

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 9 novembre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au prix des fermages,

Par M. Alain PLUCHET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavlaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, Michel Manet, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchét, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca-Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 511, 588 et T.A. 204 (1993-1994).

Deuxième lecture : 16 (1994-1995).

Assemblée nationale (10ème législ.) : Première lecture : 1502, 1537 et T.A. 277.

Agriculture.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 3 |
| EXAMEN DE L'ARTICLE RESTANT EN DISCUSSION | 5 |
| <i>Article premier</i> (Art. L.411 11 du code rural) Actualisation du prix du bail | 5 |
| CONCLUSION | 9 |
| TABLEAU COMPARATIF | 11 |

Mesdames, Messieurs,

Après le Sénat qui avait examiné ce projet de loi le 12 juillet dernier, l'Assemblée nationale a adopté, le 10 octobre, le principe de la réforme du mode de fixation du prix des fermages et de son actualisation.

D'une portée limitée, cette réforme était néanmoins indispensable : la fixation du prix des fermages en denrées n'était, en effet, plus praticable, compte tenu notamment de la mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole commune.

A l'issue de l'examen en première lecture de ce projet de loi par chacune des deux assemblées, les positions ne paraissent pas très éloignées.

L'Assemblée nationale a, en effet, adopté conformes cinq des six articles dans leur rédaction issue des travaux du Sénat. De même, à l'article premier -seul article encore en discussion- trois des quatre paragraphes de cet article n'ont pas été modifiés.

Deux points, d'importance inégale, séparent encore l'Assemblée nationale et le Sénat. Le premier est relatif au mode de calcul des indices de revenu mesurés au niveau départemental ou par spécialisation : l'Assemblée nationale est favorable à une moyenne quinquennale et non triennale.

Le second pose davantage de problèmes. L'Assemblée a, en effet, supprimé la possibilité pour les parties, si elles en sont d'accord, de choisir comme index d'actualisation le seul revenu mesuré au niveau national.

Pour les raisons développées ci-après, votre commission vous proposera, sur ce point, d'en revenir pour l'essentiel à la position arrêtée en première lecture par la haute Assemblée.

EXAMEN DE L'ARTICLE RESTANT EN DISCUSSION

Article premier

(Art. L. 411-11 du code rural)

Actualisation du prix du bail

● Cet article, qui seul reste en discussion, ⁽¹⁾ est composé de quatre paragraphes de portée inégale.

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, comme l'avait fait le Sénat, les paragraphes :

- premier, qui prévoit la fixation du prix du bail en monnaie et non plus en denrées ;

- III, de coordination ;

- IV, qui ramène de 9 à 6 ans le délai au cours duquel un nouvel examen des minima et maxima doit intervenir.

En revanche, le paragraphe II, relatif à la composition de l'indice d'actualisation a fait l'objet de quatre amendements, adoptés à l'initiative de la Commission de la Production et des Échanges.

Le douzième alinéa de ce paragraphe permettait, par accord entre les parties, de retenir comme indice d'actualisation le résultat brut d'exploitation (RBE) national à l'hectare constaté au cours des cinq années précédentes. Cette possibilité qui figurait dans le projet de loi initial a été supprimée par l'Assemblée nationale, sa Commission de la Production et des Échanges estimant que la *« variation du montant des fermages devait être de la seule*

(1) L'Assemblée nationale a adopté conformes les articles 2 -*Règlement du prix du bail* ; 3 -*Équivalence des minima et des maxima* ; 4 -*Application de la loi aux baux en cours* ; 5 -*Dispositions applicables aux baux conclus ou renouvelés dans un délai d'un an* ; 6 -*Rapport au Parlement*.

responsabilité des commissions consultatives paritaires départementales des baux ruraux».

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a jugé nécessaire de modifier le dispositif figurant dans le projet du Gouvernement, estimant que tous les indicateurs devaient être calculés sur les cinq années précédentes et non sur l'année précédente ou sur les trois années précédentes. Le projet prévoyait, en effet, un calcul sur cinq ans pour le RBE national, sur l'année précédente ou sur trois ans pour les RBE départementaux et par orientation technico-économique (OTEX) et, sur l'année pour le prix des denrées ne faisant pas l'objet d'indemnités compensatrices.

● Les modifications apportées par l'Assemblée nationale appellent, de la part de votre commission, des appréciations contrastées.

Sur le dernier point, -l'uniformisation des périodes de calcul-, votre commission relève :

- que cette **uniformisation n'est pas totale**, puisque pourront coexister, d'une part, des indices de revenu «lissés» sur cinq ans, d'autre part, un indice annuel pour le prix des denrées ;

- que la modification apportée va contribuer -ce qui, par ailleurs, peut être souhaitable- à encore réduire la «volatilité» de l'indice d'actualisation.

