

N° 320

# SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979 - 1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1980

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur les conditions de réparation des dommages occasionnés par des calamités agricoles,*

Par

un groupe d'études composé de :

MM. Pierre TAJAN, *président*, Charles-Edmond LENGLET, *rapporteur*,  
Charles BEAUPETIT, Auguste BILLIEMAZ, Hector DUBOIS,  
Emile DURIEUX, Jean FILIPPI, Paul GUILLAUMOT,  
Jean-Paul HAMMANN, Rémi HERMENT, Maxime JAVELLY,  
Pierre LABONDE, France LECHENAULT, Louis MINETTI,  
Jacques MOSSION, Michel SORDEL

Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Michel Chauty, *président* ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Raymond Dumont, André Barroux, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiémaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégérère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Moission, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmentier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Calamités agricoles — Crédit agricole — Départements d'Outre-Mer — Exploitants agricoles  
Fonds national de garantie des calamités agricoles.

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	1
<b>PREMIERE PARTIE : le régime actuel de réparation des dommages causés par des calamités agricoles</b> .....	<b>3</b>
I — Les calamités agricoles et leurs indemnisation : la problématique	3
II — Les composantes du régime actuel d'indemnisation des exploitants touchés par des calamités agricoles .....	16
<b>DEUXIEME PARTIE : le fonctionnement du régime d'indemnisation et de prêts aux victimes des calamités agricoles</b> .....	<b>39</b>
Extrait du rapport d'information, Assemblée nationale n° 1262 (sixième législature) .....	40
I — Le coût et le financement des aides .....	40
II — La progression des charges et les causes de cette progression ..	45
III — Les insuffisances du régime actuel .....	56
IV — Conclusion .....	65
<b>TROISIEME PARTIE : les propositions d'adaptation du régime d'indem- nisation des calamités agricoles</b> .....	<b>79</b>
CONCLUSION .....	82
EXAMEN EN COMMISSION .....	84
ANNEXES .....	87

Mesdames, Messieurs,

Plusieurs considérations ont amené votre Commission des Affaires économiques et du Plan à décider, lors de sa réunion du 24 mai 1978, la constitution d'un groupe de travail chargé d'étudier le fonctionnement du régime d'indemnisation et de prêts aux exploitants touchés par une calamité agricole.

En premier lieu, la sécheresse de 1976 a souligné la dépendance de l'économie agricole vis à vis des facteurs climatiques. La nécessité de recourir à un mécanisme d'indemnisation fondé sur l'appel à la solidarité nationale a montré que le régime mis en place par la loi du 10 juillet 1964 ne pouvait être utilisé que pour des sinistres localisés ou limités dans leur ampleur.

La succession d'accidents climatiques importants intervenus en 1977 a, en outre, provoqué un véritable emballement du système d'indemnisation : environ 1 500 millions de francs de subventions ont été attribuées par le Fonds national de garantie au titre des calamités survenues en 1977. La trésorerie du Fonds de garantie a pu être assurée par l'octroi d'une avance de 350 millions de francs accordée par la Caisse nationale de Crédit agricole ; une contribution additionnelle complémentaire de 5 % sur les primes d'assurance couvrant les véhicules, qui sera perçue en 1980 et 1981, devrait contribuer à restaurer la situation financière du Fonds de garantie.

La sécheresse de 1976 et les sinistres de l'année 1977 ont, de plus, entraîné un accroissement considérable du montant des prêts spéciaux accordés par le Crédit agricole aux victimes de calamités agricoles : de moins de 500 millions en 1972, le volume total des prêts spéciaux « calamités » est passé à 9,5 milliards de francs en 1977, soit près de 15 % de l'endettement global de l'agriculture auprès du Crédit agricole.

Enfin, malgré une accélération de la procédure de remboursement consécutive à l'application des dispositions du décret du 19 mars 1976 et une amélioration du taux moyen d'indemnisation (de l'ordre de 40 à 45 % du montant des dommages), le régime actuel d'indemnisation demeure inadapte à la situation des victimes de sinistres répétitifs.

Conscient que la succession de calamités importantes pouvait mettre en péril l'existence même d'une exploitation agricole, ou pour le moins occasionner un endettement excessif à l'agriculteur contraint de reconstituer son capital d'exploitation, notre collègue, M. Pierre Tajan a déposé une proposition de loi destinée à améliorer les conditions de réparation des dommages causés par des calamités agricoles à caractère exceptionnel et répétitif (1).

MM. Jacques Eberhardt, Paul Jargot, Léon David et les membres du groupe communiste ont présenté une proposition de loi tendant à une réforme d'ensemble du régime de garantie des calamités agricoles institué par la loi du 10 juillet 1964 (2).

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a désigné M. Charles-Edmond Lenglet comme rapporteur de ces deux propositions de loi et a décidé de confier leur examen à un groupe d'études qui a désigné à sa présidence M. Pierre Tajan. Le groupe d'études a considéré qu'il convenait de procéder à un examen approfondi du régime actuel d'indemnisation et de prêts en vue d'apprécier les résultats de son fonctionnement et d'élaborer des propositions d'amélioration adaptées à la situation des victimes de sinistres à caractère répétitif. M. Lenglet a été également nommé rapporteur de ce groupe d'études.

A cette fin, le groupe d'études a procédé à l'audition des représentants de la profession agricole, des spécialistes des compagnies d'assurance et des fonctionnaires responsables de la gestion du régime d'indemnisation et de prêts aux victimes des calamités agricoles (3).

Aussi, après avoir analysé les modalités et les résultats du système actuel de réparation des dommages occasionnés par les calamités agricoles, le présent rapport s'attachera-t-il à dégager les orientations de nature à concilier une amélioration du régime d'indemnisation avec la nécessité d'en assurer un financement supportable pour la profession agricole et la collectivité nationale.

---

(1) Proposition de loi n° 61 — première session ordinaire de 1977 - 1978, annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1977 (annexe III).

(2) Proposition de loi n° 514 — deuxième session ordinaire de 1977 - 1978, rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 1er juillet 1978 (annexe III).

(3) Cf. annexe II - Liste des auditions effectuées par le groupe d'études.

## PREMIERE PARTIE

### LE REGIME ACTUEL DE REPARATION DES DOMMAGES CAUSES PAR DES CALAMITES AGRICOLES

Jusqu'à la mise en place du Fonds national de garantie des calamités agricoles institué par la loi du 10 juillet 1964, le législateur a paru hésiter sur le choix d'un système d'indemnisation. La succession des textes législatifs et réglementaires publiés entre 1928 (1) et 1964 indique la difficulté à opter entre une formule d'indemnisation spécifique, un régime de prêts spéciaux ou une extension de l'assurance.

Les conditions actuelles de réparation des dommages occasionnés par des sinistres naturels aux agriculteurs incluent ces trois types de dispositifs. Ce caractère complexe du régime d'indemnisation des victimes de calamités agricoles paraît lié à la nature même de ces risques.

L'action législative et réglementaire en ce domaine peut donc s'analyser comme la tentative de définir des instruments, des procédures et des financements adaptés à la spécificité des risques climatiques ou biologiques et aux caractéristiques de l'activité agricole.

#### I — LES CALAMITES AGRICOLES ET LEUR INDEMNISATION: LA PROBLEMATIQUE

La difficulté à organiser un régime satisfaisant et cohérent de réparation des dommages causés par des sinistres naturels tient à la superposition de plusieurs contraintes :

- la spécificité de ce type de risques agricoles,
- la demande des victimes à bénéficier d'une indemnisation équitable et rapide,
- l'obligation d'assurer le financement du système de protection dans des conditions supportables pour les agriculteurs et la collectivité.

---

(1) L'article 145 de la loi de finances pour 1929 portait création d'une Caisse d'assurance et de réassurance et de protection en faveur des victimes des calamités agricoles.

## A — LA SPECIFICITE DES RISQUES AGRICOLES

L'activité agricole comporte des risques physiques, biologiques, économiques et sociaux dont la spécificité est due à la fois aux conditions particulières de la production agricole et au statut économique et social de l'exploitant.

L'extension progressive des régimes d'assurances contre les accidents du travail, d'assurance maladie, maternité, invalidité et d'assurance vieillesse a permis de doter les exploitants agricoles d'un régime de protection sociale comparable à celui dont bénéficient les autres catégories professionnelles. On doit cependant observer que des disparités demeurent quant aux taux (assurance vieillesse) ou à la nature de certaines de ces prestations (l'assurance maladie des exploitants agricoles ne comporte pas de prestations en espèces).

L'organisation et la régularisation des marchés agricoles entreprises au plan national puis au niveau communautaire a contribué, pour certaines spéculations, à limiter les risques économiques liés aux fluctuations de l'offre et de la demande. Les variations erratiques des cours des fruits et légumes, d'une année à l'autre selon l'abondance des récoltes, et les crises cycliques qui affectent certaines productions animales montrent la persistance d'un risque économique considérable dans certains secteurs de la production agricole.

L'existence de ces aléas économique est due, dans une large mesure, aux facteurs biologiques et climatiques qui déterminent en qualité et en quantité la valeur des récoltes ou des livraisons. Une récolte abondante provoque une chute des cours qui n'est que partiellement atténuée par les mécanismes de résorption des excédents ; une mauvaise saison entraîne un déficit de production que ne compense pas nécessairement, au plan des revenus, la montée des cours.

A ces fluctuations climatiques « ordinaires » peuvent s'ajouter des accidents naturels « extraordinaires » dont l'intensité et le caractère imprévisible expliquent qu'ils soient appréhendés comme de véritables « calamités ».

## B — RISQUE CLIMATIQUE ET CALAMITE AGRICOLE

Malgré les progrès des techniques agronomiques, les prévisions atmosphériques et la généralisation des méthodes de prévention, les facteurs biologiques et climatiques introduisent dans les cycles de production agricole des éléments aléatoires irréductibles.

La nature et l'intensité des dommages susceptibles d'être causés par la variation erratique d'un agent naturel dépend évidemment des types de culture et de la localisation des productions.

Les élevages hors sol sont peu exposés à des dégâts d'origine climatique, en revanche la cohabitation d'un grand nombre d'animaux constitue un élément propice à la propagation d'épizootie ou de maladies parasitaires.

Les cultures céréalières, compte tenu de la modernisation des structures d'exploitation, se prêtent facilement aux traitements préventifs contre les parasites ; cependant, la sécheresse de 1976 l'a rappelé, elles demeurent fortement dépendantes de la température et de l'humidité.

Le plus fort taux de risque est présenté par les cultures pérennes : vigne, arboriculture, du fait de la sensibilité de la floraison vis-à-vis des baisses de températures (gel de printemps) et de la destruction éventuelle des récoltes par des précipitations de pluie ou de grêle. Ce risque est encore aggravé par la possibilité d'une destruction complète de l'arbre ou de l'arbuste par le gel, destruction qui affecte un capital de production dont la reconstitution exige plusieurs années.

