

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1982.

PROPOSITION DE LOI

tendant à permettre l'adhésion des collectivités territoriales et des établissements publics à des coopératives d'utilisation de matériel agricole.

PRÉSENTÉE

Par M. Paul JARGOT, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard-Michel HUGO, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, René MARTIN, Mme Monique MIDY, MM. Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON et Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Agriculture. — *Collectivités locales - Coopératives agricoles - Coopératives d'utilisation du matériel agricole (C.U.M.A.) - Drainage et irrigation - Etablissements publics - Syndicats professionnels - Voirie - Code des marchés publics - Code rural.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'agriculture constitue un secteur de l'économie nationale.

Elle conforte l'indépendance du pays en assurant sa sécurité alimentaire. Elle participe à l'équilibre de la balance commerciale en dégagant un solde excédentaire important. Elle recèle un potentiel d'emplois et de productivité non négligeable. Enfin, elle peut jouer un rôle positif dans le combat contre la faim dans le monde et la malnutrition.

Pour toute ces raisons, le groupe des sénateurs communistes veut une agriculture en expansion.

La présente proposition de loi a pour objet un des éléments concourant à cette expansion : la maîtrise de l'eau.

En effet, la satisfaction des besoins en eau ou la maîtrise des excédents revêtent une grande importance pour l'agriculture, ainsi que l'a montré le Conseil économique et social dans son avis adopté les 8 et 9 mai 1979 et intitulé : « L'eau et les besoins de l'agriculture ».

I. — QUELQUES EFFETS SUR L'AGRICULTURE

Parmi les effets que l'on peut attendre sur l'agriculture, nous n'en évoquerons que trois :

a) L'amélioration de la productivité et un meilleur usage du potentiel agricole.

Deux aspects peuvent être distingués.

L'irrigation et le drainage permettent d'augmenter la production et d'en améliorer la qualité. La régularité est également accrue ainsi que l'amplitude de la saison de production, ce qui permet de mieux répondre à la demande. En général, les coûts à l'unité produite sont inférieurs, accroissant d'autant la compétitivité des productions nationales, tout en représentant un facteur appréciable de sécurité des revenus pour les agriculteurs.

De nouvelles productions peuvent être développées limitant les besoins d'importation de produits identiques ou substituables.

En assurant une plus grande régularité de production, la maîtrise de l'eau incite les agriculteurs à utiliser à plein des graines ou des plantes sélectionnées et des fumures optimales.

Toutes les conditions de rendement, de qualité et de rentabilité sont renforcées. L'irrigation et le drainage, c'est aussi rendre à la culture des terres soustraites à la production agricole, soit parce que trop sèches elles ne peuvent porter qu'une maigre végétation, soit parce que envahies en partie par les eaux elles ne sont accessibles que difficilement et presque jamais par le matériel moderne d'exploitation.

Le drainage a fait la preuve de son efficacité. Dans l'Ouest, les rendements de blé ou orge se sont accrus de dix à quinze quintaux à l'hectare. Pour sa part, l'irrigation permet de multiplier le produit brut par hectare de deux à trois fois.

La maîtrise de l'eau concourt bien directement à l'amélioration des conditions de production et par conséquent à l'efficacité du potentiel agricole qui assure ainsi une production mieux adaptée aux besoins et plus rémunératrice pour les producteurs.

Cette maîtrise de l'eau induit des emplois de manière significative.

b) Développement de l'emploi.

Alors que le Gouvernement et la majorité de gauche qui le soutient sont engagés dans la bataille pour l'emploi, les perspectives ouvertes par le développement de la maîtrise de l'eau en agriculture ne sont pas à négliger.

En effet, le rapport du Conseil économique et social déjà cité montre, sur la base d'études diverses, l'importance de l'emploi induit par les activités agricoles.

Il cite, par exemple, une étude réalisée sur le Lot-et-Garonne en 1968. Il en ressort que, pour 42.912 emplois agricoles, plus de 20.000 emplois, dans les autres secteurs, étaient le résultat de l'activité de l'agriculture.

Ramenée aux exploitations irriguées, cette étude montre que, en tenant compte des emplois d'amont, à chaque emploi agricole correspond un emploi non agricole.

