesure leur projet.

Les propriétaires s'expriment au travers de 2 structures, sociologiquement distinctes : la section des bailleurs de la FNSEA, et la Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale. La seconde est sans doute plus ouvertement hostile au statut du fermage qui, depuis son adoption dans l'immédiat après-guerre, s'est continûment conforté dans le code rural. Son antagonisme avec la souveraineté du droit de propriété fonde l'hostilité résolue du FNPPR à l'égard du statut du fermage, dont elle a pour ambition d'obtenir le démantèlement, au moment où les idées dominantes sont de plus en plus favorables à l'entreprise, et aux vertus du libre marché.

C'est ce qui explique que dans la loi, le bail cessible hors du cadre familial soit assorti de nombreuses contreparties destinées à équilibrer le dispositif en faveur des propriétaires :

- possibilité d'une rémunération dérogeant aux plafonds départementaux (+ 50 %)
- possibilité de s'opposer à la cession « pour des motifs légitimes » ;
- possibilité de ne pas renouveler le bail (moyennant indemnité) sans avoir à justifier d'un quelconque motif;
- possibilité de déroger à certaines des dispositions contraignantes du statut du fermage (droit de chasser du preneur, ...);
- en cas de vente, le bien loué par bail cessible depuis plus de 3 ans échappe au droit de préemption de la SAFER. Le fermier en place peut préempter, mais sans possibilité de révision du prix.

2.3.3. Les nouveaux outils de la LOA pour la transmission

2.3.3.1. Bail cessible

Le statut du fermage mis en place en 1946 et ses amendements ultérieurs ont été établis dans le cadre du modèle familial pour l'exploitation agricole et sa transmission. C'est ce qui explique que le statut du fermage prévoit, avec l'accord du bailleur, la cession du bail par son détenteur au profit de son conjoint, du partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité ou de ses descendants, à l'exclusion de tiers.

L'évolution de « l'exploitation agricole » vers « lentreprise agricole » associée au développement de la transmission des exploitations à des repreneurs non familiaux a amené le législateur à créer le « bail cessible » (hors cadre familial) par la Loi d'Orientation Agricole de janvier 2006, en s'inspirant largement de ce qui existe pour les baux commerciaux.

Résultat d'un équilibre entre les intérêts des différentes parties, ce nouveau type de bail rural est dérogatoire aux principes d'ordre public des autres types de baux ruraux prévus par le statut du fermage. Ses dispositions principales sont les suivantes :

- le bail cessible a une durée minimale de 18 ans, renouvelable par période de 5 ans ou plus, il doit faire l'objet d'un acte notarié pour être valable;
- pour le fermier, le niveau du loyer peut dépasser de 50 % les maxima autorisés pour les baux ordinaires (incluant le supplément pour bail à long terme); en contrepartie, le fermier peut céder son bail en dehors du cadre familial
- une valeur négociable peut également être attribuée à la cessibilité du bail une sorte de «droit au bail » (payée au bailleur à la signature du bail – article 46 de la LMAP de juillet 2010, puis aux cessionnaires éventuels du bail)
- pour le bailleur, la possibilité d'un non renouvellement en fin de bail sans conditions d'exploitation personnelle mais sous réserve du versement d'une indemnité de non renouvellement ...

Le bail cessible n'a pas de caractère d'obligation pour les parties et n'est pas lié, notamment, à la transmission de l'exploitation agricole concernée par les terres louées.

2.3.3.2. Fonds agricole

Le fonds agricole a été créé par l'article 1er de la LOA 2006 au chapitre ler « Faire évoluer l'exploitation agricole vers l'entreprise agricole ». L'évolution constante des exploitations agricoles depuis les lois cadres des années 1960 et 1962 vers des exploitations de plus en plus ouvertes à leur environnement économique, au poids du capital d'exploitation croissant et s'éloignant progressivement du modèle familial, rend leur transmission à l'arrêt d'activité du chef d'exploitation, lorsqu'elles sont viables, de plus en plus difficile, notamment en l'absence de successeur familial. Le fonds agricole, inspiré selon les débats parlementaires sur le projet de loi, de ce qui existe pour les fonds de commerce, qui rassemble en une unité économique aliénable, les éléments d'actifs de l'exploitation, a été créé pour faciliter la transmission de l'exploitation tant pour le cédant que pour le repreneur en proposant un outil juridique adapté.

Le fonds agricole comprend, outre les éléments d'actifs corporels, des éléments incorporels comme les baux cessibles ainsi que des valeurs correspondant à des droits d'exploitation⁴ (devenus importants et indispensables à l'activité agricole au cours de ces 20 dernières années : DPU, autorisations ICPE, droits de prélèvement d'eau,...). Il peut comprendre aussi les signes distinctifs de qualité dont bénéficie l'exploitation, ainsi que les stocks. Il ne comprend pas le foncier détenu en propriété par l'exploitant. La validation juridique de l'existence du fonds se fait au travers d'une simple déclaration enregistrée au CFE⁵ des chambres départementales d'agriculture.

2.3.3.3. Avantage fiscal au crédit transmission

L'accroissement du niveau moyen des capitaux engagés dans les exploitations agricoles a amené le législateur à proposer dans l'article 16 de la LOA de 2006 une formule de vente de l'exploitation ou d'une partie d'exploitation (éléments d'actifs relatifs à une branche

⁴ Les quotas n'étant pas librement cessibles, ils restent extérieurs au fonds.

⁵ Centre de Formalité des Entreprises

complète d'activité) à paiement (partiellement) différé avec un avantage fiscal significatif pour le vendeur.

Cet avantage fiscal est subordonné aux conditions suivantes : contrat de vente notarié, paiement d'au moins la moitié du prix de vente à la cession, différé de 8 à 12 ans pour le surplus.

La réduction d'impôt pour le vendeur est égale à la moitié des intérêts versés par le repreneur sur le différé de paiement, dans la limite de 5 000 € par an pour un célibataire.

Ainsi, un cédant qui cèderait pour 400 000€ les éléments d'actifs de son exploitation à un repreneur avec un paiement à la reprise de 200 000€, et le solde 10 ans plus tard, percevrait chaque année des intérêts de 8 000€ au taux de 4%. Ces intérêts donnent la possibilité d'une déduction fiscale de 4 000€, ce qui correspond, au final, à un placement à 4% (repreneur)+ 2% (réduction d'impôt), soit 6%.

Cet avantage fiscal était utilisable jusqu'au 31 décembre 2010. Cette date n'a pas été reportée en raison de la très faible utilisation de cette mesure.

2.3.3.4. Extension des dispositions fiscales précédemment réservées aux EARL à caractère familial

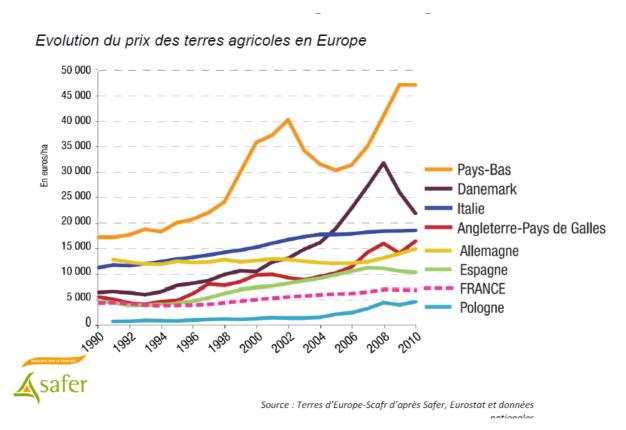
Pour des raisons probablement voisines de celles qui ont prévalu dans le statut du fermage en terme de cessibilité réservée aux descendants, le régime des bénéfices agricoles en EARL ne pouvait s'envisager, antérieurement, que dans la mesure où les associés relevaient de la même famille. La LOA 2006 a étendu cette possibilité à l'ensemble des EARL, y compris celles associant des membres hors du cadre familial. Cet avantage fiscal, déjà applicable pour les transmissions d'exploitation dans un cadre familial, facilite la transmission progressive de l'exploitation en favorisant, notamment, l'association au capital d'une EARL de l'ancien exploitant et du nouvel exploitant.

2.4. Un bilan comparé de l'évolution des structures en Europe

Trois informations essentielles apparaissent :

- > hors de France, le foncier est cher (à l'achat comme à la location)
- dans tous les pays observés, une forme de statut du fermage existe, mais l'agriculture reste le fait de propriétaires, sauf en Allemagne
- > la politique française a accompagné le départ des agriculteurs âgés, et a permis une nette progression des performances économiques

2.4.1. Hors de France, le foncier est cher :



2.4.1.1. à l'achat : le foncier français est parmi les pays les moins chers d'Europe⁶ :

Dans les pays voisins considérés, le foncier est nettement plus cher à l'achat, en apparence. Cela peut s'expliquer par la relative fermeture des marchés (faiblesse de l'offre, et marché apparent restreint), par l'intensité de la demande (portée par de faibles taux d'intérêt, ou le souhait de valeurs refuge) et par le rendement espéré des productions agricoles, notamment énergétiques.

