

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

COMPTE RENDU INTEGRAL — 20° SEANCE

Séance du Lundi 14 Mai 1984.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

1. — Procès-verbal (p. 747).
2. — Saisine du Conseil constitutionnel (p. 747).
3. — Retrait de questions orales avec débat (p. 748).
4. — Contrôle des structures agricoles et statut du fermage. — Discussion d'un projet de loi (p. 748).

Discussion générale: MM. Michel Rocard, ministre de l'agriculture; Michel Sordel, rapporteur de la commission des affaires économiques; Geoffroy de Montalembert, Marcel Daunay, Henri Collette, rapporteur pour avis de la commission des lois; France Léchenault, Fernand Tardy, Roland du Luart, Jean Boyer, Philippe François, Louis Minetti, Jacques Machet, Yves Le Cozannet.

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. — Transmission de projets de loi (p. 765).
6. — Dépôt d'une proposition de loi (p. 765).
7. — Ordre du jour (p. 765).

★ (1 f.)

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY,

vice-président.

La séance est ouverte à vingt et une heures trente-cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du vendredi 11 mai 1984 a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'informe le Sénat que M. le président du Sénat a reçu une lettre de M. le président du Conseil constitutionnel lui faisant connaître que le Conseil constitutionnel a été saisi, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitu-

tion, par plus de soixante députés, le 11 mai 1984, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières.

— 3 —

RETRAIT DE QUESTIONS ORALES AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que les questions orales avec débat suivantes ont été retirées par leur auteur :

— question n° 130 de M. Christian Poncelet à M. le ministre de l'économie, des finances et du budget, communiquée au Sénat le 12 avril 1984 ;

— question n° 131 de M. Christian Poncelet à M. le ministre de l'industrie et de la recherche, communiquée au Sénat le 13 avril 1984 ;

— question n° 140 de M. Michel Ruffin à M. le ministre de l'industrie et de la recherche, communiquée au Sénat le 27 avril 1984 ;

— question n° 142 de M. Michel Maurice-Bokanowski à M. le ministre de l'industrie et de la recherche, communiquée au Sénat le 27 avril 1984.

Acte est donné de ces retraits.

— 4 —

CONTROLE DES STRUCTURES AGRICOLES ET STATUT DU FERMAGE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au contrôle des structures agricoles et au statut du fermage. [N° 249, 283 et 295 (1983-1984).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je commencerai en présentant au Sénat mes regrets de n'avoir pas été en mesure d'aborder la discussion de ce texte dès cet après-midi, comme la conférence des présidents l'avait prévu, et vous remercie de votre indulgence : la conférence laitière m'a conduit à recevoir pas moins de dix-neuf délégations en trois jours, avec les conséquences que vous pouvez imaginer sur mon calendrier. Je pense toutefois, monsieur le président, que cela n'affectera pas la qualité du travail législatif que vous avez effectué et je m'y efforcerai, bien sûr, pour ce qui me concerne.

M. le président. Le Sénat aussi, soyez-en sûr, monsieur le ministre.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Je n'en avais pas le moindre doute, monsieur le président.

Le projet de loi qui vous est soumis et qui a été voté en première lecture par l'Assemblée nationale le 5 avril dernier aborde les problèmes fonciers et, par conséquent, des aspects structurels qui ne peuvent pour autant ignorer les contraintes de l'actualité. C'est pourquoi il me semble nécessaire de rappeler la place de ce projet de loi par rapport aux problèmes que connaît aujourd'hui notre agriculture et dont chacun sait la gravité.

L'agriculture française est entrée, voilà une dizaine d'années, dans une période difficile.

L'époque où la Communauté économique européenne était globalement déficitaire pour la majorité des produits agricoles — heureuse époque ! — est maintenant derrière nous. A l'exception de certaines grandes productions végétales et de petites productions diverses, souvent importantes pour certaines régions, mais qui ne représentent pas au total un chiffre d'affaires très élevé, l'Europe est maintenant autosuffisante ou exportatrice nette pour la plupart des produits.

Les marchés extérieurs ne sont pas actuellement en état de prendre la relève du marché communautaire pour assurer à l'agriculture, française et européenne, des possibilités de croissance équivalentes.

Les besoins potentiels non satisfaits dans le monde sont énormes. Mais, dans l'immédiat, la situation économique et financière de beaucoup de pays tiers est telle que la demande potentielle ne peut pas s'exprimer. Les marchés mondiaux resteront donc, sans doute pendant de longues années, le lieu d'une concurrence vigoureuse entre pays exportateurs, avec des niveaux de prix inférieurs à ceux que garantit la Communauté.

Il m'est souvent arrivé de dire — je veux le répéter ici — qu'il y a moins une crise économique de l'agriculture européenne qu'une crise financière de la solvabilité du monde qui a faim. Mais le résultat est le même : nous sommes placés devant l'obligation d'ajuster l'offre à la demande solvable, même si cette situation ouvre d'intéressantes réflexions sur le système financier qui régit la planète aujourd'hui, mais c'est un autre débat, mesdames, messieurs les sénateurs...

Cette saturation des débouchés a coïncidé, malheureusement pour l'agriculture, avec la crise économique générale, qui a pesé également très lourdement sur ce secteur.

Face à cette situation, il nous faut d'abord préserver la politique agricole commune et c'est à quoi s'emploie, vous le savez, le Gouvernement.

Mais la politique agricole commune n'est pas une fin en soi.

Elle l'est d'autant moins, d'ailleurs, que la négociation toujours en cours ne réglera pas tous les problèmes ; chacun le sait. Son enjeu principal est de savoir si l'Europe pourra préserver sa cohésion autour de la politique commune, qui constitue son acquis essentiel, et si elle saura, à cette occasion, mieux définir ce que pourraient être sa place et son rôle dans le monde.

Si elle y réussit — chacun sait que la France le souhaite et s'y emploie — il nous restera à gérer l'agriculture européenne telle qu'elle est, avec son marché intérieur limité et une concurrence internationale vigoureusement accrue.

Pour cela non plus, nous n'avons pas de recette miracle. L'arbitrage entre l'emploi et la compétitivité, qui est à l'ordre du jour actuellement dans de nombreux secteurs d'activité, n'est pas plus facile en agriculture qu'ailleurs.

Dans l'agriculture comme ailleurs, la recherche d'un compromis entre des exigences terriblement contradictoires ne peut passer que par une maîtrise concertée et négociée des évolutions.

Cette maîtrise peut et doit s'appuyer aujourd'hui sur une meilleure répartition des productions, des revenus et — c'est ce dont nous devons parler aujourd'hui — des moyens de produire. Le Gouvernement souhaite conserver un maximum d'emplois dans le secteur agricole. Mais il souhaite aussi que ces emplois soient de vrais emplois rémunérateurs et les exploitations de vraies exploitations. L'agriculture ne vivra pas durablement dans une espèce de charité collective. L'agriculture est une activité productive de haute compétitivité. Elle en est capable. Il faut en préserver les conditions.

L'Etat ne peut pas aujourd'hui prendre la responsabilité d'aider des jeunes à s'engager dans la production agricole dans des conditions telles qu'on risque de les retrouver dans les pires difficultés d'ici à quelques années. Les charmes apparents de l'agriculture duale et de l'économie souterraine sont lourds, à terme, d'inégalités et de déséquilibres sociaux. Il faut installer des jeunes, mais il faut aussi pouvoir vérifier que, cinq ans après, ils sont toujours des exploitants capables et performants.

En même temps, dans la situation actuelle de l'emploi et des marchés, la recherche d'une meilleure productivité ne peut plus passer systématiquement par la seule croissance des unités de production.

L'analyse que fait le Gouvernement et, avec lui, je pense, la majorité de la profession, est qu'il n'est plus possible de laisser certaines exploitations concentrer à leur profit des moyens supplémentaires, dès lors qu'elles ont atteint des conditions de production et des niveaux de revenus satisfaisants.

Il devient donc nécessaire que nous évitions de laisser une évolution spontanée conduire à la concentration des terres autour des plus grandes exploitations, au détriment de l'installation des jeunes et de la nécessaire croissance des exploitations moyennes.

Mais il nous faut aussi éviter les écueils que comporte inévitablement tout effort de maîtrise collective de l'évolution. La voie privilégiée vers cette maîtrise, que nous devons rechercher, implique l'association de l'Etat et des partenaires organisés et responsables.

Cette méthode est la seule possible puisque nous voulons conserver une agriculture constituée d'un grand nombre d'entreprises individuelles et autonomes dans l'essentiel de leurs décisions économiques, souvent qualifiées, à juste titre, d'entreprises à responsabilité familiale.

C'est de cette manière que sont traités les problèmes rencontrés dans les productions hors sol ; c'est dans cette perspective qu'a été conduite la négociation sur la maîtrise de la production laitière et la réforme de la politique agricole commune ; c'est dans le même esprit qu'a été préparé et que doit être mis en œuvre le projet de loi soumis ce soir à votre examen.

Ainsi, toutes les organisations agricoles ont été associées à la préparation de ce texte, qu'il s'agisse de la première partie, relative au contrôle des structures, ou de la seconde, qui concerne le statut du fermage.

De même, le monde agricole sera associé à la mise en œuvre de cette politique par l'intermédiaire des instances paritaires compétentes en matière de baux ruraux, qui ont été renouvelées il y a quelques mois, et, bien sûr, par l'intermédiaire des commissions des structures.

Il s'agit tout d'abord de la commission nationale pour laquelle un décret, vous l'avez remarqué, a été publié le 4 avril. Ce décret prévoit que toutes les organisations représentatives pourront participer à ses travaux. Il s'agit ensuite des commissions départementales, qui devront prendre en compte la diversité du monde agricole, là où cette diversité existe, effectivement, au niveau départemental. Le Conseil d'Etat est actuellement saisi d'un projet de décret qui reprend, pour la représentation des organisations syndicales, les termes du décret du 1^{er} juin sur les commissions mixtes, comme le projet de loi le fait aujourd'hui en son article 25 pour les commissions départementales d'aménagement foncier. Nous sommes, en effet, obligés, à cause des précédents législatifs, de traiter cet aspect de la matière par la voie législative, alors que les autres structures peuvent faire l'objet de mesures réglementaires ; cela fait partie des bizarreries de notre tradition.

Vous savez aussi que la possibilité de créer des commissions cantonales ou intercantionales était prévue par l'article 5 du projet de loi et que cet article a été retiré lors de la discussion de ce projet à l'Assemblée nationale. Le besoin de disposer de commissions cantonales pour traiter, lorsque ce sera nécessaire, les problèmes au plus près des réalités demeure. Il appartiendra au Sénat de voir comment il est possible d'y répondre.

La première partie du projet de loi rectifie la législation sur m'est familière, mais dont je me plais à souligner le caractère cote de 1980. A l'époque, au sein du monde agricole, de nombreuses voix s'élevaient pour critiquer les graves insuffisances de cette législation.

Votre rapporteur a effectué un travail d'analyse et de synthèse dont, le connaissant, la qualité ne m'a pas surpris, parce qu'elle m'est familière, mais dont je me plais à souligner le caractère nuancé et approfondi, même si — je ne vous étonnerai pas en le disant — je n'en partage pas tous les considérants. Aussi, sans reprendre dans le détail les dispositions prévues par ce texte, je souhaite vous en rappeler les orientations principales, telles que le Gouvernement les a retenues.

Le texte qui vous est soumis permettra la mise en place dans les départements d'une véritable maîtrise « concertée » — je tiens à ce terme — de l'évolution des structures agricoles. S'appuyant sur les schémas directeurs départementaux des structures, cette politique prendra en compte la diversité des situations locales.

Deux aspects me paraissent essentiels dans ce projet de loi : l'extension du champ de contrôle et la transparence, la démocratisation des procédures.

L'extension du champ de contrôle résulte d'abord de la possibilité donnée aux départements où ce sera opportun d'abaisser le seuil d'examen des agrandissements au niveau d'une surface minimum d'installation ; de plus, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant le seuil maximum de contrôle au niveau de trois S.M.I. au lieu de quatre, ce qui ne me semble pas excessif.

Ensuite, comme pour les personnes qui ne disposent pas de la qualification professionnelle, un contrôle sera institué pour les personnes âgées qui souhaiteraient s'installer ou s'agrandir.

D'autre part, l'examen des démembrements deviendra général et obligatoire, alors qu'il ne pouvait jusqu'à présent concerner que les seules reprises.

Enfin, les autorisations de droit seront considérablement réduites. Ainsi, celles qui étaient prévues pour les marchands de bestiaux, pour l'exploitation séparée d'un conjoint ou l'installation d'un descendant, sont supprimées ; les autres sont mieux délimitées — pluriactifs, sociétés — ou précisées, par exemple pour les biens d'origine familiale.

Je vous signale au passage que la suppression d'une autorisation de droit ne signifie pas que, dans la procédure normale, elle soit systématiquement refusée si elle est demandée. Simplement, le bénéficiaire n'est pas automatique.

Sur ces points aussi, l'Assemblée nationale a adopté des amendements précisant ou renforçant les dispositions initiales du projet de loi.

La transparence des procédures proviendra d'un retour à certaines dispositions de la loi de 1962 : suppression de l'obligation de l'accord préalable du propriétaire avant de solliciter une autorisation d'exploiter, retour au contentieux administratif de droit commun. Surtout, la motivation des éventuels refus d'autorisation d'exploiter pourra être clairement formulée : c'est-à-dire que la motivation d'un refus sera claire pour l'intéressé, qu'elle sera comprise par le monde agricole et qu'elle ne sera pas susceptible d'être contestée par les juges.

Deux autres dispositions de ce projet de loi contribueront à rendre plus transparente cette politique des structures.

Il s'agit de l'affichage en mairie de tous les refus d'autorisation d'exploiter.

Il s'agit aussi de l'utilisation pour cette politique de certaines informations dont dispose la mutualité sociale agricole. La commission « Informatique et libertés » sera consultée sur le projet de décret correspondant afin de s'assurer des garanties nécessaires. Par ailleurs, la mutualité sociale agricole qui a été consultée et a donné son accord sur cette disposition sera associée à la définition de ses conditions de mise en œuvre.

J'en viens maintenant, mesdames, messieurs les sénateurs, à la deuxième partie du projet de loi : la réforme du statut du fermage.

Améliorer le statut du fermage, ce n'est pas seulement une exigence sociale, c'est aussi une nécessité économique. Il faut, en effet, assurer au preneur une situation telle que l'exploitation dont il a la charge puisse évoluer et s'adapter au changement de son environnement. Cela suppose — dès lors que les décisions qu'il pourra prendre ne remettent pas en cause les revenus du bailleur et la fertilité du fonds — que l'exploitant dispose de plus d'autonomie dans la conduite de l'exploitation et de plus de sécurité quant à la durée de celle-ci.

C'est ce que permettra le projet de loi qui vous est soumis : par une extension du champ d'application du bail à ferme, donnant les moyens de lutter efficacement contre les ventes d'herbes ; par une définition plus précise des conditions dans lesquelles le propriétaire peut exercer son droit de reprise ; par un élargissement de la liberté d'investir du preneur et une amélioration du régime de son indemnité de sortie et, enfin, par des possibilités nouvelles de passage du métayage au fermage.

Pour ne pas paraphraser l'exposé des motifs — vous l'avez tous lu — je me contenterai simplement d'insister sur la partie relative aux investissements réalisés par le preneur et à leurs conditions d'indemnisation. Ces dispositions importantes étaient depuis longtemps attendues par les fermiers qui, trop souvent, face au silence ou au refus de leurs bailleurs, se voyaient obligés ou bien de saisir un tribunal ou bien d'abandonner leur projet d'amélioration de leur exploitation et, donc, de leur revenu et de leurs conditions de travail.

Voulu par les fermiers et leur organisation, le dispositif qui vous est proposé a été accepté par la section nationale des bailleurs de baux ruraux parce qu'il permet que soient vérifiées les conditions techniques et économiques dans lesquelles s'effectue l'investissement.

Pour les autres dispositions relatives au fermage, le texte voté par l'Assemblée nationale accroît, me semble-t-il, l'efficacité du dispositif proposé par le Gouvernement, notamment pour la conversion du métayage en fermage.

De plus, des amendements ont été introduits afin d'étendre et d'adapter le dispositif proposé aux départements d'outre-mer. Le Gouvernement n'avait pas envisagé au départ que ce texte s'appliquât aux départements d'outre-mer. Il est cependant vrai-

semblable que le calendrier législatif ne permettra pas de présenter prochainement un projet de loi concernant les problèmes fonciers spécifiques aux départements d'outre-mer. C'est pourquoi j'ai accepté les amendements déposés à l'Assemblée nationale qui tendaient à étendre à ces départements les principes retenus pour la métropole.

A la Libération, le statut du fermage avait enfin permis que s'établissent des rapports équilibrés entre bailleurs et preneurs. En rendant les fermiers plus sûrs de leur avenir et plus libres dans leurs décisions techniques, le statut leur a permis de participer pleinement au progrès de notre agriculture.

C'est dans cet esprit qu'a été préparée, en concertation étroite avec les intéressés, cette réforme qui, en donnant des responsabilités nouvelles aux fermiers, permettra — le Gouvernement l'espère — une meilleure exploitation du fonds.