L'irrigation tend bien à développer et à régulariser l'emploi en milieu rural. Elle stabilise donc la population et favorise sa répartition géographique. Ce n'est cependant pas la seule conséquence sur le milieu rural.

c) L'impact sur l'aménagement rural.

Les travaux de drainage et d'irrigation ont un impact certain sur l'aménagement rural.

Les aménagements peuvent correspondre à plusieurs usages. Qu'il s'agisse des rivières, des canaux, des plans d'eau, ils peuvent être utilisés tant par les ruraux — pêche et autres loisirs — que par les citadins.

L'assèchement a aussi des conséquences heureuses sur l'environnement, ainsi que sur la maîtrise des crues.

Les aménagements hydrauliques peuvent aussi offrir l'eau nécessaire à la consommation des habitants ou aux industries.

Ce sont donc de nombreuses associations : pêcheurs, chasseurs, clubs sportifs, campeurs, gîtes ruraux, etc., qui sont directement concernés par les travaux d'hydraulique.

Il est, par conséquent, impossible à une commune rurale ou à un syndicat d'envisager ces travaux sous le seul aspect de la production agricole.

Le rapport déjà cité montre également l'efficacité des investissements publics en hydro-agriculture.

En dépit de ces avantages unanimement reconnus, l'hydraulique agricole est restée longtemps sous-estimée en France.

II. — UN BILAN PRÉOCCUPANT

a) Le retard.

L'équipement en matière d'hydraulique agricole marque un retard important par rapport aux partenaires actuels de la France dans la C.E.E. ou aux candidats à l'entrée dans cette Communauté.

Le rapport du Conseil économique et social précise à ce propos : « Dans la concurrence entre producteurs de la C.E.E., le facteur « maîtrise de l'eau » est d'importance, surtout dans certaines productions. Des différences d'équipements entre pays peuvent amener des distorsions de conditions de production d'une assez grande amplitude. »

La France, avec 4,3 % de sa surface agricole irriguée, est loin derrière l'Italie (29 %), la Grèce (20,7 %) le Portugal (10,5 %) et même la République fédérale d'Allemagne (7,3 %).

Pour l'assainissement-drainage, notre pays occupe, avec 10 %, le dernier rang des principaux pays européens.

Les Pays-Bas ont plus de 65 % de leur surface agricole équipée, près de 61 % en Grande-Bretagne, 37 % en R.F.A., 24,2 % en Italie, 22,5 % en Belgique et 14,6 % en Grèce.

b) Les besoins.

L'avis du Conseil économique et social déjà cité estimait nécessaire un plan d'hydraulique agricole sur vingt ans pour porter :

— les surfaces irriguées de un à trois millions d'hectares ;

— les superficies drainées de deux à cinq millions d'hectares, ce qui suppose un programme annuel permettant :

1° d'irriguer 100.000 hectares (trois fois la cadence de 1979) ;

2° de drainer 165.000 hectares (deux à trois fois la cadence de 1979) ;

3° de créer des barrages pour stocker 150 millions de mètres cubes d'eau (six fois la cadence de l'époque) ;

4° d'aménager 3.700 kilomètres de rivières en tant qu'émissaires du drainage agricole (deux fois la cadence de 1979).

Pour atteindre ces objectifs, les crédits d'Etat devraient passer de 300 millions de francs à un milliard.

Au regard de ces objectifs, les réalisations sont modestes.

En 1980, les équipements d'irrigation et d'assainissement par drainage, bénéficiant de l'aide publique, ont concerné 63.300 hectares contre — il est vrai — 27.700 en 1977. Environ 60.000 hectares ont bénéficié de ces travaux en 1981. Le Gouvernement a montré l'intérêt qu'il porte à la maîtrise de l'eau en accordant 105 millions supplémentaires à ces actions lors de la conférence annuelle de fin 1981. Les aménagements n'ayant pas donné lieu à aide publique représentent des investissements du même ordre de grandeur.

Malgré ces efforts, le rythme est cependant inférieur à celui jugé nécessaire à l'époque. Il est donc urgent d'apporter des solutions nouvelles permettant la mobilisation de tous les moyens disponibles et particulièrement ceux des C.U.M.A. de drainage.

c) Les moyens des coopératives d'utilisation de matériel agricole (C.U.M.A.).

En 1980, sur un peu plus de 100.000 hectares ayant fait l'objet de travaux, les entreprises privées en ont, à elles seules, réalisé environ 85.000.