En France, la politique foncière avec l'encadrement des fermages induit un effet modérateur sur le prix des terres à l'achat.

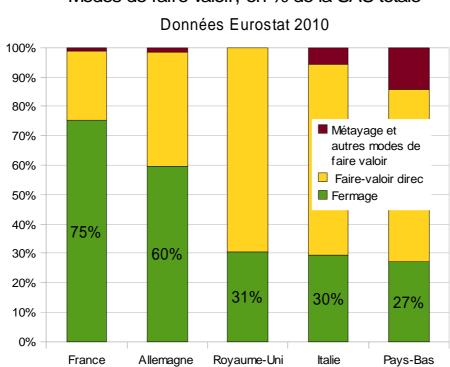
⁶ selon Eurostat, le prix des terres agricoles s'établissait en France en 2009 (valeur moyenne) à 5.100 €/ha ; à la location il s'établissait à 140 €/ha.

En Allemagne, les nouveaux Länder ne font pas exception : en 2011 les terres se vendaient en moyenne 12 640 €/ha ; mais compte tenu des règles de partage inégalitaire entre héritiers , ce prix ne correspond qu'aux transmissions pour agrandissement des exploitations ;

<u>En Italie</u> aussi le foncier est cher⁷, avec de fortes différences régionales, sans doute encore plus marquées que dans les autres pays européens. Les prix moyens au Piémont étaient en 2010 un peu inférieurs à 25.000€/ha.

2.4.1.2. L'importance du fermage

Si le fermage est bien développé en France et en Allemagne, l'agriculture est dans les autres pays une activité de propriétaires (cependant le Piémont italien se rapproche de la France à cet égard).



Modes de faire valoir, en % de la SAU totale

En comparaison du prix moyen du fermage en France dont l'ordre de grandeur est de 150€, la situation des quatre pays étudiés est la suivante :

<u>Allemagne</u>: Le prix des baux peut dépasser 600 €/ha (notamment si la terre peut recevoir des épandages de lisiers, des cultures énergétiques, ou des éoliennes); à l'est, dans les nouveaux Länder, les fermages sont plus raisonnables : 200 €/ha à 330 €/ha (prix 2011).

Aux Pays-Bas: le prix du fermage approchait en 2006, 500 €/ ha/an:8

⁷ Eurostat cite, en fait de vente, le chiffre de 14 000 €/ha en 2001 en moyenne nationale...

⁸ Source: 'factor markets workshop', n°13, feb 2012: « key issues & developments in farmland rental markets in EU », Pavel CIAN & al.

Angleterre: A la fin de 2007, le prix moyen du fermage évoluait entre 130 et 170€/ha.

<u>Italie</u>: le fermage n'a été voté qu'en 1981, en termes égaux pour toute l'Italie; en moyenne nationale, il n'atteignait en 2010 que 30% de la SAU. Mais il s'est rapidement développé au Piémont : la SAU en faire valoir direct en 2010 n'y était que de 53% (source : Eurostat). Les taux varient fortement selon les régions et les spéculations ; la moyenne nationale s'établissait en 2005 légèrement sous 400€/ha/an⁹.

2.4.1.3. Conclusion

La ferme France reste depuis des années une zone de basse pression foncière en termes de prix, ce qui peut s'expliquer par l'importance de l'espace cultivable, et par le statut du fermage, qui confère aux fermiers une sécurité suffisante pour exploiter, et une position dominante pour acquérir.

L'espace cultivable étant en Allemagne beaucoup plus réduit (16,9 millions ha, contre 32 en France), l'offre foncière étant captée par les successions inégalitaires, les marchés sont plus tendus.

Cette « faible pression foncière » en France représente un facteur :

- de compétitivité à la production
- qui pourrait devenir attractif pour les investisseurs étrangers, d'autant que les marchés fonciers dans les 4 pays observés sont dans les faits très restreints (succession inégalitaire privilégiée : peu de terres apparaissent sur les marchés)

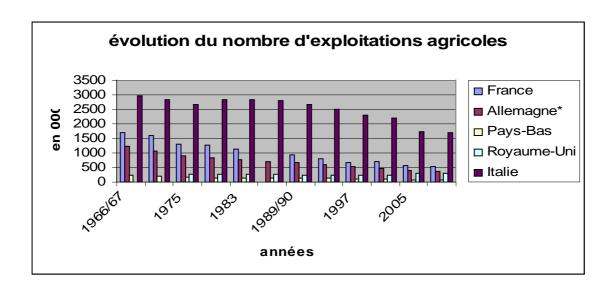
Il faut noter enfin que dans les 4 pays considérés, existent à des degrés divers des éléments de politique des structures agricoles et de régulation

Un statut du fermage existe également, qui peut comporter des degrés de flexibilité (Angleterre) ou des « trous » (Italie) plus ou moins significatifs. (voir annexe12). Le statut allemand est avec le nôtre, le plus construit en Europe.

2.4.2. Evolution structurelle en France marquée et réussie :

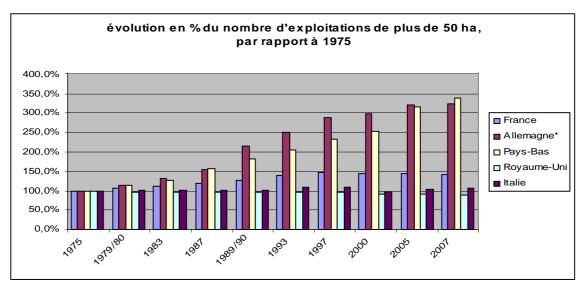
(source des graphiques : Eurostat, voir annexe 13)

⁹ L. Latruffe et C Le Mouel, dans l'étude en cours au CER



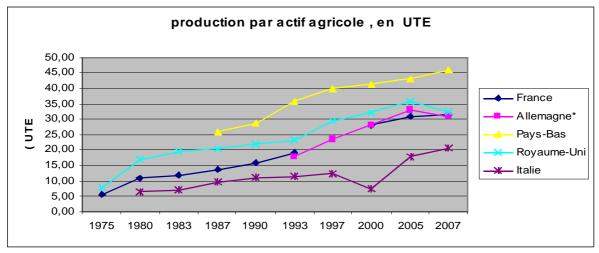
L'évolution des structures est particulièrement marquée en France, en Allemagne et aux Pays-Bas : il apparaît que le nombre d'exploitations agricoles a fortement diminué sauf au Royaume-Uni. L'Angleterre ayant déjà fait sa révolution agricole, les structures évoluent peu. La fiscalité incite les propriétaires à vendre (au fermier) ou à s'établir à leur compte, avec comme conséquence une diminution du nombre de grandes exploitations. Les mécanismes de la PAC, incitent de nombreux petits exploitants à se déclarer pour percevoir les primes (d'où l'explosion du nombre de petites exploitations dans les statistiques). Enfin et à certains égards, la situation est moins marquée en Italie, où la baisse du nombre d'exploitations a été beaucoup plus lente.

L'agrandissement des exploitations agricoles semble avoir été beaucoup plus marqué en Allemagne et aux Pays-Bas, ce dernier pays privilégiant une approche plus capitalistique et ayant tendance à laisser jouer librement les forces du marché. Quant à l'Allemagne, même avant la réunification de 1989, le nombre d'entreprises de plus de 50 ha croissait plus vite proportionnellement, qu'en France.



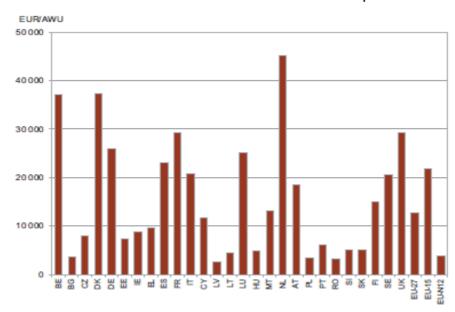
La réussite de la politique des structures, en France, dans ses objectifs de restructuration, modernisation des exploitations, mais surtout de limitation de la concentration des facteurs de production (cf 2.1.2) n'a pas été défavorable à la compétitivité française, puisque,

rapportée à la force de travail¹⁰, la productivité évolue de manière comparable en France, Allemagne, Angleterre ; les gains sont cependant beaucoup plus marqués aux Pays-Bas.



exemple: en France, en 2007, la marge brute standard était de plus de 30 UTE par actif agricole, soit plus de 33.000 €

Pour l'année 2009, exprimée en € de marge brute standard rapportée à l'unité de travail annuel¹¹, ces résultats se retrouvent : la productivité française n'est inférieure qu'à celle de la Belgique, Pays Bas, et du Danemark. (Eurostat). Cependant l'analyse de la productivité sur l'année 2009 est très sensible aux niveaux de prix de cette année là.