La corrélation entre la probabilité de variation des facteurs climatiques et la nature des cultures désigne les régions d'arboriculture fruitière et les zones viticoles parmi les plus exposées aux calamités agricoles.

Les conséquences de tels accidents climatiques ou biologiques sur le revenu des exploitants et le potentiel productif agricole d'un terroir justifient les tentatives pour concevoir et mettre en œuvre un régime approprié de réparation des dommages provoqués par les calamités agricoles.

### **C – LES CONDITIONS REQUISES D'UN REGIME DE REPARATION DES DOMMAGES CAUSES PAR LES CALAMITES AGRICOLES**

La destruction totale ou partielle d'une récolte ampute le revenu de l'exploitant d'un montant qui varie selon l'intensité de la catastrophe naturelle. Le seuil de pertes nettes est atteint lorsque la production est insuffisante pour assurer la couverture des frais engagés par l'agriculteur en vue de sa récolte.

Il apparaît donc que l'indemnisation minimale de l'exploitant touché par une calamité naturelle doit s'élever à un montant suffisant pour le dédommager des pertes nettes enregistrées par rapport à l'investissement consenti dans le cadre de la campagne.

L'intensité d'une catastrophe climatique ou biologique peut être telle qu'elle entraîne la destruction du capital de production : terre arable emportée par les eaux, plants de vignes ou arbres fruitiers anéantis par le gel, plantations arboricoles définitivement compromises par une maladie ou un parasite...

Le système de réparation doit donc permettre à l'exploitant de reconstituer rapidement son capital d'exploitation sans que cet effort n'entraîne un endettement insupportable. Ces observations s'appliquent tout particulièrement aux agriculteurs victimes, à plusieurs reprises, au cours d'une brève période de tels sinistres.

En tout état de cause, le procédé et le montant de l'indemnisation doivent être conçus en sorte de garantir l'existence de l'exploitation agricole dont la survie peut être menacée par des calamités d'une gravité exceptionnelle ou par des sinistres successifs.

L'indemnisation, quelles qu'en soient les modalités, doit de plus être assurée dans des conditions équitables. Il s'agit en particulier que son montant soit proportionnel à l'importance des pertes ou des dommages. Dès lors, si l'indemnisation est fondée sur l'évaluation des pertes de revenus, il paraît cohérent que celles-ci soient appréhendées au niveau global de l'exploitation, et non pas culture par culture. Il convient en outre de fixer des seuils de perte en sorte d'écarter du bénéfice de l'indemnisation des dommages marginaux ou ponctuels.

La similitude des conditions et des taux d'indemnisation, pour des dommages de même nature et d'intensité comparable sur l'ensemble du territoire, constitue un indice déterminant du caractère équitable du régime d'indemnisation des victimes de calamités agricoles. Cette remarque s'applique aux dispositifs de portée nationale ; on ne saurait, en effet, exclure que dans des régions particulièrement exposées, les organisations professionnelles ou les collectivités territoriales suscitent la mise en place de systèmes spécifiques ou complémentaires adaptés aux situations locales.

Enfin, le coût de la réparation des dommages agricoles d'origine naturelle doit être supportable pour les exploitants agricoles si ceux-ci participent au financement du régime de protection et pour la collectivité nationale, si l'Etat lui apporte sa contribution.

Dans la mesure où les calamités agricoles constituent un risque spécifique à une catégorie professionnelle, on ne saurait exclure la participation des bénéficiaires potentiels à tout système d'indemnisation.

Le choix du mode de contribution professionnelle au financement semble devoir être dicté par le souci d'instaurer une solidarité entre les différentes catégories d'agriculteurs et les différentes zones de production.

Corrélativement, il est légitime que la solidarité nationale s'exprime par l'intermédiaire de l'Etat en faveur d'un groupe professionnel et d'une activité économique fondamentale lorsque des circonstances accidentelles affectent gravement les revenus ou le capital productif.

La complexité et la diversité des systèmes de réparation des dommages occasionnés par les calamités agricoles rendent compte de la difficulté à concilier ces différents impératifs.

## D — LES DIFFERENTES MODALITES DE REPARATION DU PREJUDICE OCCASIONNE PAR DES CALAMITES AGRICOLES

Si l'on admet la nécessité d'un système de protection capable d'aider l'exploitant à compenser les pertes de revenus et reconstituer son capital d'exploitation, plusieurs formules peuvent être envisagées. Trois procédés peuvent être mis en œuvre isolément, ou de manière complémentaire: l'assurance, les prêts, les subventions publiques.

### *PREMIERE FORMULE: L'ASSURANCE*

#### **1 — L'assurance des risques naturels agricoles : les conditions d'assurabilité**

La technique de l'assurance paraît, a priori, remplir plusieurs des conditions exigées d'un système efficace et équitable de réparation des dommages entraînés par des calamités agricoles. La possibilité d'adapter un régime d'assurance à chaque type de risque naturel, à chaque type de culture ou à chaque région de production explique que ce procédé d'indemnisation soit largement pratiqué. Sa

forme la plus complète est représentée par « l'assurance récolte », en vigueur dans certains pays, qui couvre l'ensemble de la production de l'exploitant contre les risques d'origine naturelle.

Plusieurs considérations expliquent cependant que la formule de l'assurance puisse difficilement constituer le procédé unique et général d'indemnisation des victimes de sinistres biologiques ou climatiques.

En premier lieu, il importe d'envisager dans quelle mesure les aléas climatiques ou les invasions parasitaires sont effectivement des « risques assurables ». Pour qu'un risque puisse être assurable, il faut que trois conditions soient réunies :

— les objets exposés au risque doivent être suffisamment nombreux et dispersés sur le territoire, en sorte que la loi des grands nombres puisse jouer en cas de sinistre ;

— chaque sinistre doit être localisé afin de ne concerner qu'un nombre limité d'assurés lorsqu'il survient :

— enfin, sur le plan technique, l'assureur doit être en mesure de disposer, sur le risque considéré, de données statistiques suffisantes afin d'en évaluer la fréquence et l'intensité pour pouvoir organiser le régime de protection (cotisations, taux d'indemnisation). La généralisation et le faible coût du régime d'assurance-incendie illustrent le cas d'un risque qui remplit l'ensemble des conditions d'assurabilité.

A l'inverse, certains risques qui ne présentent pas les caractéristiques énumérées ci-dessus ne peuvent être assurés compte tenu du coût nécessaire au financement d'un régime d'assurance et, par conséquent, du montant dissuasif des primes qui seraient mises à la charge des exploitants.

Le législateur et les compagnies s'emploient à rendre assurables des risques qui, a priori, n'en présentaient pas les caractéristiques. Pour ce faire, il importe d'étendre la répartition géographique des risques, en instituant sa généralisation, ou de tenter d'agir sur leur fréquence par un système de bonus-malus.

## **2 — Les différents types de risques et leur assurabilité**

Les spécialistes des calamités agricoles des Caisses centrales des Mutuelles agricoles ont procédé à une analyse des différents risques naturels afin d'en évaluer l'assurabilité. C'est cette étude, communiquée à la suite d'une audition du groupe de travail, que nous reproduisons ci-dessous.

a) *La grêle*

Il est notoire que la grêle remplit les conditions techniques voulues pour être assurée et si son assurance ne représente encore qu'une part relativement modeste de la production agricole française, cela tient essentiellement au fait qu'il existe des régions où cette calamité n'est pas redoutée, soit parce que les orages de grêle n'y sévissent pas, soit qu'ils se produisent hors des périodes de végétation, alors qu'il en est d'autres constamment sinistrées. Entre ces deux extrêmes, la majorité des départements présente des périodes plus calmes avec des périodes fertiles en sinistres, divers facteurs locaux pouvant influencer sur la production des orages, comme le relief, l'existence de forêts, la constitution géologique du sol, etc.

Dans tous les départements où la grêle est un fléau presque ignoré, les agriculteurs ne se sont pas assurés. Il en est de même pour les agriculteurs qui échappent aux orages du fait des circonstances locales et pour ceux qui se livrent à des systèmes de polyculture et estiment ainsi possible de compenser sur leur propre domaine les dommages provoqués par une calamité donnée.

En fait, n'ont été incités à venir à l'assurance que les agriculteurs soumis à des chutes de grêle d'une fréquence et d'une intensité moyenne ou forte, c'est-à-dire lorsque la nécessité s'en faisait véritablement sentir.

Par ailleurs, si le risque de grêle est variable dans le temps et dans l'espace, les végétaux de leur côté, sont plus ou moins vulnérables à la grêle, c'est-à-dire réagissent différemment à la chute des grêlons suivant leur état végétatif, leur résistance physiologique, etc., ils sont en outre plus ou moins faciles à expertiser, les plus grandes difficultés étant rencontrées, dans cette matière, pour les arbres fruitiers de plein vent.

Cet état de choses a eu des répercussions directes sur le comportement des assureurs, en particulier dans le domaine de la tarification car, faute d'une répartition convenable des risques entre les bonnes et les mauvaises régions, ils ont été conduits à appliquer des tarifs d'autant plus chers que les localités étaient plus fortement sinistrées, que les végétaux assurés étaient plus vulnérables aux chutes de grêle et que l'expertise des dégâts était plus difficile.

C'est pourquoi si, d'une manière générale, la Mutualité agricole considère que la grêle est une calamité assurable, elle estime absolument nécessaire d'en favoriser l'assurance dans les régions les plus touchées et de prendre des dispositions spéciales pour les végétaux particulièrement vulnérables, comme les arbres fruitiers et les pépinières; c'est le problème de l'incitation à l'assurance-grêle.

*b) Le gel*

Il semble qu'avec le gel, on puisse compter sur des compensations dans le temps permettant d'aboutir à une certaine application de la loi des grands nombres. Mais la répartition dans l'espace n'existe pratiquement pas ; seules certaines régions étant touchées, les dommages qu'il provoque peuvent être expertisés avec suffisamment d'exactitude bien que des problèmes puissent se poser (cas de la vigne en particulier coulure ou gel?).

*c) L'inondation*

Il s'agit d'un risque très particulier à certaines régions, et qui, sauf à rendre son assurance obligatoire à tous les exploitants, ne peut pas être assuré suivant la technique classique de l'assurance.

*d) Les intempéries*

Elles ont, elles, un caractère trop général lorsqu'elles se produisent : il n'y a pas localisation du risque, toutes les exploitations étant touchées au cours de la même période : il n'y a pas de répartition géographique.