Il nous faut adapter aux nécessités d'aujourd'hui cet indispensable équilibre entre les intérêts du preneur et ceux du bailleur, qui a toujours été la clé de voûte du statut du fermage.

Cet équilibre a, je crois, plus de chances de résulter d'une concertation large et sereine entre les parties en cause que d'une décision unilatérale des pouvoirs publics.

Mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de loi n'a pas cherché à révolutionner la question foncière. La profession s'est, dans sa majorité, retrouvée dans l'esprit de ce texte et dans ses grandes lignes. Il fait un choix à la fois réaliste et plein d'espérance : réaliste, parce qu'il veut donner à la profession et aux pouvoirs publics des moyens efficaces et adaptés de maîtriser l'évolution des structures foncières ; d'espérance, parce qu'il affirme la volonté de continuer à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs dans les décennies à venir. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes ainsi que sur celles des radicaux de gauche. — M. Sordel applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Sordel, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis s'ajoute à la liste déjà longue de textes qui ont été votés depuis bientôt quarante ans et qui s'étaient donné pour objectif d'aider l'agriculture française : soixante-sept textes ont été mis en application depuis 1945, dont quatorze lois, trente-trois décrets, vingt arrêtés sans compter les différentes circulaires ou directives. C'est bien la preuve que l'agriculture avait besoin d'être consolidée dans son évolution au cours de cette période où elle a effectivement dû affronter un certain nombre de problèmes.

Parmi ces textes, que je ne voudrais pas vous rappeler tous — cela prendrait trop de temps et ne présenterait que peu d'intérêt par rapport au texte à examiner — j'en ai retenu quatre.

Le premier est le statut du fermage, qui date de 1945-1946 ; il traduisait effectivement la volonté de régulariser les rapports entre les fermiers et leurs propriétaires en donnant aux premiers la stabilité de leur situation, ce qui n'était pas le cas antérieurement.

Les lois d'orientation de 1960 et 1962 s'étaient donné pour objectif de favoriser la libération des terres pour permettre l'agrandissement et le développement des exploitations et l'installation, dès cette époque, des jeunes, étant entendu que les formes de mise en valeur n'étaient pas tellement influencées par cette loi qui entendait encourager aussi bien le faire-valoir direct que le fermage. Les moyens de cette loi — vous les connaissez — sont ceux qui avaient été mis en œuvre par le F.A.S.A.S.A., le fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles. Je citerai parmi ceux-ci l'indemnité viagère de départ dont l'incidence a été considérable en raison du nombre d'indemnités attribuées et du volume financier qu'elles représentent encore à l'heure actuelle.

La loi du 31 décembre 1970 tentait d'apporter une première solution au problème posé par la propriété du foncier en agriculture. Cette loi prévoyait que les rapports entre fermiers et exploitants pouvaient être améliorés dans le cadre des baux à long terme. On a considéré à l'époque que des baux de dix-huit ans pouvaient offrir une certaine garantie à l'exploitant. Cette loi a par ailleurs défini ce que pourrait être la propriété sociétaire à travers les groupements fonciers agricoles.

La loi de 1980 avait pour objectif de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, de favoriser aussi le faire-valoir direct et le fermage en développant au maximum les possibilités des propriétés sociétaires au travers des G.F.A. Nous y reviendrons tout à l'heure en évoquant les dispositions actuellement en vigueur.

Cette loi entendait également limiter les agrandissements dans la mesure où les exploitations ayant déjà une certaine surface pouvaient laisser à d'autres la capacité de se développer et de s'agrandir.

Tels sont les principaux textes existants. Il est intéressant d'examiner, à partir de ces textes, l'environnement législatif actuel ainsi que l'environnement économique, que M. le ministre a rappelé tout à l'heure et qui est effectivement nécessaire dans l'examen de ce dossier.

En ce qui concerne les structures, toutes les lois et tous les décrets et arrêtés que j'ai évoqués tout à l'heure ont provoqué une diminution du nombre des actifs agricoles et une extension de la surface des exploitations.

Selon les chiffres du C.N.A.S.E.A., on a assisté, depuis 1960, à une diminution de l'ordre de 2,3 à 2,6 p. 100 par an du nombre des actifs en agriculture : ils étaient 5,5 millions en 1955, mais ils ne sont plus que 2,3 millions environ aujourd'hui. Cette diminution importante a, en fait, accompagné un ensemble d'évolutions démographiques et économiques dans le pays. Alors que le nombre d'actifs diminuait, la production augmentait. La productivité s'est donc considérablement développée. Tous les agriculteurs et toutes les personnes qui connaissent ces problèmes peuvent l'attester : on assiste à une amélioration considérable de la productivité depuis une vingtaine d'années.

Parallèlement, la surface des exploitations a augmenté : elle était d'environ quinze hectares en 1955 et elle est passée à vingt-quatre hectares en 1981. Cette moyenne recouvre d'ailleurs des situations très diverses puisque, dans une même région, alors que la surface moyenne est d'environ quarante hectares — on obtient cette moyenne en divisant la surface agricole utile totale d'une région par le nombre d'agriculteurs — elle peut être de cinquante hectares dans un département de cette région et de cent hectares dans un canton de ce même département. Il existe donc des différences considérables d'une région à l'autre. Cela m'amènera d'ailleurs, monsieur le ministre, à formuler une remarque, compte tenu du fait que le projet de loi que nous examinons prévoit que les surfaces moyennes qui serviront de base aux S.M.I. seront indexées par rapport à une moyenne nationale, avec des indices de variation relativement très limités.

Cette mutation, je le rappelle, a été inéluctable. On l'a constatée non seulement dans les pays d'Europe mais aussi dans les autres pays. Elle était nécessaire parce que les revenus des exploitations trop petites n'étaient plus suffisants pour assurer des moyens d'existence aux agriculteurs.

Il s'est agi d'une évolution et non d'une révolution. Elle s'est heureusement développée à un moment où la situation économique permettait d'accueillir dans d'autres secteurs les actifs sortant de l'agriculture. Il est seulement regrettable que cette loi n'ait pas prévu la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire tenant compte de cette mutation, surtout dans les départements qui figuraient parmi les plus défavorisés du point de vue démographique.

Si l'on aborde maintenant le problème foncier, l'on constate qu'après une période au cours de laquelle la terre a augmenté régulièrement tous les ans de manière assez importante, les prix stagnent et baissent même dans certaines régions et que, malgré tout, le volume des terres à vendre n'a pas augmenté en proportion.

Il faut voir à l'évolution du marché foncier plusieurs raisons. D'abord, le revenu des exploitants agricoles a indiscutablement baissé ; on peut le constater chaque année à l'occasion de la publication des comptes de la nation. Par ailleurs, les prêts fonciers ont été plus rares et leur taux a augmenté, si bien que la demande des agriculteurs a été et reste limitée.

Les personnes étrangères à l'agriculture, qui sont encore propriétaires de surfaces importantes de terres, ont tendance à désinvestir du foncier pour reporter leurs capitaux sur des placements plus fructueux, tout au moins plus intéressants. On l'a constaté lors des différentes ventes qui ont eu lieu au cours des dernières années. Dans certaines parties d'une région

que je connais bien, 80 p. 100 des ventes ont été le fait de propriétaires non exploitants. On note donc, indiscutablement, une volonté de se dégager de la propriété foncière. Ce fait est d'autant plus accentué que les baisses sont plus importantes. On m'a signalé que dans une région d'herbage les baisses avaient été de l'ordre de 20 p. 100 au cours des trois dernières années.

L'on assiste à un report des choix des exploitants vers les terres les meilleures au détriment des terres les moins bonnes. Aujourd'hui, des terres ne trouvent plus preneur en raison de leur qualité intrinsèque. Dans ces conditions, certaines régions risquent de connaître une désertification complémentaire par rapport à celle qui existe actuellement.

M. Jacques Descours Desacres. C'est très exact !

M. Michel Sordel, rapporteur. Je signalais précédemment que le prix des terres avait augmenté régulièrement depuis une vingtaine d'années. D'après un graphique publié par la fédération nationale des S.A.F.E.R., on constate que le prix de la terre a suivi strictement l'évolution des prix enregistrée par l'I.N.S.E.E. au cours des vingt dernières années. En tout cas, cette évolution est très supérieure à l'évolution du cours des actions, ce qui signifie que les placements fonciers effectués il y a vingt ou trente ans n'ont pas perdu par rapport à l'indice des prix établi par l'I.N.S.E.E. En revanche, ils sont soumis à des contraintes qui, aujourd'hui, apparaissent d'autant plus importantes que le revenu des agriculteurs diminue.

Il est intéressant de le noter parce que cela pose le problème de l'installation. Si l'on ne règle pas le problème du foncier, comment pourra-t-on permettre l'installation des jeunes, qui auront beaucoup de difficultés, au cours des années qui viennent, à supporter à la fois la charge du foncier et la charge du capital d'exploitation ?

M. Geoffroy de Montalembert. C'est toute la question.

M. Michel Sordel, rapporteur. Je sais bien que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural avaient été prévues pour participer à cette opération. Il n'est pas impossible qu'elles y participent réellement, tout au moins ce devrait être leur vocation première. Je pense qu'elles peuvent le faire à condition que l'on apporte un certain nombre d'aménagements à leurs structures. En tout cas, elles pourraient le faire dans de bonnes conditions si elles associaient leur action à la mise en place des groupements fonciers agricoles prévus par les textes de 1970 et de 1930.

Les G.F.A. familiaux pourraient permettre de régler les problèmes de succession à condition qu'un relais financier puisse exister et assure éventuellement la mobilité des parts de ces G.F.A. Des G.F.A. mutualistes existent également ; souvent, la mobilité des parts et la possibilité d'investir des porteurs rendent difficile leur fonctionnement, de même que celui des G.F.A. qui ont un financement extérieur, bancaire ou autre.

Ces systèmes pourraient, s'ils étaient bien exploités, permettre de régler une partie du problème du foncier en agriculture.

M. Geoffroy de Montalembert. S'il n'y avait pas la rue de Rivoli !

M. Michel Sordel, rapporteur. Monsieur de Montalembert, j'allais le dire mais avec moins de précision que vous.

M. Geoffroy de Montalembert. Il faut toujours dire ce que l'on pense !

M. Michel Sordel, rapporteur. Je voulais seulement souhaiter que les décisions gouvernementales soient de nature à autoriser, sinon à favoriser, la mobilisation de capitaux pour le foncier agricole dans la mesure ou les différents dispositifs mis en place antérieurement, notamment les mesures concernant les baux à long terme ou les G.F.A., permettaient d'atténuer les charges de transmission en allégeant les droits de mutation. Cela a malheureusement été remis en cause dans la loi de finances pour 1984.

M. Geoffroy de Montalembert. Monsieur le rapporteur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Sordel, rapporteur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. de Montalembert, avec l'autorisation de M. le rapporteur.

M. Geoffroy de Montalembert. Les propos de M. le rapporteur m'intéressent toujours beaucoup. Mais il faudrait que M. Rocard devienne M. Delors et que M. Delors devienne M. Rocard. Il y a longtemps que je le dis ! (*Sourires et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. Voilà tout un programme ! (*Nouveaux sourires.*)

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Michel Sordel, rapporteur. Après avoir évoqué le contexte juridique et réglementaire, je voudrais brièvement aborder — il est toutefois nécessaire de le faire — la situation économique de l'agriculture et son évolution.

M. le ministre rappelait dans son exposé que, depuis la mise en place de la politique agricole commune, la production s'est considérablement développée non seulement en France, mais encore chez tous nos partenaires européens. La Communauté est donc devenue autosuffisante, voire excédentaire pour certaines grosses productions qu'il convient alors de livrer aux marchés extérieurs, avec toutes les difficultés que cela comporte. Nos partenaires européens ont plus profité que nous d'une telle situation. Si nous étions en position de force au départ — position que nous avons certes exploitée — ils ont très vite rattrapé leur retard grâce surtout — je devrais dire à cause — des distorsions monétaires.

En effet, à une certaine époque — qui n'est pas tellement lointaine — la distorsion entre le pouvoir d'achat d'un agriculteur français et celui d'un agriculteur allemand, pour un même produit, atteignait environ 20 p. 100. Une telle distorsion pouvait s'appliquer aussi à des produits d'importation qui entraient en Europe — je pense aux produits de substitution des céréales ; on comprend, dès lors, que les progrès techniques et économiques de nos partenaires aient été très rapides et leur aient permis de nous rattraper, et même de nous créer des difficultés dont nous avons aujourd'hui à subir le contre-coup.

Il faut maintenant équilibrer le budget de l'Europe. Je sais, monsieur le ministre, que cela n'a pas été le moindre de vos soucis au cours des dernières semaines, puisque le problème qui vous était soumis consistait à rééquilibrer la balance des charges liées à l'exportation des produits excédentaires de l'Europe. C'était nécessaire car on ne peut pas toujours faire appel aux finances publiques pour exporter tout en toutes conditions. Malgré tout, cette évolution est très lourde pour l'agriculture française puisqu'il s'agit, d'une part, de diminuer les garanties offertes aux agriculteurs par la politique des quotas et, d'autre part, de diminuer les prix européens par rapport aux prix mondiaux.

L'on pourrait faire quelques remarques sur la distorsion existant entre les prix mondiaux et les prix européens. Deux exemples donnent à réfléchir. Le premier, c'est celui du prix du maïs qui, en 1973, a dépassé le prix mondial ; le second, c'est celui du prix des oléagineux. (*M. Daunay fait un signe marquant son étonnement.*) J'ai appris ce matin que les prix mondiaux du colza et des oléagineux étaient pratiquement au même niveau que les prix européens. Cela signifie donc que la notion de distorsion entre les prix mondiaux et les prix européens est tout à fait relative et qu'elle n'est pas forcément toujours une raison de déséquilibre pour permettre les exportations.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Monsieur le rapporteur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Sordel, rapporteur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de M. le rapporteur.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Comment résister à l'occasion de compléter mon propos en vous disant que, même en ce qui concerne le blé tendre, on n'est pas loin en ce moment d'un alignement !

M. Michel Sordel, rapporteur. C'est vrai !

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Cela change les perspectives dans une très grande mesure.

M. Michel Sordel, rapporteur. Je voulais justement évoquer les quelques productions pour lesquelles le constat se traduit aujourd'hui par une difficulté supplémentaire, je pense tout particulièrement au lait. Le lait reste la production type de l'exploitation familiale à responsabilité personnelle que vous avez citée tout à l'heure et que le législateur a voulu développer. Or la mise en place de quotas à travers des hausses de prix qui ne couvrent pas les différences de charges va indiscutablement accroître, au cours des prochains mois, les difficultés pour un certain nombre d'exploitations familiales. C'est extrêmement important et dangereux.

M. Jacques Descours-Desacres. C'est dramatique !

M. Marcel Daunay. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Sordel, rapporteur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Daunay, avec l'autorisation de M. le rapporteur.

M. Marcel Daunay. Monsieur le rapporteur et néanmoins ami, ... (Marques de surprise.)

M. le président. Comment, « et néanmoins ami » ? (Sourires.)

M. Marcel Daunay... J'apprécie que vous corrigiez un peu de tir. Tout à l'heure, vous étiez parti pour admettre le plafond de production sans détail. Or, vous venez d'atténuer votre propos, et je vous remercie de l'avoir fait, car le problème posé par ce plafonnement de production va placer un certain nombre non seulement de producteurs, mais aussi d'économies de régions, dans une situation intenable. Je souhaite qu'au cours de votre rapport vous continuiez d'en tenir compte.

M. le président. Je rappelle au Sénat que nous écoutons exposer un rapport de commission qui a été approuvé par celle-ci et que nous devons entendre comme tel.

Les inscriptions dans la discussion générale ne sont pas closes. Par conséquent, il sera toujours loisible de me demander la parole le moment venu.

Poursuivez, monsieur le rapporteur, avec toute la sérénité qui convient !

M. Michel Sordel, rapporteur. Je vous remercie de ce conseil, monsieur le président.

Je dirai à mon ami, M. Daunay, que je me contente d'analyser une situation constatée par tout le monde. C'est la volonté de la Commission européenne de diminuer la production et de réduire les prix par rapport aux prix mondiaux. Je n'ai pas dit que j'étais partisan de cette méthode. J'ai dit simplement que je constatais un état de fait et qu'à partir de là il convenait d'examiner les conséquences de cette situation.

La première est celle qui touche l'exploitation laitière. L'application des quotas aura un double effet, non seulement sur la production laitière, mais également sur le marché de la viande.

En effet, dans la mesure où l'on assistera à une limitation de la production laitière, il y aura forcément une diminution des cheptels de certains exploitants — je ne dis pas que la répercussion sera générale, ce sera le cas dans beaucoup de régions — et cette diminution se traduira par un surcroît d'animaux mis sur le marché de la viande qui est déjà particulièrement difficile à gérer. Nous allons donc avoir à faire face à cet égard à un inconvénient extrêmement sensible.

