

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1977.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur la proposition de loi ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
tendant à modifier la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative
à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie
montagnarde,*

Par M. Rémi HERMENT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepiel, Jacques Verneuil, Charles Zwäckert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1854, 2677 et in-8° 611.

Sénat : 181 (1976-1977).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — L'objet de la loi du 3 janvier 1972	4
II. — Analyse du contenu de la proposition de loi.....	5
III. — Jugement sur la réforme proposée.....	7
Examen de l'article unique.....	9
Amendements.....	12
Texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale.....	13

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi qui est soumise à l'examen du Sénat a pour objet de compléter et de préciser l'article 11 de la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde. Elle a pour auteur M. Brocard, député de Haute-Savoie, qui en avait préconisé l'adoption dans son rapport, « Pour que la montagne vive », paru en septembre 1975.

Pour comprendre l'intérêt d'une politique spécifique en faveur des régions de montagne, il suffit de rappeler qu'**elles s'étendent sur environ le cinquième du territoire national**, soit 102 000 kilomètres carrés, qu'elles contiennent une population de plus de 2,7 millions d'habitants, qu'elles concernent plus de 178 000 exploitations agricoles et souffrent de handicaps spécifiques importants. Bien que leur économie tende à se diversifier peu à peu, grâce principalement à l'essor du tourisme, l'agriculture a longtemps constitué leur unique possibilité de développement. La mise en valeur de leur élevage et de leur potentiel herbager revêt à cet égard une importance certaine.

*
* *

Après avoir rappelé l'objet de la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, votre rapporteur analysera le contenu de la proposition de loi, avant de formuler un jugement sur les dispositions qu'elle contient.

I. — L'objet de la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde.

Il convient de rappeler que la loi du 3 janvier 1972 a constitué un des premiers éléments de la politique de la montagne que le Gouvernement a lancée dans les années 1972-1973.

Elle avait pour but de faciliter la mise en valeur agricole des régions montagneuses, victimes d'une évolution inquiétante caractérisée par :

— le déclin de l'agriculture et l'abandon d'une partie du territoire agricole en raison de handicaps importants (dus à l'altitude, au climat, à la configuration des sols et à leur exposition) ;

— la diminution de la population rurale et son vieillissement à la suite d'un exode agricole très prononcé.

Pour lutter contre cette évolution, la loi s'était fixé un triple objet :

— remédier au morcellement des terrains grâce à la création d'**associations foncières pastorales**, chargées de regrouper et d'aménager des parcelles, en vue de leur mise en valeur pastorale ; ces associations peuvent louer ces terres à des tiers et en particulier aux groupements pastoraux ;

— favoriser l'exploitation rationnelle des pâturages et le développement de l'élevage grâce à la création de **groupements pastoraux**, pouvant bénéficier d'avantages fiscaux (à l'occasion des opérations d'apport et d'incorporation de bénéfices au capital social), de facilités dans l'attribution des prêts du crédit agricole et de priorités pour l'obtention des aides de l'Etat, principalement au moment de leur démarrage ;

— améliorer les conditions dans lesquelles est réalisée la location des terres pastorales, grâce à la possibilité de choisir entre **de nouvelles formes de contrats** (baux ruraux ou contrats pluriannuels spécifiques).

II. — Analyse du contenu de la proposition de loi.

La présente proposition de loi a précisément pour objet **d'apporter quelques compléments aux conditions de création des groupements pastoraux, car l'expérience a montré qu'elles n'étaient pas satisfaisantes.**

On sait que ces groupements ont pour vocation de réunir des propriétaires d'animaux ou des éleveurs montagnards et de faciliter les modes d'exploitation extensifs qui conviennent à l'élevage en montagne. Le recours à l'élevage extensif nécessite, en effet, la constitution de troupeaux d'une taille assez importante dont il fallait encourager le rassemblement par des structures juridiques nouvelles.

Or, force est de reconnaître que ces structures juridiques prévues dans le cadre des groupements pastoraux n'ont pas eu le succès escompté. En cinq ans, on a pu dénombrer seulement un seul agrément de groupement, ce qui est manifestement insuffisant.

C'est pourquoi la proposition de loi préconise une modification de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1972 ; elle vise **trois buts principaux** :

- assouplir les conditions de création de groupements pastoraux ;
- élargir leur composition ;
- garantir la prépondérance des agriculteurs des régions de montagne au sein des groupements.

1° *L'assouplissement des conditions de création des groupements pastoraux.*

Jusqu'à présent, les groupements pastoraux n'ont pu se constituer que sous la forme juridique d'une société. Or, la formule de la société (société civile, société anonyme, etc.) s'est révélée trop lourde et peu conforme aux habitudes du monde agricole. Sa création impose des formalités assez contraignantes et nécessite un

capital social plus important que dans d'autres formules. D'où l'idée de recourir à des formes juridiques plus familières et plus couramment utilisées dans la profession agricole :

— *les syndicats agricoles* qui permettent aux adhérents de se livrer à des opérations particulières sans but lucratif ;

— *les associations, conventions* par lesquelles deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que le partage de bénéfices ;

— *les groupements d'intérêt économique (G. I. E.)*, personnes morales particulières régies par l'ordonnance du 23 septembre 1967, qui ont pour objet de mettre en œuvre tous les moyens propres à faciliter ou développer l'activité économique de leurs membres, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité.

