Le 4 mai 2021

LETTRE OUVERTE

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION,
MESDAMES, MESSIEURS LES PARLEMENTAIRES,

RÉGULATEUR ET OPERATEUR, LES SAFER NE PEUVENT PAS ETRE JUGE ET PARTIE

Les SAFER - sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural - ont été créées dans les années 1960 avec un but : « *améliorer les structures agraires, accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre*. » De décennies en décennies, de loi agricole en loi agricole, ce rôle a évolué, ses pouvoirs d'intervention ont considérablement crû, au point qu'elles sont incontournables.

Bien sûr, un régulateur incontournable, cela parait normal et même sain. Cependant, les SAFER ne sont pas une autorité indépendante dotée d'un budget, nous y reviendrons. Leur gouvernance a d'ailleurs déjà été largement critiquée par la Cour des comptes. En réalité, elles n'ont pas d'instances de contrôle, qui vérifieraient la manière dont elles s'acquittent de leurs pouvoirs.

La difficulté provient de ce qu'elles ont un droit de substitution et un droit de préemption qui ont fait d'elles aussi un acteur incontournable du marché de la transaction, avec des pouvoirs infiniment dérogatoires. Elles peuvent d'ailleurs, depuis 2014, rétrocéder séparément des biens acquis par préemption composés de bâtiments d'habitation et de terres. Elles ont donc bien une capacité d'intervention quasi-illimitée dans le monde rural, bien au-delà de la seule exploitation agricole. Elles sont ainsi le **principal opérateur** de ce marché, leur site propriétés-rurales.com, site du « réseau des SAFER, sociétés spécialisées dans la vente de biens fonciers ruraux », en est le reflet. En parallèle, elles en sont le **seul régulateur**.

En contrepartie de l'intervention de la SAFER, les attributaires de biens bénéficient d'une **exonération des droits d'enregistrement.** C'est une perte pour l'Etat et les collectivités locales, que l'intérêt général pourrait commander. Toutefois, notre expérience de terrain nous apprend que les SAFER n'hésitent pas à intervenir dans des situations qui ne représentent aucune tension pour l'agriculture, en demandant un montant de commission équivalent (voire supérieur) aux droits d'enregistrement… Comme d'autres organismes, elles doivent se financer : elles n'ont – certes – pas de but lucratif, mais doivent rentrer dans leurs fonds. Et **difficile de ne pas céder quand l'acteur qui impose son intermédiation dispose d'un droit de préemption.** Nous constatons d'ailleurs que nous ne sommes pas les seuls à faire ce constat que fait également l'Association Nationale des Avocats à vocation rurale (ANAVOR), dans son courrier du 24 mars 2021, adressé à Monsieur le Président de la République et rendu public.

La Proposition de Loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole, déposée par Monsieur Sempastous, envisage de renforcer encore leurs capacités d'intervention, en l'étendant aux parts de sociétés agricoles. Avec cette proposition de loi, elles seront

la porte d'entrée pour obtenir une autorisation administrative dès lors qu'il s'agira de céder plus de 25% des parts de sociétés agricoles, y compris au sein du cercle familial.

Comment concevoir qu'un tel pouvoir ne soit pas contraire à la **liberté d'entreprendre** et une négation de l'*affectio societatis* ? Comment penser que les ventes de parts de sociétés au sein du cercle familial représentent un danger pour l'agriculture ? **A l'inverse, la proposition de loi prévoit explicitement un dispositif d'exemption du contrôle des structures pour les opérations dans lesquelles interviennent les SAFER**. Encore une fois, tout propriétaire sera contraint de passer par l'intermédiaire des SAFER, pour garantir le succès de son opération, au détriment de la liberté contractuelle…

Loin de nous l'idée de critiquer les SAFER par principe : il est manifeste qu'elles s'acquittent de leur mission de régulateur avec beaucoup de rigueur dans certains territoires. **Nous déplorons seulement toute absence de contrôle sur leur action et, avec cette proposition de loi, l'institutionnalisation du conflit d'intérêt entre leur rôle de régulateur et celui de principal intermédiaire du marché rural. Il n'y a aucun autre secteur d'activité dans lequel le régulateur soit aussi son principal opérateur.** Appliquons hors du foncier agricole ce système. Le principal intermédiaire du marché de la transaction est capable d'intervenir dans n'importe quelle opération de son concurrent, et demain pourra autoriser toute opération de cession de société dudit secteur. Le tout sans être jamais contrôlé. On est bien loin de la logique de transparence qui infuse notre vie publique et économique.

Là encore, ces droits dérogatoires peuvent s'appréhender sous l'angle de l'intérêt général. Mais pourquoi cette proposition de loi maintenant ? Les SAFER ont réussi à démontrer qu'il existait encore des pans du droit rural qui leur échappaient et à promouvoir un texte qui leur confère des droits encore plus forts, à la lumière d'épiphénomènes, notamment « l'affaire du Berry ». Pour rappel, plus de 2 000 hectares avaient été rachetés par des entreprises et particuliers chinois dans l'Indre et l'Allier, sans droit de regard de la SAFER locale entre 2015 et 2016 sur trois exploitations agricoles différentes. Sur le fondement de ce fait divers, les SAFER ont cultivé la peur d'un accaparement des terres par les Chinois.