Dans l'esprit du projet de loi initial, et dans celui de votre commission, la modération des variations de l'indice devait être assurée par la part du RBE national. Les autres indices (RBE départemental ou par OTEX, prix des denrées) devaient, au contraire traduire «au plus près» l'évolution de la situation départementale ou par orientation.

La solution préconisée par l'Assemblée nationale aboutit ainsi à modérer l'évolution de cet indice, en amortissant ses fluctuations par l'allongement du délai pour que les variations de revenus soient constatées par les indices. L'indice sera donc davantage déconnecté des évolutions des marchés. Et si les évolutions, négatives ou positives, en seront amorties, elles feront sentir leurs effets plus longtemps, ce qui accroîtra les risques de distorsion entre l'évolution du prix des fermages et la situation réelle de l'exploitant.

Cette solution conduit également à priver les commissions départementales de la possibilité de retenir un

indice plus sensible, qui aurait permis de tenir immédiatement compte, dans le prix du fermage, de la situation des exploitations.

Sans être totalement convaincue, votre commission est disposée, comme l'a été le ministre de l'Agriculture à l'Assemblée nationale à suivre nos collègues députés qui ont préféré privilégier la stabilité des indices.

La seconde modification, en revanche, est beaucoup plus contestable. Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche s'en était d'ailleurs remis, sur ce point, à la sagesse des députés.

Votre commission relève que la volonté de l'Assemblée nationale de laisser à la seule commission départementale la possibilité de fixer l'indice d'actualisation, d'une part porte évidemment atteinte à la volonté des parties, d'autre part aboutit à un dispositif très en retrait de la réglementation existante. Sous l'empire de cette dernière, en effet, **les parties peuvent déjà retenir un indice d'actualisation national : en choisissant d'indexer le prix du fermage sur le prix du blé-fermage, quelles que soient les productions effectivement existantes sur l'exploitation.**

C'est d'ailleurs l'analyse qu'a développée le ministre de l'Agriculture et de la pêche devant l'Assemblée nationale en exposant la position du Gouvernement sur les amendements de suppression du douzième alinéa :

« Ces amendements visent à indexer tous les baux sur l'indice élaboré dans le département, en excluant toute possibilité de retenir un indice national par accord entre les parties. Comme vous, je souhaite que les commissions paritaires départementales exercent toutes leurs responsabilités. Toutefois, **ce faisant, nous réduisons la liberté contractuelle des parties par rapport à aujourd'hui. Nous constatons, en effet, que celles-ci sont actuellement satisfaites de pouvoir retenir un indicateur simple et d'application nationale** - le rapport de la Commission de la Production en fait d'ailleurs mention- (1). Rappelons-nous qu'il y a en France plus d'un million et demi de baux qui concernent moins de cinq hectares et pour lesquels 1 % de loyer en plus ou en moins représente un écart inférieur à quarante francs par an ! Ces arguments, à mon avis, ne sont pas négligeables. »

(1) Comme, en effet, le relève l'excellent rapport de notre collègue Daniel Soulage, rapporteur pour l'Assemblée nationale du projet de loi, cette possibilité est très largement utilisée : selon l'enquête foncière de 1992, **61 % des parcelles louées, représentant 63 % des superficies données à bail avaient un prix libellé en blé-fermage.**

Votre commission estime, en outre, que contrairement à ce qui a été déclaré à l'Assemblée nationale, la possibilité offerte par le projet de loi ne conduit pas à laisser une « liberté totale aux parties ». Comme dans la réglementation actuelle, **le montant initial du prix du bail doit s'inscrire entre les minima et maxima établis par la commission départementale** et, toujours comme dans la réglementation en vigueur, **les parties peuvent retenir un index national, jusqu'ici le blé-fermage, à l'avenir le RBE national**. Il ne s'agit donc pas d'une liberté totale dans le choix d'un indice d'actualisation, mais de la simple possibilité d'utiliser un indice prévu par la loi, différent de l'indice départemental.

A cet égard, le rôle des commissions consultatives paritaires départementales des baux ruraux, auxquelles votre commission réaffirme son attachement, n'est en rien amoindri.