C'est la première proposition contenue dans le présent texte, qui prévoit donc l'assouplissement d'une réglementation trop restrictive.

2° *L'élargissement de la composition des groupements pastoraux.*

D'après les dispositions de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1972, la possibilité d'appartenir à un groupement pastoral est réservée aux seuls agriculteurs, qu'ils appartiennent aux régions de montagne ou à d'autres régions.

Aux termes du décret n° 73-27 du 4 janvier 1973 sont considérés comme agriculteurs :

— les propriétaires d'animaux cotisant à une caisse de mutualité sociale agricole (en métropole) ou à une caisse de sécurité sociale (dans les Départements d'Outre-Mer) ;

— les éleveurs montagnards résidant dans la commune où le groupement pastoral a son exploitation ou dans une commune voisine.

La rédaction de l'article 11 de la loi avait donc pour conséquence d'exclure les S. I. C. A. créées depuis l'ordonnance du 26 septembre 1967 qui comprennent obligatoirement des membres n'appartenant pas à la profession agricole ainsi que, parmi les S. I. C. A. anciennes ou les coopératives agricoles, celles qui comportent la participation de personnes non agricoles ayant des intérêts communs avec ces sociétés. C'est pourquoi la proposition de loi prévoit que les groupements pastoraux pourront comporter jusqu'à concurrence d'un tiers la participation de non-agriculteurs.

3° *La garantie de la prédominance des agriculteurs des régions de montagne au sein des groupements pastoraux.*

Il convenait que l'élargissement des possibilités de création des groupements pastoraux ne puisse s'accompagner d'une mise à l'écart ou d'une mise en minorité des agriculteurs montagnards qui sont, avant tout, les premiers concernés. C'est pourquoi la proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale a enserré les nouvelles dispositions dans des limites précises.

Elle prévoit en effet :

— que la participation des non-agriculteurs ne dépassera pas le tiers des membres du groupement ;

— qu'en cas de constitution d'un groupement sous forme de société associant des agriculteurs à une ou plusieurs personnes morales, les agriculteurs locaux doivent détenir la majorité du capital social ;

— qu'au cas où une personne morale adhère à un groupement pastoral, celui-ci doit être constitué sous forme de société, sauf si la personne morale en question est une S. I. C. A. ou une coopérative agricole.

III. — **Jugement sur la réforme proposée.**

Il est certain que la réforme proposée porte sur un domaine limité de la politique de la montagne. *D'autres mesures sont nécessaires* pour compenser et, si possible, réduire les handicaps des régions de montagne. Elles sont aussi bien d'ordre financier que d'ordre juridique ou économique. Le rapport de M. Jean Brocard contient à cet égard d'intéressantes recommandations.

Cependant, cette proposition de loi est d'un intérêt certain. Elle peut favoriser le développement des groupements pastoraux, qui sont une bonne formule de mise en valeur de l'élevage et du potentiel herbager des régions de montagne.

Elle semble appeler toutefois *deux précisions mineures*, qui font l'objet de deux propositions d'amendement qui seront analysées en détail dans l'examen de l'article unique.

Il paraît tout d'abord utile de faire bénéficier les G. A. E. C. (Groupements agricoles d'exploitation en commun) des mêmes avantages que les S. I. C. A. et les coopératives agricoles, en n'obligeant pas à la constitution d'une société, s'ils adhèrent à un groupement pastoral.

On peut se demander, d'autre part, si le troisième alinéa de l'article unique de la proposition de loi ne mériterait pas une légère modification qui permettrait de mieux cerner la notion de « région » à laquelle il est fait allusion. Il semble, à cet égard, intéressant de viser non seulement les zones classées en région de montagne en vertu de la législation française et communautaire, mais aussi les zones de piedmont qui viennent de faire l'objet récemment d'une délimitation officielle.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Texte de la loi n° 72-12
du 3 janvier 1972.

Art. 11.

Des groupements dits « groupements pastoraux » peuvent être créés dans les formes prévues par les lois et règlements en vigueur pour la constitution des sociétés, en vue de l'exploitation de pâturages situés dans les régions délimitées en application de l'article premier, entre agriculteurs de ces régions ou d'autres régions.

Ils sont soumis à l'agrément du préfet et doivent avoir une durée minimum de neuf ans.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

L'article 11 du titre II de la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 est modifié comme suit :

« Des groupements, dits « groupements pastoraux », peuvent être créés dans les formes prévues par les lois et règlements en vigueur pour la constitution de sociétés, associations, syndicats et groupements d'intérêt économique, en vue de l'exploitation de pâturages situés dans les régions délimitées en application de l'article premier. Toutefois, si une personne morale autre que les sociétés d'intérêt collectif agricole ou coopératives agricoles adhère au groupement pastoral, celui-ci ne peut être constitué que sous la forme d'une société.

