

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1962.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles,*

Par M. Paul DRIANT,

Sénateur.

---

Mesdames, Messieurs,

Ce n'est pas la première fois que les pouvoirs publics essaient de garantir les agriculteurs contre les conséquences dommageables des variations excessives des éléments naturels puisque, ainsi que l'a rappelé M. Loustau dans l'excellent rapport d'information qu'il

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *président* ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *vice-présidents* ; Yvon Coudé du Foresto, Martial Brousse, Julien Brunhes, *secrétaires* ; Marcel Pellenc, *rapporteur général* ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 721, 819, 826 et In-8° 170.

Sénat : 156 et 206 (1963-1964).

a présenté en 1963 au nom de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale (1), en 1567 et 1575 des édits royaux avaient déjà prévu certaines mesures de protection en faveur des laboureurs sinistrés.

Depuis cette époque, de nombreuses autres solutions ont été envisagées ou mises en œuvre mais toutes les tentatives — autres que les prêts spéciaux du Crédit agricole — ont finalement échoué plus ou moins rapidement.

Les articles 41 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et l'article 31 de la loi complémentaire du 8 août 1962 ont invité le Gouvernement à tenter un nouvel essai.

Tel est l'objet du texte dont nous sommes saisis aujourd'hui, qui a été rapporté, au fond, par notre Commission des Affaires économiques et du Plan et sur lequel la Commission des Finances a tenu à donner un avis.

\*  
\* \*

Votre Commission des Finances s'est surtout préoccupée du financement du nouveau régime.

Il lui est apparu en effet, à la lumière des expériences antérieures, que les échecs du passé étaient imputables à une insuffisance de ressources par rapport aux indemnisations légitimes.

Le présent projet de loi permettra-t-il d'éviter de retomber dans les mêmes difficultés ? Ne risque-t-il pas, au contraire, de décevoir les espoirs que son dépôt a fait naître ?

Telles sont les préoccupations qui ont animé votre Commission des Finances et inspiré ses travaux.

\*  
\* \*

Ainsi que l'a rappelé notre distingué collègue M. Restat, dans l'excellent rapport qu'il a présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, le texte qui nous est soumis a deux objets qui sont d'ailleurs complémentaires. Limitant l'intervention du Fonds national de garantie des calamités agricoles à l'indemnisation des risques non assurables, il tend, par ailleurs, à développer l'assurance individuelle ou collective et doit même

---

(1) Assemblée Nationale, deuxième session ordinaire de 1962-1963, rapport n° 465.

permettre, à terme, la transformation en risques normalement assurables de certains risques qui ne le sont pratiquement pas à l'heure actuelle, notamment en raison du montant trop élevé des primes. Une telle conception ne saurait être critiquée car il est évident que c'est encore l'assurance, lorsqu'elle peut être réalisée moyennant une dépense raisonnable, qui constitue la meilleure garantie des agriculteurs contre les dommages que peuvent subir leurs productions ou leurs moyens de production.

Mais la réalité correspondra-t-elle à l'intention ? C'est là toute la question.

\*  
\* \*

En ce qui concerne l'*incitation à l'assurance*, le projet sur lequel nous devons nous prononcer comporte une grande marge d'imprécision. Un seul point est certain : une subvention budgétaire couvrira les charges résultant de cette incitation.

En revanche, il est impossible de se faire, dès maintenant, la moindre idée sur le montant de cette subvention en raison de l'incertitude qui plane sur les deux éléments qui devraient logiquement le déterminer, c'est-à-dire la nature des risques pour lesquels jouera cette intervention de l'Etat, d'une part, et l'importance de celle-ci, d'autre part.

La liste des risques dont l'assurance sera favorisée doit être arrêtée par le Gouvernement. Quelle sera-t-elle ? Aucune déclaration officielle ne permet de le savoir dès maintenant. Le choix sera donc laissé entièrement à la discrétion des Ministres compétents.

Quant aux taux de la participation de l'Etat, le texte voté par l'Assemblée Nationale prévoit seulement qu'il ne pourra être supérieur à 50 % du montant de la prime pendant la première année de la période d'incitation et à 10 % au cours de la dernière. A l'intérieur de ces limites, toutes les solutions sont donc possibles et, là encore, si cette disposition est finalement adoptée, le Gouvernement sera libre de retenir les taux qui lui paraîtront les plus opportuns.

En présence de cette imprécision, on peut se demander si la politique d'incitation ne sera pas, en définitive, conditionnée beaucoup plus par le montant de la subvention que le Gouverne-

ment pourra inscrire dans le budget, compte tenu des autres impératifs de dépenses, que par le souci de généraliser l'assurance dans les délais les plus courts.

\*  
\* \*

Dans le domaine de l'*indemnisation des dommages causés par les calamités*, l'incertitude, si elle est moins grande, n'en subsiste pas moins.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale — et dont le principe même a été adopté par notre Commission des Affaires économiques — précise que le Fonds national de garantie est financé par deux moyens : une contribution additionnelle aux primes d'assurance relatives à des biens agricoles et une subvention budgétaire d'égal montant.

