

Lettre n° 567

Gestion de l'entreprise agricole / politiques agricoles

Groupe de travail

**« Agrandissements, fusions d'entreprises agricoles :
du contrôle des structures au droit de la concurrence »**

Avec la loi d'avenir, le législateur s'apprête à renforcer une nouvelle fois la politique des structures agricoles. Cette partie du code rural, qui perdure sans grand changement depuis les années 60, vise à limiter le développement des entreprises agricoles. Etant donnée la diversité des projets et des sociétés en agriculture, saf agr'iDées propose de réfléchir à des aménagements plus importants pour cette politique.

L'administration comme les chefs d'entreprise agricole souhaitent un allègement de son application. Les agriculteurs cherchent comment être décideurs au sein de leurs de leurs sociétés, dont les besoins en investissements sont indéniablement croissants.

Pour répondre à ces nouveaux défis, le contrôle des concentrations, branche du droit de la concurrence, constitue une source d'inspiration tout à fait intéressante. Saf agr'iDées invite ses adhérents à s'impliquer dans un groupe de travail dont les objectifs sont les suivants : mesurer l'opportunité de rapprocher la politique des structures du contrôle des concentrations, partager les enjeux liés à cette thématique, proposer des évolutions du droit renforçant la sécurité juridique des porteurs de projet en agriculture, formuler des préconisations pour l'écriture des schémas directeurs des structures à dimension régionale, envisager une réforme ambitieuse du contrôle des structures.

Cette note introduit les travaux du groupe de travail et précise les notions dont il est question dans le titre de la problématique.

LE CONTROLE DES STRUCTURES

Le contrôle des structures est régi par les articles L 331-1 s. et R 331-1 s. du code rural, modifiés en dernier lieu par loi du 5 janvier 2006 et le décret du 14 mai 2007. Cette politique soumet à déclaration ou à autorisation certaines mises en valeur de biens agricoles. Les faits générateurs du contrôle sont les agrandissements et réunions d'exploitations, les installations, les constitutions de sociétés voire, dans certains cas, résiduels depuis la loi du 5 janvier 2006, les cessions de parts sociales. Le contrôle s'applique aux mutations à titre onéreux, aux mutations de jouissance, aux mutations à titre gratuit de fonds ou d'exploitations agricoles.

Objectifs poursuivis

Les objectifs du contrôle des structures ont beaucoup évolué dans le temps. Il a été conçu dans les années 60 pour promouvoir l'agriculture familiale, puis il a cherché à favoriser l'installation et la pérennité des exploitations. Depuis la loi d'orientation de 2006, ce contrôle s'est atténué afin de permettre aux exploitations existantes de se consolider.

Le code rural cite les objectifs poursuivis par ordre d'importance. Le premier reste l'installation de nouveaux agriculteurs. Ensuite, ce contrôle cherche à empêcher le démembrement d'exploitations agricoles viables pouvant permettre l'installation d'un ou plusieurs agriculteurs, puis à favoriser l'agrandissement des exploitations agricoles n'atteignant pas la taille critique définie par le schéma directeur départemental des structures (SDDS). En dernier lieu, il permet l'installation ou conforte l'exploitation d'agriculteurs pluriactifs partout où l'évolution démographique et les perspectives économiques le justifient.

Outils utilisés

Les priorités de la politique d'aménagement des structures agricoles et les conditions d'application du contrôle des structures sont adaptées aux particularismes locaux par le schéma directeur départemental des structures (SDDS). Ce dernier fixe les surfaces minimum d'installation ainsi que les différents seuils et critères nécessaires à l'application du contrôle des structures sur la base de l'unité de référence (UR). L'unité de référence est la surface permettant d'assurer la viabilité de l'exploitation compte tenu de la nature des cultures et des ateliers de production. L'analyse de la soumission à déclaration ou autorisation préalable des opérations se fait en fonction du nombre d'unités de référence en question.

Compétences et mise en œuvre

Actuellement, c'est la direction départementale des territoires (DDT) qui définit le projet agricole et le schéma directeur départemental des structures. L'établissement de ce document nécessite toutefois l'avis du Conseil général, de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). C'est également la DDT qui présente les demandes d'autorisation d'exploiter, pour avis, à la CDOA. Ensuite, c'est le préfet (ou la DDT, par délégation),

qui prend et signe la décision d'autoriser ou de refuser l'exploitation des terres. En pratique, un grand pouvoir est laissé aux CDOA. Bien qu'étant juridiquement décisionnaire en la matière, le préfet se range traditionnellement derrière les orientations rendues par cet organe consultatif. La section structures de la CDOA exerce les compétences déléguées par la commission plénière en matière d'autorisations d'exploiter, d'installations aidées, d'attribution de droits à prime.