On pourrait parler du problème des céréales qui a été évoqué tout à l'heure rapidement. Je n'y insisterai pas, sinon pour dire que le prix des céréales est en train de diminuer et qu'il sera inférieur en 1984-1985 à celui perçu en 1983-1984 ; et il faut y ajouter le fait que les charges de production continuent d'augmenter.

Cette situation est d'autant plus désagréable, même si les prix mondiaux se rapprochent des prix européens, que nous ne trouvons toujours pas de solution concernant l'importation

des produits de substitution. L'Europe exporte environ 220 millions de quintaux de céréales vers les différents pays tiers. Nous importons, sans grande restriction, environ 200 millions de quintaux de produits de substitution, ce qui constitue tout de même une des raisons du déséquilibre financier que l'on constate dans la gestion de ce marché.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le rapporteur ?

M. Michel Sordel, rapporteur. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de M. le rapporteur.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Je tiens à apporter une information au Sénat, ce qui me conduira à apporter une petite rectification à votre propos, monsieur le rapporteur.

Dans le « paquet » des décisions prises à Bruxelles par le conseil des ministres de l'agriculture, le 31 mars dernier, figure le mandat que celui-ci a donné à la Commission pour négocier, dans le cadre du G. A. T. T., avec les Etats-Unis et les autres partenaires, la stabilisation des importations de ces produits de substitution, ce qui rend inexacte l'avant-dernière phrase que vous avez prononcée. La négociation est engagée ; nous sommes optimistes ; c'est un dur combat mais, enfin, il est lancé.

M. Roland du Luart. Nous devons gagner ce combat.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Je l'espère !

M. Michel Sordel, rapporteur. Il faut constater que les producteurs français sont doublement victimes de cette opération, leur situation étant déséquilibrée face à celle de leurs concurrents.

Je vais arrêter là l'analyse de ce dossier économique dont nous sommes tous d'accord pour reconnaître les difficultés. Elles existaient hier, elles existeront demain encore et les ministres de l'agriculture auront probablement à les connaître dans la gestion de la politique agricole commune. Elles ont en tout cas une incidence directe sur la vie des exploitants et donc sur leurs conditions de travail.

Souhaiter l'exploitation par des jeunes agriculteurs, tout le monde l'admet comme vous, monsieur le ministre, à condition qu'en les installant on soit sûr qu'ils pourront vivre convenablement. Cela est remis en cause par les conditions économiques que nous risquons de connaître dans l'avenir.

J'ai rappelé également les conditions qui doivent être remplies pour que le foncier ne soit pas un obstacle à l'installation des jeunes.

Je ne veux pas commenter très au fond le projet de loi puisque le rapport écrit en analyse assez complètement tous les articles. Je me bornerai à rappeler les grandes lignes de ce projet. Il comporte deux volets auxquels s'ajoute toute une série d'articles complémentaires qui ne sont pas directement en liaison avec les deux grands chapitres, à savoir le contrôle des structures et le statut du fermage.

Sur ce point, je voudrais, sans aucun esprit de polémique, faire une réflexion. On a entendu dire que la loi de 1980 comportait de graves insuffisances, ce qui avait rendu nécessaire l'ajout d'un certain nombre de mesures. Il faut rappeler que cette loi de 1980 n'a pas pu être appliquée, car son chapitre relatif aux structures était fondé sur la mise en place dans les départements d'un schéma départemental des structures qui devait être défini par une commission départementale des structures et approuvé par une commission nationale des structures. Or, cette commission nationale, prévue par la loi, n'a été constituée que le 29 mars 1984, c'est-à-dire il y environ un mois.

Par conséquent, les schémas départementaux préparés dans les départements n'ayant pas été approuvés, il ne faut pas s'étonner qu'ils n'aient pas été mis en pratique. Cette réflexion est tout à fait vérifiable, le *Journal officiel* est là pour en témoigner.

C'est la raison pour laquelle, sans — je le répète — faire de polémique, il ne faut pas affirmer que nous avons voté une loi insuffisante ; elle n'a pas encore fait ses preuves. Elle a peut-être besoin d'être complétée, tout texte est perfectible, mais si elle n'a pas été appliquée, ce n'est pas de par la volonté du législateur, c'est à cause du temps qu'il a fallu pour que soient mises en place les conditions d'application.

Le projet de loi apparaît bien comme un renforcement de l'action de l'Etat en matière de contrôle des structures mais, en revanche, il semble aller un peu à l'encontre de la décentralisation puisque les capacités d'intervention des départements seront contenues dans des fourchettes très précises fixées par rapport à une S.M.I. nationale. C'est contraire à l'esprit que nous avons souhaité développer avec la loi de 1980, qui laissait en la matière une très large autonomie aux départements.

Le projet de loi qui nous est soumis abaisse donc les structures de référence et risque, en rendant obligatoire dans de nombreux cas l'autorisation préalable d'augmenter le travail des commissions départementales et surtout de rendre parfois difficiles les arbitrages, ce qui conduira certainement au vote d'un certain nombre d'amendements par notre assemblée.

Il en est ainsi des biens de famille que nous avons cherché à respecter dans la loi de 1980 et nous entendons bien continuer à le faire. L'agriculteur qui hérite d'un bien normalement acquis et détenu par la famille doit avoir un droit privilégié d'exploiter sans qu'on lui oppose une certaine restriction en matière de structures.

Sinon on pourrait aboutir à l'exemple suivant : un fils d'agriculteur est exploitant, son père a une exploitation voisine ; le père décède ou lui fait donation ; or, leur différence d'âge pouvant être faible, il est tout à fait normal que le fils se soit installé avant le père et recueille ensuite l'exploitation du père ; c'est une situation courante ; si les exploitations du fils et du père correspondent à une superficie de 120 hectares, dans une région où la surface totale de référence est égale à quatre fois la S.M.I. soit 100 hectares par exemple, on imagine mal comment une commission des structures pourra trouver un fermier pour prendre les vingt hectares qui restent. C'est difficile à concevoir.

Le même cas peut se présenter s'il s'agit d'un mariage. Le texte entend soumettre à autorisation les surfaces excédant deux fois les surfaces de référence. Cela pourrait être un encouragement au concubinage et donc une dissuasion au mariage. On conçoit mal comment une commission des structures pourrait attribuer à une autre personne les terres apportées par les deux parties qui ont réuni leurs exploitations à la suite d'un mariage.

Nous réexaminerons ces dispositions en cours de discussion. Elles sont inacceptables et devront être corrigées par les amendements que nous avons préparés.

Je dirai encore un mot de cet article 5 que vous avez évoqué, monsieur le ministre, qui a été retiré de la discussion à l'Assemblée nationale et dont on parle beaucoup. Vous avez estimé qu'il faudrait trouver, durant la discussion au Sénat, la solution nécessaire pour que la commission départementale puisse agir efficacement dans les régions, compte tenu des situations locales.

C'est une position qui est généralement combattue par le Sénat, en tout cas par la commission, et je le rappelle dès maintenant, avant d'entamer la discussion des articles.

Nous sommes également hostiles à la disposition qui tend à permettre à un preneur d'être désigné par le tribunal sans l'accord du propriétaire. Ce serait inconvenant.

Les réserves que la commission a formulées à propos du statut du fermage sont beaucoup moins profondes, si je puis dire, puisque le texte qui est inclus dans le projet de loi résulte, pour une bonne part, d'un accord paritaire conclu entre les preneurs et les bailleurs de baux ruraux.

Cet accord, passé dans le cadre de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, marque la volonté d'aller un peu plus loin dans les améliorations apportées à l'exploitation, en rendant plus facile au preneur la capacité de négocier et en réglant le problème des indemnités éventuelles.

Enfin, le texte a supprimé des dispositions visées par la loi d'orientation agricole, au sujet des baux de carrière.

Lorsqu'un preneur et un bailleur, en raison de leurs bonnes relations familiales antérieures acceptaient le principe d'un bail de carrière allant au-delà de dix-huit ans, nous souhaitions qu'ils puissent discuter librement le prix du fermage, possibilité qui ne nous paraissait pas aller contre le développement de la formule du fermage.

Je vais m'arrêter là puisque nous aurons une centaine d'amendements environ à examiner, ce qui nous conduira à revenir sur tous ces points.

Les amendements que nous avons déposés ont été le fruit d'une réflexion guidée par le souci d'essayer d'adapter mieux encore ce texte aux réalités économiques du moment. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'union centriste.*)

M. le président. Monsieur le rapporteur, sans vouloir vous attrister — au contraire, car c'est d'un examen législatif très complet que naissent les bonnes lois — nous n'avons pas à examiner 100 amendements, mais 136.

M. Michel Sordel, rapporteur. J'ai voulu arrondir à la centaine inférieure ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Henri Collette, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mes premiers propos seront des mots de remerciements adressés à notre collègue, M. Michel Sordel, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, avec qui j'ai travaillé dans un climat de concertation étroite, confiante et fructueuse.

Au terme d'une analyse du projet de loi soumis à notre examen, une remarque d'ordre général s'impose. L'objet du texte apparaît, en dépit des modifications introduites par l'Assemblée nationale, comme relativement modeste au regard des projets qui semblaient recueillir l'assentiment du Gouvernement au lendemain des élections de juin 1981.

En l'occurrence, il convient de rappeler que le Gouvernement, après avoir envisagé la création d'offices fonciers contrôlant tous les transferts de propriété et d'exploitation, avait mis à l'étude une réforme des S. A. F. E. R. Ce projet devait permettre à ces organismes d'acquérir des terres en vue, non plus de les rétrocéder, mais de les louer. La rigueur budgétaire et les réserves formulées par la principale organisation syndicale représentative des exploitants agricoles ont tempéré ces enthousiasmes initiaux.

Dans ce contexte, le projet de loi apparaît comme le complément des lois du 5 août 1960 et du 8 août 1962 qui avaient instauré le contrôle des cumuls.

Pourtant, force est de constater qu'au-delà de cette filiation apparente le projet de loi comporte des dispositions, à certains égards contestables, qui appellent des inflexions indispensables.

Les modifications que vous proposera la commission des lois sont destinées à empêcher « le repliement de notre agriculture sur elle-même », pour reprendre une expression utilisée par notre collègue, M. Marcel Rudloff, dans son excellent rapport sur la loi du 4 juillet 1980.

En effet, bien qu'animé par des préoccupations que l'objectivité commande de qualifier de louables, le texte soumis à notre examen n'en comporte pas moins des dispositions critiquables.

Comme les projets de loi qui l'ont précédé, le texte en discussion poursuit une double finalité qui ne peut recueillir qu'un assentiment général.

En ce qui concerne le contrôle des structures des exploitations agricoles, le Gouvernement s'assigne comme objectif prioritaire l'installation des jeunes agriculteurs. En l'occurrence, cette motivation s'inscrit dans la lignée de la loi du 4 juillet 1980, qui s'était résolument placée sous le signe de la compétitivité et de la productivité, dans une optique européenne, en facilitant l'accès à la terre d'agriculteurs jeunes et compétents. Chacun d'entre nous souhaite que nous puissions, en effet, faciliter l'installation des jeunes. Mais comment y parvenir ?

S'agissant du développement du statut du fermage, le projet de loi prolonge la politique entreprise par la loi du 13 avril 1946 et complétée par les lois du 30 décembre 1970 et du 15 juillet 1975.

Ces lois avaient introduit le bail à long terme, et notamment le bail de carrière, dont la durée ne peut être inférieure à vingt-cinq ans.

Cette recherche d'une plus grande stabilité du preneur constitue le second objectif du projet de loi. Malheureusement, force est de constater que fort peu de baux de carrière ont été consentis.

Les auteurs du texte considèrent que le statut du fermage confère une liberté et une responsabilité accrues à l'exploitant. Mais la traduction de ces objectifs dans les dispositions soumises à notre examen apparaît, à maints égards, comme contestable.

En effet, le projet de loi se traduit, d'une part, par un alourdissement du contrôle des structures et, d'autre part, par une généralisation du statut du fermage.

S'agissant du contrôle des structures, le projet de loi modifie la loi du 4 juillet 1980, en dépit de l'inapplication de ce texte, imputable à l'absence de publication des schémas directeurs départementaux des structures agricoles.

Pourtant, le projet procède à une extension du champ de contrôle et à un renforcement des moyens de contrôle.

L'extension du champ de contrôle des structures des exploitations agricoles résulte, en premier lieu, de la possibilité donnée aux départements d'abaisser le seuil d'examen des agrandissements au niveau d'une surface minimum d'exploitation.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant le seuil du contrôle au niveau de trois S.M.I. au lieu de quatre.

Par ailleurs, l'examen des opérations de démembrement par la commission départementale des structures agricoles deviendra obligatoire alors qu'il ne concerne actuellement que les reprises.

De plus, le projet de loi institue un plafond de la S.M.I. départementale.

A cet égard, il convient de rappeler que, sous l'empire de la loi du 4 juillet 1980, les S.M.I. départementales sont déterminées par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale des structures.

La seule limite à laquelle est assujettie la S.M.I. départementale consiste dans un plancher, puisque cette superficie ne peut être inférieure de plus de 30 p. 100 à la S.M.I. nationale, qui est arrêtée tous les cinq ans par le ministre de l'agriculture.

Le texte soumis à notre examen tend à introduire un plafond de la S.M.I. départementale en prévoyant que cette surface ne doit pas excéder de plus de 50 p. 100 la S.M.I. nationale.

Dans les zones de montagne ou les régions défavorisées, le plafond de la S.M.I. départementale est porté à 175 p. 100 de la S.M.I. nationale.

Votre commission des lois considère que l'installation d'un plafond des S.M.I. départementales repose sur une conception contestable de l'agriculture française. Tout se passe comme si les auteurs du projet de loi extrapolaient, à l'intention du monde agricole, certaines conceptions qui ont montré leurs limites dans le domaine de l'emploi, où la réduction du temps de travail était censée contribuer à un meilleur partage du travail.

S'agissant de l'agriculture, le Gouvernement considère *mutatis mutandis* que l'institution d'une superficie maximale de l'exploitation agricole favorisera l'installation d'un plus grand nombre d'agriculteurs, de préférence jeunes et compétents.

Cette vision théorique, qui repose sur le postulat de la rareté des terres, fait peu de cas de la situation de certains départements dans lesquels la pénurie des hommes a succédé au manque de terres.

M. Jacques Descours Desacres. C'est exact.

M. Henri Collette, rapporteur pour avis. S'agissant du contrôle *ratione personae*, le projet de loi introduit une innovation en soumettant à la procédure de demande d'autorisation, quelles que soient les superficies en cause, les opérations d'installation ou d'agrandissement auxquelles souhaitent procéder les personnes âgées.

Enfin, le texte réduit sensiblement — M. Sordel l'a dit tout à l'heure — le champ des autorisations accordées de plein droit, qu'il s'agisse de biens recueillis par succession ou par donation ou encore de réunions d'exploitations résultant d'un mariage entre agriculteurs. C'est un comble, car cela conduit tout droit les agriculteurs vers le concubinage. (*Mouvements divers.*) Si deux personnes désirant se marier n'ont plus le droit, du fait de leur mariage, de conserver ce qu'elles exploitent, eh bien, elles renonceront au mariage.

En ce qui concerne le renforcement des moyens de contrôle des structures, le projet de loi érige, dans ses articles 8 et 10, les caisses de mutualité sociale agricole en auxiliaires du contrôle de la réglementation.

De plus, le projet de loi modifie sensiblement la procédure d'examen des demandes, dans le sens d'une diminution des garanties dont bénéficient les intéressés. A cet égard, il convient de souligner la disparition de la garantie, introduite par le Sénat lors du vote de la loi du 4 juillet 1980, qui permet aux intéressés de faire entendre leurs observations lors de l'examen de leur dossier par la commission départementale.

Enfin, l'article 5 du projet de loi initial — article important — prévoyait l'institution facultative, à la demande du représentant de l'Etat, de commissions cantonales ou intercantionales chargées de donner un avis sur une demande d'autorisation.

Confronté à la volonté de l'Assemblée nationale de conférer à ces commissions un caractère permanent, vous avez, monsieur le ministre, retiré cet article, mais nous ne sommes pas sûrs que celui-ci ne réapparaîtra pas sous la forme d'un décret, ce qui nous amènerait à nous demander s'il n'y a pas quelque intention cachée. Nous aimerions beaucoup obtenir de votre part, monsieur le ministre, quelques apaisements à ce sujet.

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Il ne tient qu'au Sénat de légiférer, monsieur le sénateur !

M. Henri Collette, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, dans certains départements, des commissions informelles, cantonales ou intercantionales, siègent déjà, vous le savez. Certains autres départements ne souhaitent point de telles commissions. Pour vous citer le cas de mon département, qui compte 898 communes, je vois mal les gens accomplir, à l'occasion de chaque demande de cumul, un parcours de 120 kilomètres pour se rendre à la préfecture ou au siège de la direction départementale de l'agriculture afin de régler une affaire de reprise de terres touchant soixante ou soixante-dix ares. Je ne veux pas entrer dans les détails, car je parle ici au nom de ma commission ; mais il faut que nous ayons l'assurance qu'il n'est pas dans les intentions du Gouvernement de prendre des décrets qui viendraient justement contrarier la volonté du Parlement à laquelle vous venez de faire allusion.