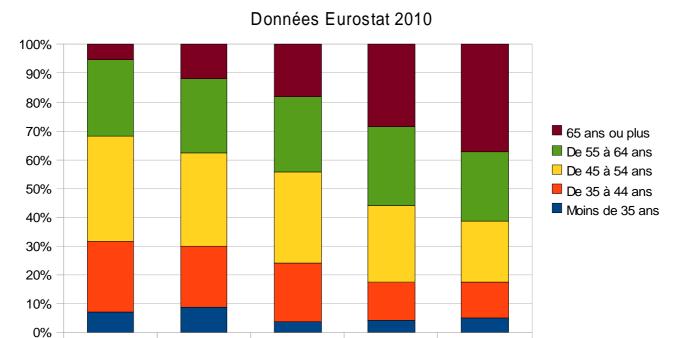


Enfin, la politique française des structures , dans son objectif de renouvellement des générations, a su accompagner un mouvement de départs très prononcé, l'un des plus marqués dans l'Union Européenne : la répartition de la population agricole par classes d'âge fait plus de place aux jeunes actifs. (Voir en annexe 13 une évolution en France de l'âge des exploitants et co-exploitants)

¹⁰ Eurostat exprime la force de travail en UTE « unité de travail européen », dont la valeur statistique croît selon les années de 1000 à 1100 €

¹¹ UTH annuelle, et non plus UTE...

Répartition des exploitants selon leur âge



Royaume-Uni

Italie

Conclusion: la politique française des structures a bien accompagné le départ des agriculteurs et de la main-d'œuvre âgée, et a permis une nette progression des performances économiques (marge brute standard rapportée à la main d'œuvre) tout en limitant la concentration des facteurs de production : alors que les structures de production restent diversifiées, et même si l'on observe l'émergence de structures plus grandes chez nos voisins du Nord, la France a connu une augmentation de sa productivité similaire à celle observée en Allemagne et en Angleterre ; si la productivité des Pays-Bas progresse beaucoup plus fortement, cela tient largement à la structure capitalistique de l'agriculture néerlandaise, et en particulier au faible espace cultivable. Cela étant, certaines dispositions utilisées dans ces pays paraissent très favorables à l'installation, et pourraient, s'ils étaient transposés en France, faciliter les investissements dans l'outil de production (voir ci après).

Pays-Bas

2.5. Quelques enseignements tirés des cas de l'Allemagne, des Pays Bas, de l'Angleterre et du Piémont

De cette étude de parangonnage (cf. annexe 13), émergent notamment deux enseignements, qui peuvent être intéressants dans le contexte français.

Allemagne

France

2.5.1. Les Pays Bas ont ouvert pour les jeunes entrepreneurs (agriculteurs compris) une formule de capital risque :

Il s'agit du **prêt « Tante Agathe ».** Il facilite le portage par des capitaux extérieurs (souvent d'origine familiale, la 1ère prêteuse fut la tante du ministre des finances, *Agaat*) et prévoit des avantages fiscaux pour des particuliers consentant des prêts de plus de 2269 €:

- 1,3 % de la somme prêtée procurait un crédit d'impôt en 2011, et 0,7% en 2012 ;
- l'impôt sur les revenus issus des intérêts du prêt est bonifié; l'impôt s'applique au delà du seuil de 1,2% des intérêts sur la somme prêtée;
- en cas d'échec de l'entrepreneur, et de perte du prêteur par non-remboursement, le prêteur peut déduire de ses revenus la perte qu'il subit (46 984 € maximum).

A la fin de l'année 2012, le renouvellement de cette formule, qui a été largement utilisée, n'était pas assuré.

2.5.2. Succession inégalitaire :

Dans les 4 pays considérés, existe la possibilité légale pour le cédant de désigner un seul héritier, et d'évaluer faiblement l'exploitation agricole qu'il transmet : les cohéritiers sont indemnisés sur la base de cette valeur retenue, et les impôts réduits à concurrence. Cela permet de préserver la viabilité de l'exploitation transmise.

Ainsi en **Allemagne**, outre sa valeur « de marché », une exploitation agricole a deux autres valeurs possibles¹²:

- valeur fiscale : établie par les services fiscaux à partir du rendement net de l'exploitation (valeur annuelle) augmenté de 50 % (« HöfeOrdnung ») ; cette valeur utilisée pour le calcul des droits de succession est très inférieure à la valorisation de l'exploitation par le marché;
- valeur productive, établie à partir de la valeur fiscale ci-dessus, divisée par le taux d'intérêt bancaire considéré par les services fiscaux.

L'héritier a toutefois pour obligation de verser une rente aux cédants ; si, pendant les 20 ans qui suivent l'héritage, il vend tout ou partie de cet héritage sur le marché, il est tenu d'indemniser les co-héritiers et de leur verser une soulte, sur la base de la plus value réalisée.

De fait, en Allemagne du Nord Ouest, où cette HöfeOrdnung est légale, la structure des exploitations agricoles est nettement plus grande qu'en Bavière par exemple, où les successions sont égalitaires, selon des dispositions dérivées du code Napoléon.

Cette situation se retrouve également aux **Pays Bas**: selon la province, les exploitations agricoles peuvent ne pas être fractionnées entre héritiers, mais transmises intégralement à une seule personne. Le bénéficiaire n'est pas tenu d'indemniser les cohéritiers, sauf s'il s'agit d'enfants qui n'ont pas terminé leur scolarité, ou de personnes sans ressources. La Loi prévoit dans ce cas une indemnisation statutaire ('legitieme portie').

¹² la Loi varie toutefois selon les Länder et leur histoire politique.

Le principe en **Angleterre** est identique : l'héritier peut être unique, il n'est pas tenu de verser de soulte à d'autres cohéritiers, sauf si (comme aux Pays-Bas) ceux-ci ne sont pas économiquement indépendants. L'héritier privilégié est tenu de prendre soin de ses parents.

Enfin en **Italie**, depuis 2006 (Loi 55), le Code Civil (art. 458) a été modifié, et introduit une possibilité de succession inégalitaire: chaque agriculteur est libre de désigner son successeur. Un régime de compensation est prévu pour les héritiers qui ne reprennent pas l'exploitation.

Des éléments approchants se trouvent en droit français, même s'ils restent des exceptions au regard de la règle de base que constitue le principe de la succession égalitaire:

- en Alsace Moselle, la transmission peut se faire selon la valeur productive de type allemand, le Conseil Constitutionnel ayant confirmé¹³ l'arrêt de la Cour de Cassation relatif à une succession inégalitaire;
- au Pays Basque, la succession peut conserver l'exploitation agricole en indivision, et désigner un seul exploitant. Les notaires locaux constatent également des cas fréquents de renonciation aux parts d'héritage de la part de co-héritiers.

S'agissant des soultes versées aux co-héritiers, le Conseil Constitutionnel, a considéré que « les dispositions (d'Alsace Moselle)(...) ont pour objet d'éviter que le paiement de cette indemnité n'obère la viabilité économique de l'exploitation ; la jurisprudence a ainsi entendu favoriser la transmission des exploitations agricoles en ligne directe en évitant leur cession ou leur morcellement (...) ». Le droit de l'indivision et des successions connaît d'ailleurs, dans le Code Civil, des dispositions propres à l'héritier qui poursuit l'exploitation, en particulier agricole, qu'il s'agisse du maintien en indivision (articles 820 et 821 du code civil) ou de l'attribution préférentielle (articles 831 et suivants du code civil).

3. SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

Les réponses aux questions évaluatives se sont construites progressivement en cours d'étude, au moyen des entretiens, de l'analyse des données pertinentes, des échanges au sein du Comité d'évaluation. Les comptes-rendus sont annexés (tome 2). A partir de l'ensemble des informations recueillies par les membres de la mission selon la méthodologie explicitée plus haut, auprès des représentants d'organismes rencontrés au niveau national et dans les départements enquêtés, un état des éléments de réponse à chaque question a été établi sous forme de fiches. Pour faciliter une lecture rapide du rapport, les fiches ont été regroupées, et constituent l'annexe 1 (tome 2). Elle contiennent les éléments qui ont servi de base à la rédaction de la synthèse qui suit.