Composition de la CDOA

La section structures de la CDOA est présidée par le Préfet ou son représentant. Elle réunit les personnes suivantes :

- le président du conseil général ou son représentant,
- le directeur départemental de territoires ou son représentant,
- le trésorier payeur général ou son représentant,
- le président de la chambre d'agriculture ou son représentant,
- 8 représentants des syndicats agricoles,
- 3 représentants de la chambre d'agriculture,
- un représentant des fermiers métayers,
- un représentant des propriétaires agricoles,
- une personne qualifiée désignée : le président du comité d'orientation sur l'installation et la transmission de la chambre d'agriculture.

Evolution passée de cette politique

Le contrôle des structures, depuis sa création en 1960, a constamment évolué dans sa mise en œuvre. Les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de vouloir renforcer ou alléger les contrôles et les possibilités d'agrandissement. En 1987, le professeur Joseph Hudault écrivait qu'après vingt ans d'application, « cette réglementation des cumuls était devenue une « véritable passoire », de telle sorte que le législateur de la seconde loi d'orientation remit le travail sur le chantier pour resserrer les mailles du filet ». Il écrivait aussi que les milieux professionnels reconnaissaient eux-mêmes, il y a bientôt 30 ans, que « cette législation était en retard sur l'évènement et ne correspondait plus à la réalité économique »¹.

Depuis une quinzaine d'années, deux réformes opposées ont été menées concernant cette matière (en 1999 et 2006), mais elles n'ont visiblement pas eu un impact flagrant sur le nombre de départs et d'installations dans la profession².

Comme le constatent les juristes, l'analyse statistique de la jurisprudence conduit à penser que ce dispositif est efficace, mais toutefois les rares décisions de justices rendues amènent à s'interroger sur l'efficacité réelle du dispositif de sanction³.

¹ Joseph Hudault, droit rural - droit de l'exploitation agricole, Précis Dalloz, 1987. 605 p.

² Cf. graphique « comparaison des départs et des installations depuis 1994 » en page 15 du Guide de l'installation des jeunes agriculteurs, 4^{ème} édition, de Marie-Laetitia Melliand, Editions France agricole, 2012, 224 p.

³ François Robbe, Contrôle des structures : l'efficacité des sanctions en question, revue de droit rural, Editions LexisNexis, n° 420, février 2014, p. 34.

Perspectives avec la loi d'avenir...

Selon le projet de loi pour l'avenir de l'agriculture, le contrôle des structures devrait être une nouvelle fois réformé. Les articles 13 et 15 du projet de loi adoptés en première lecture par le Sénat le 15 avril prévoient notamment :

- la réécriture des critères de priorité d'accès à l'exploitation d'un bien agricole, avec notamment l'importance accrue des critères environnementaux et sociaux.
- Le renforcement de la soumission au contrôle des structures, notamment pour les transferts de parts sociales de société.
- La régionalisation de la politique des structures : les schémas directeurs ne seraient plus départementaux, mais régionaux : un décret en conseil d'Etat précisera les modalités d'élaboration et de révision des schémas directeurs régionaux.
- Des rapprochements entre l'action des Safer et le contrôle des structures : les missions des Safer devront respecter le schéma directeur des exploitations agricoles l'abrogation du régime actuel de déclaration dont les Safer bénéficient.

La réflexion au sein de saf agr'iDées sera l'occasion de recenser les pistes de réforme à plus long terme, à partir des idées et des craintes des parties prenantes : acteurs économiques, administration publique, juristes et partenaires.

Suite à des auditions et des échanges entre ses adhérents, saf agr'iDées proposera des voies d'évolution possibles pour cette politique, plus favorables à l'exercice d'une activité économique dans un cadre sécurisant. La principale piste d'évolution étudiée sera celle du contrôle des concentrations.

LE CONTROLE DES CONCENTRATIONS

Une concentration correspond soit à la fusion d'entreprises, donnant naissance à une nouvelle entreprise, soit à une acquisition d'une entreprise par une autre. Une concentration d'entreprises n'est pas interdite en soi, mais elle ne doit pas créer ou renforcer une position dominante susceptible de déboucher sur des abus.