Selon les renseignements recueillis par votre Rapporteur, le montant de ces primes d'assurance s'est élevé, en 1962, à quelque 408 millions de francs, se décomposant approximativement — car la variété des polices ne permet pas de ventiler exactement les primes entre les divers risques — de la manière suivante :

RISQUES COUVERTS	MONTANT (En millions de francs.)	POURCENTAGE
Bris de machines agricoles .....	44	10,78
Incendie des bâtiments et des récoltes .....	270	66,18
Grêle .....	68	16,67
Mortalité du bétail .....	19	4,66
Divers .....	7	1,71
Total .....	408	100

Sur ces bases — et compte tenu de la progression qui doit normalement être enregistrée entre 1962 et 1964 — le produit maximum de la contribution additionnelle devrait atteindre 40 à 45 millions de francs, puisque, dans le texte voté par l'Assemblée Nationale, son taux peut être égal — mais non supérieur — à 10 % du volume des primes d'assurance concernant tous les biens agricoles. C'est également au même montant qu'aboutissent les propositions de notre Commission des Affaires économiques qui retient

une assiette plus restreinte pendant les trois premières années de fonctionnement du nouveau régime mais qui majore le taux en conséquence.

Puisqu'à cette somme s'ajoute une subvention budgétaire d'égal montant, le Fonds national de garantie devrait ainsi pouvoir disposer, dans la meilleure des hypothèses, de 80 à 90 millions de francs par an.

Ces recettes seront-elles suffisantes ? Certains ne le pensent pas.

\*  
\* \*

Sans prendre parti sur ce point, faute de disposer de statistiques précises, votre Commission des Finances croit toutefois devoir formuler certaines observations.

Elle constate, tout d'abord, que *ce système de financement risque de manquer de souplesse par rapport aux besoins qu'il conviendrait de satisfaire*. Le Fonds national, en effet, ne peut intervenir que dans la limite de ses ressources. Que se passera-t-il si, au cours d'une année, par suite de circonstances atmosphériques particulièrement anormales, ses disponibilités sont nettement inférieures aux évaluations d'indemnisation ? Il sera dans l'obligation de procéder à une répartition de ses crédits au prorata des dommages, le montant de l'indemnisation effective pouvant alors être très éloigné du montant théorique.

Cette remarque souligne combien il peut être vain, pour les agriculteurs sinistrés, de tabler sur les indemnités auxquelles pourrait, théoriquement, leur donner droit l'application des règles d'indemnisation, puisque celles-ci peuvent être corrigées — et d'une manière fort importante — par un impératif financier.

En second lieu, *votre Commission des finances estime qu'il est regrettable que la procédure d'expertise ne soit pas mieux précisée* dans le projet de loi, alors que l'expertise est l'un des éléments essentiels du nouveau système puisqu'elle doit déterminer l'importance des dégâts à indemniser. Le texte qui nous est soumis prévoit seulement — mais d'une manière en quelque sorte incidente — la création de « comités départementaux d'expertise » dont la mission et la composition doivent être fixées par un règlement d'administration publique.

Un autre point a retenu tout spécialement l'attention de votre Commission des Finances : *l'obligation faite aux sinistrés de justifier d'une assurance pour bénéficier de l'aide du Fonds national de garantie*. Notre Commission des Affaires économiques et du Plan propose déjà de modifier le texte voté par l'Assemblée Nationale en ce qui concerne la nature des biens qui doivent ainsi être assurés. Votre Commission des Finances n'a donc pris aucune initiative en cette matière.

En revanche, elle souligne, une nouvelle fois, l'imprécision du projet.

D'une part, elle considère qu'il ouvre la porte à de nombreuses affaires contentieuses en se bornant à indiquer que l'assurance en question doit être « suffisante » ou réalisée dans des « conditions raisonnables ». Quelle autorité pourra ainsi apprécier le « sérieux » d'une assurance si ce n'est le pouvoir judiciaire ?

D'autre part, elle constate que le texte ne vise pas le cas où la propriété de certains biens agricoles et l'exploitation sont partagées entre deux personnes. Celle qui possède les biens est-elle, de plein droit, bénéficiaire du Fonds national de garantie si ceux-ci sont endommagés par une calamité agricole ? Par ailleurs, en matière de fermage, l'assurance contre l'incendie des bâtiments est en général à la charge du propriétaire. Quelle sera la situation du fermier sinistré si le propriétaire a souscrit une assurance-incendie manifestement insuffisante ? Sera-t-il exclu du bénéfice du Fonds national de garantie alors que la faute ne lui est pas imputable ? On mesure l'intérêt de cette question surtout si le Parlement devait se rallier à la suggestion de notre Commission des Affaires économiques et du Plan qui ne veut exiger, pendant les trois premières années de fonctionnement du nouveau régime, que la seule assurance-incendie comme condition d'ouverture du droit à indemnisation.