3.1. Dans quelle mesure la création du bail cessible et du fonds agricole par la Loi d'Orientation Agricole de 2006 a-t-elle apporté de nouvelles solutions à la problématique de la transmission du capital d'exploitation hors cadre familial ?

La faible mobilisation apparente de ces instruments s'explique-t-elle par un manque de communication ? Quels facteurs peuvent expliquer le faible attrait apparent de ce nouveau type d'outils ? L'existence d'un

¹³ Décision n°2012-274 QPC du 28 septembre 2012

fonds garantit-elle la pérennité de l'entreprise agricole, en tant qu'entité économique durable ? Dans quelle mesure la durée du bail, les limites à la tacite reconduction du contrat et les incertitudes relatives à l'indemnité d'éviction due par le propriétaire en cas de non renouvellement sont-elles source de difficultés ? Dans quelle mesure le bail cessible a-t-il influencé la pratique du « pas-de-porte » ? Le bail cessible constitue-t-il un moyen approprié pour encourager la mise en location du foncier par des propriétaires-exploitants au moment de la cessation de leur activité ? La mise en place d'un fonds agricole présente-t-il un intérêt en l'absence de baux cessibles, ou en cas de multiplicité de baux, les uns cessibles, les autres incessibles ? Ces instruments ont-ils modifié les arbitrages entre l'installation et les agrandissements, notamment en l'absence de successeur familial ? *In fine* que peut-on dire de la cohérence entre ces nouvelles mesures et la politique d'installation dans son ensemble, et en particulier l'installation hors cadre familial ?

Bail cessible et fonds agricoles ont été introduits pas la LOA de 2006 pour favoriser la transmission hors cadre familial, et éviter le démembrement d'exploitations viables qui était mis en relation par les inspirateurs de la loi avec la difficulté de transmettre en bloc une exploitation dont le foncier est en fermage.

Il ne semble pas que la cause de la non reprise d'exploitations viables (dont les terres sont finalement toujours exploitées si leur « vocation » est une spéculation rentable), tienne pour une part significative à un problème d'ordre juridique. C'est le plus souvent le choix du cédant qui oriente le devenir de l'exploitation ; lorsqu'il estime que son exploitation peut économiquement lui survivre, il trouve le plus souvent le moyen de la transmettre à un successeur, y compris lorsqu'une part significative des terres est en fermage.

Mais l'introduction d'un bail cessible hors du cadre familial et la création d'un fonds agricole n'étaient toutefois pas sans intérêt.

L'analyse a mis en évidence que l'introduction d'un bail cessible n'est pas la plus opportune au moment de l'installation d'un jeune agriculteur, si la contrepartie de la cessibilité est un supplément de loyer qui représente, à ce moment, une charge additionnelle, sans contrepartie : pourquoi supporter un supplément de charge de fermage pour conférer au bail le caractère de cessibilité hors du cadre familial, alors que, statistiquement, la grande majorité des transmissions se fait dans le cadre familial ? En revanche, c'est dans la seconde moitié de la vie professionnelle d'un agriculteur, et en fonction de l'âge auquel il peut anticiper qu'il n'aura pas de successeur familial, que peut se poser la question de préserver l'unité économique de l'exploitation par l'adjonction du caractère cessible hors du cadre familial aux baux en vertu desquels sont exploitées les surfaces qui ne sont pas propriété de l'exploitant.

Jusqu'à ce que la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 ouvre pour le propriétaire la possibilité de percevoir un droit au bail à l'occasion de la signature d'un bail cessible, les bailleurs ne voyaient dans le bail cessible qu'une formule juridique encore plus néfaste à leurs intérêts que le bail de droit commun. La perspective d'une amélioration du niveau du fermage (dans la limite de 50%) était sans effet pour équilibrer ce motif de rejet.

Malgré l'avancée de 2010, condition nécessaire pour que se manifeste un intérêt pour le bail cessible hors cadre familial, aucune dynamique ne semble encore se dessiner. Le manque de communication en constitue assurément une explication, mais qui n'est que la conséquence du manque d'intérêt perçu par chacune des parties.

Le seul ressort qui eût pu développer de l'intérêt pour le bail cessible est de fournir un cadre légal à la pratique du pas de porte, largement développée dans certaines parties du territoire, avec des enjeux financiers parfois considérables. Toutefois, malgré le caractère illégal de ces pratiques, l'expérience a montré aux acteurs locaux qu'enfreindre la loi n'est jamais sanctionné à l'initiative des pouvoirs publics. Comme les pas de porte se

dissimulent largement au moyen d'une surévaluation des actifs, et que cette pratique présente l'intérêt de générer des charges d'amortissement qui minoreront fiscalement les revenus à venir, il n'y avait vraiment aucune raison pour que la pratique illicite des pas de porte soit jusqu'à présent rendue licite par le moyen d'un bail cessible et/ou d'un fonds agricole, puisqu'ils ne peuvent être amortis.

Dans les territoires où le pas de porte se pratique, le développement d'une jurisprudence conduisant à la répétition des pas de porte indus est toutefois de nature à faire réfléchir les cédants, et pourrait directement intéresser les exploitants pour donner à bail, en fin de carrière, la partie des terres qu'ils exploitent en propriété, sous forme de bail cessible, compte tenu que la LMAP de 2010 a légalisé la rémunération d'un droit au bail.

L'intérêt du fonds agricole est encore plus aléatoire, en dehors des circonstances où, par exemple, l'existence d'une clientèle conduit naturellement à la perception de l'existence d'un « fonds de commerce » qui se monnaie en cas de transmission de l'entreprise : centres équestres, production maraichère avec circuit court de type péri-urbain, ... La part croissante des exploitations personnes morales est également peu favorable au développement du fonds agricole : la valorisation de l'exploitation au-delà de sa valeur comptable s'accommode parfaitement d'une cession de parts sociales au-delà de leur valeur nominale. Le nantissement du fonds n'est enfin pas perçu comme un élément de sécurité supplémentaire pour le banquier : ses composantes matérielles (stocks, ...) sont plus sûres. La terre est évidemment la meilleure garantie, ..., si elle peut être vendue ; mais un fonds abritant des baux cessibles n'incarne pas encore le parangon des garanties pour les prêteurs !

Compte tenu qu'à ce jour, bail cessible et fonds agricole n'ont eu qu'une existence marginale, ils ne peuvent avoir influencé les arbitrages entre transmission en vue de l'installation et agrandissement.

Sans pour autant être adaptés à sa problématique, les objectifs nouvellement poursuivis au moyen de la création de ces 2 outils, ne sont pas apparus incohérents avec la politique d'installation dans son ensemble, et notamment hors cadre familial. En revanche, les modifications apportées en 2006 au contrôle des structures, qui conduisent à ne plus soumettre au contrôle de nombreuses opérations d'agrandissement (sous forme sociétaire, ou par « agrandissement anticipé » en invoquant la priorité à l'installation pour une reprise externe avant que le nouvel installé ne s'agrandisse par une succession familiale), ont été soulignées comme source d'incohérence avec la politique d'installation, et d'iniquité entre opérateurs.

3.2. La Loi d'Orientation Agricole de 2006 a proposé d'autres éléments relatifs à la transmission des exploitations (contrat de vente progressive (art.16), assouplissement des critères à respecter pour les associés au capital d'une EARL (art.9 et 20), etc.), dans quelle mesure ces dispositifs ont été mobilisés et ont permis d'apporter des solutions à la problématique de la transmission du capital d'exploitation?

La communication vis-à-vis du contrat de vente progressive a-t-elle été suffisante ? Comment expliquer le faible essor apparent de ce dispositif alors que des exemples analogues existent dans d'autres pays européens aux structures de production proches des nôtres ? Les modifications apportées à la forme juridique EARL expliquent-elles l'essor de cette forme juridique ? Cette forme juridique est-elle plus efficace dans la transmission des exploitations par rapport à d'autres formes juridiques existant en agriculture ou dans d'autres secteurs ? Ces instruments ont-ils modifié les arbitrages entre l'installation et les agrandissements, notamment en l'absence de successeur familial ?

Les mesures de la LOA 2006 concernant la mise en place d'avantages fiscaux pour la transmission (réduction d'impôts sur les intérêts en cas de cession à paiement différé et régime du bénéfice agricole pour les associés non familiaux) n'ont pas connu de succès. L'avantage réservé aux cessions d'exploitation avec paiement différé n'a pas été reconduit fin 2010 et n'existe plus.

La communication sur ces points a été conduite "a minima" par les organisations professionnelles qui, selon leur avis, sont théoriquement intéressantes, mais ne correspondaient pas à une attente des exploitants. Une communication, voire formation, plus soutenue a, semble-t-il, été réalisée auprès de conseillers spécialisés (banque, centre de gestion, notaires). Le non succès de ces mesures explique probablement qu'elles ont été oubliées par nos interlocuteurs dont plusieurs semblaient les découvrir à l'occasion des entretiens.

