

N° 278

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 mai 1989.

PROPOSITION DE LOI

visant à modifier l'article 1144 du code rural,

PRÉSENTÉE

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(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.)

MESDAMES, MESSIEURS,

Le premier devoir du législateur est de s'assurer d'une application rapide et correcte des lois qu'il est appelé à voter. L'accomplissement de ce devoir laisse parfois apparaître des retards ou des interprétations restrictives. Il convient alors d'obtenir du pouvoir exécutif que ces retards soient rattrapés ou que ces interprétations soient corrigées.

Le cas du tourisme rural en zone de montagne peut servir d'exemple à cet égard. Le Parlement a, dans un premier temps, adopté un texte en 1985 connu sous le nom de « loi montagne ».

L'article 8 dispose que les textes réglementaires « sont adaptés, en tant que de besoin, à la spécificité de la montagne ».

L'article 18 affirme que « l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde » : il s'assigne en outre comme objectif de « faciliter en tant que de besoin la pluriactivité par la complémentarité des activités ».

Dans un second temps, le Parlement a voté la loi d'adaptation de l'exploitation agricole, dont l'article 2 précise et étend la notion d'activité agricole de plein droit. Cet article définit comme activités agricoles celles « qui sont exercées par un exploitant agricole et qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ».

Le texte même de la loi et ses travaux préparatoires permettent donc de qualifier d'agricoles les activités d'accueil à caractère touristique ou hôtelier développées sur les exploitations agricoles.

Toutefois, malgré la loi montagne et malgré la loi d'adaptation agricole — on ne peut plus claires pourtant — le code rural continue de faire obstacle au développement des activités d'accueil à la ferme en zone de montagne.

L'article 1144 de ce code dispose qu'un « décret détermine les critères permettant d'apprécier le caractère accessoire de l'activité touristique ». Ledit décret 88-25 du 4 janvier 1988 ne tient pas compte des spécificités des zones de montagne. Il n'a pas été modifié pour tenir compte de la nouvelle définition de l'activité agricole par nature, contrairement à ce que la loi d'adaptation nous laissait envisager.

Or, il faut savoir que les conditions posées par le décret du 4 janvier 1988 sont particulièrement étroites et tâillonnes. Elles se traduisent par des conséquences extrêmement dommageables pour l'agriculture de montagne, ainsi que vient de le démontrer un rapport établi par la chambre d'agriculture du Haut-Rhin.

Dans nos départements, l'agriculture de montagne n'a réussi à se maintenir que grâce à un développement de l'activité d'accueil à la ferme, dans le cadre de fermes-auberges, tables d'hôtes, gîtes ruraux, campings à la ferme, ...

La mise en œuvre de ce décret du 4 janvier 1988, compte tenu du critère de revenu, conduirait à transférer vers le régime des non-salariés non agricoles, une proportion non négligeable de ces exploitants agricoles, qui mettent actuellement en valeur une superficie importante des pâturages des zones de montagne.

Leur imposer une affiliation au régime des non-salariés non agricoles avec le maintien des cotisations à la Mutualité sociale agricole pour leur activité d'appoint risque d'inciter les exploitants concernés à cesser toute activité agricole alors même que celle-ci, par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages, constitue la clé de voûte de la vie montagnarde.

Cette situation serait extrêmement dommageable pour la montagne et conduirait inexorablement à la reforestation ou au retour à la friche des pâturages d'altitude et, ce, de façon irréversible.

Ce serait également l'échec de la politique de revitalisation des massifs que les pouvoirs publics et les responsables professionnels ont engagée dans le cadre des différents contrats de plan, tant il est clair que dans la conjoncture agricole actuelle et au vu des handicaps naturels que subissent ces exploitations, qui limitent considérablement les possibilités d'utilisation des terres et accroissent les coûts des travaux, les activités d'accueil touristiques sont les seules de nature à garantir un revenu décent aux exploitants agricoles. Compte tenu des sommes importantes affectées à l'agriculture de montagne et au développement des activités touristiques, il semble nécessaire d'assurer une certaine continuité dans l'action engagée par l'Etat et les collectivités locales à ce titre.