Droit européen de la concurrence

Le droit européen de la concurrence a été mis en place pour trois raisons principales : la prohibition des ententes, les abus de position dominante, et les aides d'Etat incompatibles. Il a été encadré dès 1957 avec le Traité de Rome, par son article 3 (devenu les articles 3 à 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE) qui contraint les Etats membres à respecter la libre concurrence, et par ses articles 81 à 89 (devenus les articles 101 à 109 du TFUE depuis le Traité de Lisbonne) qui fixent les règles communes sur la concurrence. Son objectif principal consiste à promouvoir la protection des consommateurs et des contribuables. Ce droit se divise généralement en six catégories : le contrôle de concentration des entreprises, la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises comme les ententes, le contrôle des monopoles d'Etat, le contrôle des aides d'Etat, les services d'intérêt économique général et la libéralisation des services postaux.

Une branche de ce droit : le contrôle des concentrations

Fondements juridiques

Le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations a réformé en profondeur le règlement adopté en 1989 axé sur le principe de guichet unique. Ce principe faisait de la Commission l'autorité exclusive à qui s'adresser lors d'une opération de concentration transfrontalière significative. Ce nouveau règlement reprend le principe de subsidiarité selon lequel une responsabilité doit être prise par le plus petit niveau d'autorité publique compétent pour résoudre le problème.

Selon ce règlement, un Etat membre, dans un délai de quinze à compter de la réception de la notification, déclarer qu'une concentration affecte de manière significative la concurrence effective dans un marché intérieur à ce pays. La Commission dispose d'un délai de soixante-cinq jours à compter de la notification de la concentration pour décider de traiter elle-même la concentration ou de la renvoyer en tout ou en partie aux autorités compétentes de l'Etat membre concerné. De plus, il est possible qu'un (ou plusieurs) Etat(s) membre(s) demande(nt) à la Commission de se saisir d'une concentration bien qu'elle ne soit pas réputée « européenne ». Pour cela, l'opération de concentration doit présenter des menaces pour le commerce entre pays de l'UE et des risques sur la concurrence sur le territoire du ou des Etats membres qui forment la demande.

Le rôle de la commission pour les concentrations de dimension européenne

La Commission européenne contrôle les concentrations des entreprises et doit déceler a priori les risques de position dominante induits par une opération de concentration qui entraverait une concurrence effective. Conformément au principe d'attribution des compétences, la Commission intervient uniquement si les rapprochements envisagés ont une dimension européenne. Une concentration acquiert une « dimension européenne » lorsque le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 milliards d'euros et que le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans l'UE par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 250 millions d'euros. On ne parle pas de concentration à l'échelle européenne si chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans l'UE dans un seul et même Etat membre.

Lorsque des entreprises envisagent de fusionner, c'est à elles de prendre contact de façon informelle avec la Commission. Une phase de concertation entre les parties prenantes permettra ensuite d'aboutir à un projet satisfaisant. Ensuite, les entreprises doivent officiellement notifier leur projet à la Commission afin de formaliser la démarche. La Commission constate par voie de décision si la concentration notifiée relève du règlement et est compatible avec les principes du marché commun. La concentration peut avoir lieu dès que la Commission y a répondu favorablement.

Application du contrôle des concentrations en France

A l'échelle française, c'est l'Autorité de la concurrence qui est dotée d'un pouvoir décisionnel en matière de concentration. Cette autorité administrative indépendante cherche à préserver l'ordre public économique du pays, dans l'intérêt du consommateur. Elle apporte son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international.

Dans un système économique fondé sur la liberté du commerce et de l'industrie, les autorités chargées d'appliquer le droit de la concurrence doivent veiller à instaurer une discipline de concurrence crédible pour les entreprises. En effet, les marchés ne peuvent concourir à l'efficacité économique que si des règles de droit garantissent aux opérateurs la liberté de fixer leurs prix, le libre accès au marché, mais aussi l'absence d'abus de puissance économique par ceux qui la détiennent.