*e) L'ouragan et la tempête*

L'ouragan paraît s'apparenter à une calamité presque assurable, comme le gel. Les dommages qu'il provoque sont d'ailleurs déjà assurés lorsqu'il s'agit des bâtiments d'exploitation agricoles, mais il reste à savoir dans quelle mesure on pourrait couvrir ceux qu'il occasionnerait aux récoltes. Ce risque présente des difficultés pour en pratiquer l'expertise : quelle différence existe-t-il entre la verse sur céréales due à un excès d'engrais azoté et les verses dues aux ouragans ?

*f) Les chutes de neige et les avalanches* sont très particulières à certaines régions (absence de répartition géographique).

*g) Enfin, en ce qui concerne les parasites et les nuisibles*, il existe très souvent des moyens de lutte éprouvés, ou bien alors, et c'est le cas de la bactériose du pêcher, par exemple, l'extension de la maladie et l'absence de traitement font qu'il s'agit en fait d'un risque certain qui relève de l'assistance et non de l'assurance.

### 3 - Les expériences d'assurance du gel de printemps de la vigne

Dans cette même étude des Caisses centrales des Mutuelles agricoles, trois tentatives infructueuses, ou projet non réalisé d'assurance du gel de printemps de la vigne sont retracées. Leur analyse permet de mieux saisir la distinction entre risque assurable et non assurable sur laquelle se fonde le régime actuel d'indemnisation.

#### *a) L'expérience de l'«URBAINE ET LA SEINE», de 1944 à 1962*

Modalités de la garantie :

- Garantie annexe à un contrat grêle,
- vignes non plantées d'une étendue supérieure à 500 m<sup>2</sup>
- contrat de 5 ans (compensation dans le temps),
- franchise absolue de 20% non rachetable,
- période de garantie 1er janvier - 15 juin : il s'agissait du gel de printemps.

Expérience suspendue à la suite de résultats déficitaires successifs de 1954 à 1962. L'anti-sélection était très importante, et jamais plus de 30 contrats!!!

#### *b) La Caisse de compensation des dommages de gel du Midi (Aude, Gard, Hérault)*

Fondée en 1956-1957, elle a pour objet de couvrir les céréales et les vignes.

Le taux de cotisation est variable par communes. Une franchise de 25% est laissée à la charge des sociétaires. Malheureusement le nombre d'adhérents est en régression constante.

Il faut souligner également l'existence d'autres Caisses de compensation en Mutualité agricole : Loir-et-Cher (Blois) et Angers, le succès en reste très limité.

#### *c) Le contrat gel de printemps sur les récoltes viticoles, étudié par l'ensemble des assureurs grêle, sous l'égide de la Caisse centrale de réassurance.*

Dès 1976, soit 12 ans après la mise en place de Fonds des calamités (ce qui est une période relativement courte pour l'observation d'un risque atmosphérique) des sociétés d'assurance ont étudié un contrat « gel ».

Au cours de cette étude, il a été reconnu que l'assurance gel posait de très nombreux problèmes sur le plan technique (localisation précise des zones de gel, résistance des cépages au gel,...) mais qu'un essai pouvait cependant être tenté à certaines conditions (franchise, réassurance,...). Un autre obstacle a été, malgré les statistiques du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, l'absence de statistiques d'ordre économique fiables et directement utilisables. Ce point a nécessité de nombreuses études effectuées par la Caisse centrale de réassurance sur le terrain, à partir de relevés régionaux plus ou moins précis.

### La garantie

La base de la garantie découle des déclarations officielles de récoltes : en fonction des appellations (V.C.C., A.O.C., V.D.Q.S.) le rendement assuré par l'exploitant est au plus égal au rendement moyen des cinq dernières années, année la meilleure et la plus mauvaise exclues, en fonction des chiffres figurant sur les déclarations de récolte ; l'exploitant peut n'assurer qu'un pourcentage de ce rendement moyen.

### Raisin de table non couvert

Le contrat couvre obligatoirement toutes les parcelles de vigne à vin de l'exploitation.

La tarification est départementale, les taux de base variant de 3% à 8% suivant le département pour une franchise minimum à l'exploitation de 15%.

Pour chaque assuré, le tarif de base est ajusté chaque année en fonction du montant des sinistres payés. Il s'agit donc d'un tarif départemental, modulé par exploitant.

Le contrat comporte une franchise minimum à l'exploitation de 15% des valeurs totales assurées.

Des franchises supérieures peuvent toutefois être proposées :

franchise de 20%	réduction de tarif 15%
franchise de 25%	réduction de tarif 20%
franchise de 40%	réduction de tarif 50%

### Les raisons du non lancement

L'obstacle auquel s'est heurté ce contrat, et la raison pour laquelle il n'existe actuellement qu'à l'état de projet est le coût élevé des cotisations, coût justifié par l'étude technique du risque.

Le niveau élevé des cotisations décourage les éventuels souscripteurs et seules des subventions importantes auraient permis la mise en place de cette expérience auprès des viticulteurs.

Les difficultés d'ordre technique évoquées précédemment et les obstacles économiques : le coût de l'assurance pour l'exploitant, expliquent le recours à des procédures d'indemnisation, c'est-à-dire l'octroi de subventions pour la réparation des dommages causés par des risques considérés comme non assurables.

## *DEUXIEME FORMULE : L'INDEMNISATION PAR L'OCTROI DE SUBVENTIONS*

L'attribution de subventions aux victimes de calamités agricoles peut constituer l'un de ces procédés. Plusieurs formules d'indemnisation peuvent être envisagées.

### **1 — L'indemnisation par la collectivité publique**

On peut envisager, et certains pays ont opté pour un tel système, que la collectivité publique (Etat ou collectivité territoriale décentralisée) remplisse la fonction « d'assureur » des risques agricoles naturels considérés comme non assurables au moyen des procédés du droit commun.

L'indemnisation est alors de nature budgétaire et fonde son principe sur la mise en jeu, au profit d'une catégorie professionnelle, de la solidarité nationale.

Le régime français d'indemnisation des victimes de calamités publiques (art. L. 235.5 du Code des communes ; chapitre 46.91 du budget du ministère de l'Intérieur ; compte spécial du Trésor « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités ») illustre ce procédé de réparation pour des dommages occasionnés à l'ensemble des populations d'une région par une catastrophe naturelle ou accidentelle.

L'ampleur géographique et le caractère exceptionnel de la sécheresse de 1976 a motivé le recours, par les pouvoirs publics, à une procédure d'indemnisation exorbitante du droit commun (aide directe à l'unité de gros bétail, décrets n<sup>os</sup> 76-872 du 15 septembre 1976 et 76-1043 du 16 novembre 1976) fondée sur l'appel à la solidarité nationale (« impôt sécheresse », loi de finances rectificative pour 1976, n<sup>o</sup> 76-978 du 29 octobre 1976).

### **2 — L'indemnisation par un Fonds de garantie à financement mixte**

Dès lors que les calamités agricoles présentent les caractéristiques d'un risque relativement impondérable, et dont les effets retentissent sur l'économie du pays, il semble équitable que la collectivité

participe à sa protection. Ce principe s'applique en particulier à la nécessité de contribuer, par des financements publics, à la reconstitution du capital productif.

Cependant, puisque les calamités agricoles touchent une catégorie spécifique d'agents économiques, il paraît normal que la profession concernée prenne part au financement du régime de protection.

Si l'on admet que la profession agricole constitue une catégorie socio-économique homogène, il semble en outre cohérent de mettre en œuvre une mécanique de financement qui instaure une solidarité entre les exploitants des régions ou des secteurs de production les plus exposés, et l'ensemble des agriculteurs.

Ces trois considérations sont à l'origine du mode de financement du Fonds national de garantie des calamités agricoles institué par la loi du 10 juillet 1964 dont on décrira le fonctionnement dans la suite du présent rapport.

Le recours à la formule de l'indemnisation par voie de subvention à caractère extra-budgétaire ne manque toutefois pas de soulever plusieurs problèmes.

Le premier concerne les conditions de financement d'un tel régime qui doivent concilier la capacité de faire face aux conséquences d'accidents climatiques imprévisibles et la nécessité de présenter un coût supportable pour les finances publiques et les professionnels.

En outre, la procédure d'indemnisation doit être organisée en sorte de permettre une attribution rapide des subventions tout en donnant lieu à une instruction suffisamment approfondie des dossiers afin d'éliminer les demandes abusives.

Enfin, le taux de l'indemnisation doit être proportionné à l'importance de la perte de revenus et du préjudice causé au capital d'exploitation. A cet égard, les victimes de calamités répétées, les exploitants gravement sinistrés et les agriculteurs dont les cultures sont détruites doivent bénéficier d'un régime particulier et préférentiel.

### *TROISIEME FORMULE: LES PRETS*

Le recours aux prêts présente plusieurs caractéristiques qui pourraient justifier son emploi généralisé pour les victimes de calamités agricoles.

Tout d'abord, le prêt à moyen terme paraît adapté pour permettre à l'agriculteur de supporter la perte de revenus subie au cours d'une campagne, dans la perspective de prochaines récoltes satisfaisantes qui lui permettront de rétablir son niveau de revenus et de rembourser la dette contractée lors de l'année de la calamité.

Concernant le financement de la remise en état du capital productif (bâtiments, serres, cultures), le prêt à long terme peut favoriser un étalement dans le temps du remboursement des sommes nécessaires à la reconstitution de l'outil de travail. En outre, le système de la bonification d'intérêt peut donner à l'Etat la possibilité d'accorder, au travers de l'octroi des prêts, une aide spécifique aux agriculteurs touchés par un sinistre naturel.

Cependant, la formule des prêts ne manque pas de présenter plusieurs inconvénients, aussi bien pour les finances publiques que pour ses bénéficiaires.

Les prêts bonifiés accordés par le Crédit agricole occasionnent une dépense difficilement maîtrisable dans des périodes où le taux des prêts sur le marché et celui des prêts bonifiés tendent à s'écarter de manière durable. Le souci manifesté par le ministre de l'Agriculture de plafonner le coût des bonifications d'intérêt (5,3 milliards de francs pour 1979 et 1980) s'inscrit à contre-courant de la tendance à utiliser ce mode d'indemnisation pour les victimes de calamités agricoles.

Même pour leurs bénéficiaires, les prêts ne constituent pas la formule la plus adaptée. En effet, compte tenu de l'endettement de la plupart des agriculteurs, un système d'intervention fondé exclusivement sur des prêts bonifiés entraîne un accroissement des charges financières et, par conséquent, une diminution du revenu net d'exploitation.

Cette constatation s'applique notamment aux victimes de calamités successives, contraintes à solliciter de nouveaux prêts et placées, de ce fait, dans une situation d'endettement cumulatif de nature à compromettre l'équilibre financier et l'existence même de leur exploitation.

Ces considérations conduisent à conférer aux prêts, même bonifiés, le rôle de relais ou d'instrument complémentaire partiel d'un système d'indemnisation des calamités agricoles.