Enfin, le RBE national présente un certain nombre de qualités intrinsèques. Par sa « masse critique », c'est, sans doute, **l'indice qui peut assurer l'évolution la moins heurtée du prix du fermage**, ce qui devrait correspondre à l'intérêt des bailleurs comme des preneurs. Il permet, en outre, **de gommer certaines évolutions erratiques observables au niveau départemental** : le versement d'indemnités à la suite d'accidents climatiques dans quelques cantons, par exemple, augmentera le revenu départemental alors que la plupart des exploitations auront pu s'appauvrir... Il paraît, enfin, le mieux adapté à **la situation de certaines exploitations dont les productions ne seraient pas, ou mal, représentées dans l'indice départemental, même « décliné »** selon les régions agricoles naturelles.

● Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous proposera d'en revenir pour l'essentiel à la position adoptée par le Sénat en première lecture.

Il reste qu'un problème peut néanmoins se poser : l'indexation du prix sur le RBE national, peut, dans certains cas, conduire à ce que le prix « sorte », par le « haut » ou par le « bas », de la fourchette, indexée, elle, sur l'indice départemental.

Dans ce cas, le prix du bail ne pourrait être révisé ni en application du dernier alinéa de l'article L. 411-11 (révision en cas de modification des minima et maxima, qui en l'espèce, ne sont qu'actualisés chaque année lorsqu'ils sont exprimés en monnaie ; il n'y a donc pas nécessairement modification du barème départemental lors du nouvel examen), ni sur la base de l'article L. 411-13 (révision

du prix en cas de bail contracté à un prix supérieur ou inférieur de 10 % à la valeur locative fixée par les minima-maxima).

Votre commission vous proposera donc de prévoir que, dans le cas d'une indexation du loyer sur le RBE national, si le prix du bail devient supérieur d'au moins un dixième aux maxima ou inférieur d'un dixième aux minima applicables à la catégorie du bien particulier donné à un bail, le bailleur ou le preneur peut demander la révision du prix pour la période du bail restant à courir à partir de la demande. A défaut d'accord amiable, le tribunal paritaire des baux ruraux fixera le nouveau prix du bail.

La liberté des parties est donc préservée pour ce qui est du choix d'un indice d'actualisation national, qu'elles pourraient préférer à l'indice départemental, tout en apportant la garantie que la fourchette établie au niveau départemental sera respectée.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission vous demande d'adopter sur le paragraphe II.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

* *

*

Sous réserve des observations qui précèdent et de l'adoption de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte du projet de loi | Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Propositions de la commission |
|--|--|--|---|
| Projet de loi relatif au prix des fermages | Projet de loi relatif au prix des fermages | Projet de loi relatif au prix des fermages | Projet de loi relatif au prix des fermages |
| Article premier. | Article premier. | Article premier. | Article premier. |
| L'article L. 411-11 du code rural est modifié comme suit : | L'article L. 411-11 du code rural est ainsi modifié : | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| I - Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes: | I - Le troisième alinéa est ainsi rédigé : | I - Non modifié | I - Non modifié |
| "Le loyer des terres nues et des bâtiments d'exploitation est fixé en monnaie entre des maxima et des minima arrêtés par l'autorité administrative." | Alinéa sans modification | | |
| II - Les dispositions suivantes sont insérées après le troisième alinéa : | II. - Il est inséré, après le troisième alinéa, treize alinéas ainsi rédigés : | II. - Il est inséré,... | II. - Il est inséré,... |
| "Ce loyer ainsi que les maxima et les minima sont actualisés chaque année sur la base d'un indice des fermages constatant la variation : | «Ce loyer ainsi que les maxima et les minima sont actualisés chaque année selon la variation d'un indice des fermages. | ...douze alinéas ainsi rédigés : | ...treize alinéas ainsi rédigés : |
| | «Cet indice est composé : | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| | | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |

| Texte du projet de loi | Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Propositions de la commission |
|---|---|--|-------------------------------|
| <p>"a) du résultat d'exploitation moyen à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes, avec une pondération intervenant pour un quart au moins dans l'indice ;</p> | <p>«a) pour un quart au moins, du résultat brut d'exploitation à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes ;</p> | <p>«a) Sans modification</p> | <p>«a) Sans modification</p> |
| <p>"b) du résultat national d'exploitation à l'hectare des catégories d'exploitations classées selon leur spécialisation, ou du résultat d'exploitation départemental à l'hectare, ou du prix départemental des denrées ne faisant pas l'objet d'indemnités compensatoires prévues par la réglementation communautaire, ou d'une combinaison d'entre eux ; ces résultats peuvent être constatés au cours de l'année précédente ou être la moyenne des résultats des trois années précédentes.</p> | <p>«b) d'un, ou de la combinaison de plusieurs, des éléments suivants :</p> | <p>«b) Alinéa sans modification</p> | <p>«b) Sans modification</p> |
| | <p>«- le résultat brut d'exploitation national à l'hectare d'une ou plusieurs catégories d'exploitations classées selon leur orientation technico-économique constaté au cours de l'année précédente, ou la moyenne de ces résultats constatés au cours des trois années précédentes,</p> | <p>«- le résultatau cours des cinq années précédentes,</p> | |
| | <p>«- le résultat brut d'exploitation départemental à l'hectare constaté au cours de l'année précédente, ou la moyenne de ces résultats constatés au cours des trois années précédentes,</p> | <p>«- le résultat... ...au cours des cinq années précédentes,</p> | |
| | <p>«- le prix constaté dans le département d'une ou plusieurs denrées ne faisant pas l'objet d'indemnités compensatoires prévues par la réglementation communautaire.</p> | <p>Alinéa sans modification</p> | |