L'Autorité de la concurrence a publié le 10 juillet 2013 ses lignes directrices révisées en matière de contrôle des concentrations, qui constitue un véritable guide à vocation pédagogique à destination des entreprises.⁴ Cette révision des lignes directrices a permis de prendre en compte quatre années d'expérience et d'exercice du contrôle des concentrations par l'Autorité de la concurrence. Les contributions des parties prenantes reçues dans le cadre de la consultation publique de février à avril 2013 ont permis d'enrichir ces lignes directrices et de préciser certains points. Les nouvelles lignes directrices guident l'Autorité de la concurrence dans leur examen des opérations de concentration.

DES PISTES POUR LE GROUPE DE TRAVAIL

Pour saf agr'iDées, il est important de mobiliser et d'associer les parties prenantes pour construire un autre contrôle des structures. D'une part, en effet, même si les intentions du législateur étaient louables, la réforme du contrôle des structures envisagée dans la loi d'avenir ne sera pas tenable en raison d'une trop grande complexité du droit. D'autre part, pour saf agr'iDées, le droit agricole ne peut plus ignorer les exigences économiques communes à l'ensemble de la filière, comme le ministre de l'Agriculture l'exposait pourtant dans sa feuille de route en amont du projet de loi d'avenir⁵.

Le ministère de l'agriculture, comme notre think tank saf agr'iDées, reconnaissent et défendent la place de premier secteur économique qu'occupent en France l'agriculture et l'agroalimentaire. La taille des entreprises agricoles impacte leur compétitivité, ainsi que celle de l'ensemble de la filière alimentaire. Dans une économie mondialisée, cette place ne pourra être tenue qu'en contrepartie d'efforts de compétitivité.

Parallèlement à la préparation de la loi d'avenir pour l'agriculture, le ministre de l'Agriculture est impliqué dans un travail interministériel pour une « Nouvelle France industrielle »⁶. Réuni le 4 juin 2014, ce collectif a validé sept nouvelles feuilles de route, portant notamment sur la stratégie pour la filière agroalimentaire. Les objectifs sont clairs : répondre plus efficacement aux nouvelles attentes des consommateurs et valoriser au mieux les ressources agricoles nationales. La

⁴ <http://www.autoritedelaconcurrence.fr>

⁵ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Enjeux-Strategiques_2013_cle8177b3.pdf

⁶ <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/17537.pdf>

reconquête de la compétitivité est clairement au cœur du sujet, et les responsables de cette planification nationale mobilisent actuellement des outils de financement à destination des entreprises.

Pour saf agr'iDées, la politique des structures, quels qu'en soient ses moyens et son mode d'action, doit contribuer à une meilleure compétitivité des filières alimentaires. Cette politique doit être modernisée. Certes, les seuils de restructuration pourraient être dans certains cas de figure revus à la hausse, mais sans ignorer certains éléments de modernisation envisagés par la loi d'avenir agricole. Dans son article sur la politique des structures, la loi d'avenir s'apprête en effet à encourager particulièrement les restructurations d'entreprise génératrices d'emploi et favorables à l'environnement. Elle cherche aussi à favoriser une diversité dans les modèles agricoles.

Au-delà de ces considérations favorables à un développement durable des territoires, il paraît important d'encourager, de façon générale, une agriculture plus compétitive, soit en favorisant l'émergence d'entreprises produisant des denrées à forte valeur ajoutée, soit en permettant la réalisation d'économies d'échelle pour des produits « plus standards ». Cette dernière option nécessite a priori un assouplissement des seuils d'agrandissements, qui pourrait s'appuyer sur la recherche d'une meilleure protection du consommateur.

La protection des consommateurs, souvent invoquée par le droit de la concurrence lorsqu'il s'agit de contrôler des opérations de restructuration à grande échelle, peut en effet aussi être invoquée dans le cas des restructurations d'entreprises agricoles, si on considère que le regroupement d'entreprises agricoles aura des répercussions à la baisse sur le prix des produits agricoles.

Bien entendu, une application à l'agriculture du contrôle de la concurrence nécessitera de nombreuses discussions préalables : comment encourager les productions à fortes valeur ajoutée, définir le marché pertinent, continuer à encourager l'installation... D'où l'utilité de constituer un groupe de travail sur le sujet, qui se veut principalement à caractère juridique mais qui abordera nécessairement des raisonnements de l'ordre de ceux qui viennent d'être exposés.

Sophie LANGE

Juriste - responsable Gestion de l'entreprise agricole

Maya MANESSE

Stagiaire - politiques européennes