La part de la C.U.M.A. reste donc faible malgré des avantages que le Conseil économique et social a soulignés, et notamment le coût inférieur. Le drainage collectif réalisé par une C.U.M.A. est estimé à 3.680 F l'hectare (en 1978) contre 5.000 F s'il s'agit d'une entreprise privée.

Le recours aux C.U.M.A. recèle bien d'autres avantages liés à la participation active et responsable des agriculteurs.

Pourtant les C.U.M.A. se heurtent à des obstacles qui tiennent à leur nature juridique et à la définition du caractère agricole des travaux.

Les travaux d'hydraulique ayant un impact sur l'aménagement rural, certains peuvent ne pas avoir pour objet exclusif la production agricole alors qu'ils doivent être nécessairement exécutés sur l'ensemble du versant pour obtenir un résultat cohérent.

A la nature des travaux s'ajoute la classification des matériels.

Pour la Fédération nationale des C.U.M.A. la définition du matériel agricole est à saisir au travers de la finalité des travaux qu'effectue ce matériel.

Une machine à drainer travaillant sur un tracé d'autoroute ou un terrain de sport est un matériel de travaux publics alors que le même matériel utilisé sur des terrains agricoles est, par usage, agricole.

Un changement de nature semblable peut être observé pour de nombreux types de matériels : tracteurs, pulvérisateurs, etc.

Pour lever ces ambiguïtés, il faut permettre aux C.U.M.A. d'exercer pleinement leur mission d'aménagement rural et d'amélioration foncière. C'est pourquoi il est proposé d'ajouter cette mission à l'ordonnance n° 67-813 du 26 septembre 1967 modifiée par la loi du 27 juin 1972. Cette disposition impliquera la modification de l'article R. 521-1 du Code rural (décret n° 81-277 du 18 mars 1981).

La nature juridique de la C.U.M.A. comporte aussi ses exigences.

Saisi en juin 1980 d'un différend relatif aux travaux de drainage, le Conseil d'Etat avait admis, dans un avis, le caractère agricole de ces travaux, mais contesté que des associations publiques aient des intérêts agricoles.

En conséquence, il concluait au rejet de la possibilité d'adhésion des associations syndicales autorisées et associations foncières aux C.U.M.A. et préconisait l'élargissement du champ de dérogation à l'exclusivisme (modification de l'article 6 de l'ordonnance du 26 septembre 1967).

L'ensemble du mouvement C.U.M.A. a rejeté vivement cette proposition et défendu le maintien du rapport fondamental qui fonde la coopération : l'adhésion.

Les difficultés engendrées par ces restrictions obtenues sous la pression des entrepreneurs privés n'ont fait que croître. Elles résultent essentiellement des disparités exorbitantes concernant le financement des travaux de drainage selon qu'ils sont engagés à titre individuel ou sous couvert d'une association de propriétaires fonciers.

Depuis quelques années et plus encore depuis 1980, les pouvoirs publics encouragent au développement des travaux d'hydraulique et de drainage agricole par des moyens budgétaires croissants.

Dans la pratique, les crédits publics continuent de passer de manière quasi exclusive par les associations syndicales autorisées et associations foncières, attirant la majorité des travaux de drainage vers ces associations, placées sous tutelle des directions départementales de l'agriculture ou des sociétés d'aménagement régional. Sauf quelques exceptions, ces administrations se sont opposées à la conclusion de relations normales entre associations syndicales autorisées et associations foncières. L'action a été également menée par un syndicat d'entreprise de drainage sous forme de contentieux contre des C.U.M.A. dans le Jura et en Loire-Atlantique.

Ces oppositions s'appuient sur le Code des marchés publics.

Il est pour le moins curieux qu'un texte dont l'objet est d'assurer aux maîtres d'ouvrage l'obtention des meilleures conditions de prix et de service soit opposé à ceux-là mêmes, les C.U.M.A., qui concourent à remplir ces conditions et à favoriser la prise en charge, par les agriculteurs groupés en associations, des travaux qui les concernent.

En effet, les travaux de drainage des associations, qualifiés de « travaux publics », sont en fait des travaux appliqués à des parcelles agricoles, et dont les effets ont pour objet d'améliorer les conditions de la production. Il s'agit de travaux agricoles, dans l'intérêt immédiat des agriculteurs et dans l'intérêt indirect de la collectivité.