Le second volet du projet de loi traduit la volonté qui anime les auteurs du texte de généraliser le statut du fermage par une inclusion des « ventes d'herbe » et des contrats de prise en pension d'animaux dans le régime applicable aux baux ruraux. J'aurai sans doute l'occasion de m'expliquer sur ce sujet à l'occasion de la discussion des articles.

Vous le savez, bien des gens confortent leur situation en prenant quelques bêtes en pension chez eux. En mettant un terme à cette pratique, nous empêcherions le fermier qui accepte de prendre chez lui quelques bêtes de trouver là un complément de revenus.

En outre, les baux d'élevage concernant les produits hors sol, les marais salants, les étangs et les bassins aménagés servant à l'élevage piscicole ainsi que les baux d'alpage et d'estive sont incorporés dans le statut du fermage.

Par ailleurs, la réforme proposée permet une conversion automatique du métayage en fermage lorsque la demande en est faite par le preneur en place depuis au moins huit ans.

Enfin, le projet de loi améliore le régime de l'indemnité versée au preneur et simplifie la procédure d'établissement de l'état des lieux.

Les infléchissements que votre commission des lois vous propose concernent tant le contrôle des structures que l'extension du statut du fermage. Avant de procéder à leur examen, votre rapporteur pour avis tient à souligner une contradiction incluse dans le projet de loi.

L'article 20 précise que le droit de reprise ne peut s'exercer lorsque le preneur en place se trouve à moins de cinq ans de l'âge ouvrant droit au bénéfice d'une prestation de vieillesse. Cette mesure, qui aura pour effet de rendre inamovibles les exploitants âgés, va à l'encontre de la volonté de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, pourtant érigée en « ardente obligation » par les auteurs du texte.

Au-delà de ces réflexions générales, votre commission des lois vous proposera d'introduire des modifications, afin, d'une part, d'alléger le contrôle qui pèse sur les structures agricoles, d'autre part, de garantir le droit de propriété.

S'agissant du contrôle des structures, votre commission des lois, en accord avec la commission saisie au fond, vous demandera de rétablir dans une large mesure les dispositions issues de la loi du 4 juillet 1980.

Elle vous proposera notamment le maintien des garanties que doit nécessairement comporter la procédure d'examen des demandes d'autorisation.

En outre, votre commission des lois vous proposera de supprimer l'obligation faite à la mutuelle sociale agricole de communiquer, chaque année, son fichier. En raison du retard technologique des directions départementales de l'agriculture, qui ne disposent pas de moyens informatiques, l'obligation d'une communication annuelle apparaît comme inopérante. Il serait préférable que les renseignements soient donnés au coup par coup au représentant de chaque département.

Enfin, votre commission saisie pour avis vous proposera de supprimer les dispositions de l'article 9, qui comporte une atteinte au droit de propriété.

En effet, cet article, qui puise son inspiration dans le régime applicable aux terres incultes, semble permettre au tribunal paritaire des baux ruraux de désigner un preneur en cas d'exploitation irrégulière d'un fonds par son propriétaire. Cette procédure nous apparaît tout à la fois irréaliste et probablement contraire à la Constitution. On ne voit pas comment, par analogie, on pourrait désigner au propriétaire d'un appartement le locataire qui l'habitera s'il se libère brusquement. Comment un tribunal pourrait-il imposer un propriétaire ? Nous ne voyons pas comment cette procédure pourrait s'appliquer ; en tout cas, elle paraît tout à fait anticonstitutionnelle.

Votre commission a donc été animée par le souci de préserver le droit de propriété et la liberté d'entreprendre qui ont été consacrés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 janvier 1982. En conséquence, et afin de garantir tous les attributs du droit de propriété, votre commission des lois vous proposera de supprimer les dispositions qui limitent l'exercice du droit de reprise. Cette suppression devrait concerner l'article 21 bis, introduit par l'Assemblée nationale. Cet article prive de leur droit de reprise les propriétaires bénéficiant d'un avantage vieillesse supérieur à 4 160 fois le montant horaire du Smic, même dans le cas — voilà qui est grave, mais ce doit être une erreur ! — d'une reprise par un descendant majeur ou mineur émancipé. On ne comprend pas comment un propriétaire ayant une retraite ou étant en préretraite, mais disposant d'un revenu supérieur à 4 160 fois le montant horaire du Smic, ne pourrait pas donner congé pour reprendre une exploitation lui appartenant en faveur d'un descendant majeur ou d'un mineur émancipé. Mais je vous reparlerai de cela, monsieur le ministre, à l'occasion de la discussion des articles.

Par ailleurs, votre commission saisie pour avis tient à souligner le caractère contestable de l'article 21, qui interdit pendant neuf ans à un propriétaire d'exercer son droit de reprise lorsque le fonds a été acquis moyennant le versement d'une rente viagère sous forme de prestations de services personnels.

Pour empêcher que le droit de préemption de la S.A.F.E.R. ou du preneur en place ne soit tenu en échec par le caractère d'obligation personnelle de la rente viagère de services, le Gouvernement va interdire aux propriétaires âgés de finir leurs jours dans leur petit manoir ou dans leur petite ferme.

Il existe, en effet, une pratique particulière et courante dans des régions comme celles du Nord ou du Pas-de-Calais, pour les fermiers qui possèdent quelques hectares de terre et qui préfèrent être soignés chez eux : l'acheteur prend l'engagement de soigner, de nourrir et de loger le vendeur qui, au lieu de partir dans une maison de retraite, a la joie de rester dans sa ferme. Mais, si l'exploitant qui accepte de prendre en charge des vieillards est obligé d'attendre neuf ans avant de pouvoir cultiver, beaucoup de transactions tourneront court et bien des gens seront obligés d'abandonner leur petit patrimoine pour aller en maison de retraite. Cette formule permettait pourtant aux deux parties de s'accorder et surtout à beaucoup de fermiers de finir leurs jours chez eux.

Enfin, votre commission des lois vous proposera une exception au principe de la conversion automatique du métayage en fermage, afin de prendre en considération la spécificité des exploitations qui se livrent à des cultures pérennes, telles que la vigne. Dans certaines régions, paraît-il — le Beaujolais notamment — cette pratique est courante ; ce projet de loi apporterait bien des troubles dans les accords qui sont conclus depuis des générations entre propriétaires et vignerons.

En conclusion, votre rapporteur pour avis ne peut manquer de s'interroger sur les risques d'« effets pervers » que comporte le projet de loi, qui procède, comme d'aucuns ont pu le dire, d'une « vision passéiste » de l'agriculture.

Un excès de réglementation ne peut que contribuer à une « marginalisation » de l'agriculture au sein de notre économie dans un environnement européen caractérisé par une réduction des quotas laitiers.

En outre, si la stabilité du fermier constitue une nécessité économique et sociale, une surprotection du preneur pourrait détourner les capitaux, déjà dissuadés par le régime fiscal applicable aux G.F.A. et par l'impôt sur les grandes fortunes, de se porter sur des placements fonciers.

En effet, au cours des différentes auditions qui ont eu lieu avec le concours de la commission saisie au fond, nous avons entendu dire et répéter qu'il est actuellement très difficile de vendre des terres comme placement.

Les caisses de crédit agricole notamment dirigent les fonds des épargnants vers d'autres placements que la terre. Voilà quelques années encore, des membres de professions non agricoles se portaient acquéreurs de terres, parce qu'ils aimaient bien aller à la chasse ou pour d'autres motifs.

Les fonds provenaient d'épargnants qui devenaient propriétaires de terres afin de conclure un bail avec un fermier. Dans les régions de fermage comme celles du Nord de la France, certaines familles se succèdent de génération en génération, tant chez les propriétaires que chez les fermiers d'ailleurs.

Or, monsieur le ministre, les terres occupées sont invendables. Les S.A.F.E.R. ont des hectares de terres à négocier. Quant aux terres libres, elles connaissent la pratique des chapeaux, tout à fait contestable, j'en conviens, ou des reprises. Comment expliquer à un fermier que, après avoir payé une reprise de fumure et d'arrière-fumure voilà vingt ans, il ne peut prétendre aujourd'hui à rien à la fin de l'exploitation. C'est très difficile.

La propriété commerciale existe, mais la propriété culturale n'a jamais été créée. Les organismes agricoles ne souhaitent d'ailleurs pas qu'elle le soit.

Nous sommes dans une impasse. Nous ne trouvons plus d'épargnants qui dirigent leurs placements vers la terre, étant donné qu'elle ne rapporte rien. De plus, nous subissons les effets négatifs de la rétroactivité de certaines mesures. C'est extrêmement grave. En ce qui concerne les terres, les G.F.A., des avantages fiscaux ont été accordés, puis supprimés l'année suivante par la loi de finances. Il en fut de même pour les propriétaires d'appartements destinés à la location.

Il paraît qu'en France le principe de la rétroactivité, prévu par l'article 2 du code civil, n'est plus applicable qu'en matière pénale. C'est très dangereux. En effet, monsieur le ministre, si nous avons affaire à de simples citoyens, on parlerait d'escroquerie. On ne peut promettre une chose et tout d'un coup l'annuler.

Enfin, on détourne l'épargne et je me permets d'intervenir sur ce point. De par ma profession, je connais la mentalité des gens, je sais comment ils dirigent leur épargne et leurs économies.

En l'occurrence, il peut paraître paradoxal de décourager les capitaux privés alors que les capitaux publics ne peuvent prendre leur relais, car les S.E.F.A., que vous envisagez de créer, sont déjà mort-nées.

Nous lisons dans la presse agricole que les S.E.F.A. ne donneront pas satisfaction aux exploitants, car il faudrait que ces derniers puissent se porter acquéreurs de leurs terres dans un délai de quinze ans, ce qui est beaucoup trop court.

L'une des personnes entendues par la commission, très au fait du problème puisqu'il s'agit d'un membre éminent de la fédération des S.A.F.E.R., conseillait aux preneurs de garder leurs bailleurs en disant : « Le meilleur bailleur, c'est votre propriétaire actuel, efforcez-vous de le conserver. »

Pour cela, il ne faut pas tuer le bailleur par une augmentation rapide des droits de succession et des impôts sur le bâti et le non-bâti. Si l'on prend en considération les impôts sur les revenus des fermages sur les revenus professionnels, les droits de succession et d'autres impôts, plus personne, je le répète, ne se portera acquéreur de terres dans le but d'installer les jeunes, ce qui était pourtant l'objectif principal de votre projet de loi.

Alors, trouvons des propriétaires qui acceptent de consentir des baux à dix-huit ans et des baux de carrière, comme nous le disions tout à l'heure, bien qu'ils soient peu nombreux et installons des jeunes.

En définitive, ce projet de loi ne paraît pas correspondre tout à fait — je le dis au nom de la commission des lois qui a partagé mon sentiment — à l'objectif recherché et, en tout cas, au texte de son exposé des motifs. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Léchenault.

M. France Léchenault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention sera brève. Dans les exploitations agricoles, le foncier est un facteur de production limité et indispensable, coûteux mais non rentable, à la fois recherché et protégé.

En effet, les exploitants agricoles, que leurs exploitations soient petites, moyennes ou grandes, souhaitent souvent disposer de plus de terres.

Bien que le foncier ait perdu dans de nombreux secteurs son caractère de valeur refuge, il reste d'un prix élevé par rapport aux marges de production. Le revenu agricole ne permet pratiquement jamais de rémunérer à un taux simplement moyen le capital qu'il représente.

Enfin, à cause des successions et des droits, justes et normaux, qu'acquittent les héritiers, une exploitation agricole, hormis les cas peu nombreux d'héritier unique, est rachetée à chaque génération d'exploitants, ce qui entraîne forcément des charges financières souvent lourdes.

Actuellement, les jeunes agriculteurs veulent s'installer à un âge beaucoup moins avancé que celui de leurs parents qui, dans de nombreuses régions de notre hexagone, attendaient souvent jusqu'à quarante ans et au-delà pour devenir chefs d'exploitation. Aussi la terre est plus recherchée. Les difficultés pour en trouver se multiplient.

Membre de la S.A.F.E.R. Savoie-Bourgogne depuis sa création, en 1964, nous connaissons les difficultés très importantes qui se font jour lors des rétrocessions. Il est particulièrement regrettable, lorsque l'on a vécu la loi verte du 5 août 1960 et la loi d'orientation agricole du 8 août 1962, d'observer de telles difficultés.

On constate la nécessité et l'utilité de textes législatifs qui, propres à moraliser le marché foncier, soient aussi beaucoup plus efficaces pour les petits et moyens exploitants.

Il s'agit d'aider les jeunes à s'installer sur des exploitations de taille suffisante et le plus grand nombre possible d'exploitants à pratiquer une politique d'investissement foncier réfléchi, ainsi que les fermiers à décider une politique d'investissements d'exploitations dynamique et sûre, tout en maintenant la garantie et la liberté de propriété, maintien auquel les radicaux de gauche restent et demeureront très attachés.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, est satisfaisant dans son ensemble, puisqu'il permet le contrôle des structures foncières et leur maîtrise à partir des schémas directeurs départementaux des structures. Il donne aux preneurs la possibilité d'améliorer leurs capacités d'entreprendre et d'investir.

Mais il faut tenir compte des structures d'exploitations agricoles qui sont très différentes suivant les systèmes de production et les départements : le Lot n'est pas la Marne, la Saône-et-Loire ou les Hautes-Pyrénées ne sont pas l'Oise ou l'Eure-et-Loir.

Enfin, la question des reprises abusives est inscrite dans les préoccupations essentielles auxquelles répond votre projet de loi.

Dans la seconde partie, relative au statut du fermage, les articles 17 et 18 traitent, dans un sens très positif, des investissements : les partenaires se mettent d'accord. En fait, le Gouvernement propose au législateur de régulariser les accords passés entre les deux parties.

Pour ces raisons, le groupe des sénateurs radicaux de gauche votera ce projet et il n'acceptera pas de modifications qui le dénatureraient et l'entraîneraient vers des options de politique

foncière, rejetées par la plus grande partie des exploitants agricoles de notre pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

M. le président. Monsieur Léchenault, je me suis bien gardé de vous interrompre, mais vous avez parlé du groupe des radicaux de gauche, alors qu'il ne s'agit que de la formation des sénateurs radicaux de gauche rattachée administrativement au groupe de la gauche démocratique. (*Sourires.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela viendra ! (*Nouveaux sourires.*)

M. le président. Je tenais simplement à faire respecter le règlement.

M. France Léchenault. Monsieur le président, étant donné la connaissance que vous avez de notre règlement et de la Constitution, j'accepte volontiers votre remarque.

M. le président. La parole est à M. Tardy.

M. Fernand Tardy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui répond à une double exigence : améliorer à la fois le contrôle de la répartition des terres agricoles et le dispositif de protection des fermiers et des métayers.

Certes, le problème foncier n'est pas nouveau. Déjà, depuis une vingtaine d'années, les pouvoirs publics ont tenté de mettre en place une législation qui vise à promouvoir une exploitation de taille moyenne permettant l'utilisation optimale des moyens de production et à protéger cette exploitation.

L'ensemble des mesures qui a été instauré avait pour objectif ambitieux de participer au progrès économique de notre agriculture.

Etant donné l'évolution continue de la situation sociale, économique et démographique, cette orientation s'est peu à peu révélée une préoccupation de premier plan devenant dans beaucoup de départements l'objectif premier avant même l'agrandissement des structures, qui, pendant de nombreuses années, nous a été présenté comme étant la panacée susceptible de sortir l'agriculture française de ses difficultés.

Nous savons maintenant qu'il n'en est rien et qu'une politique des structures doit s'accompagner de nombreux autres facteurs importants : prix des produits, coûts des consommations intermédiaires, difficultés inhérentes aux zones difficiles, etc.

Il reste que les volets concernant les structures et l'assurance de la continuité pour le fermier sont d'une importance capitale.

Il s'impose donc de promouvoir une politique foncière nouvelle, qui doit assurer une meilleure répartition des terres autour des exploitations familiales que la crise démographique des années 1980 à 1990 menace.

Force est de constater que la moitié des exploitants agricoles en place aujourd'hui va prendre sa retraite dans les dix années qui viennent. Parmi eux, plus de 70 p. 100 n'ont pas de successeur et leurs exploitations risquent de disparaître. Il en résulterait une transformation du paysage du monde rural sur le plan physique, économique et social.

Le présent projet de loi tend à intégrer cette évolution, à proposer une politique volontariste qui favorisera l'installation des jeunes en développant une nouvelle politique foncière.

La loi d'orientation agricole de 1980 avait déjà tenté d'apporter une réponse.

Il faut cependant constater que, sur de nombreux points, elle était insuffisante : soit en raison de l'inadaptation de ses dispositions — la F.N.S.E.A. s'était elle-même déclarée, dès le lendemain de la publication de la loi d'orientation agricole de 1980, très consciente de certaines insuffisances de cette loi, s'agissant notamment du contrôle des structures — soit par la lourdeur du dispositif permettant la mise en place des schémas directeurs départementaux des structures.

Si donc chacun admet la nécessité d'adapter les dispositions de la loi de 1980, ce constat ne résulte pas d'analyses identiques. De plus, si les objectifs semblent les mêmes, installations des jeunes, contrôle des agrandissements, les solutions proposées recouvrent, nous le verrons, des intentions bien différentes.