La prise en compte des avantages et des inconvénients spécifiques aux différentes formules d'indemnisation exposées ci-dessus explique que notre pays ait opté pour un système mixte qui comporte le recours à l'assurance, l'octroi de subventions et un régime spécifique de prêts.

## **II — LES COMPOSANTES DU REGIME ACTUEL D'INDEMNISATION DES EXPLOITANTS TOUCHES PAR DES CALAMITES AGRICOLES**

Le système français de réparation des dommages causés par les calamités agricoles fait appel aux trois instruments décrits plus haut : l'assurance, l'indemnisation par voie de subvention, l'octroi de prêts spéciaux. Il s'agit donc d'un système mixte fondé sur la complémentarité de ces trois modes d'intervention.

### **A — L'ASSURANCE DES RISQUES AGRICOLES LIES A LA VARIATION DES FACTEURS METEOROLOGIQUES ET LES MECANISMES D'INCITATION**

Dans la mesure où ils présentent les caractéristiques de risques assurables, les dommages occasionnés par des accidents climatiques peuvent être couverts par des régimes spécifiques d'assurance.

Ainsi qu'on l'a exposé précédemment, les compagnies d'assurance opèrent à cet égard une distinction entre les risques assurables : la grêle, les risques susceptibles d'être couverts par un système d'assurance dès lors que la connaissance de leur fréquence et de leur intensité serait mieux connue, et les risques inassurables du fait de leur caractère aléatoire ou du montant exorbitant des dommages éventuels.

Les compagnies d'assurance, la Mutualité agricole en particulier, s'attachent à affiner l'étude de certains risques climatiques en sorte de mettre au point des formules d'assurance adaptées à la nature des différents sinistres.

Les pouvoirs publics participent à l'encouragement à l'assurance des risques agricoles au moyen de deux dispositifs d'incitation.

Tout d'abord, ainsi qu'on le décrira dans la suite du rapport, le taux des indemnités attribuées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles (F.N.G.C.A.) est modulé selon que l'agriculteur est assuré ou non contre l'incendie et contre la grêle.

En outre, le Fonds prend en charge une fraction des primes ou cotisations versées par les exploitants assurés contre la grêle lorsque la garantie concerne les cultures fruitières, les cultures maraîchères, les vignes, les cultures horticoles, les houblonnières et le colza (article 5 de la loi du 10 juillet 1964).

Le Fonds verse une subvention qui vient en diminution de la prime ou cotisation mise à la charge de l'assuré. Le taux de ces subventions a été fixé, pour 1979, par un décret n° 97.670 du 8 août 1979.

Il est fixé comme suit :

1) Cultures fruitières : 25 %

Ce taux est porté à 42 % pour les contrats pour lesquels la garantie est affectée d'une franchise égale ou supérieure à 20 % de la valeur ajoutée ;

2) Vignes, cultures maraîchères, horticoles, houblonnières et colza : 15 %

Ce taux est porté à 32 %.

a) Pour les contrats pour lesquels l'indemnisation est limitée à la différence entre un capital au plus égal à 70 % de la valeur de la récolte normale et la valeur de la récolte effectuée, en ce qui concerne les vignes ;

b) Pour les contrats pour lesquels la garantie est affectée d'une franchise égale ou supérieure à 20 % de la valeur assurée, en ce qui concerne les cultures maraîchères, horticoles, houblonnières et le colza.

Il convient de signaler que dans certains départements le Conseil général accorde une subvention d'incitation à l'assurance analogue à celle dispensée par le F.N.G.C.A. Dans ce cas, le Fonds attribue une subvention spéciale supplémentaire de 10 % maximum, le taux étant fixé pour chaque département par arrêté interministériel.

Les subventions d'incitation à l'assurance sont versées directement par la Caisse centrale de réassurance aux organismes assureurs sur justification que leurs assurés ont effectivement bénéficié des abattements de primes ou de cotisations.

Malgré ces dispositifs d'incitation à l'assurance, on observe une faible progression du nombre des assurés contre la grêle depuis 1964, et une diminution du nombre des contrats depuis 1979.

	1964	1969	1973	1977
Nombre de contrats	303 860	347 400	345 600	340 556
Montant des capitaux garantis	5 049 064	8 776 163	13 992 647	20 538 111

Ce constat illustre la difficulté à instaurer par la seule voie de l'assurance facultative un mécanisme d'indemnisation des calamités fondé sur la solidarité entre les exploitants des différents secteurs de production et des différentes régions.

D'une manière générale, seuls les exploitants situés dans des zones où elle constitue un risque fréquent s'assurent contre la grêle.

L'exclusion de certains risques climatiques ou biologiques du champ d'intervention de l'assurance explique que le mode d'indemnisation soit complété par un système comportant l'octroi de subventions aux victimes de calamités agricoles.

## B — LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITES AGRICOLES (F.N.G.C.A.)

Le régime actuel d'indemnisation des exploitants touchés par une calamité agricole procède de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 qui a institué le Fonds national de garantie des calamités agricoles. Les conditions de fonctionnement du Fonds qui avaient été modifiées par le décret n° 76-271 du 19 mars ont été récemment réformées par un décret n° 79-823 du 21 septembre 1979.

### 1 — La définition des calamités agricoles

La loi du 10 juillet 1964 précise dans son article 2 la nature des sinistres susceptibles d'être indemnisés par le F.N.G.C.A. : « sont considérés comme calamités agricoles... les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants ».

Cette définition appelle plusieurs observations : tout d'abord, il convient de noter que les calamités agricoles, au sens de la loi de 1964, sont des dommages non assurables. Cette caractéristique

confirme le caractère complémentaire des interventions du F.N.G.C.A. qui concernent exclusivement les dommages non susceptibles d'être couverts par une assurance.

En second lieu, il faut remarquer que la loi du 10 juillet 1964 donnait une définition particulièrement précise et étroite des calamités agricoles : des dommages d'importance *exceptionnelle* dus à des variations *anormales* d'intensité d'un agent naturel. Cette rigueur était destinée à écarter du bénéfice de l'indemnisation des sinistres partiels ou de faible importance. Ainsi qu'on l'observera dans la suite du rapport, l'interprétation de plus en plus extensive et laxiste de la notion de calamité agricole est, pour une large part, à l'origine des difficultés financières rencontrées par le F.N.G.C.A. au cours des dernières années.

Il convient enfin de signaler que la loi faisait référence à la mise en œuvre des moyens de lutte préventive ou curative et subordonnait l'intervention du Fonds à l'impossibilité de les utiliser ou à leur inopérance.

## **2 - Les missions du Fonds national de garantie de calamités agricoles**

La loi de 1964 assignait au F.N.G.C.A. la double mission d'indemniser les dommages matériels consécutifs aux calamités et l'incitation à l'assurance contre les risques agricoles. Cette dernière fonction se justifiait par le fait du caractère exceptionnel assigné, au départ, aux interventions du Fonds et par la volonté de promouvoir un développement des assurances contre les accidents biologiques ou climatiques. Cependant, on a observé plus haut que les résultats obtenus en ce domaine étaient demeurés fort modestes.

## **3 - Les ressources du Fonds**

Elles sont constituées, d'une part par une cotisation professionnelle qui prend la forme d'une contribution additionnelle aux primes d'assurance, d'autre part par une subvention du budget de l'Etat d'un montant au moins égal au produit des cotisations additionnelles aux primes d'assurance.

Le régime des ressources d'origine professionnelle du Fonds est décrit par l'article 3 de la loi de 1964 :

a) la contribution additionnelle aux primes ou cotisations porte sur les conventions d'assurance couvrant, à titre exclusif ou principal, les dommages aux cultures, aux récoltes, aux bâtiments et au cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles.

La contribution est assise sur la totalité des primes ou cotisations. Elle est liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que la taxe annuelle sur les conventions d'assurance prévue à l'article 681 du Code général des impôts ;

b) une contribution additionnelle particulière applicable aux exploitations conchylicoles fixée ainsi qu'il suit :

— dans les circonscriptions situées entre Dunkerque et Saint-Nazaire, 100 % des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance contre l'incendie couvrant, à titre exclusif ou principal, les bâtiments d'exploitation, les ateliers de triage et d'expédition, le matériel et les stocks,

— dans les autres circonscriptions : 10 % des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance contre l'incendie couvrant les éléments visés au premierement ci-dessus ; 10 % des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les risques nautiques desdites exploitations.

Ce taux de 10 % applicable pour l'exercice 1972 devait être porté à 15 % pour l'exercice 1973 et à 30 % pour l'exercice 1974 et les exercices suivants ;

c) la crise financière traversée par le Fonds en 1978 a conduit les pouvoirs publics à instituer une contribution additionnelle supplémentaire de 5 % sur les primes d'assurance couvrant les véhicules agricoles qui sera perçue en 1980 et 1981 (loi de finances rectificative pour 1978, n° 78-1240 du 29 décembre 1978).

Concernant la subvention de l'Etat, il semble qu'une différence entre le montant fixé par la loi et celui des versements effectivement exécutés par le budget ait été, en partie, à l'origine des difficultés financières du Fonds. Il convient de noter qu'une majoration de la subvention de l'Etat a dû être inscrite au budget du ministère de l'Agriculture pour 1980 afin de permettre au Fonds de rembourser l'avance de 350 millions de francs qui lui avait été consentie en 1978 par la Caisse nationale du Crédit agricole (chapitre 46.33, article 10 - 1979 : 186 160 000 F, 1980 : 365 000 000 F).

#### **4 — Les dépenses du Fonds**

Outre les indemnités versées aux victimes de calamités agricoles et les subventions attribuées pour la prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance, les dépenses du Fonds comportent les frais d'enquête, d'expertise et d'instruction des dossiers, les frais de gestion et les frais financiers qui incombent à la Caisse centrale de réassurance, les frais de fonctionnement de la Commission nationale, des comités et des Commissions communales des calamités agricoles.

## **5 — La gestion financière du Fonds de garantie**

Les recettes et les dépenses du Fonds national de garantie des calamités agricoles sont retracées dans un compte spécial tenu par la Caisse centrale de réassurance, les opérations financières étant exécutées sous la responsabilité de son directeur général. Celui-ci adresse chaque année un rapport d'activité du Fonds au ministre de l'Economie, au ministre du Budget, au ministre de l'Agriculture et à la Commission nationale des calamités agricoles.

Les opérations effectuées par la Caisse centrale de réassurance pour le compte du Fonds sont soumises au même contrôle que les autres opérations exécutées par cette Caisse.

## **6 — L'administration du régime d'indemnisation**

### *a) La Commission nationale des calamités agricoles*

La Commission nationale contribue à la gestion du régime d'indemnisation effectuée par le Fonds de garantie.