\*  
\* \*

En dépit de toutes ces réserves, votre Commission des Finances n'a pas cru devoir s'opposer à l'adoption du projet.

Elle a conscience que ce texte — qui pourrait être amélioré par les amendements de notre Commission des Affaires économiques et du Plan — n'est pas à la mesure des préoccupations qui s'étaient exprimées au cours de la discussion de la loi d'orien-

tation et de la loi complémentaire. Mais elle estime qu'il peut constituer une première étape, à condition d'être modifié et corrigé à la lumière de l'expérience.

A cet égard, elle rejoint le Ministre de l'Agriculture, qui a déclaré devant l'Assemblée Nationale :

*« Mesdames, Messieurs, je suis convaincu que dans les années à venir vous aurez, nous aurons à discuter à nouveau de ce problème afin de perfectionner un texte qui n'est qu'un début. Ne le repoussez pas, en dépit de ces imperfections car, pour construire un édifice, il faut accepter d'en jeter les bases ».*

Votre Commission des Finances veut bien « accepter de jeter les bases de l'édifice », mais elle voudrait avoir la certitude que le chantier ne restera pas inachevé et que la construction parviendra à son terme pour le plus grand bien de notre agriculture et de toute notre économie.

## EXAMEN DES ARTICLES

Votre Commission des Finances n'a d'observations particulières à présenter que sur les articles 8, 11 et 14 bis.

### Article 8.

Mise en jeu des responsabilités.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Les personnes physiques ou morales qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages sont exclues du bénéfice de l'indemnisation prévue par la présente loi.

Texte proposé par votre Commission.

Les personnes...

... des dommages définis à l'article 5 sont...  
... présente loi.

*Commentaires.* — Pour éviter les difficultés d'interprétation, votre Commission des Finances vous propose de compléter l'article 8 en précisant qu'il s'agit des « dommages définis à l'article 5 » (qui deviendra l'article 2 bis si les propositions de la Commission des Affaires économiques et du Plan sont adoptées par le Sénat).

### Article 11.

Cumul d'indemnisation.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

La somme totale perçue par un sinistré soit au titre de l'indemnisation prévue par la présente loi, soit au titre de la prise en charge réelle d'un prêt consenti en application des articles 675 et 675-1 du Code rural, soit par l'effet du cumul de cette prise en charge ainsi que, le cas échéant, des sommes versées par un organisme d'assurance ou par un tiers responsable, ne peut dépasser le montant des dommages qu'il a subis. Dans la mesure où le dommage est imputable à un tiers, l'Etat est subrogé dans les droits du sinistré contre ce tiers.

Texte proposé par votre Commission.

La somme...

... imputable à un tiers, le Fonds national de garantie des calamités agricoles est subrogé, à concurrence du montant de l'indemnisation mise à sa charge, dans les droits du sinistré contre ce tiers.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre Commission.

Dans le cas de cumul d'un prêt consenti au titre des articles 675 et 675-1 du Code rural et d'une indemnité versée au titre de la présente loi, la fraction de la somme totale perçue par un sinistré correspondant à l'indemnité et dépassant le montant des dommages subis est affectée au remboursement anticipé du prêt.

Conforme.

Les mesures d'application destinées à assurer le respect du principe posé dans les alinéas précédents seront fixées par règlement d'administration publique.

Conforme.

*Commentaires.* — Votre Commission des Finances vous propose d'apporter deux modifications à cet article en vue de préciser :

— d'une part, que c'est le Fonds national de garantie des calamités agricoles et non l'Etat qui est subrogé dans les droits du sinistré contre le tiers responsable ;

— d'autre part, que cette subrogation ne joue qu'à concurrence de l'indemnisation versée par le Fonds national.

### Article 14 bis.

#### Avances consenties au Fonds.

**Texte.** — Pendant les sept premières années suivant sa création, le Fonds national de garantie pourra recevoir des avances de la Caisse nationale de crédit agricole pour permettre éventuellement le règlement des indemnités attribuées aux sinistrés dans les conditions prévues par la présente loi.

*Commentaires.* — Cet article prévoit la possibilité, pour la Caisse nationale de crédit agricole, de faire des avances au Fonds national de garantie.

Votre Commission des Finances considère qu'il ne peut s'agir que d'avances sur recettes, c'est-à-dire consenties sur la base des sommes encaissées par le Fonds au cours de l'année précédente.

Votre Commission vous propose donc l'adoption des amendements suivants, au texte qui est soumis à votre examen :

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Art. 8.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Les personnes physiques et morales qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages *définis à l'article 5* sont exclues du bénéfice de l'indemnisation prévue par la présente loi.

### Art. 11.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit la dernière phrase du premier alinéa de cet article :

Dans la mesure où le dommage est imputable à un tiers, le *Fonds national de garantie des calamités agricoles* est subrogé, à concurrence du montant de l'indemnisation mise à sa charge, dans les droits du sinistré contre ce tiers.