La première des critiques que nous adressons à la législation de 1980 — c'est, sans aucun doute, la plus importante — est que, si elle était appliquée, il demeurerait extrêmement difficile aujourd'hui de faire obstacle à un cumul, que l'on prenne en considération la superficie déjà exploitée par le demandeur, sa profession ou la disparition consécutive d'une exploitation viable.

Ce projet de loi tend à améliorer le fonctionnement du mécanisme, d'une part en étendant le champ de contrôle, d'autre part en limitant, de manière plus stricte, les cas d'autorisation de droit.

Le législateur de 1980 n'avait pas établi de règles suffisamment rigoureuses en matière de contrôle des installations puisqu'il n'avait retenu comme référence que les surfaces dépassant une limite comprise entre deux et quatre fois la S.M.I.

En confirmant ces chiffres, la commission des affaires économiques du Sénat ne porte pas remède aux imperfections de la législation de 1980 mais, malgré des intentions contrairement affirmées, manifeste à nouveau sa volonté de privilégier à l'excès l'agrandissement des exploitations au détriment de l'installation des jeunes.

M. Roland du Luart. Ce n'est pas vrai !

M. Fernand Tardy. Pour nous, l'installation des jeunes doit effectivement constituer la priorité ; c'est pourquoi, et afin de faire entrer dans le cadre de la loi un plus grand nombre d'exploitations pour atteindre cet objectif, nous sommes partisans de fourchettes de variation permettant un contrôle plus large.

Dans le même esprit, en limitant les cas d'autorisation de droit, le projet de loi entend mettre un terme aux possibilités de fraude que la loi de 1980 rendait possibles en étendant trop largement les autorisations de droit.

Autre point critiquable de la loi de 1980 : la non-circulation des informations relatives aux mutations d'exploitation et, par conséquent, l'impossibilité de mettre un terme à des opérations irrégulières. Nous sommes donc tout à fait favorables à l'article 8 du projet qui instaure la communication au commissaire de la République des informations concernant les structures des exploitations détenues par la mutualité sociale agricole.

Enfin, nous demanderons le rétablissement de l'article 5 qui permet au préfet, en cas de difficultés, d'obtenir l'avis d'une commission cantonale ou intercantonale. A ce sujet, nous ne comprenons pas la réticence de la majorité du Sénat sur cette possibilité qui nous paraît primordiale.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Fernand Tardy. On nous dit : « Les commissions cantonales seront les embryons des offices fonciers. » En écartant les nombreux arguments contre les offices fonciers que la droite a ressassés — droit de propriété, choix difficiles du fait qu'ils se feraient localement — je voudrais préciser que les commissions cantonales existent déjà dans la plupart des départements, qu'elles fonctionnent parfaitement, qu'elles ont été créées à l'initiative de la profession et que je ne vois pas pourquoi les sénateurs ne constateraient pas, par leur vote, un état de fait qui donne satisfaction.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Marcel Daunay. C'est autre chose !

M. Fernand Tardy. Au surplus, je voudrais rappeler que l'article 5 n'impose pas la constitution de ces commissions cantonales ; il donne seulement la possibilité aux préfets de les constituer.

A l'article 6, et bien que la commission des affaires économiques se soit prononcée pour la fixation de la S.M.I. par les commissions départementales des structures, comme nous avons de bonnes raisons de penser que cette disposition ne sera pas retenue par l'Assemblée nationale, nous aimerions que, pour les zones de montagne, la fourchette retenue par la loi — une surface minimale qui ne peut être inférieure de 30 p. 100 ou supérieure de 50 p. 100 à la S.M.I. nationale — soit élargie

et que l'on retienne, dans les deux cas, le taux de 50 p. 100. Cela permettrait de multiplier les installations de pluri-actifs ou simplement de jeunes voulant vivre autrement à la campagne.

Je sais que nous sommes bien loin de l'agriculture hautement compétitive prônée par les organisations professionnelles et même par le ministère. Mais l'un n'empêche pas l'autre, et nous avons le souci de l'aménagement du territoire, qui a déjà fait ses preuves, quoi qu'on en dise, dans beaucoup de régions déshéritées.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais faire, au nom de mon groupe, sur le titre I^{er}.

Le titre II, qui traite du fermage et du métayage, nous paraît compléter heureusement tous les textes en vigueur. Quelques points de détail feront l'objet d'amendements de notre part.

A l'article 13, il nous semble inutile de mentionner les baux concernant les alpages et les estives, puisque ceux-ci constituent des ventes d'herbe et qu'ils sont mentionnés expressément à l'article 11.

De même demanderons-nous la suppression du dernier alinéa de l'article 16, et sa reprise dans un nouvel article.

Mes chers collègues, tel qu'il se présente, le projet de loi qui nous est soumis renforcera sans aucun doute la position des fermiers et des métayers ; il permettra l'installation de jeunes agriculteurs et un contrôle plus serré des cumuls. Encore faut-il qu'il ne soit pas détourné de son objectif et que des dispositions particulières introduites par le Sénat ne visent pas l'agrandissement des exploitations existantes plutôt que les installations de jeunes.

C'est cette dernière préoccupation qui est primordiale pour le groupe socialiste. Aussi attendrons-nous la fin des débats pour nous prononcer sur le texte amendé par le Sénat.

S'il n'y a pas d'arrière-pensée d'où qu'elle vienne et si les amendements ne le dénaturent pas, ce texte devrait être voté par la majorité des sénateurs.

Nous le souhaitons ardemment, tant nous sommes persuadés que le problème des structures et celui du statut du fermage constituent des volets essentiels, nécessaires à l'évolution de notre agriculture dans le sens, certes, d'une meilleure rentabilité, d'une meilleure occupation du terrain, de plus de stabilité dans les exploitations, mais aussi dans celui de l'aspect humain, qui veut que nous ayons un urgent besoin de jeunes pour assurer l'avenir et pour faire vivre des régions rurales qui se dépeuplent et qui manquent de dynamisme.

Puisse ce projet de loi concourir à une amélioration des possibilités de nos exploitations et apporter à nos exploitants plus de sécurité et plus d'assurance dans la difficile confrontation qu'ils mènent avec les agriculteurs de l'ensemble de l'Europe et du monde. (*Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et radicaux de gauche.*)

M. le président. La parole est à M. du Luart.

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est à partir de 1960 que les pouvoirs publics se sont attachés à promouvoir une agriculture moderne, fondée sur l'entreprise familiale à responsabilité personnelle, sous la forme de l'exploitation dite « à 2 U.T.H. », c'est-à-dire mise en valeur directement par deux unités de main-d'œuvre, l'objectif essentiel de cette politique étant d'assurer la parité économique entre les agriculteurs et les autres catégories socioprofessionnelles de la nation.

A cet effet, ont été mis en place divers instruments destinés à assurer une meilleure répartition de l'espace agricole.

Tout d'abord, l'indemnité viagère de départ allouée aux agriculteurs âgés a permis de libérer des superficies importantes.

Par ailleurs, des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural — les S.A.F.E.R. — ont acquis les terres mises en vente pour les rétrocéder aux agriculteurs en ayant le plus besoin.

Ensuite, la réglementation des cumuls a empêché la concentration excessive des terres au profit de quelques-uns.

Enfin, à partir de 1970, l'institution des baux à long terme et des groupements fonciers agricoles, assortie d'avantages fiscaux intéressants, a permis de décharger les exploitants du « poids du foncier » en allant dans le sens, tant du maintien des propriétaires traditionnels que de l'investissement de capitaux extérieurs à l'agriculture.

C'est dans cette conjoncture que s'inscrivait la loi du 4 juillet 1980 qui s'est attachée, notamment, à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs par une réforme de la législation successorale privilégiant le maintien de l'unité de l'exploitation familiale au profit de l'héritier qui reste à la terre ; par l'adjonction aux mécanismes existants d'un nouveau moyen de collecte de l'épargne sous la forme de sociétés civiles de placement immobilier détentrices de parts de groupements fonciers agricoles ; par l'adjonction au statut du fermage de la possibilité de baux de carrière pouvant être octroyés à prix libres là où les autorités locales y auraient consenti ; enfin, par la substitution au contrôle des cumuls d'un nouveau système étendu aux installations : le contrôle des structures lié à la publication, dans chaque département, d'un schéma directeur départemental des structures.

Le Gouvernement, après avoir envisagé, notamment sous la forme d'« offices fonciers », des bouleversements considérables de notre législation foncière, nous présente aujourd'hui ce projet de loi comme une simple adaptation des dispositions votées en 1980.

Après nous être demandé si les réformes prévues par ce texte sont utiles et opportunes, nous allons tenter de tracer les grandes lignes de ce qui pourrait être une politique foncière efficace et volontariste.

Près de quatre ans après sa promulgation, la loi du 4 juillet 1980 n'a jamais reçu application, du moins en ce qui concerne le contrôle des structures, faute de publication par le Gouvernement des textes réglementaires. A vrai dire, le décret relatif à la création et à la composition de la commission nationale des structures a été signé le 29 mars 1984.

Paradoxalement, le vote de nouvelles dispositions ne peut que retarder encore une fois l'entrée en vigueur de ce contrôle dans la mesure où d'autres décrets seront sans doute nécessaires. Il faudra aussi, dans la plupart des départements où des projets de schémas directeurs sont prêts, les modifier pour tenir compte de la nouvelle loi. Aussi est-il raisonnable de n'envisager une application effective de celle-ci qu'à partir de 1985.

Sans doute eût-il mieux valu que le Gouvernement, plutôt que de se perdre dans des projets de réforme des S.A.F.E.R. et de création d'offices fonciers, dont nul ne semble plus contester aujourd'hui le caractère chimérique, s'appliquât à la mise en œuvre d'un texte qui avait au moins l'immense mérite d'exister et d'être adapté à la situation particulière de l'époque à laquelle il a été conçu — l'année 1980 — et qui était caractérisé par l'existence d'un grand nombre de jeunes susceptibles de s'installer.

Toutefois, l'on doit se demander aujourd'hui si les années perdues peuvent se rattraper et s'il n'est pas trop tard. En effet, il résulte clairement des déclarations de M. Méhaignerie, alors ministre de l'agriculture, que le contrôle des structures tel qu'il était conçu en 1980 était surtout nécessaire pour les cinq années suivantes, une nouvelle législation devant être envisagée à l'horizon 1985 pour tenir compte, en particulier, des perspectives démographiques.

Celles-ci, si l'on se rapporte aux travaux du groupe « long terme agriculture » pour la préparation du 9^e Plan, laissent prévoir « une nette détente sur le marché des terres », avec la libération de quelque 12 millions d'hectares par les agriculteurs âgés cessant leur activité entre 1980 et 1990, alors que la poursuite des mouvements antérieurs n'aboutirait qu'à une utilisation de 8,2 millions d'hectares. Les demandes de terres, aussi bien pour l'installation que pour l'agrandissement, pourraient donc être maintenant plus aisément satisfaites.

Cela est la conséquence, à la fois du vieillissement de la population active agricole — il a été évoqué à plusieurs reprises — et de la réduction des naissances qui a commencé, rappelons-le, voilà exactement vingt ans, en 1964.

Dans son hypothèse la plus optimiste, une enquête menée récemment par le C.N.A.S.E.A. — le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles — ne prévoit, jusqu'en 1990, que 28 000 installations par an, dont 15 000 jeunes et 6 000 pluriactifs, et ce en admettant, mentionnent les auteurs de cette enquête, qu'« une demande répondra à l'offre des terres », ce dont je ne suis plus du tout convaincu.

Pour mémoire, je rappellerai que, de 1975 à 1978, on prévoyait 37 000 installations, soit 9 000 de plus que l'hypothèse la plus optimiste évoquée précédemment.

Donc, la situation est parfaitement claire : pour autant qu'il faille rectifier certaines imperfections de la loi de 1980 — ce qui, en soi, n'est pas évident, car comment savoir si une loi est bonne tant qu'elle n'a pas été appliquée ? — cette rectification devrait, logiquement, intervenir dans le sens d'un allègement du contrôle.

Or, c'est l'inverse qui nous est proposé, à tel point qu'on peut se demander en quoi, s'ils avaient vu le jour, les offices fonciers auraient pu se révéler être un carcan plus étroit que celui qui nous est proposé : le seuil du contrôle pourra, si l'on suit le Gouvernement, être abaissé dans tous les départements jusqu'à une fois la surface minimale d'installation, soit, dans l'hypothèse la plus basse, seize hectares ; c'est dire que dans la pratique aucune exploitation digne de ce nom n'échappera au contrôle.

Au surplus, comme si cela ne suffisait pas, est prévu un contrôle de plein droit pour tous les démembrements, même lorsque l'exploitant est d'accord, ce qui a d'ailleurs pour effet de changer la nature du contrôle. En effet, en cas de vente d'une parcelle par un propriétaire exploitant, c'est la vente elle-même qui opère le démembrement et sera donc soumise à autorisation. D'un contrôle des exploitations, on passe à un contrôle de la propriété, avec toutes les conséquences qui en résultent, ne serait-ce qu'en matière de crédit.

Ce n'est pas tout : les autorisations de plein droit sont réduites à tel point qu'elles n'auront plus guère l'occasion de s'exercer. En matière de succession familiale, notamment, toutes les exploitations qui excèdent quatre fois la surface minimale d'installation pourront se trouver démembrées, quels que soient les dommages économiques et sociaux en résultant lorsque le personnel, les bâtiments et les matériels sont adaptés à une superficie plus importante.

Enfin, et ce n'est pas le moins grave, la procédure est modifiée de telle sorte qu'il sera possible aux pouvoirs publics d'imposer un exploitant à un propriétaire, ce qui est non seulement contraire aux libertés publiques, en particulier au droit de propriété et à la liberté d'installation — nous demanderons sans doute au Conseil constitutionnel de le constater — mais surtout de bien mauvaise politique à l'heure où l'on prétend développer le fermage.

En effet, le point commun des dispositions quelque peu disparates relatives au fermage est d'être toutes, sans aucune exception, défavorables aux bailleurs, qu'il s'agisse du droit de reprise, rendu plus difficile, des prix des baux à long terme, dont toute liberté est bannie, ou du métayage, supprimé d'un trait de plume sans que l'on sache très bien par quoi le remplacer dans des régions de vignes ou d'autres cultures pérennes et dans des régions où l'on sait que le fermage est, de notoriété publique, parfaitement inadapté.

Est-ce ainsi que l'on entend inciter les propriétaires à louer leurs terres et, d'une façon générale, à investir, ou même à conserver celles qu'ils possèdent, malgré un revenu insignifiant et des charges croissantes ?

Est-ce vraiment le moment de les décourager, alors même que les S.A.F.E.R. ne parviennent plus à éponger le trop-plein d'un marché foncier en baisse continue ?

Après l'utilité du texte, examinons ce que pourrait être une politique foncière efficace. Si l'on veut résoudre le problème foncier, c'est sans doute dans une toute autre direction qu'il faudrait s'orienter.

D'abord, si l'on veut inciter à l'investissement dans le secteur foncier agricole, soit directement, soit par l'intermédiaire des groupements fonciers agricoles, ou même par la société d'épargne foncière agricole — S.E.F.A. — créée le 15 septembre dernier par le Gouvernement, il est nécessaire de maintenir et même d'accroître les avantages fiscaux dont étaient assorties les deux lois de 1970 sur les baux à long terme et les G.F.A., et que vient de réduire la dernière loi de finances.

En deuxième lecture du texte, en décembre dernier, il avait été possible de limiter l'atteinte portée aux avantages fiscaux dont profitaient les biens ruraux donnés à bail à long terme ; le résultat n'est pas satisfaisant pour autant et peut se caractériser par deux mots : incohérence et instabilité.

M. Geoffroy de Montalembert. Très bien !

M. Roland du Luart. L'incohérence réside à l'évidence dans ce que les solutions retenues vont à l'encontre des objectifs poursuivis par ailleurs par les pouvoirs publics en matière d'investissement dans le foncier agricole de capitaux extérieurs. Compte tenu de la faiblesse des revenus escomptés et de l'absence de réévaluation du capital en période de stagnation et même de baisse du prix des terres, on ne voit pas, en effet, ce qui, en l'absence d'avantages fiscaux, pourrait inciter les capitaux à s'investir dans des G. F. A. et, *a fortiori*, dans une société d'épargne foncière agricole dont l'actif est constitué de parts de G. F. A. J'aimerais, sur ce point, monsieur le ministre, connaître votre sentiment. En effet, si vous avez créé la S. E. F. A. l'automne dernier, sans doute aviez-vous comme objectif d'aboutir à quelque chose de très constructif.

Mais il y a plus grave encore que l'incohérence : c'est l'instabilité. En effet, par son principe même, l'investissement foncier est à long terme, comme les baux eux-mêmes.

Le propriétaire ou l'investisseur qui s'engage est donc fondé à le faire en fonction des conséquences d'une situation fiscale donnée sur toute la période considérée.