Les fonctions de la Commission nationale sont définies par l'article 13 de la loi de 1964 ; elle a pour mission :

- l'information du Fonds en ce qui concerne la prévention des risques et la détermination des conditions de prise en charges des calamités ;
- la présentation de propositions aux ministres compétents en ce qui concerne le taux de la contribution additionnelle et les conditions d'indemnisation.

Elle est en outre consultée sur les textes pris en application de la loi du 10 juillet 1964.

Les attributions de la Commission nationale ont été précisées récemment par le décret du 21 septembre 1979. En plus des fonctions que lui assigne la loi, elle a la charge :

- de faire des propositions en ce qui concerne le taux de la contribution additionnelle aux primes d'assurance ;
- de donner son avis sur l'opportunité de reconnaître le caractère de calamité agricole aux dommages non assurables ;
- de désigner éventuellement des personnalités chargées de conseiller et de contrôler les Comités départementaux et les Commissions communales des calamités agricoles ;

— de donner son avis sur les conditions de prise en charge des calamités, notamment en ce qui concerne les garanties d'assurances exigées des sinistrés et de faire des propositions sur les conditions et modalités d'indemnisation des sinistrés, en tenant compte de la souscription d'une éventuelle déclaration d'assolement ;

— de proposer en cas de variation anormale des prix et des charges par rapport à ceux résultant de l'application du barème servant de base au calcul des pertes d'exploitation, la fixation d'un seuil de pertes, déterminé par rapport à la production sinistrée, en deçà duquel les pertes afférentes à cette production ne seront pas indemnisées ;

— de proposer, compte tenu notamment de la fixation éventuelle d'une franchise, le pourcentage du montant des dommages que couvriront les indemnités versées par le Fonds national de garantie agricole ;

— de proposer, éventuellement, la fixation d'un montant maximum d'indemnité susceptible d'être allouée à chaque sinistré ;

— de réunir les informations et de proposer les moyens d'action concernant la prévention des risques et le développement des techniques d'assurance contre ces risques.

La Commission nationale délibère sur la base des conclusions d'un rapporteur général désigné par le ministre de l'Agriculture ou d'un rapporteur général adjoint nommé par le ministre de l'Economie. Elle se réunit sur la convocation de son président ou à la demande des ministres de tutelle.

La **composition** de la Commission nationale a été fixée par l'article 7 du décret du 21 septembre 1979. Elle comprend vingt membres :

1° un président et un vice-président, choisis parmi les conseillers d'Etat ou les conseillers maîtres à la Cour des comptes ;

2° le directeur des affaires sociales au ministère de l'Agriculture ou son représentant ;

3° le directeur général de l'administration et du financement au ministère de l'Agriculture ou son représentant ;

4° le directeur du Budget au ministère du Budget ou son représentant ;

5° le directeur du Trésor au ministère de l'Economie ou son représentant ;

6° le directeur des assurances au ministère de l'Economie ou son représentant ;

7° le directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;

8° le directeur de la sécurité civile au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;

9° un ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts ;

10° un commissaire contrôleur des assurances ;

11° le directeur général de la Caisse centrale de réassurance ou son représentant ;

12° le directeur général de la Caisse nationale de Crédit agricole ou son représentant ;

13° une personnalité nommée sur proposition de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture ;

14° une personnalité nommée sur proposition de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ;

15° une personnalité nommée sur proposition du centre national des jeunes agriculteurs ;

16° une personnalité nommée sur proposition de la Fédération nationale des centres d'études techniques agricoles ;

17° une personnalité nommée sur proposition de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole ;

18° une personnalité nommée sur proposition de l'union des Caisses centrales des mutuelles agricoles ;

19° une personnalité nommée sur proposition de la Fédération française des sociétés d'assurances ;

20° une personnalité nommée sur proposition de l'assemblée plénière des sociétés d'assurances contre l'incendie et les risques divers.

Les membres de la Commission nationale sont nommés pour trois ans par un arrêté interministériel, à l'exception du président, du vice-président et des directeurs d'administration centrale. La Commission nationale est administrée par un secrétaire général, fonctionnaire du ministère de l'Economie et par un secrétaire général adjoint, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture.

La réforme des compétences et de la composition de la Commission nationale introduite par le décret du 21 septembre 1979 a été guidée par le souci de renforcer ses prérogatives vis-à-vis de la gestion du Fonds de garantie et du contrôle des mécanismes d'indemnisation.

*b) les comités départementaux d'expertise*

Les comités départementaux d'expertise constituent les instances déconcentrées d'organisation et de contrôle du régime d'indemnisation des calamités agricoles.

Les fonctions du comité départemental d'expertise comportent la préparation, avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, d'un barème destiné à déterminer l'importance des pertes en vue de l'octroi des prêts spéciaux et de calculer le préjudice susceptible d'ouvrir droit aux subventions du Fonds national de garantie.

Les barèmes établis dans chaque département sont communiqués à l'ingénieur général du génie rural des eaux et forêts de la région en vue de leur harmonisation ; ils sont ensuite soumis à l'approbation du ministre de l'Agriculture. Le comité départemental intervient en outre, dans la procédure d'indemnisation dans des conditions qui seront décrites dans la suite du présent rapport.

Le comité départemental est composé de neuf membres nommés pour trois ans par arrêté préfectoral :

- 1° le trésorier-payeur général ou son représentant ;
- 2° le directeur départemental des services fiscaux ou son représentant ;
- 3° le directeur départemental de l'Agriculture ou son représentant ;
- 4° le président de la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel dans le ressort de laquelle se trouve le département ou son représentant ; si plusieurs caisses régionales de Crédit agricole mutuel exercent leur activité dans le département, la Caisse nationale de Crédit agricole désigne celle d'entre elles dont le président ou son représentant siège au comité ;
- 5° le président de la Chambre départementale d'Agriculture ou son représentant ;
- 6° le président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles ou son représentant ;
- 7° le président du centre départemental des jeunes agriculteurs ou son représentant ;
- 8° une personnalité désignée par la Fédération française des sociétés d'assurances ;
- 9° une personnalité désignée par les Caisses de réassurances mutuelles agricoles dans le ressort desquelles se trouve le département ou son représentant.

Il est réuni sur la convocation de son président, son secrétariat étant assuré par le directeur départemental de l'Agriculture. Il peut, en outre, décider, à la majorité des membres, de déléguer certaines de ses attributions pour une période d'un an à un comité restreint composé du préfet, président, d'un représentant de la Direction départementale de l'Agriculture, d'un représentant des services départementaux du ministère de l'Economie et de ceux du ministère du Budget, d'un représentant de la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel, de deux représentants des organisations professionnelles agricoles, d'un représentant de la fédération française des sociétés d'assurances, d'un représentant des Caisses de réassurances mutuelles agricoles dans le ressort desquelles se trouve le département.

### *c) La Commission communale*

La Commission communale des calamités agricoles n'est pas une structure permanente; elle est réunie dans le cadre de la procédure d'indemnisation des sinistres.

Elle a pour mission d'aider les agriculteurs à établir leurs dossiers et de formuler un avis au comité départemental sur les circonstances du sinistre.

La Commission communale est constituée par le maire dans le délai d'un mois après la publication de l'arrêté ministériel reconnaissant le caractère de calamité agricole d'un sinistre. Elle est composée du maire, président, de deux représentants des organisations professionnelles syndicales ou, le cas échéant, ostréicoles, désignés par le préfet après consultation des organisations syndicales représentatives, d'un exploitant agricole de la commune désigné par la Chambre d'Agriculture de deux exploitants agricoles désignés par le conseil municipal et d'un membre de la Commission communale des impôts directs. Un représentant des administrations départementales de l'Economie, du Budget et de l'Agriculture siégeant au sein du comité départemental peut être appelé à siéger au sein de la Commission communale à la demande de celle-ci ou du comité départemental.

Aussi bien par l'élargissement de sa composition que par la modification de ses prérogatives, la Commission communale, dans ses compétences actuelles, constitue un organisme consultatif, alors qu'avant la réforme de 1979 elle disposait d'un véritable pouvoir d'instruction des dossiers de demande d'indemnisation. Ainsi qu'on l'observera dans l'étude de la procédure d'indemnisation, cette refonte des missions des instances nationales et locales exprime la volonté des pouvoirs publics de mettre un terme au laxisme auquel pouvait donner lieu les dispositions du décret du 19 mars 1976.

## 7 — Les procédures d'indemnisation

Comme on l'a déjà noté à plusieurs reprises, la réforme de la procédure d'indemnisation intervenue par le décret du 21 septembre 1979 a été rendue nécessaire par certains excès qu'avait entraînés la mise en œuvre de la procédure décentralisée et rapide, mise en place par le décret du 19 mars 1976. La procédure actuelle d'indemnisation s'attache à concilier la rapidité de la réparation financière des dommages avec une plus grande rigueur dans la reconnaissance du sinistre et l'instruction des dossiers.

### *a) Première phase : la reconnaissance du caractère de calamité agricole d'un sinistre*

Lorsque, dans un département, des agriculteurs ont subi des dommages présentant les caractéristiques des calamités agricoles, le préfet constitue une **mission d'enquête** chargée de recueillir dans les plus brefs délais les informations sur les circonstances des sinistres. Cette mission d'enquête comprend le directeur départemental de l'agriculture (D.D.A.) ou son représentant, un délégué de la Chambre d'agriculture, deux agriculteurs non touchés par le sinistre nommés sur la proposition des organisations professionnelles agricoles. La mission d'enquête, après avoir procédé à la reconnaissance des biens sinistrés et de l'étendue des dégâts, adresse un **rapport écrit au préfet dans un délai de 20 jours** après sa constitution.

Le préfet réunit le **comité départemental d'expertise** dans un délai de **15 jours** à compter du dépôt du rapport par la mission d'enquête ; le comité départemental doit alors, dans un **délai d'un mois**, émettre un avis afin de déterminer si les dommages constituent une calamité agricole.

Dans les **deux mois** qui suivent le dépôt du rapport de la mission d'enquête, le **préfet communique ses propositions au ministre de l'Economie et au ministre de l'Agriculture**, ainsi qu'un dossier comportant le rapport personnel du préfet, les procès-verbaux des délibérations du comité départemental d'expertise et le rapport de la mission d'enquête. Une copie du dossier est adressée à la **Commission nationale des calamités agricoles**. Celle-ci, sur la saisine des ministres concernés, dispose alors d'un **délai de deux mois** pour formuler un avis.

Si le ministre de l'Agriculture et le ministre de l'Economie considèrent que le sinistre présente les caractéristiques d'une calamité agricole, ils prennent un **arrêté conjoint de reconnaissance** dans le **délai d'un mois** après la formulation de l'avis par la Commission nationale.

L'arrêté interministériel détermine les zones, les périodes, les productions ou les biens touchés par la calamité et les conditions d'indemnisation des dommages.