« Les deux tiers au moins des membres de ces groupements doivent être constitués par les agriculteurs de ces régions. Lorsqu'il s'agit d'une société, les agriculteurs locaux doivent détenir la majorité du capital social.

« Les groupements pastoraux sont soumis à l'agrément du préfet et doivent avoir une durée minimum de neuf ans. »

Propositions de la commission.

Conforme.

« Des groupements...

... Toutefois, si une personne morale autre que les sociétés d'intérêt collectif agricole, *groupements agricoles d'exploitation en commun* ou coopératives agricoles, adhère au groupement pastoral...

... d'une société.

« Les deux tiers...

... par les agriculteurs *des régions de montagne et de piedmont*. Lorsqu'il s'agit...

... du capital social.

Conforme.

Commentaire. — 1° Le premier alinéa de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 11 de la loi du 3 janvier 1972 par la proposition de loi permet la création des groupements pastoraux sous d'autres formes que la société; il les autorise à se constituer sous la forme d'associations, de syndicats ou de groupements d'intérêt économique, autant de formules juridiques qui sont plus adaptées aux habitudes et aux caractéristiques propres du milieu agricole.

Cependant, afin d'éviter que ces nouvelles dispositions ne permettent à des non-agriculteurs d'avoir la majorité au sein des groupements pastoraux, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement qui prévoit qu'en cas d'adhésion au groupement d'une personne morale autre que les S. I. C. A. (Sociétés d'intérêt collectif agricole) et les coopératives agricoles, le groupement devrait être constitué sous forme de société, ce qui permettrait aux agriculteurs locaux de détenir la majorité du capital social.

Votre commission approuve cette précaution, mais considère qu'il convient de réparer un oubli. En effet, il conviendrait que **les G. A. E. C. (Groupements agricoles d'exploitation en commun)** bénéficient des mêmes dispositions que les S. I. C. A. et les coopératives agricoles en cas d'adhésion à un groupement pastoral, et que la constitution d'une société ne soit pas obligatoire du fait de leur entrée dans un groupement. Dans la mesure où le G. A. E. C. est une formule d'exploitation collective, constituée sous la forme d'une société civile particulière dont les membres sont des agriculteurs, il n'y a pas lieu de prendre de précautions particulières à leur égard. C'est l'objet du premier amendement adopté par votre commission.

2° Le deuxième alinéa de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 11 de la loi du 3 janvier 1972 concerne les garanties prévues en faveur des agriculteurs montagnards. Ainsi les deux tiers des membres d'un groupement pastoral doivent être des agriculteurs des régions de montagne. Par ailleurs, si un groupement est constitué sous la forme d'une société, les agriculteurs locaux doivent posséder la majorité du capital social.

Votre commission approuve ces dispositions sous réserve d'un complément mineur. Dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale, ce sont les agriculteurs des régions classées exclusivement en zone de montagne qui doivent constituer les deux tiers des membres des groupements. Il semble qu'il y ait intérêt, pour favoriser le développement des groupements, à élargir quelque peu cette zone en ajoutant également la zone de piedmont des régions de montagne dont la délimitation a été faite pour la France par la directive du Conseil des Communautés européennes du 14 février 1977. Une telle extension ne présente pas de grands risques pour les agriculteurs locaux. Tel est l'objet du second amendement adopté par votre commission.

3° Le troisième alinéa du nouvel article 11 reprend purement et simplement les dispositions concernant l'agrément par le préfet des groupements pastoraux qui figuraient dans la loi du 3 janvier 1972.

*
* *

Compte tenu des observations qui précèdent et sous réserve des amendements qu'elle propose à votre approbation, votre commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi votée par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Dans le deuxième alinéa de cet article, après les mots :

... sociétés d'intérêt collectif agricole...

ajouter les mots :

..., groupements agricoles d'exploitation en commun,...

Amendement : Dans le troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

... de ces régions...

par les mots :

... des régions de montagne et de piedmont..

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

L'article 11 du titre II de la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 est modifié comme suit :

« Des groupements, dits « groupements pastoraux », peuvent être créés dans les formes prévues par les lois et règlements en vigueur pour la constitution de sociétés, associations, syndicats et groupements d'intérêt économique, en vue de l'exploitation de pâturages situés dans les régions délimitées en application de l'article premier. Toutefois, si une personne morale autre que les sociétés d'intérêt collectif agricole ou coopératives agricoles adhère au groupement pastoral, celui-ci ne peut être constitué que sous la forme d'une société.

« Les deux tiers au moins des membres de ces groupements doivent être constitués par les agriculteurs de ces régions. Lorsqu'il s'agit d'une société, les agriculteurs locaux doivent détenir la majorité du capital social.

« Les groupements pastoraux sont soumis à l'agrément du préfet et doivent avoir une durée minimum de neuf ans. »