Les raisons de l'échec de l'avantage fiscal sous forme de réduction d'impôt ne sont pas bien cernées, mais on peut citer plusieurs réalités : 1- la plupart des agriculteurs cédants se retrouvent en retraite avec des revenus faibles et un impôt sur le revenu ne leur permettant pas de bénéficier de la réduction d'impôt, 2- la cessation d'activité correspond pour eux à la libération du souci permanent de gestion agricole, y compris celui d'une éventuelle défaillance du successeur avec qui ils resteraient liés. Par ailleurs, les exploitations importantes usent de dispositifs fiscaux plus intéressants. (parmi les exemples cités : le dispositif DUTREIL)

Il existe des dispositifs fiscaux voisins à l'étranger mais dans des contextes différents. Ce qui existe en Hollande (tante Agathe), par exemple, est différent en ce qu'il propose un système, très intéressant, qui s'apparente à une garantie de l'Etat sur le paiement différé. Une telle garantie peut toutefois avoir des effets indésirables que des modalités de mise en oeuvre adéquates doivent prévenir.

En ce qui concerne l'avantage lié à l'imposition des bénéfices en EARL, la raison de l'échec est plus clairement exprimée en ce que, en dehors du cadre familial, les chefs d'exploitation agricole ne souhaitent pas partager, même partiellement, leurs responsabilités dans la gestion de l'exploitation avec des porteurs de parts au capital d'exploitation comme dans le cas d'un associé non agriculteur dans une EARL.

Les formes sociétaires sont considérées comme de bons outils, effectivement utilisés à "grande échelle", pour favoriser la transmission progressive, notamment en cadre familial, mais cela se fait entre parties prenantes à l'exploitation (chefs d'exploitation) et non avec des apporteurs de capitaux extérieurs.

Au début de l'apparition des formes sociétaires, l'objectif était, au travers des GAEC, d'utiliser des outils permettant d'exploiter et de gérer à plusieurs une même exploitation. D'autres raisons sont apparues, au fil du temps, comme la transmission progressive parent-enfant dans le cadre du GAEC familial.

Au vu des informations qui nous ont été communiquées lors de nos entretiens, il apparait que les raisons des choix de formes sociales sont souvent multiples, mais celles qui expliquent leur grand développement en cours (67% des surfaces exploitées sous une forme sociale en 2012) sont, au delà de celles signalées ci-dessus, fortement liées, en priorité, à l'optimisation fiscale et sociale (notamment au moment de la transmission de l'exploitation) et en second lieu au "contournement" de certaines règles administratives (contrôle des structures, intervention SAFER, plafonnement de certaines aides...).

L'EARL connait un succès fort par rapport aux GAEC depuis plusieurs années, non pas du fait de l'avantage créé par la LOA pour l'imposition des bénéfices de ces sociétés au titre des bénéfices agricoles de chaque associé, mais principalement, selon nos interlocuteurs, parce que la gestion administrative est plus simple (pas d'agrément par le préfet), notamment, pour la modification du nombre d'associés (1, puis 2, puis 1 dans le cas d'une transmission progressive).

La SCEA connait un succès auprès des grandes exploitations en ce qu'elle permet des associés "personne morale" avec les avantages qui peuvent s'en suivre fiscalement, socialement et administrativement.

Les formes sociétaires favorisent-elles l'installation ? ... et les installations hors cadre familial ?

Une majorité des installations se concrétisant aujourd'hui en formes sociétaires, il en résulte une présomption en faveur de la thèse selon laquelle elles favoriseraient l'installation. Cependant, la transmission d'actifs est évidemment plus facile sous forme de parts de sociétés, et ce constat est vrai notamment lorsque l'agriculteur entrant est un jeune.

Quant au hors cadre familial, la mission a constaté qu'il pouvait s'agir d'un « agrandissement anticipé » en ce que l'installation « hors cadre familial » d'un enfant d'agriculteur anticipait un regroupement de l'exploitation acquise avec les aides publiques à l'installation avec celle des parents à leur départ en retraite. Cette dynamique est favorisée par le recours aux formes sociétaires, puisqu'aucune régulation ne s'oppose au regroupement ni au maintien de l'ensemble malgré le départ éventuel ultérieur d'un ou plusieurs associés.

3.3. Les instruments juridiques existants, introduits par la LOA ou antérieurs, sont-ils suffisants pour assurer le « portage » des facteurs de production, que ce soient le capital d'exploitation ou le foncier agricole ?

Rappel du détail du questionnement : La demande de financement des facteurs de production par des capitaux extérieurs est-elle satisfaite ? La création du fonds agricole et la faculté de nantissement subséquente, englobant une partie du patrimoine, facilitent-elles le financement de l'exploitation? Quelle garantie offre le fonds, notamment pour les banques ? Sous quelles conditions le financement externe des facteurs de production apporte-t-il plus de stabilité à l'exploitation agricole et en facilite-t-il la transmission ? Les formes juridiques actuelles limitent t-elles l'accès à des capitaux extérieurs dont l'arrivée permettrait de satisfaire une demande en suspend (GFA, etc.) ? Les instruments juridiques sont-ils suffisamment variés pour répondre à la diversité des systèmes de production agricole et de leur intensité capitalistique (vignobles et cultures pérennes, élevage, grandes cultures ; multifonctionnalité) ? Dans quelle mesure la modification du contexte agricole et financier depuis 2006 (hausse des prix agricoles, baisse des rendements financiers) fait-elle évoluer la problématique du financement par de capitaux extérieurs des facteurs de production ? Quels sont les moyens susceptibles d'être mobilisés pour faciliter le financement du foncier par des structures privées ou publiques (coopératives agricoles, collectivités territoriales...) ?

Les facteurs de production agricole, et encore plus spécifiquement le foncier, ont pour une grande majorité de ceux qui les possèdent une valeur qui est avant tout patrimoniale. La constitution ou l'accroissement du patrimoine est un moteur puissant de l'activité économique agricole largement fondée sur le travail de l'exploitant et de sa famille, un paysan acceptant traditionnellement une rémunération immédiate modérée contre la constitution d'une épargne en vue d'une transmission, familiale de préférence, assurant de surcroît les moyens de sa retraite. Ce modèle qui reste très dominant dans la réalité et

surtout dans les esprits s'accompagne d'une méfiance à l'encontre de toute intrusion de porteurs de capitaux extérieurs, d'autant moins attendue et souhaitée que le monde agricole, qui, bien représenté dans le principal dispositif bancaire finançant l'agriculture, dispose d'un accès privilégié à l'offre des caisses de crédit agricole pour financer au moyen de prêts variés le portage personnel du capital. Le fonds agricole n'a pas apporté de facilité supplémentaire. Bien que l'achat de foncier et du capital d'exploitation au moyen d'un emprunt soit un moyen discutable sur les plans économique et financier d'assurer la pérennité d'une entreprise, son risque pour le préteur est en pratique très réduit, les paysans étant « de très bons payeurs », et les biens économiques et patrimoniaux en cause constituant une garantie solide.

Le statut du fermage, avec le droit de préemption du fermier en place, s'est avéré très structurant pour permettre aux fermiers de devenir propriétaires des terres qu'ils exploitent, notamment pour se prémunir contre la reprise pour exploitation en faire-valoir direct des terres familiales en fin de bail par les propriétaires ou leurs héritiers. Les fermiers s'efforcent généralement de le prévenir en saisissant de façon quasi systématique les opportunités d'acheter, en utilisant le cas échéant leur droit de préemption, toute terre qu'ils occupent et exploitent mise en vente. La négociation, notamment sur le calendrier de telles acquisitions, permet souvent au fermier de choisir la période dans laquelle se concrétise la transaction en fonction des fluctuations de ses recettes d'exploitation.

Le développement des formes sociales d'exploitations agricoles est un un fait important probablement irréversible. Elles assurent le portage du capital d'exploitation. L'apparition de montages dans lesquels plusieurs sociétés sont imbriquées les unes dans les autres permet d'optimiser pour différentes considérations (fiscales, charges sociales, juridiques) des assemblages laissant à chacun la maîtrise de ses apports.

Il semble cependant que le portage du foncier reste généralement individuel, et que sa mise à disposition la société se fasse sous forme d'apport d'associé. Cette situation est la résultante de nombreux facteurs, mais ne semble pas imputable à un déficit d'outils juridiques.