Il va de soi que toute modification de cette situation fiscale va avoir des conséquences d'autant plus fâcheuses qu'elle affecte une situation destinée à perdurer pendant de nombreuses années, cela dans des conditions telles que les intéressés ne pourront tenir leurs engagements.

Cela est totalement inéquitable. La conséquence la plus grave se situe dans l'avenir, dans la mesure où la crainte de nouvelles réductions des avantages fiscaux liés aux baux à long terme et à certaines parts de G. F. A. risque de dissuader davantage encore les intéressés que les obstacles déjà liés à leurs initiatives. Comment, à ce point du raisonnement, ne pas évoquer la réduction progressive, qui a d'ailleurs commencé avant votre Gouvernement, et, pour finir, la disparition des avantages fiscaux en matière de mutation à titre gratuit portant sur les logements neufs ?

La gestion d'un patrimoine ne saurait s'apparenter à un jeu de hasard ; il est temps que le Gouvernement, aussi bien que le législateur, comprenne que les praticiens du droit comme leurs clients ont besoin avant tout de certitudes.

Il importe, en outre, comme viennent de le faire nos voisins belges, de trouver des formes sociétaires associant porteurs de capitaux et entrepreneurs, ainsi que le commerce, l'artisanat et l'industrie y sont parvenus depuis des décennies.

Cela implique un effort d'information et même de formation de nos agriculteurs. Est-il nécessaire de rappeler les rendements de certaines agricultures européennes, comme celle des Pays-Bas, et de noter que, dans ce pays, plus de la moitié des agriculteurs ont un niveau équivalent au brevet de technicien supérieur ?

Ce n'est pas en multipliant les contraintes que l'on permettra à l'agriculture de s'adapter au monde de demain ; en effet, en agriculture comme dans toute autre activité de production, ce sont les impératifs économiques qui commandent : il n'y a pas d'agriculture « à deux vitesses ».

Ainsi, vous l'avez reconnu, monsieur le ministre, devant l'Assemblée nationale et vous l'avez rappelé tout à l'heure, il est inutile de chercher à installer des jeunes sur des exploitations non viables, au risque d'en faire demain des chômeurs ou des assistés.

A travers la diversité des si nombreuses régions agricoles françaises, auxquelles il faut faire confiance au lieu de s'attarder à des réglementations uniformes sur le plan national, c'est tout un effort de productivité qu'il faut encourager, celui d'une jeunesse riche d'espoir, non seulement pour la France elle-même, mais pour un tiers monde qui aura tant besoin de nos produits agricoles pour triompher un jour de la misère et de la faim.

Pour être compétitive face à nos partenaires de la Communauté et s'adapter à un marché structurellement excédentaire, l'agriculture française doit se donner les moyens d'obtenir une rentabilité optimale des moyens de production.

A une époque où la souplesse est la condition essentielle de la survie des entreprises, on restreint un peu plus le peu de liberté qui existait encore en agriculture.

Alors que la mécanisation permet de travailler davantage et plus rapidement, il n'est pas concevable économiquement de restreindre à l'excès la taille des exploitations et de les cantonner à un secteur géographique limité à trois kilomètres de rayon. Avant toute autre chose, il aurait mieux valu s'interroger sur l'utilité d'une politique des structures.

Le 24 avril dernier sur T.F. 1, vous avez déclaré, monsieur le ministre, je me permets de vous citer : « Dans un monde de libre entreprise — vous faisiez allusion à la Communauté économique européenne — en l'espèce le monde agricole, on vient de décider une interdiction générale de croissance ; c'est aussi simple que cela, et c'est dramatique ».

Mais alors, monsieur le ministre, autant je suis d'accord avec vos propos, autant je m'interroge sur votre projet de loi que nous allons examiner, car lui aussi, institue l'interdiction de croissance. C'est là le point fondamental de mon incompréhension. Ce texte ne paraît pas adapté à l'époque actuelle et, au lieu de contrebalancer les excès de la Communauté économique européenne, vous allez les aggraver.

Le groupe de l'U.R.E.I. n'aime pas la citique stérile. Ce projet de loi donne l'impression désagréable de vouloir le changement pour le changement. Il se double d'un resserrement des contrôles à une époque où il faudrait pratiquer l'inverse. Ne croyez-vous pas que les quotas laitiers constituent en eux-mêmes et malgré nous une politique des structures ?

Malgré une étude approfondie, nous n'avons pas découvert d'idée neuve : l'originalité qui aurait éveillé notre intérêt même si elle n'avait pas rencontré notre approbation.

Aussi ce projet malthusien doit-il, à notre avis, être considérablement remanié car sa vision idéologique correspond à l'agriculture d'avant-hier et ne prépare en aucune façon l'agriculture de demain.

Ne pas modifier un tel projet sous prétexte qu'il aurait pu être pire ne serait pas une attitude responsable. C'est dans cet esprit que nous soutiendrons un certain nombre d'amendements tout au cours de la discussion des articles. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif au contrôle des structures et au statut du fermage affiche comme intention première d'encourager l'installation de jeunes agriculteurs dans le cadre d'une exploitation de type familial. Il s'agit assurément d'une intention louable que nul ne saurait condamner au plan des principes dans la mesure où ce type d'exploitation a été à l'origine des succès les plus incontestables que nous avons enregistrés dans notre agriculture depuis plus de vingt ans.

Il reste que ce projet s'inscrit dans un contexte économique agricole dont nous dirons qu'il est pour le moins marqué par de sombres perspectives. Promouvoir une politique d'installation des jeunes en agriculture, cela suppose — vous en conviendrez je pense, monsieur le ministre — de s'assurer d'un certain nombre de préalables économiques et sociaux. Il faut, notamment, réunir des conditions propres à assurer à ceux qui projettent d'exploiter un sort comparable à celui d'autres catégories socioprofessionnelles, tant en ce qui concerne la rémunération et le niveau de vie, que les conditions de travail.

S'agissant des perspectives économiques générales de notre agriculture, j'avais attiré particulièrement votre attention sur l'inquiétude des agriculteurs qui assistaient à ce qui se préparait à Bruxelles.

En ce qui concerne la production laitière, elle a été qualifiée tour à tour par vous-même : « de solution douloureuse pour tout le monde », puis de « bon accord ». Il reste que cet accord constitue désormais un précédent redoutable qui condamne — vous l'avez souligné vous-même — l'essor de la productivité en agriculture. Ce faisant et pour vous citer complètement, vous avez souligné que les agriculteurs étaient attachés à la libre entreprise, et qu'à ce titre, en tant que producteurs, ils devraient comprendre qu'on ne peut produire indéfiniment des denrées que l'on ne peut écouler sur un marché. (*M. le ministre manifeste, par signe, que cela lui paraît évident.*) Personne ne saurait récuser sérieusement une telle analyse. Mais vous admettez alors à votre tour, je pense, que si les agriculteurs peuvent admettre et

comprendre ce langage, ils sont aussi conscients qu'il existe de singulières différences entre la moyenne des exploitations en France, leur productivité et ce qu'on appelle communément les « usines à lait » du Nord de l'Europe.

En conséquence, toute discussion sur une maîtrise, voire une diminution de la production au plan européen supposait à nos yeux au préalable que l'on traite sérieusement des importations de matières premières végétales, principales sources de déséquilibre.

Il n'en a pas été ainsi et nous le déplorons, car ce sont nos agriculteurs qui auront à en faire les frais. A cela vous objecterez qu'à partir de 1985 le revenu agricole devrait connaître une amélioration liée à l'amélioration de la situation des montants compensatoires monétaires, mais nous savons également que, durant toute cette période, l'agriculture de la République fédérale d'Allemagne bénéficiera d'avantages fiscaux qui lui permettront certainement d'améliorer sa compétitivité.

Il faut enfin souligner, car cela a été trop souvent occulté dans la présentation des faits, que l'accroissement des rendements en matière laitière était rendu indispensable du fait de la dégradation constante du rapport entre les prix payés à la livraison et les coûts de production. C'est donc bien en l'absence d'une évolution suffisante des prix permettant de faire face aux coûts de production que les rendements ont augmenté.

L'accord de Bruxelles, par l'introduction de quotas, remet brusquement en cause cette évolution. En l'absence d'une revalorisation significative des prix garantis, nous savons tous que cela se traduira nécessairement par une concentration brutale des structures.

Comment ne pas souligner, en outre, que la réduction de la production laitière aura des conséquences néfastes sur le marché de la viande bovine alors que les éleveurs sont déjà particulièrement troublés par la profonde dégradation du marché de gros bovins, qui met en évidence l'écart entre les prix de marché et les prix d'orientation ?

Ajoutons, pour clore ces quelques remarques sur le triste panorama de Bruxelles, le règlement sur le vin que l'on nous avait annoncé, voilà deux ans, avec une satisfaction non dissimulée et qui n'a apparemment pas produit les effets que l'on en attendait.

A l'automne dernier, monsieur le ministre, je vous avais fait part de nos craintes et de nos réserves sur tous ces points ; depuis lors, ces craintes se sont concrétisées en une triste réalité qui ne saurait faire oublier pour autant l'évolution tout aussi défavorable du budget de l'agriculture. Le Sénat s'est longuement exprimé sur ce sujet et je n'y reviendrai pas, mais une telle évolution, pour fâcheuse qu'elle soit, s'est trouvée sensiblement aggravée par les annulations de crédits qui sont intervenues à la suite du décret du 29 mars. Ce sont ainsi plus de 24 p. 100 des dépenses d'équipement de votre ministère, initialement votées par le Parlement, qui ont disparu !

C'est dans un tel contexte que vous nous proposez aujourd'hui une démarche que l'on pourrait qualifier de « pur juridisme » et sur l'opportunité de laquelle, au regard des difficultés économiques qui assaillent notre agriculture et dont je viens de rappeler l'essentiel, vous conviendrez peut-être que nous soyons en droit de nous interroger.

Notre étonnement est d'autant plus vif, monsieur le ministre, que, comme l'a rappelé excellemment notre rapporteur, la loi d'orientation agricole de 1980 comportait un important volet concernant les structures, qui n'a jamais été appliqué en matière de contrôles faute de texte réglementaire. Je crois savoir que la composition de la commission a été notifiée par décret très récemment.

Il nous semble donc quelque peu difficile de condamner une législation qui, sur ce point, n'a jamais été réellement appliquée. La structure des exploitations ne nous paraît pas avoir changé d'une façon aussi radicale qu'elle nécessite une telle refonte de la législation.

Certes, il ne faut pas méconnaître les évolutions économiques et démographiques qui interviennent, mais celles-ci nous paraissent devoir être considérées à plus long terme.

Il reste que le texte que vous nous soumettez aujourd'hui est bien modeste au regard des problèmes actuels de notre agriculture. Bien modeste aussi — mais, cette fois, nous nous en féli-

citons — par rapport aux grands projets de 1981, c'est-à-dire l'instauration d'offices fonciers départementaux et cantonaux. (*Sourires sur les travées socialistes.*)

On est donc en droit de se demander en quoi le renforcement du contrôle des structures favorisera effectivement l'installation des jeunes ; d'autant que, si le développement du fermage est une mesure qui peut se justifier, il conviendrait de l'assortir de mesures d'incitation, ce que précisément vous ne faites pas dans ce texte.

Les arguments, monsieur le ministre, que vous évoquiez s'agissant du lait, c'est-à-dire la compétitivité et surtout les débouchés du marché, doivent — vous en conviendrez — être également évoqués s'agissant du foncier. D'un tel point de vue, il paraît donc difficile, sinon injustifiable, de concevoir de restreindre autoritairement et à l'excès la taille des exploitations.

Nous savons tous, à l'heure actuelle, que, si de telles mesures étaient concevables il y a quelques années, dans une période d'expansion qui se caractérisait par une forte demande en terres, une telle conception, aujourd'hui, ne se justifie plus guère. A l'inverse, et encore que les situations varient sensiblement selon les régions, un grand nombre de terres ne trouvent pas preneur. Les rapporteurs ont été très clairs à cet égard.

Parallèlement — les indications fournies par notre rapporteur sur ce point sont particulièrement éclairantes — il ressort qu'un grand nombre d'exploitants sont aujourd'hui proches de l'âge de la retraite et que dans bien des régions le nombre des installations est en chute libre.

Avec ce texte, vous nous dites que vous allez faciliter les installations en régulant le phénomène des concentrations de terres. Je pense, pour ma part, qu'un tel phénomène n'est que la traduction aux plans économique et technologique d'une évolution à laquelle il est vain de s'opposer compte tenu des récentes décisions de Bruxelles et que par ailleurs l'évolution de la situation démographique ne justifie plus.

Si donc une adaptation de la loi de 1980 était nécessaire, ce serait à mon sens non pas vers un renforcement des structures, qu'aucune donnée économique ne justifie réellement aujourd'hui, mais bien plutôt, comme l'a d'ailleurs rappelé notre ami M. du Luart, vers un assouplissement, qui avait d'ailleurs été prévu par le ministre de l'époque à l'issue d'une période de cinq ans.

Encore une fois, nous disons « oui » à une politique d'installation des jeunes, mais il faut que celle-ci soit compatible avec un cadre économique problématique. Il ne suffit pas d'installer des jeunes ; il faut encore que ceux-ci puissent exercer sur des exploitations viables et, pour reprendre une expression que vous avez employée tout à l'heure, monsieur le ministre, sur de vraies exploitations.

M. le rapporteur a donné de nombreuses indications sur la baisse de la démographie. Il y a certes moins de candidats à l'installation, mais une chose est sûre : grâce à l'enseignement agricole, ceux qui demeurent sont beaucoup mieux formés et je doute personnellement qu'ils acceptent de s'installer sur des exploitations peu ou pas viables, dans un contexte économique incertain, spécialement du fait qu'elles sont exigües.

S'agissant du contrôle, ce texte a pour effet de supprimer en pratique les autorisations de droit. Le régime d'autorisation préalable devient la règle. Là encore, cela traduit une curieuse conception de l'installation. En effet, vous limitez les possibilités d'installation père-fils alors qu'il s'agit du cas de figure le plus courant.

Nous savons bien que ces dispositions de l'article 5 seront réintroduites à l'Assemblée nationale et nous nous interrogeons sur la qualité des avis qu'elles rendront. Commission *ad hoc* ou « permanente », il nous paraît beaucoup plus sage et efficace de prévoir une instance spéciale chargée de trancher en cas de conflit au sein de la commission départementale qui n'est pas remise en cause par votre projet de loi.

Que dire des contraintes qui s'appliqueront aux pluri-actifs : limitation de la S.M.I. et prise en compte des revenus extérieurs pour l'obtention d'une autorisation de droit ? Autant de choses qui relèvent du corporatisme, mais dont l'incidence économique sera *a fortiori* néfaste.

L'une des originalités de la loi d'orientation avait été de prévoir des possibilités pour les départements d'adapter la politique des structures aux spécificités locales au travers d'un schéma directeur départemental. Avec ce projet de loi, de telles possibilités sont considérablement réduites ; plus encore, il est fait

référence à des critères nationaux pour encadrer la S.M.I. alors que la logique économique et celle de la décentralisation exigent au contraire que les départements soient à même de déterminer librement les plafonds de S.M.I.

S'agissant du fermage, même si le prix des terres semble durablement orienté à la baisse, la propriété se révèle souvent inaccessible pour les jeunes agriculteurs ; je reconnais bien volontiers qu'il importe de développer le statut du fermage et que, par ailleurs, certaines dispositions permettront aux preneurs d'améliorer leurs possibilités d'entreprendre, d'investir et d'exploiter. Mais, si l'on veut promouvoir un système locatif de terres, il convient qu'un tel statut soit équilibré entre les bailleurs et les preneurs.

Que serait en effet une telle réforme, si le nombre des propriétaires acceptant de donner à bail diminuait considérablement ? Faute de mesures d'incitation et, à l'inverse, avec l'aggravation de la situation du bailleur en matière de fermage du fait de l'accroissement notable des contraintes et des contrôles, c'est un autre risque évident de votre projet de voir les bailleurs découragés.

L'exemple qui nous est fourni par la loi Quilliot est significatif sur ce plan. En ayant élaboré un texte par trop déséquilibré, on a découragé les propriétaires, provoquant un resserrement du marché générateur d'abus et de fraudes de toute nature...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le Sénat l'a votée !

M. Jean Boyer. ... qui s'exercent au détriment de ceux qui recherchent un logement !

Réprimer les cas de fraude en ce qui concerne les prises en pension d'animaux est légitime ; il faut toutefois prendre garde à ne pas bouleverser — cela a déjà été dit — certaines pratiques qui, au plan régional, répondent à des nécessités économiques.

Vouloir appliquer le fermage aux alpages me semble, en revanche, conduire à nier les caractéristiques de l'agriculture en zone de montagne ! Vous permettrez cette réflexion, monsieur le ministre, au sénateur de montagne que je suis. La loi du 3 janvier 1972 me semble sur ce point suffisante.

J'ajoute enfin que le métayage s'est révélé particulièrement adapté dans certaines régions, compte tenu de la spécificité des productions. L'idée de faciliter la conversion n'est pas nécessairement condamnable, mais le dispositif actuel, qui crée une transformation de droit, se révélera en pratique, là encore, beaucoup trop dissuasif.