*b) Deuxième phase: la constitution des dossiers de demande d'indemnisation*

— **Le champ d'application professionnel de l'indemnisation :** seuls peuvent prétendre à l'indemnisation les exploitants dont l'activité principale est d'obtenir des produits animaux ou végétaux par la mise en valeur de biens ruraux, les établissements d'ostréiculture, de mytiliculture, de pisciculture et assimilés. Les dégâts occasionnés aux bois et aux forêts sont exclus du bénéfice de l'indemnisation.

— **La demande d'indemnisation** doit être présentée au maire de la commune, par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un **délai de 10 jours** après la publication en mairie de l'arrêté interministériel portant reconnaissance et délimitation de la calamité. Elle peut aussi être présentée par inscription sur un registre paginé ouvert en mairie ; il est alors délivré un récépissé de leur inscription aux déclarants.

— **Les personnes habilitées à procéder à la déclaration** sont : l'exploitant lorsque les dommages affectent les récoltes ou les cultures ; le preneur en cas de métayage ou de colonat partiaire ; le propriétaire des sols, des bâtiments ou du cheptel mort ou vif, si le sinistre porte sur ces biens.

— **Le contenu des dossiers :** dans le **délai d'un mois** après la publication en mairie de l'arrêté interministériel, les victimes doivent adresser au maire les documents suivants :

— une fiche descriptive de l'exploitation permettant d'évaluer la production brute totale de l'exploitation dans le cas où une déclaration d'assolement n'a pas été souscrite. Le modèle de cette fiche est fixé par arrêté du ministre de l'Economie et du ministre de l'Agriculture ;

— les attestations d'assurances couvrant les biens de l'exploitation ; un arrêté du ministre de l'Economie fixe le modèle desdites attestations.

Celles-ci doivent indiquer que la contribution additionnelle instituée à l'article 3 de la loi du 10 juillet 1964 a été acquittée à raison des primes ou cotisations correspondant aux contrats au titre desquels elles sont délivrées ou, lorsque les primes ou cotisations sont payables à terme échu, l'indication que ladite contribution est exigible ;

— une déclaration des dommages subis comprenant notamment les réponses à un questionnaire général, à des questionnaires spéciaux à chaque nature de bien sinistré et, s'il y a lieu, à chaque nature de culture, dont les modèles sont fixés par arrêté du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture ;

— un document délivré par le maire du lieu de l'exploitation ou du maire de la commune où se trouvent les parcelles sinistrées certifiant, selon le cas, que l'intéressé est le preneur ou le propriétaire du fonds sinistré ;

— le récépissé délivré à la suite de l'inscription sur le registre prévu à l'article 23 ci-dessus ;

— les copies des déclarations de récoltes relatives à la production considérée, pour l'année du sinistre et les cinq années antérieures, lorsqu'une telle déclaration doit être souscrite ; dans les autres cas, toutes les fois où le comité départemental d'expertise le décidera, les bordereaux de livraison aux organismes de collecte et de commercialisation pour l'année du sinistre et, d'une manière générale, tous documents permettant d'établir la réalité des dommages subis.

— lorsque la demande a trait à des dégâts concernant les sols, les ouvrages ou les bâtiments, un engagement de remployer l'indemnité dans l'exploitation.

La Commission communale assiste les agriculteurs dans la préparation de leurs dossiers.

— **L'instruction des dossiers** : la Commission communale formule, à l'attention du comité départemental, un avis sur chacun des dossiers ; après les avoir visés, le maire les transmet au D.D.A. dans les huit jours avec l'avis de la Commission communale.

### *c) Troisième phase : l'évaluation des dommages*

— **La nature des biens indemnisés** : l'indemnisation est susceptible de porter sur les dommages matériels touchant les sols, les récoltes, les cultures, les bâtiments, le cheptel mort ou vif.

— **Le mode de calcul de la valeur des biens sinistrés** : le décret du 21 septembre 1979 décrit de manière précise les conditions d'évaluation des dommages par référence à la valeur des biens sinistrés :

1° pour les bâtiments, la valeur stipulée au contrat d'assurance et retenue pour la fixation de la prime afférente à la période au cours de laquelle a eu lieu le sinistre ; à défaut de possibilité d'assurance ou lorsque la valeur des bâtiments n'est pas stipulée dans le contrat, le prix réel de reconstruction, vétusté déduite ;

2° pour le cheptel mort, la valeur vénale au jour du sinistre de biens de qualité moyenne et de même nature que celle des biens détruits, compte tenu de l'état dans lequel ils se trouvaient ;

3° pour le cheptel vif, la valeur vénale réelle des animaux frappés par la calamité ou, à défaut, la valeur d'animaux de qualité équivalente telle qu'elle ressort de la dernière mercuriale du lieu le plus voisin de l'exploitation antérieure à la date du sinistre, sauf s'il est établi qu'il s'agissait d'animaux de valeur exceptionnelle ;

4° pour les cultures saisonnières et les récoltes : si la remise en culture peut être réalisée dans les conditions normales de production et de commercialisation, les frais de cette remise en culture, compte tenu, s'il y a lieu, des prix de main-d'œuvre, de location de matériel, d'engrais et de semences pratiqués dans la région agricole.

Si la remise en culture ne peut être réalisée, la valeur marchande des produits détruits s'ils étaient parvenus à maturité, déterminée en fonction des prix portés au barème établi par le comité départemental d'expertise ; l'importance quantitative des récoltes est évaluée en appliquant à l'aire de culture des produits sinistrés le moyen de la région pour des produits de la même espèce et de la même variété obtenus dans des conditions de culture identiques. Ce rendement est déterminé à partir du rendement moyen des cinq dernières années avant la calamité, en excluant des calculs l'année de la plus forte récolte et l'année de la plus faible récolte.

En cas de sinistres successifs, ce rendement pourra, à titre exceptionnel, être déterminé par référence au rendement moyen des dix dernières années avant la calamité en excluant des calculs les deux années de plus forte récolte et les deux années de plus faible récolte.

Cependant, en ce qui concerne les produits donnant lieu à déclaration annuelle de récolte, le rendement moyen est calculé, dans chaque cas, à partir des déclarations de l'exploitant.

Dans tous les cas, le montant des dommages ainsi calculé est, s'il y a lieu, diminué des frais de production qui n'auraient pu être engagés ;

5° pour les cultures permanentes, la valeur des récoltes qui ne pourront avoir lieu, déterminée comme il est dit ci-dessus, augmentée éventuellement des frais de remise en culture et compte tenu de l'âge des cultures sinistrées ;

6° pour les sols, y compris les ouvrages, travaux et immeubles par destination indispensables à leur utilisation, les frais de remise en état déterminés compte tenu, s'il y a lieu, des prix de main-d'œuvre, de location de matériel et d'engrais pratiqués dans la région agricole.

Pour ce qui concerne les bâtiments et les terres partiellement endommagés, la valeur retenue peut être celle des frais de remise en état dès lors qu'elle n'excède pas la valeur du bien estimée selon les critères exposés ci-dessus. Dans tous les cas, l'évaluation du montant des dommages est effectuée en tenant compte de la valeur résiduelle des produits sinistrés, du montant des indemnités déjà perçues sur des fonds publics ou par l'assurance.

A cet effet, toute personne physique ou morale ayant effectué des paiements au titre des calamités agricoles (subventions des collectivités locales, prêts bancaires, indemnités versées par les compagnies d'assurance) est tenue d'en informer le comité départemental d'expertise.

#### *d) La procédure d'évaluation des dommages*

La D.D.A. procède à une évaluation provisoire des dommages dès réception des dossiers, conformément aux critères précisés ci-dessus. Le préfet peut faire procéder à une expertise des dossiers pour lesquels cela s'avèrerait nécessaire. Dans le cas où des renseignements complémentaires sont demandés à un exploitant sinistré, celui-ci dispose de 10 jours pour compléter son dossier.

#### *e) Les conditions d'ouverture du droit à indemnisation*

Seuls peuvent prétendre à indemnisation : les dossiers portant sur des sinistres dont le montant est supérieur à une « somme plancher » fixée par arrêté interministériel. L'arrêté interministériel pris en application du décret du 21 septembre 1979 prévoit trois seuils d'accessibilité :

- une franchise fixée à 1 000 F sur l'ensemble du territoire, et à 700 F dans les zones défavorisées délimitées par le décret du 28 avril 1975 ;
- une diminution de production d'au moins 27 % sur l'ensemble de l'exploitation ;
- une diminution d'au moins 14 % de la production brute de l'exploitation.

La production brute totale est appréciée au niveau global de l'exploitation ; elle est égale aux produits bruts théoriques des diverses productions mentionnées sur la fiche descriptive remplie par l'exploitant sinistré ou sur la déclaration d'assolement. Les produits bruts sont calculés par référence au barème départemental établi par le comité départemental d'expertise.

*f) Le candidat à l'indemnisation doit, en outre, justifier que son exploitation est couverte par une assurance dans des conditions suffisantes, c'est-à-dire qu'il a souscrit à une assurance contre l'un au moins des risques reconnus par arrêté interministériel comme normalement assurables dans la région.*

Les conditions d'assurance sont considérées comme insuffisantes en cas de sous-évaluation manifeste de la valeur des biens garantis ou lorsque l'indemnité prévue au contrat est inférieure aux montants habituellement pratiqués dans la région.

Il est important de noter que la réforme introduite par le décret du 21 septembre 1979 conduit à évaluer le préjudice subi par l'agriculteur sinistré **au niveau global de l'exploitation** et non plus culture par culture.

*g) Les taux d'indemnisation*

Le montant de l'indemnité ne peut excéder 75 % des dommages subis et ne peut dépasser le montant de la valeur des biens assurés fixée dans le contrat.

Si le bénéficiaire a déjà obtenu un prêt au titre des sinistres et que le montant cumulé de l'indemnité et du prêt excède la valeur des dommages, le montant de l'indemnité est limité à la différence entre le montant des dommages et celui du prêt.

Le taux de l'indemnisation fait l'objet d'une majoration si l'exploitant est assuré contre la grêle.

*h) La procédure d'indemnisation*

Dans les **deux mois** qui suivent la réception par la D.D.A. des demandes individuelles, le **préfet**, après instruction et contrôle des dossiers, adresse aux ministres de l'Agriculture et de l'Economie et au secrétariat général de la Commission nationale un rapport circonstancié sur chaque dossier accompagné des pièces justificatives et des bases retenues pour l'évaluation des dommages.

Dans le même délai de deux mois, le préfet saisit le comité départemental d'expertise des cas litigieux ; il peut, sur l'avis du comité, rejeter les demandes injustifiées.

Dans un délai de **deux mois** suivant la réception du rapport du préfet, la **Commission nationale** détermine les pourcentages d'indemnisation et le montant global des crédits alloués au département sinistré en fonction des dommages subis.