| Texte du projet de loi | Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Propositions de la commission |
|------------------------|---|---|-------------------------------|
| | <p>«Après avis de la commission consultative paritaire départementale des baux ruraux, l'autorité administrative fixe, éventuellement par région naturelle agricole, la composition de l'indice des fermages. Elle en constate l'évolution chaque année, avant le 1er octobre, selon la même procédure.</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| | <p>«La composition de cet indice fait l'objet d'un nouvel examen au plus tard tous les six ans.</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| | <p>«A titre transitoire, à compter du 1er octobre 1995 et jusqu'à la première constatation de l'évolution de l'indice des fermages, l'actualisation du loyer des bâtiments d'exploitation et des terres nues et des maxima et des minima s'effectue, pour moitié, sur la base de la variation du résultat brut d'exploitation à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes et, pour moitié, sur la base de la variation du résultat brut d'exploitation à l'hectare constaté dans le département au cours des trois années précédentes.</p> | <p>«A titre... ...des cinq années précédentes.</p> | Alinéa sans modification |

| Texte du projet de loi | Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Propositions de la commission |
|--|--|--|--|
| <p>"Par accord entre les parties, l'actualisation annuelle peut être faite sur la base de la variation du seul résultat d'exploitation moyen à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes.</p> | <p>«Par accord entre les parties, l'actualisation du loyer des bâtiments d'exploitation et des terres nues peut être faite sur la base de la variation du résultat brut d'exploitation à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes.</p> | <p><i>Alinéa supprimé</i></p> | <p>«Par accord entre les parties, l'actualisation du loyer des bâtiments d'exploitation et des terres nues peut être faite sur la base de la variation du résultat brut d'exploitation à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes. Dans ce cas, si le prix du bail devient supérieur d'un dixième au maximum de la catégorie du bien particulier donné à bail, ou inférieur d'un dixième au minimum correspondant, le bailleur ou le preneur peut demander la révision du prix pour la période du bail restant à courir à partir de la demande. A défaut d'accord amiable, le tribunal paritaire des baux ruraux fixe le nouveau prix du bail.</p> |
| <p>"Après avis de la Commission consultative paritaire départementale des baux ruraux, l'autorité administrative fixe la composition de l'indice des fermages. Elle en constate l'évolution chaque année, avant le 1er octobre, selon la même procédure.</p> | <p><i>Alinéa supprimé</i></p> | <p><i>Suppression de l'alinéa maintenue</i></p> | <p><i>Suppression de l'alinéa maintenue</i></p> |
| <p>"Les modalités selon lesquelles les éléments de calcul de l'indice des fermages et leur variation sont constatés sont fixées par voie réglementaire après avis de la Commission consultative paritaire nationale des baux ruraux.</p> | <p>Alinéa sans modification</p> | <p>Alinéa sans modification</p> | <p>Alinéa sans modification</p> |

| Texte du projet de loi | Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Propositions de la commission |
|---|--|--|-------------------------------|
| <p>"Par dérogation aux dispositions précédentes, le loyer des terres nues portant des cultures permanentes viticoles, arboricoles, oléicoles et agrumicoles et des bâtiments d'exploitation y afférents peut être évalué en une quantité de denrées comprise entre des maxima et des minima arrêtés par l'autorité administrative."</p> | <p>«Par dérogation ... administrative. Dans ce cas, les dispositions relatives à l'actualisation du loyer des terres nues et des bâtiments d'exploitation prévues au présent article ne s'appliquent pas.»</p> | Alinéa sans modification | Alinéa sans modification |
| <p>III - Dans l'avant dernier alinéa, le mot : "deux" est supprimé.</p> | III - Non modifié | III - Non modifié | III - Non modifié |
| <p>IV - Dans la première phrase du dernier alinéa, le mot : "neuf" est remplacé par le mot : "six".</p> | IV - Non modifié | IV - Non modifié | IV - Non modifié |
| | | Art. 2 à 6. | |
| | |Conformes..... | |