Sur de nombreux points, le texte du Gouvernement a été rendu plus déséquilibré par les amendements de l'Assemblée nationale. C'est la raison pour laquelle nous avons dû amender beaucoup ce texte. C'est en fonction de l'accueil que vous réserverez aux propositions de notre rapporteur et aux nôtres que nous pourrions nous prononcer sur un texte de l'utilité duquel, à bien des égards, monsieur le ministre, nous doutons. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. François.

M. Philippe François. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif au contrôle des structures et au statut du fermage que nous examinons aujourd'hui nous est présenté comme un texte mineur ne constituant pas en soi une révolution. Il se veut au contraire un simple aménagement de la loi d'orientation agricole de 1980 et il s'inscrit, à première vue, plus dans la continuité que dans le changement.

Qu'en est-il, dans la réalité, de cette loi de 1980, qui avait suscité, à l'époque, rappelons-le, tant de critiques de la part de l'opposition ?

Eh bien ! son application est bloquée depuis trois ans. Comme l'a indiqué tout à l'heure notre rapporteur, certaines de ses dispositions fondamentales, notamment celles qui touchent au contrôle des structures des exploitations agricoles, n'ont, à ce jour encore, jamais été mises en œuvre. Il en est ainsi des schémas directeurs départementaux des structures agricoles, qui n'ont jamais fait l'objet d'arrêtés ministériels.

Le paradoxe de la situation, monsieur le ministre, est que le titre premier de votre projet de loi est entièrement consacré à réformer une législation dont nul ne peut préjuger son inadaptation, ses insuffisances ou ses éventuels excès puisqu'elle n'a jamais été appliquée. Le rapporteur de la commission de la production et des échanges à l'Assemblée nationale le reconnaît lui-même lorsqu'il déclare : « Le système instauré par la loi de 1980 n'ayant pas encore subi l'épreuve des faits, il est difficile d'en apprécier l'efficacité. »

Or, loin d'être une simple consolidation du régime des structures, votre projet de loi, monsieur le ministre, va beaucoup plus loin. Il n'apporte que des contraintes supplémentaires, alourdit les procédures et ne fait qu'augmenter le poids de la réglementation. Il est souvent inadapté aux perspectives d'évolution de la démographie et de l'économie rurales et, par conséquent, il modifie de manière irréaliste la loi d'orientation de 1980.

Vous n'êtes pourtant pas sans savoir que les conditions d'utilisation du foncier ont considérablement évolué en vingt ans. Les données de la question foncière se trouvent nécessairement modifiées par la diminution brutale qu'il faut prévoir, dans les dix prochaines années, du nombre des exploitants. Par conséquent, l'offre de terres est supérieure à la demande.

Il est même certains départements où le renouvellement des exploitations n'est plus assuré puisque les terres offertes à la location ou à la vente ne trouvent pas preneur.

Votre souci, monsieur le ministre, est l'installation des jeunes. Sachez que nous le partageons et reconnaissez avec nous que le problème de l'installation des jeunes n'est plus fondamentalement foncier, mais économique.

La dégradation constante du revenu agricole par rapport à celui d'autres catégories professionnelles, l'endettement considérable nécessaire à l'installation, la remise en cause de certains acquis de la politique agricole commune font déjà reculer certains candidats. Ce n'est pas en créant une législation tâtonne que cette tendance s'inversera.

Votre projet de loi ne répond pas aux préoccupations actuelles des jeunes et ne correspond pas aux réalités économiques d'aujourd'hui.

Je limiterai mon propos à quelques exemples. La surface minimum d'installation et, par voie de conséquence, les surfaces de référence pour l'application du contrôle des structures auront-elles une réelle signification économique ? En effet, si la S.M.I. est fixée dans un département à 22 hectares, est-il cohérent, d'un point de vue économique, de fixer la superficie de référence pour le contrôle des installations entre deux et trois fois la S.M.I., c'est-à-dire entre 44 et 66 hectares ?

Cette observation revêt un caractère d'actualité tout particulier dans le secteur de l'élevage, compte tenu des conséquences qu'auront sur la structure des exploitations agricoles les quotas laitiers.

S'agissant des cas où l'autorisation d'exploiter est de droit, est-il réaliste de limiter à quatre fois la S.M.I. le champ d'application de cette autorisation de droit pour la demande d'autorisation d'exploiter des biens appartenant à la famille ? Pourtant les transmissions de père à fils sont celles qui, d'un point de vue économique, offrent les meilleures garanties de réussite.

Est-il sérieux, enfin, que deux futurs époux, installés comme chefs d'exploitation et exploitant une surface supérieure à deux fois celle fixée pour contrôler les installations, ne puissent les regrouper sans en solliciter l'autorisation auprès de la commission des structures ?

Là où la souplesse serait nécessaire, vous restreignez les droits, vous étendez les contrôles et les sanctions. Sur ce dernier point, j'évoquerai une disposition qui me paraît, telle qu'elle a été votée par la majorité de l'Assemblée nationale, relever du Conseil constitutionnel : il s'agit de la possibilité, pour le tribunal des baux ruraux, d'imposer un fermier à un propriétaire qui n'aurait pu trouver un exploitant pour mettre en valeur son bien dans les conditions prévues par la loi. Cette disposition est ou bien totalement irréaliste et inapplicable, ou bien, si elle devait être appliquée, susceptible d'engendrer les querelles locales que l'on peut imaginer.

La seule disposition, monsieur le ministre, dont nous nous félicitons, est le retrait de l'article qui prévoyait la possibilité de créer des commissions cantonales consultatives pour traiter des cas difficiles, création que la commission compétente de l'Assemblée nationale avait cru devoir rendre obligatoire.

Il s'agissait là, sans doute, d'une tentative pour votre majorité de compenser la frustration qu'a causée à certains de ses membres l'abandon du projet de mettre en place des « offices fonciers ».

Sachez que notre majorité se montrera très vigilante pour éviter qu'une telle disposition ne soit réintroduite par un biais quelconque.

Pour conclure sur cette partie du projet de loi, il me semble, monsieur le ministre, que ce texte est excessif, n'apporte aucune solution au problème de l'installation des jeunes et tourne, de ce fait, le dos à l'avenir.

Quant aux dispositions qui concernent le statut du fermage, s'agissant des adaptations apportées aux relations entre les fermiers et les propriétaires pour la réalisation de travaux d'amélioration des terres et des conditions d'indemnisation de ces travaux, je constate que ces mesures sont en quelque sorte la transcription dans la loi de l'accord intervenu au sein de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, entre les représentants des bailleurs et ceux des preneurs.

Je voudrais évoquer, à propos du statut du fermage, le problème plus général de la rémunération des terres agricoles louées et aborder la question décisive du financement du foncier agricole, sur lesquels votre projet de loi, comme d'ailleurs la loi de finances pour 1984, sont muets.

Il est évident que si la location des terres agricoles continue à être si peu rémunératrice — actuellement de 2 à 3 p. 100 dans le meilleur des cas — si, de surcroît, comme on le constate depuis quelques années, la valeur moyenne du capital foncier agricole diminue, il n'y aura plus guère d'incitation pour un propriétaire à conserver son patrimoine foncier agricole et à le donner à bail.

De plus, il faut noter que la loi de finances pour 1984 a encore restreint les avantages fiscaux en matière de baux à long terme.

Aujourd'hui un constat s'impose : le placement dans la terre n'est plus rentable et les investisseurs privés s'en détournent. Mais, du fait de leur niveau d'endettement et de leur faible revenu, les exploitants se trouveront dans l'impossibilité d'acheter les terres qui seront mises en vente par leurs propriétaires.

La loi d'orientation agricole de 1980 avait essayé pourtant de rendre un peu plus attractive pour les propriétaires fonciers la location de leurs terres. Elle avait notamment prévu que des baux de très longue durée, appelés « baux de carrière », portant sur plus de vingt-cinq ans, pourraient voir leur prix fixé librement par accord entre le propriétaire et le preneur. Il s'agissait, par cette mesure, de favoriser d'une certaine façon la relance du fermage. En supprimant cette faculté, vous allez remettre en cause les baux de carrière dans les régions où la population agricole est faible et où le nombre de preneurs n'est pas élevé.

Si vous voulez favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, il convient de développer le fermage pour libérer ces jeunes du poids du foncier. Pour ce faire, vous conviendrez qu'il est aussi indispensable de favoriser les propriétaires, afin d'inciter ceux-ci à recourir à cette formule. L'existence d'un juste et nécessaire équilibre entre les droits des preneurs et des bailleurs nous semble être une priorité à la réussite des objectifs que vous vous êtes assignés.

Je crois, monsieur le ministre, qu'il est important d'intégrer cette donnée du problème du foncier lorsqu'on examine un tel projet de loi. Il est donc fondamental qu'une réflexion soit engagée sur les futures conditions de financement du foncier.

Voilà, monsieur le ministre, les quelques réflexions que suggère à beaucoup de sénateurs, agriculteurs comme moi-même, le projet de loi que vous nous soumettez. L'inquiétude que suscitent certains excès du contrôle des structures, le déséquilibre accru entre le droit d'exploiter et le droit de propriété conduisent le groupe du rassemblement pour la République et moi-même à proposer, avec la commission des affaires économiques et du Plan, de nombreuses modifications au projet de loi tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Minetti.

M. Louis Minetti. M. le ministre a placé lui-même ce débat dans le cadre plus général de la politique agricole.

Je suis d'accord avec cette démarche, car il n'est pas possible d'aborder la discussion du projet de loi relatif au contrôle des structures agricoles et au statut du fermage sans noter la publication récente du rapport de la commission des comptes de l'agriculture.

Vous y avez sans doute pensé, monsieur le ministre, et j'aimerais en tout cas connaître vos sentiments et les mesures que allez prendre puisque, selon cette commission des comptes, le revenu brut par exploitation agricole a baissé de 3,1 p. 100 en 1983. Naturellement, c'est un pourcentage moyen qui cache d'importantes disparités selon les régions, la nature des cultures et la dimension de l'exploitation. Il n'en demeure pas moins que ces chiffres sont aujourd'hui publics ; il faut en tenir compte, d'autant que cette baisse moyenne ne pourra que s'aggraver en 1984, à la suite des décisions prises à Bruxelles.

Bruxelles, en effet, n'est pas un mythe pour nos agriculteurs. Les décisions qui y sont prises influencent leur activité professionnelle, leur vie de tous les jours. Certes, je sais que les décisions de Bruxelles peuvent quelquefois être modifiées, l'expérience l'a montré : la Commission européenne est souvent obligée d'abandonner ou de réviser ses propositions. En dernier ressort, tout dépend de l'action menée par les intéressés eux-mêmes et des appuis qu'ils peuvent trouver à tous les niveaux, y compris et surtout auprès du Gouvernement français.

Par nos explications et nos luttes, nous avons contribué à dissiper les illusions et à faire la clarté sur les différentes politiques européennes. Les dégâts ont été ainsi limités et la défense de l'agriculture française et des agriculteurs mieux assurée. Néanmoins, il faut le dire, le Marché commun a mutilé une large partie de notre agriculture.

Progressivement, depuis quelques dizaines d'années, les garde-fous communautaires ont été ébranlés : brèches de plus en plus nombreuses dans la préférence communautaire, principe de l'unité de prix bafoué par l'instauration des montants compensatoires monétaires, solidarité financière mise à mal de façon très spectaculaire depuis quelques années, à la suite de l'entrée de la Grande-Bretagne.

Actuellement, je dirai que la dérogation est devenue la principale des règles communautaires, et le Marché commun une passoire en ce qui concerne ces règles.

Je ne crois pas qu'il soit correct d'invoquer de prétendus excédents. Je considère, pour l'essentiel, ces excédents comme un problème artificiel. Les excédents dont on parle ne sont pas français. Les pays qui les produisent le font en violation des principes même du Marché commun, de sa Constitution. Ces pays-là, si mes chiffres sont exacts, importent pour 45 millions de tonnes d'aliments pour détail ; pour les produire en France ou en Europe, il faudrait cultiver 8 millions d'hectares, soit plus de 25 p. 100 de la surface agricole utilisée dans notre pays. Nous avons donc là des réserves de production.

Je dois ajouter que ce Marché commun, dont je disais qu'il a mutilé une partie de notre agriculture, a affaibli la place qu'elle occupe au sein de la C. E. E., M. le rapporteur l'a lui-même affirmé tout à l'heure.

En effet, nous avons assisté, en France, à une baisse continue du pouvoir d'achat des exploitants familiaux, à une accélération de la concentration agraire, à un ralentissement inquiétant des investissements productifs, à une aggravation des inégalités entre exploitations, entre régions et entre secteurs de production, enfin, à une régression dans la C.E.E. d'autant plus spectaculaire que nous avons vu les productions animales progressivement transférées — si l'on peut dire — vers les pays du Nord.

Dans ces conditions, il ne me paraît pas étonnant que, d'après un récent sondage, 59 p. 100 des agriculteurs français estiment avoir souffert du Marché commun.

Lorsqu'ils étaient au Gouvernement, ces « messieurs » de l'ex-majorité ont tenu toute leur place dans l'application de cette politique. C'est à leur demande que les montants compensatoires ont été créés.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Parfaitement !

M. Louis Minetti. C'est M. Giscard d'Estaing qui a mis le doigt dans l'engrenage de l'allègement de la contribution britannique, et ce sont leurs amis à l'Assemblée européenne qui approuvent les quotas de production assortis de nouvelles taxes de coresponsabilité, qui refusent de frapper les usines à lait et qui, en même temps, réclament l'accélération des négociations sur l'élargissement.

Je ne puis donc laisser passer la déclaration récente de M. Chirac dans laquelle il disait : « L'agriculture a été traitée depuis trois ans avec une légèreté qui me paraît tout à fait condamnable. » M. Chirac a la mémoire courte ! Moi qui ne l'ai pas, je rappelle que le revenu agricole a baissé pendant sept années consécutives d'environ 30 p. 100.

Dans notre pays, les 50 p. 100 d'augmentation moyenne annoncés voilà quelques semaines sont, à mon sens, insuffisants. Il faudrait revenir à l'article 39 du Traité de Rome qui dispose : « Un niveau de vie équitable doit être assuré à la population agricole. »

D'autres moyens existent : riposter au chantage anglais en utilisant l'argent alloué à Mme Thatcher pour soutenir les prix agricoles ; récupérer quelques centaines de millions d'ECU dès cette année en respectant mieux la préférence communautaire. Si j'ai bien calculé, nous pourrions ainsi récupérer environ 550 millions d'ECU en 1984.

Enfin, je propose de prendre quelques mesures au plan national pouvant s'intégrer dans la discussion du présent projet de loi : mieux soutenir les cours, les nouveaux offices par produit devant jouer tout leur rôle, sans renoncer à obtenir de Bruxelles l'annulation des quotas et de la taxe de coresponsabilité ; exclure de leur application les petits et les moyens paysans et les jeunes installés depuis peu ; réduire les coûts de production et les charges ; obtenir — c'est l'objet du projet de loi dont nous débattons — des améliorations au plan foncier, essentiellement en démocratisant les S. A. F. E. R. et en leur attribuant, en propriété ou en location, différentes terres qu'elles pourraient rétrocéder aux exploitants familiaux ; obtenir évidemment les financements nécessaires ; avancer dans la parité sociale avec l'instauration du droit à la retraite à soixante ans et de mesures spécifiques en faveur de l'installation des jeunes. Nous faisons une proposition de contrat entre un jeune candidat exploitant et un exploitant qui désire se retirer. L'on pourrait sans doute aussi expérimenter une bourse d'installation regroupant les offres et les demandes au niveau départemental.

D'évidence, les questions foncières sont mêlées aux relations entre bailleurs et preneurs, de même qu'elles sont à la fois la résultante et le moteur de la politique agricole.

Le projet de loi apporte des réponses positives. J'ai bien noté qu'il contient d'importantes améliorations et qu'un certain nombre d'amendements présentés par des députés communistes ont été adoptés. Je regrette cependant que de nombreuses propositions qui émanaient de la profession elle-même n'aient pas été retenues.

Les amendements que je défendrai s'inspireront de quatre idées principales.

Premièrement, mobiliser les moyens financiers pour la société d'épargne foncière agricole, laquelle pourrait être l'instrument efficace de gestion de fonds qui proviendraient à la fois de versements de l'Etat et du produit des taxes qui frapperaient les plus-values réalisées lors du changement d'affectation des sols. Moi qui suis originaire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, j'y vois un bon moyen pour éviter que les sols agricoles ne soient utilisés à la construction de résidences secondaires ou principales destinées à des personnes aisées de la Communauté.

Au plan régional, un financement complémentaire pourrait provenir, d'une part, de la collecte d'épargne et, d'autre part, de différentes institutions bancaires régionales.

Deuxièmement, créer un instrument régional et démocratique d'intervention. Nous suggérons qu'il soit issu des S. A. F. E. R. renouvelées et modernisées.

Troisièmement, donner plus de cohérence et de capacité d'action aux commissions départementales chargées de l'aménagement foncier, d'une part, et du contrôle des structures, d'autre part. Elles pourraient s'appuyer sur l'avis des commissions cantonales constituées à l'initiative de tous les syndicats représentatifs locaux. Loin d'être un épouvantail, comme certains semblent le penser, ces commissions fonctionnent déjà un peu partout à travers la France.