Si la Commission nationale demande des renseignements complémentaires, le préfet dispose d'un délai d'un mois pour les lui communiquer.

Il importe de souligner que cette détermination du pourcentage d'indemnisation est effectuée par la Commission nationale en **tenant compte des disponibilités du Fonds de garantie** et des recettes et dépenses prévisionnelles de l'exercice. Le système d'indemnisation mis au point par la loi du 10 juillet 1964 reste donc bien un **régime de répartition**.

Un **arrêté** conjoint du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture, pris dans un délai d'un mois après avis de la Commission nationale, porte **virement** des sommes correspondantes au montant global de l'indemnisation. Celles-ci sont virées par la Caisse centrale de réassurance à un compte ouvert au Trésor pour le compte du Fonds national de garantie.

Le **préfet**, informé par le trésorier payeur général de la réception des crédits, assisté du comité départemental d'expertise, **arrête le montant des sommes accordées à chaque sinistré**.

Le **paiement** des sommes est effectué par le comptable du Trésor dans le délai d'un mois après réception des pièces permettant le mandatement.

(En cas de métayage) ou de colonat partiaire, la somme correspondant à l'indemnisation des dommages subis par les récoltes ou les cultures est versée au preneur, le bailleur étant informé par l'administration de son versement).

#### *i) Les tiers responsables*

La responsabilité des « tiers responsables » peut être mise en jeu par la Caisse centrale de réassurance en vue de recouvrer les sommes versées aux sinistrés. A cet effet, le préfet communique à la Caisse centrale le nom des tiers auxquels les dommages sont essentiellement imputables.

#### *j) Le remboursement du trop-perçu*

Lorsque le montant des indemnités perçues par un sinistré excède le montant des dommages subis, ou en cas de versement indu, le préfet en informe la Caisse centrale de réassurance qui procède au recouvrement de ces sommes.

*k) L'emploi des indemnités versées aux sinistrés*

Les bénéficiaires des indemnités du Fonds de garantie pour la remise en état des sols ou des bâtiments sont tenus de les utiliser en totalité sur l'exploitation. Si à l'expiration d'un délai fixé par le comité départemental d'expertise ces sommes n'ont pas été employées dans l'exploitation, le préfet en informe la Caisse centrale de ré-assurance qui en réclame le remboursement à l'attributaire.

**C — LES PRETS SPECIAUX DU CREDIT AGRICOLE**

L'attribution des prêts spéciaux accordés par le Crédit agricole hors encadrement permet, d'une part, à l'agriculteur victime d'une calamité de reconstituer sa trésorerie, d'autre part, de compléter les indemnités allouées par le Fonds de garantie pour remettre en état son capital d'exploitation.

Le régime des prêts spéciaux du Crédit agricole aux victimes de calamités a été réformé par le décret n° 79-824 du 21 septembre 1979, complété par un arrêté du 22 octobre 1979.

**1 — Le champ d'application des prêts spéciaux à moyen terme**

Les prêts spéciaux peuvent être attribués aux victimes de dommages assurables ou non assurables présentant la caractéristique d'une calamité agricole. Ces prêts peuvent être accordés aux exploitants et aux propriétaires des bâtiments agricoles endommagés par le sinistre.

**2 — Les conditions d'attribution des prêts spéciaux**

L'octroi des prêts spéciaux est subordonné à la publication d'un **arrêté préfectoral** qui détermine la nature des sinistres, les zones touchées, les périodes au cours desquelles sont intervenus les dommages et les productions ou biens sinistrés. La procédure de reconnaissance de la calamité agricole préalable à la publication de l'arrêté préfectoral est analogue à celle mise en œuvre pour l'attribution des indemnités du Fonds national de garantie.

Au terme de la phase d'instruction, le préfet adresse aux ministres de l'Economie et de l'Agriculture un rapport auquel sont jointes les conclusions de la mission d'enquête et l'avis du comité départemental d'expertise.

Dans le délai d'un mois à compter de l'envoi aux ministres du rapport du préfet, celui-ci, sauf avis contraire des ministres, prend l'arrêté ouvrant droit à l'attribution des prêts spéciaux à moyen terme. En cas d'opposition des ministres, le dossier est soumis à l'avis de la Commission nationale des calamités agricoles, les deux ministres devant ensuite statuer dans un délai d'un mois.

L'arrêté préfectoral précise la période pendant laquelle les demandes de prêts peuvent être déposées ; ce délai ne peut pas excéder un an, ni être prorogé.

Pour bénéficier des prêts, l'agriculteur doit justifier de sa qualité d'exploitant à titre exclusif ou principal (1). Il doit, en outre, donner la preuve que certains éléments de son exploitation sont assurés dans des conditions normales contre l'un au moins des risques suivants : incendie de récolte ou de bâtiments d'exploitation, grêle, mortalité du bétail, bris de machines.

Les pourcentages de pertes minimum exigés pour bénéficier des prêts sont fixés à 20 % de la récolte ou culture sinistrée et à 12 % de la production brute totale de l'exploitation.

### **3 — L'affectation des prêts spéciaux à moyen terme**

Ces prêts ont pour objet :

— la réparation des dégâts causés aux sols, plantations ainsi qu'au cheptel et aux bâtiments à usage agricole ;

— la réparation des dégâts causés aux récoltes et cultures non pérennes lorsque le montant en valeur des pertes subies rapportées respectivement à la production brute de l'ensemble de l'exploitation et à la récolte ou la culture sinistrée est au moins égale à des pourcentages fixés par arrêté conjoint du ministre de l'Economie et du ministre de l'Agriculture.

### **4 — La base de calcul des prêts**

Elle est établie en référence au barème fixé par le comité départemental d'expertise.

Le montant des prêts est calculé à concurrence d'une somme équivalant au maximum du montant des dégâts diminuée de l'abattement fixé par arrêté interministériel et, éventuellement, du montant des indemnités perçues par le sinistré.

---

(1) La qualité d'agriculteur à titre principale est réputée acquise par les assujettis à la Mutualité sociale agricole dont les revenus imposables d'origine non agricole sont inférieurs à 60 000 par an. La condition d'assujettissement à l'A.M.E.X.A. n'est cependant pas exigée pour les agriculteurs situés en zone de montagne ou en zone défavorisée. La condition de revenu n'est pas requise pour chaque membre d'un G.A.E.C.

## **5 — Le taux des prêts spéciaux à moyen terme**

Le taux de base des prêts spéciaux à moyen terme accordés aux victimes de calamités agricoles est fixé à 7% pour une période maximale de quatre ans (arrêté du 22 octobre 1979).

Toutefois, la durée des prêts est portée à sept ans et le taux ramené à 6% dans les cas suivants :

— lorsque le pourcentage des pertes subies excède 35% de la production brute totale de l'exploitation ;

— lorsque l'exploitant a subi un sinistre au cours de l'année précédente et qu'il a bénéficié à ce titre d'un prêt spécial ou d'une indemnité ;

— lorsque les dégâts portent sur les sols, les plantations, le cheptel, les bâtiments à usage agricole ;

— lorsque la calamité affecte un jeune agriculteur de moins de 35 ans, un agriculteur migrant ou un exploitant installé au titre de la promotion sociale.

Un abattement de 8% sur la production brute totale de l'exploitation est pris en compte pour l'attribution des prêts. Leur montant ne peut excéder 100 000 francs par emprunteur pour un même sinistre, ce montant étant multiplié par le nombre de leurs membres dans le cas des G.A.E.C.

## **6 — Le contrôle de l'attribution des prêts**

Afin de tenir compte du montant des prêts spéciaux à moyen terme pour le calcul de l'indemnité allouée par le Fonds de garantie, les directeurs des Caisses de Crédit agricole communiquent aux D.D.A. la liste des bénéficiaires. Réciproquement, les D.D.A. transmettent aux directeurs des Caisses de Crédit agricole la liste des tributaires des indemnités du Fonds de garantie.

## **7 — Les prêts non bonifiés accordés aux victimes de calamités agricoles**

Des prêts non bonifiés peuvent être accordés aux exploitants touchés par des calamités agricoles qui réunissent les conditions requises pour bénéficier des prêts spéciaux (montant suffisant de pertes d'exploitation). Toutefois, l'exigence de l'assurance contre les risques agricoles n'est pas demandée pour l'octroi des prêts non bonifiés qui peuvent, en outre, couvrir la partie des pertes soumise à abattement.

### **8 — La prise en charge d'une partie des annuités de prêts par le Fonds national de solidarité agricole**

Sur la proposition d'une commission spéciale consultée par la Caisse nationale de Crédit agricole, la section viticole du Fonds national de solidarité agricole peut prendre en charge tout ou partie des annuités des prêts spéciaux accordés aux viticulteurs victimes de calamités agricoles. Cette prise en charge peut porter :

a) — 1. sur les deux premières annuités des prêts consentis aux viticulteurs, pour perte de récolte, en application de l'article 675 du Code rural lorsque la valeur des dégâts est supérieure à 25 % de la valeur des récoltes.

La valeur des dégâts est estimée par rapport au rendement moyen des trois années précédentes ; toutefois, il est fait abstraction du rendement moyen de l'une de ces trois années si ce rendement était inférieur de plus de 25 % au rendement moyen des deux autres années de la période de référence ;

2. sur les quatre premières annuités des mêmes prêts lorsque la valeur des dégâts, estimée comme il est dit ci-dessus, est supérieure à 50 % de la valeur des récoltes ;

b) sur la troisième ou la cinquième annuité suivant le cas, lorsque les viticulteurs intéressés sont, à nouveau, victimes d'une calamité publique au sens de l'article 675 du Code rural, dans les trois années qui suivent celle du sinistre ;

c) sur les deux premières annuités lorsque, par suite de la calamité ayant motivé le prêt, l'arrachage et la replantation de la vigne sont reconnus nécessaires et, dans le même cas, des troisième et quatrième annuités dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Economie et des Finances lorsque les opérations d'arrachage et de replantation sont effectuées conformément aux modalités fixées dans cet arrêté (décret n° 67-982 du 7 novembre 1967).

### **9 — L'intervention du Fonds spécial de garantie de la Caisse nationale de Crédit agricole**

Les agriculteurs qui ont été touchés par une calamité ayant occasionné au moins 60 % de pertes de productions autres que légumières, fruitières ou viticoles et qui ont subi, au cours de l'année suivante, une perte d'au moins 70 % sur les mêmes récoltes, peuvent solliciter la prise en charge de tout ou partie de la première annuité des prêts spéciaux à moyen terme, dans la limite de 5 millions de

francs, par le Fonds spécial de garantie de la caisse nationale de Crédit agricole. Cette décision est prise par la C.N.C.A., sur l'avis d'une commission spéciale chargée de l'instruction des dossiers (disposition applicable aux sinistres survenus en 1974 - Décret n° 75-1192 du 20 décembre 1975).