Avec le statut du fermage, les propriétaires s'abstiennent généralement de conclure des baux au profit de personnes morales puisqu'il y perdraient en pratique tout contrôle sur l'identité des personnes physiques habilitées à exploiter, la personne morale faisant écran, et demeurant titulaire du bail malgré d'éventuels changements d'associés.

En propriété, se pose tôt ou tard le problème du partage. Sa solution passe soit par un découpage, sans démembrement de la structure de production, et l'on est ramené à une situation de fermage, soit par la création d'un GFA familial. L'outil GFA est juridiquement adapté au portage du foncier et accompagné d'une incitation fiscale. Pour autant, il suscite une certaine inquiétude, en raison de l'absence d'un marché des parts de GFA, élément de patrimoine à faible rentabilité et par conséquent peu liquide.

Cette absence de liquidité de la « terre papier » suscite de la part des établissements financiers une retenue compréhensible face aux demandes qui peuvent leur être faite de proposer de nouveaux produits. Pour les raisons expliquées ci-dessus, la demande du monde agricole porte sur un outil de portage temporaire, l'objectif majoritairement exprimé par la représentation syndicale des agriculteurs étant l'acquisition de la propriété, mais selon un calendrier si possible à leur convenance.

De nombreux GFA auraient dû être liquidés depuis longtemps par rachat par les fermiers, ce qui n'a pas toujours été le cas. Cela démontre à la fois les limites du portage du foncier sociétaire mais aussi que des fermiers peuvent trouver intérêt à s'abstenir d'acquérir,

lorsqu'un portage extérieur leur offre une sécurité foncière optimale.

L'apparition des formes sociétaires dissimule vraisemblablement un portage des capitaux qui reste très majoritairement familial, qui s'accommode bien du statut du fermage et qui optimise l'ensemble des avantages fiscaux et sociaux disponibles. Ceci ne signifie pas qu'il n'existe pas de demande non satisfaite de portage extérieur, mais elle concerne plutôt des modèles d'exploitation émergents. Il faut rechercher cette demande en analysant les « signaux faibles ».

D'autre part, l'offre de portage visible actuellement est avant tout le fait de particuliers¹⁴ non agriculteurs et non d'institutionnels. Cette offre émergente, malgré la « mauvaise réputation » du statut du fermage auprès des propriétaires s'explique probablement par un retour des épargnants vers des valeurs refuges et la forte baisse des taux d'intérêt, l'ensemble pouvant donner un certain attrait à la terre agricole occupée¹⁵, d'autant que la tendance au renchérissement régulier de la valeur du foncier agricole est planétaire et considérée comme durable.

L'existence de signes de l'émergence tant d'une demande de portage de foncier que d'un intérêt du foncier comme support d'investissement interpelle les établissements financiers, parmi lesquels le groupe Crédit agricole SA, qui a engagé une réflexion interne sur cette question. Les problèmes à résoudre sont multiples, et peuvent être analysés comme suit :

- liquidité du foncier aléatoire en raison du statut du fermage : un portage institutionnel du foncier ne pourrait être envisageable qu'en dehors de ce contexte juridique, et le bail cessible n'est pas exclu comme l'une des voies alternatives ;
- préférence du monde agricole pour un portage temporaire, mais dans ce cadre préférence du banquier pour le prêt plutôt que le portage en propriété, en raison des incertitudes qui pèsent sur le dénouement par une revente;
- obstacles juridiques en cours d'analyse à la constitution de fonds mixant des produits financiers et des droits sur de la terre : ces derniers pourraient jouer le rôle de stabilisateurs si ces difficultés étaient levées.

Des coopératives, notamment viticoles, se sont engagées dans des acquisitions de vignobles¹⁶ afin de protéger leurs sources d'approvisionnement en cas de difficultés de transmission des exploitations. Une grande coopérative bretonne interviendrait aussi en acquérant des exploitations d'élevage porcin afin de lisser pour ses adhérents en fin de carrière un marché de la transmission d'outils de production.

Dans le cas des vignobles il est notoire que si les coopératives concernées parviennent à maintenir la production au moyen de contrats de location ou de mise à disposition, elles atteignent rapidement les limites acceptables du stock foncier qu'elles peuvent conserver en propriété sans sortir de leur objet social. Faute d'un véritable marché de la terre « occupée », comme le crédit agricole avec ses parts de GFA, les coopératives ne parviennent pas à faire circuler leur stock foncier.

Le panorama du portage du foncier ne serait pas complet sans mention de l'investissement « éthique », fait notamment de la fondation Terre de Liens.

¹⁴ Candidats à l'acquisition sans intention d'exploiter, à distinguer de la demande forte émanant des agriculteurs eux-mêmes

¹⁵ La demande reste forte sur les terres libres, cibles des agriculteurs dans les régions agricoles dynamiques, et qui trouvent dans les régions où l'agriculture recule preneurs parmi des citadins pour y implanter des activités de loisir (Chasse...)

¹⁶ Les cas observés par la mission auxquels il est fait allusion ici concernent spécifiquement certains terroirs viticoles caractérisés par la moyenne d'âge élevée des vignerons et un grave déficit de candidatures à l'installation.

Pour résumer les observations de la mission sur le fonctionnement du marché de la terre agricole, celui-ci n'attire pas les investisseurs à motivation financière, sans doute en raison de sa faible rentabilité si on calcule le rendement sur le prix de la terre libre, mais surtout en raison d'une forme d'insécurité qu'introduit le statut du fermage pour le propriétaire-investisseur : perte de valeur immédiate entraînée par la mise en location, incertitudes sur la récupération du bien.

Le marché français est plus ouvert que celui de l'Allemagne par exemple, mais si ses modes de gestion régulés (statut du fermage, intervention des SAFER...) contribuent à donner à l'agriculture française l'avantage compétitif d'un foncier à prix modéré (vente et location), il n'offre généralement pas de bonnes conditions pour y faire venir des investisseurs, en dehors de ceux qui ont une **démarche autre que financière** : patrimoniale dans une optique de long terme (dont "clientèle" de non exploitants agricoles des SAFER), éthique (Terre de liens), voire d'optimisation fiscale.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les réponses aux questions évaluatives pourraient constituer une conclusion pour ce rapport. Cependant, si elles fournissent des explications à l'échec des innovations introduites par la LOA en 2006, elles ne conduisent nullement à nier l'intérêt de tels outils spécifiques pour atteindre les objectifs de la loi, notamment faciliter la transmission hors cadre familial d'entreprises viables, et favoriser l'installation de jeunes agriculteurs.

Cette dernière partie du rapport tente de tirer les conclusions des analyses et constats faits au long de la mission pour proposer les améliorations au dispositif qui pourraient le rendre plus cohérent, ainsi que les prolongements qui pourraient être donnés à la réflexion engagée.

Offrir des possibilités supplémentaires pour améliorer la sécurité foncière et la pérennité de l'exploitation

La LOA a créé des outils qui n'avaient pas vocation à se substituer au statut du fermage, mais à ouvrir de nouvelles possibilités. L'étude confirme que le statut du fermage reste le socle de notre système pour assurer la sécurité foncière et la pérennité de l'exploitation agricole. Le modifier présenterait, malgré les imperfections du dispositif, sans doute plus d'inconvénients que d'avantages, si tant est que cela soit envisageable en considérant la subtilité des équilibres entre les intérêts contradictoires qu'il régule.

L'agriculture française bénéficie d'un avantage compétitif non négligeable sur les prix du foncier (à l'achat comme à la location), qui doit être préservé. Accessoirement, cet avantage contribue à rendre attractive l'installation en France de jeunes agriculteurs européens qui reprennent ou créent des unités économiques performantes, et entrent dans une catégorie particulièrement intéressante d'installations de jeunes hors cadre familial.

La mission retient notamment que le statut du fermage, par les effets conjugués du droit de préemption du fermier en place et du droit de reprise du propriétaire, incite tout fermier à conforter sa sécurité foncière par l'acquisition des terres, et cela même lorsque ses objectifs de constitution de patrimoine sont différents (ce qui n'est d'ailleurs que peu fréquemment le cas dans la pratique).

La transmissibilité du bail est évidemment un moyen de conforter la pérennité de l'exploitation, sans nécessité automatique d'acquérir le foncier. Pour s'adapter au déficit de repreneurs familiaux, il eut été dans la logique des évolutions antérieurement apportées au statut du fermage de rendre cessibles tous les baux de droit commun aux mêmes conditions que dans un cadre familial. Un tel choix n'a pas été possible, la Propriété, opposée à toute nouvelle érosion de ses droits sans contrepartie, ayant été entendue par les pouvoirs publics.