Une solution définitive à ce problème devrait être apportée dans le cadre d'un décret spécifique relatif aux activités d'accueil touristiques développées sur les exploitations agricoles situées en zone de montagne. Les bases juridiques existent puisque la pluriactivité des travailleurs a été prise en compte dès 1985, dans le cadre de la loi relative au développement et à la protection de la montagne, et plus récemment, par la loi d'adaptation agricole.

Tout en appelant des cotisations au titre de chacune des activités exercées, le fait de maintenir, par le biais d'un relèvement du seuil de

revenu, l'affiliation de la majeure partie des exploitants agricoles exerçant des activités d'accueil à caractère touristique, au régime de protection sociale des non-salariés agricoles, permettrait, dès lors qu'il serait accompagné de conditions plus strictes, de prendre en compte et de garantir l'activité d'entretien de l'espace naturel.

La garantie de l'activité d'entretien de l'espace serait apportée par la fixation d'un chargement minimal représentant 0,25 unité gros bovins par hectare de superficie toujours en herbe.

Compte tenu de l'orientation actuelle de la politique agricole qui vise à développer l'extensification des productions, il ne paraît pas opportun de fixer une limite de superficie, sachant que celle-ci sera *de facto* atteinte par la mise en œuvre du critère de chargement minimal à l'hectare.

Nonobstant les dispositions fiscales en vigueur, lesquelles ne doivent pas interférer avec la réglementation prise dans le domaine de la protection sociale, il convient de maintenir le critère de revenu, au détriment de la notion de chiffre d'affaires qui établit obligatoirement une distorsion de traitement entre les exploitations agricoles assujetties au régime du bénéfice réel ou du bénéfice forfaitaire.

En outre, le rapport entre la valeur du chiffre d'affaires et le revenu tiré de ces activités est très variable selon l'importance des charges à prendre en considération. Le revenu professionnel net constitue donc le critère le moins subjectif pour déterminer le régime social, dont doivent relever de telles activités. Il serait très dangereux d'aligner un régime social particulier, motivé par des impératifs d'entretien de l'espace rural et de sauvegarde des zones de montagne, sur les dispositions fiscales qui sont régies par des règles totalement différentes et ne prennent pas en compte un rôle social difficilement quantifiable.

De même, la comparaison de ce revenu par rapport à un seuil qui s'établit en pourcentage du plafond de la sécurité sociale ne paraît pas justifiée. Il semble plus cohérent de se référer à la réglementation relative au contrôle des structures des exploitations agricoles, en intégrant la superficie mise en valeur dans le calcul du seuil de revenu conformément aux dispositions prévues en matière d'affiliation à l'article 1003-7.1 du code rural.

Ce seuil de revenu qui s'établit à 2028 fois le montant horaire du salaire minimal interprofessionnel de croissance, en application des dispositions de l'article 188-22 III, 2°, c) du code rural, correspond à la rémunération d'une personne travaillant à temps plein sur une demi-unité du S.M.I. Le seuil de revenu se situerait donc à 4056 fois le montant du S.M.I.C. par S.M.I. Ces exploitations agricoles étant de surcroît habituellement tenues par des ménages, la relation directe

établie entre l'activité et la superficie mise en valeur, qui inclut un chargement minimal par hectare, permet de garantir une activité agricole réelle.

*
* *

La présente proposition de loi vise donc à tirer les conséquences de la loi « montagne » et de la loi d'adaptation agricole en proposant une modification du troisième alinéa de l'article 1144 du code rural.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le troisième alinéa de l'article 1144 du code rural est ainsi rédigé :

« Sans préjudice de l'application de l'article 2 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, un décret détermine, le cas échéant, les critères permettant d'apprécier le caractère accessoire de l'activité touristique. Ce décret doit être adapté à la spécificité de la montagne. »

Art. 2.

Les pertes de recettes résultant de l'application de l'article premier sont compensées à due concurrence par une taxe sur les produits de substitution des céréales importés de pays non membres de la Communauté économique européenne.