Quatrièmement, enfin, le statut du fermage et les autres instruments juridiques, en particulier la fiscalité, doivent être modernisés et adaptés aux objectifs d'expansion que nous visons.

Telles sont les quelques propositions réalistes que je défendrai demain pour aboutir à un bon texte. Telles sont quelques-unes des questions auxquelles nous souhaitons entendre des réponses

de votre part, monsieur le ministre. Naturellement, nous ne nous prononcerons qu'au vu du texte final, s'il n'est pas trop défiguré. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes. — M. France Léchenault applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Machet.

M. Jacques Machet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant d'entamer la discussion du projet de loi relatif au contrôle des structures agricoles et au statut du fermage, projet pour lequel je tiens à souligner la qualité du rapport de M. Sordel et du travail de la commission des affaires économiques et du Plan, je souhaite noter l'absence de dispositions concernant le financement du foncier.

Ce texte veut être une défense des fermiers, ce qui est une louable intention. Mais, en ignorant la question fondamentale du financement du foncier, il risque d'entraîner dans l'avenir des ventes de propriétés, ainsi que cela a été dit par les orateurs qui m'ont précédé.

Il me faut, monsieur le ministre, réitérer les mises en garde faites à l'occasion de la discussion du budget de 1984 et réclamer de nouveau la révision de mesures prises à l'encontre des groupements fonciers agricoles et des biens ruraux donnés à bail à long terme.

Qui peut, de nos jours, conserver un capital dont la rémunération est parfois inférieure à 2 p. 100 et qui, de surcroît, est parfois imposé au titre de l'I. G. F., comme les rapporteurs l'ont souligné au cours de l'analyse qu'ils ont faite ?

Quel jeune agriculteur, non aidé par ses parents, peut, de nos jours, raisonnablement envisager d'embrasser une profession, alors qu'il lui faut, au préalable, acheter son outil de travail ?

La plupart des difficultés des agriculteurs viennent du financement du foncier. Votre projet ne prévoit rien pour améliorer ce financement.

Encourager l'épargne réalisée sous forme de prises de parts de G. F. A. mutuels, c'est, nous dit-on, défavoriser l'investissement productif. Mais a-t-on seulement considéré un fait simple ? Le G. F. A. mutuel peut soulager l'agriculture du financement du foncier et lui permettre d'orienter son action vers des investissements dont la balance des échanges montre suffisamment l'importance et la nécessité.

Permettez-moi d'évoquer le cas du département de la Marne, que je représente dans cette assemblée. La solution offerte par les G. F. A. mutuels présente plusieurs intérêts. A ce jour, 3 200 épargnants ont acquis près de 2 500 hectares pour les donner en location à 200 fermiers. Les possibles incitations fiscales et financières à ce type de placement, qui conservent un caractère personnel et national à l'épargne foncière, évitant ainsi sa banalisation et son assimilation aux autres placements financiers, vous ont déjà été exposées. Pour autant, elles ne furent pas retenues. Ont-elles été seulement entendues ?

Dans le même ordre d'idées, je pourrais évoquer ici la question déjà débattue de l'exonération des biens ruraux donnés à bail à long terme.

La question du financement du foncier n'est pas un serpent de mer mais bien un problème qui se pose, à moyen terme, de façon urgente et cruciale. Je tenais à en rappeler l'importance et la gravité.

Il nous faut évoquer un cas que la loi n'a pas pris en considération : celui du double actif ayant la capacité professionnelle. Doit-on conclure des dispositions du projet qu'il serait le seul à pouvoir s'installer sans examen préalable ?

Monsieur le ministre, si j'ai mis en exergue le problème du financement du foncier, c'est, comme je vous l'ai précisé, parce qu'il n'apparaît pas dans le projet de loi alors qu'il est pourtant essentiel pour l'avenir de notre agriculture.

Cependant, ce projet de loi comporte d'autres risques, notamment celui de paupériser la profession sous prétexte de vouloir à tout prix créer des emplois actuellement nécessaires après les nombreux échecs des restructurations dans l'industrie, et celui d'une atteinte réelle au droit de propriété. En effet, il ne faut pas perdre de vue que la structure socio-économique du monde agricole a évolué de façon considérable et que cette évolution se manifeste de manière très différente d'une région à une autre.

Si nous considérons la première partie de votre projet de loi, nous constatons que les réglementations en matière de structures agricoles enferment l'agriculteur dans un carcan et que les spécificités locales ne peuvent pas être prises en compte. Les articles concernant les S.M.I. sont certainement ceux qui comportent les effets les plus critiquables; le fait de limiter les S.M.I. dans un cadre juridique restreint s'avère inadapté, car cela ne correspond plus au besoin d'atteindre une superficie optimale et d'obtenir de la terre son rendement maximum, mais a seulement pour conséquence de renforcer le rôle de l'Etat.

De plus, monsieur le ministre, l'obligation pour les agriculteurs d'être inscrits à la M.S.A., qui jouera dans le cadre du projet de loi un rôle autre que celui qui lui avait été confié à l'origine, n'est pas sans danger pour les libertés individuelles. Pouvez-vous nous assurer que le fichier ainsi établi par la M.S.A. ne pourra pas être utilisé à d'autres fins que celles qui sont expressément prévues par la loi ?

Enfin, les dispositions de la seconde partie du projet de loi se rapportant au statut du fermage seraient bonnes si la formation nécessaire avait été donnée aux nouveaux fermiers, mais elles n'évitent pas l'appel à l'aide de l'Etat pour leur installation.

Ainsi, monsieur le ministre, ce projet de loi ne peut pas être une incitation pour les jeunes à s'installer, car il est beaucoup trop contraignant aussi bien pour les fermiers que pour les bailleurs qui voient la conversion du contrat d'un bail à métayage en bail à ferme s'établir de manière unilatérale. Or, cette rupture du contrat n'entraîne pas d'indemnité, ce qui est contraire aux principes du droit privé.

Toutes ces limites et ces insuffisances ont été clairement énoncées par notre commission.

Nous ne souhaitons pas que soit rigidifiée une réglementation déjà stricte, mais nous reconnaissons la nécessité d'établir certaines règles.

C'est la raison pour laquelle le groupe de l'union centriste votera ce projet de loi dûment amendé par notre commission des affaires économiques. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur celles de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Le Cozannet.

M. Yves Le Cozannet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en étudiant ce projet de loi relatif au contrôle des structures des exploitations et au statut du fermage, notre objectif à tous, je l'espère, doit être de créer les conditions de l'amélioration du niveau de vie des agriculteurs. L'existence d'un revenu correct, de conditions de vie meilleures peut devenir un moteur pour l'installation des jeunes.

Tel était aussi l'objectif des lois précédentes qui ont été évoquées par d'autres orateurs et dont la dernière n'a pas été entièrement appliquée.

Comme l'a dit excellemment le rapporteur, M. Sordel, le souci était, à cette époque, d'adapter le droit agraire à la situation de l'économie agricole et aux perspectives d'évolution souhaitable des structures des exploitations agricoles, de favoriser l'installation des jeunes en ménageant un choix effectif entre l'acquisition et la location, en encourageant la propriété sociétaire, en évitant aussi les cumuls excessifs sans entraver le nécessaire agrandissement des petites exploitations.

Mais, depuis 1980, bien des choses ont changé; elles se sont même précipitées: la Communauté économique européenne — monsieur le ministre, vous l'avez souligné vous-même — est devenue autosuffisante dans la plupart des domaines; les marchés extérieurs sont devenus fragiles; les revenus des consommateurs, pour leur part, sont stables ou en baisse. Cela a de grandes conséquences sur le milieu agricole et nous devons en tenir compte en étudiant ce projet de loi.

Vous avez dit, monsieur le ministre, que l'Etat ne peut pas prendre aujourd'hui la responsabilité d'aider des jeunes à s'engager dans la production agricole dans des conditions telles que l'on risque de les retrouver aux prises avec les pires difficultés d'ici à quelques années. Comment ne pas être d'accord avec vous, comme d'ailleurs lorsque vous souhaitez « une agriculture constituée d'un grand nombre d'entreprises individuelles, autonomes dans l'essentiel de leurs décisions économiques et des entreprises responsables » ?

Mais, en réalité, le meilleur moyen d'inciter les jeunes à s'installer en agriculture ne réside-t-il pas dans l'espoir d'y vivre décemment ?

Le développement des productions hors sol dans certaines régions, notamment en Bretagne, lorsque les conditions leur étaient favorables, y a puissamment contribué.

Aujourd'hui, la crise s'étendant à la plupart de ces secteurs risque de tout remettre en cause: l'aviculture, le porc, le lait, la viande bovine, rien ne semble devoir y échapper.

En même temps, le pouvoir d'achat des consommateurs a diminué, entraînant des conséquences à tous les niveaux — excédents de production, chutes des cours — et mettant ainsi toute la chaîne agro-alimentaire et agricole en difficulté.

Pour les mêmes raisons et à cause de la diminution rapide du nombre des actifs agricoles, la surface moyenne a augmenté très légèrement, on l'a dit ce soir.

Cependant, dans le même temps, les agriculteurs achètent moins de foncier, ce qui entraîne une chute du prix des terres et, par là même, un regain d'attrait pour le fermage.

Là encore, le bât blesse: les bailleurs qui, à un moment donné, se désintéressaient du foncier à cause de sa faible rentabilité et des charges dont on a précisé les origines tout à l'heure — entretien des bâtiments ou impôts — sont inquiets devant le renforcement de la loi sur les structures.

Vous avez dit, monsieur le ministre, qu'il fallait « adapter cet indispensable équilibre entre les intérêts du preneur et ceux du bailleur, qui a toujours été la clé de voûte du statut du fermage ». Si vous voulez qu'il en soit ainsi, il serait judicieux que vous acceptiez nombre des amendements de notre rapporteur.

En effet, personne, sans doute, ne souhaite que l'Etat devienne propriétaire du sol. Il a bien d'autres chats à fouetter! L'expérience des S.A.F.E.R. n'a d'ailleurs pas été toujours très concluante. De plus, les charges des preneurs en seraient bien souvent accrues.

Ce qui se passe actuellement sous nos yeux dans l'industrie devrait nous faire réfléchir et nous orienter vers des règles très souples et évolutives, adaptées aux petites régions.

La référence à une S.M.I. nationale me semble quelque peu aberrante. En effet, il ne faut pas niveler les entreprises et encore moins les hommes, qui ont les uns et les autres des capacités si différentes.

Le maintien des autorisations de droit aurait évité l'encombrement des commissions. La pluriactivité doit être étudiée avec soin étant donné son développement aux alentours des villes et dans les zones appauvries où il est parfois nécessaire de penser à la sauvegarde du territoire.

Bien d'autres aspects de ces dispositions, monsieur le ministre, nous apparaissent trop contraignants. En effet, il faut éviter de priver des personnes telles que les bailleurs de leurs droits par mesure préventive alors que nous souhaitons tous les voir contribuer au dynamisme de l'agriculture. Bien que nous souhaitions également, comme l'a dit mon prédécesseur à cette tribune, voir les G.F.A. et les S.E.F.A. se développer, il s'agit du même problème: il faut pouvoir attirer les capitaux, donc assurer une certaine rentabilité.

Evidemment, des excès se sont produits, mais ils n'ont pas été la règle générale, et M. le rapporteur de la commission des lois l'a bien dit tout à l'heure.

J'aurai encore plaisir à vous citer, monsieur le ministre, pour terminer mon propos. Vous disiez: « Mais il nous faut aussi éviter les écueils que comporte inévitablement tout effort de maîtrise collective d'une évolution, écueils qui s'appellent bureaucratie et corporatisme. »

Soyez persuadés que les agriculteurs les craignent comme vous. Je souhaite donc qu'il y ait et l'esprit et la lettre. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Monsieur le ministre, souhaitez-vous prendre la parole maintenant pour répondre aux orateurs ?

M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture. Monsieur le président, il me semble préférable que j'intervienne demain matin.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 5 —

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant statut du territoire de la Polynésie française.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 313, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses autres substances.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 315, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, définissant la location-accession à la propriété immobilière.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 316, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la révision du prix des contrats de construction d'une maison individuelle et de vente d'immeuble à construire.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 317, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan. (*Assentiment.*)

6 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. André Bohl, Roger Poudonson, Jean Francon, André Rabineau, Jean-Marie Bouloux, Raymond Poirier et les membres du groupe de l'union centriste et rattachés administrativement, une proposition de loi tendant à augmenter les droits à pension des mineurs anciens combattants et victimes de guerre.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 314, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 7 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 15 mai 1984.

A neuf heures trente :

1. — Suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au contrôle des structures agricoles et au statut du fermage. [N°s 249, 283 (1983-1984). — M. Michel Sordel, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan ; et n° 295 (1983-1984), avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. — M. Henri Collette, rapporteur.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

A seize heures et le soir :

2. — Suite de l'ordre du jour du matin.

3. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant, à compter du mois d'avril 1985, le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers instituée par la loi n° 82-669 du 3 août 1982 portant création du fonds spécial de grands travaux. [N°s 276 et 304, (1983-1984), M. Josy Moinet, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.]

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 15 mai 1984, à zéro heure vingt-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOIS.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT
(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

Primes et augmentations des fonctionnaires en 1983 et 1984.

501. — 14 mai 1984. — **M. Bernard Charles Hugo** expose à **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (fonction publique et réformes administratives)** que des divergences d'interprétation sont apparues quant aux modalités d'application des accords salariaux de la fonction publique passés en 1982 pour l'année 1983. Il lui demande de bien vouloir lui préciser les primes et augmentations dont ont bénéficié les fonctionnaires en 1983 et celles prévues pour 1984.

Nombre de travailleurs turcs installés en France.

502. — 14 mai 1984. — **M. Bernard Charles Hugo** expose à **M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation** que depuis quelque temps, les autorités ouest-allemandes suivent une politique consistant à inciter les travailleurs immigrés, en particulier turcs, à quitter le territoire de la R.F.A. moyennant indemnité ou compensation financière. Selon certaines informations, nombre de ces travailleurs turcs auraient franchi le Rhin pour s'installer en France. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer le nombre de travailleurs turcs installés dans notre pays depuis janvier 1982.

Relance du secteur de l'ameublement.

503. — 14 mai 1984. — **M. Christian Poncelet** expose à **M. le ministre de l'industrie et de la recherche** que le secteur de l'ameublement est particulièrement atteint par les difficultés conjoncturelles qui le frappent plus durement que tout autre. Aucun autre secteur, parmi ceux produisant des biens de consommation, n'est en effet aussi profondément affecté par une baisse de la demande qui s'accroît dangereusement puisque, si l'on se réfère aux informations publiées par la Banque de France, la comparaison entre le recul constaté d'une année sur l'autre, d'une part pour la consommation

de la moyenne des biens, et d'autre part pour celle des articles d'ameublement, donne respectivement les chiffres de moins 2,8 p. 100 et de moins 10,7 p. 100 pour l'ensemble de l'année 1983. Aussi, lui demande-t-il de bien vouloir indiquer quelles dispositions il entend prendre pour assurer la réanimation, voire la survie, d'un secteur d'activité essentiel à notre économie.

Financement des institutions de lutte contre l'alcoolisme.

504. — 14 mai 1984. — **M. Louis Perrein** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** qu'en vertu de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, l'alcoolisme devient un domaine de la compétence exclusive de l'Etat et que par circulaire du 15 novembre 1983, il établissait le cadre dans lequel devaient être évaluées et programmées, département par département, les dépenses relatives à la lutte contre l'alcoolisme. Cette circulaire prévoyait notamment, compte-tenu de la gravité du problème en France, des pourcentages d'augmentation légèrement supérieurs à ceux recommandés pour l'ensemble des dépenses de l'Etat, soit 6,18 p. 100 pour les dépenses du personnel et 5,1 p. 100 pour toutes les autres dépenses. D'autre part, la circulaire indiquait clairement que tout serait mis en œuvre pour maintenir l'ensemble des activités existant en 1983 et prévoyait la possibilité d'actions nouvelles pour 1984.

Au 1^{er} mai 1984, les départements ne sont pas encore en mesure de savoir de quelles sommes ils peuvent disposer au titre de l'exercice en cours ainsi que les modalités qui présideront à leur mandatement ; ce qui crée, pour un certain nombre d'institutions de lutte contre l'alcoolisme, de dramatiques ruptures de trésorerie, entraîne un accroissement considérable des agios bancaires et met, à double titre, en péril un certain nombre d'emplois indispensables à la suite et au traitement des malades alcooliques. Dans ces conditions, il lui demande de lui faire savoir : 1° Quel est le montant de la dotation budgétaire globale consacrée par le secrétaire d'Etat à la santé à la lutte contre l'alcoolisme pour 1984 ; 2° Plus spécifiquement, quelle est la dotation allouée au comité départemental de défense contre l'alcoolisme du Val-d'Oise ; 3° Quand ces sommes seront-elles disponibles dans les départements pour pouvoir assurer, sans rupture de trésorerie, le financement des institutions de lutte contre l'alcoolisme.