C'est pourquoi, avec le bail cessible, il était cohérent de prévoir un dispositif alternatif utilisable dans un contexte conventionnel dérogatoire au droit commun. Le cadrage de ce dispositif tel qu'adopté dans la loi, compromis imparfait ne convenant généralement ni à l'une ni à l'autre des parties, n'a jusqu'à présent permis qu'exceptionnellement la conclusion de conventions de ce type.

Les prochains travaux législatifs portant sur le code rural devraient donc, en priorité, tenter de réduire les incohérences qui subsistent dans les modalités du bail cessible. La loi de modernisation agricole de 2010 a apporté une première amélioration décisive au bail cessible avec la légalisation d'un droit d'entrée, plus propice à satisfaire les parties que la majoration légale du fermage. L'absence de cadrage de son montant surprend des acteurs habitués à un contexte juridique plus normatif, mais ne constitue pas une difficulté majeure contrairement à l'imprécision des textes sur l'indemnité de non renouvellement¹⁷, dont les parties craignent qu'elle ne résulte in fine d'une jurisprudence qui ne pourra se constituer que dans une vingtaine d'années.

C'est pourquoi la mission recommande aux pouvoirs publics de préciser les modalités de cadrage de cette indemnité, ces précisions pouvant résulter d'un espace large laissé à la liberté contractuelle, la loi définissant cependant un droit par défaut dans le silence des contrats:

- 1. La clause contractuelle permettrait de définir dès la signature du bail les intentions des parties pour l'après-échéance. Les marges laissées aux dispositions contractuelles permettraient différentes options pour faciliter le portage du foncier par des capitaux extérieurs avec des objectifs précis pour la fin du bail. On pourrait ainsi imaginer des options comportant des clauses protectrices du respect d'accords initiaux, même en cas de cession de la propriété des immeubles loués ou du bail, comme :
 - a. un bail destiné en principe à être renouvelé, avec une indemnité forte, protectrice pour le fermier et dissuasive pour le bailleur qui souhaiterait reprendre:
 - b. à l'inverse un bail assorti d'une promesse de vente des terres en fin de bail au profit du preneur, avec dans ce cas une indemnité d'éviction d'un faible montant pour faciliter la libération des terres à l'initiative du bailleur dans le cas où le preneur, contrairement à ses intentions initiales, n'exercerait pas son option d'achat. Plus l'indemnité est faible plus l'investissement devient « liquide » au terme du bail:

L'existence de telles possibilités pourrait faciliter en tant que de besoin l'intervention de capitaux extérieurs qui s'accommodent mal du statut du fermage dans sa version ordinaire.

¹⁷ Article L118 - 3 3° alinéa du CR

- c. Les textes pourraient préciser, ou non, si un lien par défaut peut être établi entre le montant du droit d'entrée et l'indemnité de non renouvellement, en l'absence d'autres précisions au contrat (par exemple, un montant rattaché au droit d'entrée, protecteur pour le fermier à qui il garantit de récupérer sa mise de fonds initiale).
- 2. Sauf disposition contraire, et d'un commun accord entre les parties, l'indemnité de non renouvellement serait calculée à dire d'expert en référence à l'écart entre la valeur sur le marché de la terre libre et celle de la terre occupée. Une telle disposition serait un signal pour conforter le « droit d'entrée » 18 comme support légal au pas de porte. Des signaux faibles montrent que l'existence de ce cadre légal est nécessaire pour prévenir une forte montée en puissance des contentieux sur la valeur de transmission des exploitations en fermage. Les textes auraient à dire si cette notion, liée à la moins-value de la terre occupée se substitue à la référence actuelle à l'indemnisation du préjudice subi (anxiogène pour la propriété, et jugée génératrice de risques pour les deux parties). La proposition de la mission serait de faire de la moins-value foncière la référence légale dans le silence des contrats, mais de maintenir l'indemnisation du préjudice comme une option possible dans le bail. La règle par défaut ne pouvant être qu'unique, l'option 1c ci-dessus (actualisation du droit d'entrée) serait une option contractuelle possible.

Ces options ne sont pas alternatives, et peuvent être retenues partiellement ou en totalité.

- 3. Les dispositions légales concernant la durée du bail cessible manquent de cohérence, notamment s'agissant des périodes de reconduction d'une durée de cinq ans. On peut même estimer que cette durée restreint la cessibilité effective du bail, car au delà de la première période de 18 ans la pérennité de la location peut être remise en cause tous les cinq ans. Il est proposé d'adopter la durée de 9 ans comme durée minimale unique de la location et des reconductions, en maintenant une incitation fiscale à consentir des baux à long terme (minimum 18 ans). L'avantage fiscal donné au bailleur dans le cadre d'un bail à long terme pourrait d'ailleurs utilement être modulé pour privilégier le bail cessible.
- 4. Sous réserve des améliorations qui peuvent utilement être apportées au dispositif du bail cessible, la mission a constaté que l'article L.418-5 du code rural fournit un cadre légal pour le pas de porte. Dans ces conditions les artifices comptables pour justifier la dépense correspondante devraient faire l'objet de contrôles plus rigoureux et de sanctions, en cas de fraudes avérées, de la part de l'administration fiscale.
- 5. La mission recommande également au notariat de poursuivre son action de communication sur le bail cessible, en soulignant les réponses aux attentes exprimées que le cadre juridique existant permet d'ores et déjà : la durée du bail initial comme celle des périodes de renouvellement peut être allongée au delà des minima légaux.
- 6. La mission recommande aussi d'envisager un aménagement du droit de préemption du fermier en place afin de faciliter un renforcement de la sécurité foncière dans le cadre d'un portage de la terre alternatif à l'acquisition par le fermier. Cet aménagement devrait limiter les possibilités de reprise pour exploitation par l'acquéreur de la terre achetée ainsi que par tout nouvel acquéreur en cas de revente.

¹⁸ L'article L418-5

Le Code Rural contient déjà une disposition permettant au conjoint, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ou à un descendant du preneur d'exercer à sa place son droit de préemption. La proposition tend à élargir cette possibilité afin d'offrir au fermier une alternative à l'acquisition de la terre pour conforter sa sécurité foncière. Plusieurs conditions devraient être remplies :

- impossibilité pour l'acheteur ou le fermier de recours en révision de prix contrairement à l'exercice du droit de préemption dans le cadre actuel du statut du fermage;
- subrogation possible sous condition supplémentaire de transformation du bail en bail cessible (accroissement de la sécurité foncière du fermier), avec possibilité d'une négociation plus favorable au propriétaire (prix total de transaction pouvant ainsi être équivalent à celui de la terre libre, mais la dépense incombant au fermier étant limitée à un « droit d'entrée »)

Un exemple pour illustrer : un propriétaire A souhaite vendre une parcelle louée à B. Un acquéreur X est prêt à l'acheter au prix de 1000. Au lieu d'acheter lui-même, B cède son droit de préemption à C qui va acquérir la parcelle pour 1000 tandis que B, dont le bail va devenir cessible accepte de payer 300 (droit d'entrée destiné à être versé à C dont l'achat n'aura coûté que 700). In fine A pourra vendre au prix de son premier acquéreur X, B renforcera la sécurité foncière de son exploitation en n'achetant que la cessibilité de son bail, et C aura investi à un niveau plus adéquat eu égard au loyer qu'il devrait toucher.

Il est aussi possible d'imaginer que se déroulent dans l'avenir, mais dans un cadre légal, hors exercice du droit de préemption, des transactions libres à trois, soit entre propriétaire, fermier cédant et repreneur, soit entre propriétaires vendeur et acheteur et fermier, aboutissant aux mêmes résultats : sécurité foncière de l'exploitation renforcée à coût moindre que par acquisition grâce au bail cessible, investissement plus rémunérateur pour l'investisseur, transaction plus avantageuse pour le propriétaire cédant.

Améliorer l'usage du Fonds agricole

En dehors de cas très particuliers, notamment les centres équestres et les entreprises disposant d'une clientèle, le fonds agricole présente peu d'utilité en absence de baux cessibles. Toutefois, si le bail cessible se développe, le Fonds pourrait alors améliorer la transmissibilité et apporter une réponse concrète pour rassembler dans un seul contenant les éléments mobiliers, matériels et immatériels marchands constitutifs de l'entreprise, de plus en plus nombreux.

Si la mission estime qu'il convient d'améliorer en priorité le bail cessible, le fonds devrait aussi contribuer à la mise en place d'un cadre légal pour la cession marchande des exploitations. A cet égard, il devrait contenir notamment la contrepartie comptable du droit d'entrée éventuellement payé qui représente la valeur du bail cessible, au lieu des pratiques actuelles d'affectation des pas de porte.