D'une part, ce n'est **pas un phénomène massif en France** : il serait faux de considérer que des investisseurs chinois achètent massivement des terres en France (d'ailleurs on cite la même affaire depuis plus de quatre ans). D'autre part, les risques induits par une acquisition étrangère de foncier ou de sociétés en France est autrement inférieure à celui d'une acquisition d'usine par exemple. Le risque de délocalisation des terres est relativement faible…

Penser que les SAFER sont le barrage farouche à « l'accaparement des terres par les Chinois », au titre de leur fonction de régulation est illusoire. Au contraire, elles l'ont accompagné. En 2014, une époque où le *Made in France* s'est répandu à la Une de nos magazines, et où il est déjà difficile d'ignorer les enjeux de souveraineté industrielle et alimentaire, un prospectus édité par la SAFER d'Aquitaine se diffuse dans les salons viticoles chinois, dont le titre est sans équivoque en mandarin « 购买 **法国葡萄园** / Safer **的作用** » « Acheter un vignoble français : le rôle, l'utilité de la SAFER ». Cette promotion est d'autant plus révélatrice que le domaine viticole bordelais est l'un des rares vignobles où l'investissement chinois est une réalité. En 2021, plus de 150 propriétaires chinois possèdent un domaine dans le Bordelais. Clairement, la SAFER locale ne l'a pas vu d'un mauvais œil. Au contraire.

S'agissant du risque en matière de souveraineté, rappelons enfin qu'il existe une procédure de contrôle des investissements étrangers en France, qui s'applique y compris aux activités de production, transformation ou distribution de produits agricoles, lorsque celles-ci contribuent aux objectifs de sécurité alimentaire nationale…

En réalité, **s'est-on interrogé sur l'impact de l'action des SAFER depuis soixante ans ?** Ce modèle est absolument unique en Europe. La Ferme France s'en sort-elle mieux que ses voisins européens ? Nos exploitations sont-elles plus compétitives ? Nos jeunes agriculteurs sont-ils mieux préservés ? Non : le classement de la Ferme France est passé du troisième rang au sixième rang européen en moins de 15 ans.

Le Président de la République s'était engagé lors de sa campagne présidentielle, à prendre des mesures pour préserver le foncier, au bénéfice des jeunes agriculteurs. La grande loi foncière n'est jamais intervenue. En lieu et place, cette proposition est inscrite à l'ordre du jour dans un calendrier

d'urgence. Et ses dispositions ne préservent en rien les jeunes agriculteurs. Les SAFER pourront assortir de telles conditions les cessions des parts de sociétés qu'elles seront accessibles aux seuls agriculteurs qui pourront assumer les frais impliqués par la procédure.

La Proposition de Loi Sempastous fait des SAFER, sociétés de droit privé, tout à la fois le régulateur, l'instructeur, le contrôleur des cessions de sociétés agricoles. Les SAFER pourront-elles instruire, sans risque de conflit d'intérêt, les dossiers dont elles peuvent, par le jeu des conditions qu'elles pourront imposer, être les principaux « bénéficiaires » ?

Elles pourront, via leur dossier d'instruction, tracer l'avenir des sociétés agricoles et choisir les acquéreurs. Nous mettons en garde sur le risque d'atteinte au droit privé et à la liberté d'entreprendre, de perte pour les finances publiques, nationales et locales, et même pour l'avenir de l'agriculture française. Nous rejoignons ici encore les constats du courrier adressé par l'ANAVOR au Président de la République, et rendu public.

La loi doit garantir une séparation nette des rôles d'opérateur et de régulateur.

Rappelons en conclusion que l'autonomie alimentaire nécessite de contrôler les produits, c'est-à-dire essentiellement leur mode de production et leur destination, et non pas la propriété du terrain, qui en est le simple support. C'est, en résumé, la finalité de l'investissement plutôt que son origine qu'il faut contrôler.

Nous vous remercions d'entendre notre alerte, et vous prions de recevoir l'expression de notre haute considération,

M. Hugues de la CELLE, Président de la Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale[1]

M. Christophe DEMERSON, Président de l'Union Nationale des Propriétaires immobiliers[2]

MM. Jean-Marc TORROLLION, Président de la FNAIM et Olivier RAFFIN, Président de la commission des affaires rurales et forestières de la FNAIM[3]

[1] **La Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale** est la seule association professionnelle indépendante qui représente et défend les intérêts de plus de 4 millions de propriétaires agricoles et ruraux. Cette association existe dans sa forme actuelle depuis les lois agricoles de 1946.

[2] Créée en 1893, **l'Union Nationale de Propriétaires Immobiliers** représente les intérêts des 25 millions de propriétaires occupants ou fonciers, bailleurs (logements et commerces), copropriétaires, accédant à la propriété, en milieu urbain et rural.

[3] Depuis 1946, la **Fédération Nationale de l'Immobilier** représente tous les professionnels de l'immobilier, partout sur le territoire, dont des agences spécialisées en transactions d'exploitations agricoles, de propriétés viticoles ou de propriétés forestières ou de loisirs (étangs, etc.), agences ayant une activité de gestion de biens ruraux, pour de grands ou de petits propriétaires.