Les marchés des associations, qualifiés de « marchés de travaux publics », sont en réalité des « marchés publics de travaux agricoles » et il serait surprenant que l'on en laisse le monopole à quelques entreprises de grandes dimensions bénéficiant de toutes les sollicitudes de l'ancien Gouvernement.

Une C.U.M.A. doit pouvoir réaliser les travaux des associations dès lors que cela correspond aux souhaits des membres de ces collectivités. Il n'est pas question pour les C.U.M.A. d'aller se comporter comme des entreprises privées.

Mais il faut que les associations et leurs membres puissent exercer librement le choix coopératif.

C'est pourquoi l'ensemble du mouvement C.U.M.A. s'est toujours battu pour que soit reconnu le droit à une association ou une collectivité publique d'adhérer à une C.U.M.A. pour la réalisation de ses travaux, dès lors que ceux-ci entrent dans l'objet de la coopérative.

Ces oppositions se fondent sur deux textes : l'article L. 522-1 du Code rural et le Code des marchés publics.

Depuis plusieurs années, la Fédération nationale des C.U.M.A. demande aux pouvoirs publics de prendre les dispositions nécessaires.

Jusqu'à présent, aucune solution n'a été apportée à ce problème.

Dans la préparation du budget pour 1983, le Premier ministre rappelle que les mesures concernant l'emploi sont parmi les objectifs majeurs du Gouvernement et doivent, en conséquence, être privilégiées.

Le groupe communiste, considérant que les travaux d'hydraulique correspondent à cet impératif, propose de permettre aux C.U.M.A. de donner leur pleine efficacité en leur reconnaissant la vocation d'aménageurs, et en permettant aux collectivités territoriales et établissements publics d'adhérer à ces C.U.M.A. si elles l'estiment nécessaire.

PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION

L'article premier reconnaît aux C.U.M.A. la vocation à réaliser des travaux d'aménagement rural et d'amélioration foncière.

L'article 2 reconnaît la possibilité d'adhésion aux propriétaires fonciers.

L'article 3 reconnaît la possibilité aux collectivités et aux établissements publics d'avoir la qualité d'associés coopérateurs.

L'article 4 permet à une C.U.M.A. de recevoir l'offre d'une collectivité publique.

Cet article pourrait devenir le 265 *bis* du Code des marchés publics.

L'ensemble de ces propositions mettrait un terme à un différend très ancien qui entrave le développement des travaux de maîtrise de l'eau au détriment du potentiel agricole de notre pays et de l'emploi.

C'est pourquoi le groupe communiste demande à Mesdames et Messieurs les parlementaires d'adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Après le premier alinéa du paragraphe I de l'article premier de la loi n° 72-516 du 27 juin 1972, modifiant l'ordonnance n° 67-813 du 26 septembre 1967, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Elles peuvent également exécuter, pour le compte de leurs adhérents, tous travaux d'aménagement rural ou d'amélioration foncière, y compris les travaux de voirie contribuant à l'exercice de l'activité agricole. »

Art. 2.

Le 4° de l'article 2 de la loi n° 72-516 du 27 juin 1972 modifiant l'ordonnance n° 67-813 du 26 septembre 1967 est remplacé par le texte suivant :

« 4° Toutes associations et syndicats d'agriculteurs ou de propriétaires fonciers ayant avec la coopérative agricole un objet commun ou connexe. »

Art. 3.

L'article 2 de la loi n° 72-516 du 27 juin 1972 modifiant l'ordonnance n° 67-813 du 26 septembre 1967 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« 6° Toutes collectivités territoriales ou établissements publics intéressés par les services offerts par la coopérative et entrant dans son objet défini à l'article premier de la présente loi. »

Art. 4.

Une coopérative agricole de service peut être candidate à un marché public négocié, sur adjudication ou appel d'offres.

La soumission, l'offre lorsqu'elle est estimée plus intéressante, peuvent être retenues y compris si elles impliquent l'obligation d'adhérer à cette coopérative et d'y souscrire au capital social.

Art. 5.

Les modalités d'application de la présente loi feront l'objet, en tant que de besoin, de décrets en Conseil d'Etat.