Différentes dispositions seraient envisageables pour minimiser, au moyen du fonds, l'obstacle des propriétaires multiples et les inconvénients de l'hétérogénéité des formes de titres avec des dispositions encourageant la transformation des baux, comme :

 Si un agriculteur vend une exploitation comportant des baux cessibles et des baux non cessibles, ces derniers pourraient être rendus cessibles, uniquement dans le cadre d'une cession globale du fonds, dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une transmission familiale;

- Définir une proportion de l'exploitation couverte par des baux cessibles à partir de laquelle la transformation des baux de droit commun pourrait être exigée;
- Obligation pour un agriculteur cédant des baux cessibles à un successeur de consentir également des baux cessibles sur les terres dont il dispose en propriété
- Les deux dispositions précédentes devraient être complétées par des précisions sur l'éventuelle compétence des Tribunaux paritaires des baux ruraux pour arbitrer les conflits pouvant apparaître.

Maintenir un cadre permettant la succession inégalitaire

Dans le panorama du champ des améliorations utiles susceptibles d'être apportées à notre dispositif, la mission souligne qu'à l'inverse de ce qui se passe chez nos voisins et partenaires européens, il est fait peu usage en France des dispositions juridiques favorisant la succession inégalitaire. Quelques améliorations de cette législation sont proposés sur une fiche jointe à l'annexe 13 du rapport.

Corriger les incohérences dans les mécanismes de régulation

L'allègement du contrôle des structures aboutit à une situation dont il convient de corriger les incohérences. Une remise à plat des mécanismes régulateurs, perçus comme inéquitables, est nécessaire pour rétablir une cohérence qui aujourd'hui fait défaut, ce qui peut d'ailleurs être recherché aussi bien par des renforcements que par de nouveaux assouplissements des opérations administrées.

Cette question qui ne figurait pas explicitement dans la commande a néanmoins été abordée de manière récurrente par les personnes auditées. C'est pourquoi elle est rapportée par la mission, qui propose à cet égard des orientations.

La suppression totale du contrôle est une première hypothèse.

L'alternative proposée consiste à cibler le contrôle vers les cumuls ou « accaparements » socialement mal acceptés. Pour cela il est proposé de rétablir le principe d'un contrôle généralisé qui s'exercerait également sur les formes sociétaires, tout en relevant les seuils afin de réduire notablement le nombre de dossiers concernés. Cette politique étant déclinée au niveau local, les marges de subsidiarité seraient élargies afin de permettre une plus forte restriction du champ du contrôle dans les régions où il n'est pas l'objet d'une demande sociale. En revanche, la loi pourrait en faire un outil de politique territoriale, donc déclinable à un niveau infra-départemental, par exemple pour préserver une spécificité territoriale liée aux structures des exploitations.

Dans la mise en œuvre de la prochaine version de la PAC, le recadrage attendu du contrôle des structures devra en tout état de cause apporter une réponse claire des pouvoirs publics sur les phénomènes en débat :

- l'inefficacité des outils de régulation¹⁹ face à des « accaparements » sous le couvert de formes sociétaire;
- la reprise des terres familiales en fin de bail non soumise au contrôle avec pour conséquence possible le démembrement d'exploitations viables;

^{19 -} Régime déclaratif sans autorisation préalable, réduction du périmètre de la préemption SAFER

 les installations aidées hors cadre familial, priorité nationale, peuvent aussi être des agrandissements anticipés de l'exploitation familiale qui se réalise au départ en retraite des parents du JA qui s'installe dans une exploitation sans successeur du voisinage;

Une des conséquences est que le développement par agrandissement modéré de l'exploitation individuelle, qui ne bénéficie pas d'une priorité, ne trouve plus sa place.

Une révision de la liste des opérations soumises à autorisation administrative au titre du contrôle des structures, en recherchant celles qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs politiques actualisés, serait judicieuse.

Les SAFER sont l'outil de régulation complémentaire du contrôle des structures, et la réduction du périmètre des préemptions fait aussi débat. Cette réduction semble menacer d'un appauvrissement notable la qualité de l'information statistique tirée des notifications aux SAFER de vente par les notaires. Afin d'améliorer l'action des SAFER dans leurs missions de transparence des marchés fonciers ainsi que la fiabilité des informations statistiques, il est proposé de conforter l'obligation de notification exhaustive des mutations en définissant des sanctions financières dissuasives dans les cas où le droit de préemption ne s'applique pas, et de rendre obligatoire la notification de toute transaction concernant du foncier, même sous la forme de cession de parts de société. En effet, les notifications sont pratiquées avec moins de zèle en dehors du périmètre de la préemption où l'absence de notification peut entraîner la nullité de la transaction.

La mission estime qu'il importe de donner en priorité aux SAFER les moyens d'un accès à une information exhaustive, sans qu'il semble nécessaire a priori de modifier le périmètre du droit de préemption.

En outre, les possibilités légales de contourner le périmètre du droit de préemption des SAFER, dénoncées par de nombreux interlocuteurs audités par la mission, vont de pair avec l'inefficacité du contrôle des structures pour maîtriser les nouveaux phénomènes de cumul rapportés ci-dessus. La cohérence de l'ensemble du dispositif requiert de corriger certaines lacunes en ce domaine. Le contrôle administratif sur l'action des SAFER devrait toutefois être renforcé afin de maintenir à leurs missions leur caractéristique essentielle de service public.

Connaître et mieux contrôler les effets des mécanismes d'incitation fiscale et les régimes de charges sociales

L'exercice mené pour cette évaluation montre l'importance de l'optimisation fiscale et sociale dans l'orientation des décisions du chef d'exploitation, qu'il s'agisse d'investissement ou de transmission. L'avantage lié à la cession à paiement différé, malgré sa pertinence, qui n'a pratiquement pas été utilisée, illustre le fait que le foisonnement de mesures incitatives peut nuire à leur lisibilité et à leur efficacité.

La loi de 2006 devait promouvoir l'entreprise agricole, ce qui aurait pu se traduire par un changement de paradigme avec une approche économique de la transmission se substituant à l'approche patrimoniale. Ce n'a pas été le cas en grande partie parce que le maquis des avantages fiscaux et la diversité des options possibles en matière de régime social selon la diversité des statuts, dans lesquels chacun peut trouver un outil convenant à ses objectifs propres avec l'aide d'un conseil compétent, enlève l'essentiel de ce que pourrait être l'efficacité de mesures clairement ciblées par les objectifs économiques d'une politique publique lisible.

La mission recommande, parmi les suites qui pourraient être données à la présente étude, qu'une mise à plat critique de ces mesures soit effectuée, avec l'objectif d'aboutir à un dispositif plus simple et plus efficace dans l'accompagnement de l'entrepreneur dans son « cycle de vie entrepreneurial ». Dans ce contexte le dispositif néerlandais apparaît comme une référence utile.

Poursuivre la réflexion sur les éléments favorisant l'installation hors cadre familial

Les mesures évaluées n'ont pas favorisé l'installation de jeunes agriculteurs hors cadre familial. La priorité donnée à l'installation favorise une entrée précoce dans le métier de jeunes issus du milieu agricole, mais l'ensemble du dispositif favorise à l'évidence « l'agrandissement anticipé », grâce notamment aux assouplissements du contrôle des structures conjugués avec le recours à des statuts d'exploitation sociétaires.

Des informations utiles sur les facteurs qui permettent de telles installations pourraient être recherchées au travers de trois études permettant l'acquisition de données ayant manqué à l'évaluation :

- 1. Retour sur certains territoires ayant fait l'objet à la fin des années 90 ou au début des années 2000 d'une enquête sur le devenir des exploitations agricoles. Les exploitations sans successeurs y avaient été identifiées, et des scénarios d'avenir esquissés. Le retour sur ces territoires permettrait de comparer le devenir réel de ces exploitations aux prévisions et d'en tirer d'utiles enseignements.
- 2. Actualiser les connaissances sur la Propriété rurale (sociologie, motivations attentes...), la dernière enquête remontant à 1992.
- 3. Étudier les typologies de candidats à l'installation HCF, en particulier, les jeunes étrangers .

D'autre part, les aides à l'installation devront être réadaptées au contexte actuel. Elles font l'objet de critiques en raison de « l'effet d'aubaine » dont profitent certains bénéficiaires,

- parce que tous les territoires y sont éligibles
- parce que les exonérations fiscales ne sont pas plafonnées et sont réservées aux seuls bénéficiaires de la DJA
- parce-qu'elles ne facilitent pas une entrée dans le métier par étapes puisqu'elles ne sont accordées qu'à des jeunes accédant directement au statut de chef d'exploitation.

Les travaux effectués dans le cadre de la présente mission seront utilement prolongés par des réflexions sur la politique d'installation, engagées notamment dans le cadre des Assises ouvertes par le Ministre.