## **D — LES DISPOSITIONS FISCALES EN FAVEUR DES VICTIMES DE CALAMITES AGRICOLES**

Plusieurs mesures d'allègement fiscal permettent de tenir compte, pour le calcul de l'impôt sur le revenu et de la taxe foncière, des conséquences des sinistres occasionnés par des calamités agricoles.

### **1 — Concernant l'impôt sur les bénéfices agricoles**

Des adaptations sont consenties en matière de calcul du bénéfice forfaitaire :

— lorsque la perte a été générale, il en est tenu compte par la Commission départementale des impôts directs pour la détermination du bénéfice forfaitaire moyen à l'hectare ;

— en cas de sinistre localisé, les exploitants touchés peuvent déduire la superficie des parcelles dont la récolte a été totalement ou partiellement détruite lors de leur déclaration de bénéfices ;

— si le montant du forfait a été fixé antérieurement au sinistre, les agriculteurs sinistrés peuvent demander que les pertes subies sur bénéfice réel, celui-ci tenant compte des pertes dues aux sinistres.

### **2 — La taxe foncière**

Les pertes de récoltes dues à des calamités agricoles peuvent donner lieu à un dégrèvement proportionnel de la taxe foncière (art. 1398 du Code général des impôts). Le projet de loi n° 1600 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, déposé à l'Assemblée Nationale en mars 1980, mais qui n'a pas été inscrit à l'ordre du jour, prévoyait, dans son article 4, la suppression de ce dégrèvement fiscal.

## **E — L'INDEMNISATION DES CALAMITES DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

Jusqu'à ce jour, le régime d'indemnisation des victimes de calamités agricoles institué par la loi du 10 juillet 1964, complétée par les décrets du 21 septembre 1979 ne s'applique pas dans les départements d'outre-mer.

Une loi n° 74-1170 du 30 décembre 1974 a organisé un régime spécifique d'indemnisation en créant un Fonds de garantie chargé de couvrir les dommages matériels causés aux exploitations agricoles par des fléaux non assurables.

Ce Fonds est alimenté par une contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux contrats d'assurance garantissant les exploitations agricoles.

Par analogie aux dispositions en vigueur en métropole, le projet de loi de finances pour 1980 (article 77) a prévu de fixer le taux de ces contributions additionnelles à : 10 % en ce qui concerne la contribution assise sur les primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance incendie comportant, à titre exclusif ou principal, la garantie des cultures, des récoltes, des bâtiments et du cheptel mort ou vif, affectés aux exploitations agricoles ; 5 % en ce qui concerne les primes ou cotisations afférentes aux autres conventions d'assurance comportant, à titre exclusif ou principal, la garantie des cultures, des récoltes, des bâtiments et du cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles

\*  
\*   \*  
\*

L'étude du régime actuel d'indemnisation et de prêts aux victimes de calamités agricoles, remanié par les décrets du 21 septembre 1979, traduit la volonté des pouvoirs publics de mettre un terme à certains excès auxquels avait donné lieu l'application du décret du 19 mars 1976.

Qu'il s'agisse de la reconnaissance du caractère de calamité agricole d'un sinistre, des conditions d'instruction des dossiers et des modalités d'évaluation du préjudice, la réforme exprime le souci de redonner aux calamités agricoles le caractère exceptionnel défini par la loi de 1964.

On trouve, en outre, la volonté d'instaurer un système plus équitable d'indemnisation et de prêts fondé sur l'objectif d'exclure du régime de protection les dommages ponctuels ou partiels, d'apporter une aide aux exploitants réellement et gravement sinistrés, aux victimes de sinistres consécutifs en particulier, et de favoriser une reconstitution rapide du capital d'exploitation.

Il est cependant permis de s'interroger sur les conséquences au regard de cet objectif, des restrictions apportées par l'arrêté du 22 octobre 1979 dans les conditions d'octroi des prêts bonifiés aux victimes de calamités agricoles.

## DEUXIEME PARTIE

### LE FONCTIONNEMENT DU REGIME D'INDEMNISATION ET DE PRETS AUX VICTIMES DES CALAMITES AGRICOLES

Lorsqu'il a entamé ses travaux, le groupe d'études des calamités agricoles s'était donné comme objectif de dresser un bilan du fonctionnement du régime actuel d'indemnisation et de prêts aux exploitants touchés par des calamités agricoles.

Or, dans le même temps, la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan de l'Assemblée nationale a demandé une enquête à la Cour des Comptes sur le fonctionnement du Fonds de garantie des calamités agricoles.

Ce rapport, rendu public par le Commission des Finances de l'Assemblée nationale, s'est attaché à analyser les causes de l'emballement du régime d'indemnisation et à relever les insuffisances du système actuel.

Avec l'autorisation de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, il a donc semblé utile au groupe de travail de reproduire intégralement les titres II, III et IV du rapport d'information déposé par elle à la suite de l'enquête de la Cour des Comptes.

Il convient d'observer que la réforme du régime d'indemnisation et de prêts mise en œuvre par les décrets du 21 septembre 1979 correspond dans une large mesure aux propositions de la Cour des Comptes.

**EXTRAIT DU RAPPORT D'INFORMATION,  
ASSEMBLEE NATIONALE  
N° 1262 (sixième législature), annexé au procès-verbal  
de la séance du 28 juin 1969 (1)**

**I — Le coût et le financement des aides.**

*21. Un coût croissant pour les finances publiques.*

La charge de l'aide aux exploitants sinistrés est devenue très importante comme le montre le double examen des ressources qui y sont consacrées et des dépenses qu'elle implique tant en prêt qu'en indemnisation. Après les sinistres de 1977, le Fonds, dont les réserves se sont trouvées épuisées, a dû recourir à une avance du Trésor de 330 millions de francs ainsi qu'à des prêts de 350 millions de la Caisse nationale de Crédit agricole.

**21.1. A. — LES RESSOURCES.**

*21.11. En ce qui concerne les prêts.*

1° Les prêts à moyen terme spéciaux dont peuvent bénéficier les agriculteurs sinistrés (art. 675 et suivants du Code rural) sont des prêts bonifiés dont la distribution est réservée aux Caisses de Crédit agricole. Ils sont financés sur les ressources normales de ces organismes ; leur taux est de 4 % pour la réparation des dégâts causés au sol, aux plantations, cheptels et bâtiments et de 5 ou 6 % pour les cultures ; un intérêt aussi faible ne peut être pratiqué que grâce à la bonification que finance l'aide de l'Etat. Celle-ci est calculée globalement pour l'ensemble des prêts bonifiés de la Caisse nationale de Crédit agricole. Les dépenses correspondant à cette aide ont été imputées successivement jusqu'en 1976 au budget des charges communes du ministère de l'Economie et des Finances puis au chapitre 44-94 « Charges afférentes au service des bons et emprunts émis par la C.N.C.A. » ; depuis 1977, au chapitre 44-94 du budget du ministère de l'Agriculture, enfin à partir de 1979 au chapitre 44-42 du même ministère « Prêts du Crédit agricole, charges de bonification ».

L'importance de cette bonification évolue en fonction d'une part du coût des ressources collectées par le Crédit agricole mutuel, d'autre part, du montant des encours de prêts. Le tableau II montre l'augmentation rapide du prix de ce type d'interventions en faveur des agriculteurs sinistrés.

---

(1) Titres II, III et IV ; pages 17 à 48  
Annexe VII ; pages 60 à 67

TABLEAU II  
PRÊTS CALAMITES AGRICOLES

(En millions de francs.)

Années	Coût de la bonification	
1973 .....	86,5	} Réel
1974 .....	73,5	
1975 .....	134,9	
1976 .....	212,0	
1977 .....	531,2	
1978 .....	680,9	} Prévisionnel
1979 .....	614,0	
1980 .....	467,6	
1981 .....	352,7	
1982 .....	241,2	
1983 .....	141,2	

21.12. *En ce qui concerne les indemnités.*

2° En application de la loi de 1964, les ressources du Fonds national de garantie des calamités agricoles sont constituées principalement par une contribution additionnelle à certaines primes d'assurance et par une subvention de l'Etat d'un montant en principe au moins égal.

En application de l'article 3 a) de la loi, la contribution additionnelle porte sur les primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant à titre exclusif ou principal les dommages aux cultures, aux récoltes, aux bâtiments et aux cheptels morts ou vifs affectés aux exploitations agricoles.

La subvention de l'Etat a été inscrite jusqu'en 1978 au chapitre 46-12 du budget du ministère de l'Agriculture « Subventions au Fonds national de garantie des calamités agricoles », et l'est en 1979 au chapitre 46-33 « Participations à la garantie contre les calamités agricoles ». Le tableau III présente l'évolution de ces deux ressources du Fonds et montre le retard pris par la subvention budgétaire sur l'évolution de la contribution additionnelle.

TABLEAU III

Années	Subvention de l'Etat	Contribution additionnelle aux primes d'assurance
1973 .....	68.000.000	81.985.799
1974 .....	78.000.000	85.329.802
1975 .....	87.000.000	101.902.427
1976 .....	93.090.000	109.960.144
1977 .....	101.470.000	123.649.917
1978 .....	107.560.000	(1) 138.000.000

(1) Estimation au 31 décembre 1978.

Quoi qu'il en soit, le Fonds est assuré d'un financement régulier pour des montants qui ont atteint un niveau élevé.

## 21.2. B. — LES DÉPENSES.

La croissance récente des dépenses d'aide est très rapide.

### 21.21. Les prêts.

En ce qui concerne les prêts, le demandeur doit justifier d'un contrat d'assurance portant au moins sur l'un des risques mentionnés à l'article 675 du Code rural. Il suffit donc d'une assurance « incendie » sur les bâtiments d'exploitation pour bénéficier, le cas échéant, d'un prêt pour tous sinistres. De plus, et contrairement au régime de l'indemnisation, la possibilité de prêt n'est pas subordonnée au caractère non assurable du risque et un prêt spécial peut venir compléter la réparation apportée par l'indemnité versée par une compagnie d'assurance, aussi bien que par l'indemnité allouée par le Fonds.

Ainsi que le montre le tableau IV, les prêts spéciaux bonifiés accordés chaque année excèdent 2 milliards de francs depuis 1975 et ils ont dépassé 8 milliards en 1977, à la suite de la sécheresse de 1976.

TABLEAU IV  
(Source : C.N.C.A.)

### PRETS « CALAMITÉS » REALISÉS DE 1970 A 1978

1970 :	822 (MF)
1971 :	448 (MF)
1972 :	434,3 (MF)
1973 :	446 (MF)
1974 :	440,5 (MF)
1975 :	2.014,9 (MF)
1976 :	2.112,6 (MF)
1977 :	8.925 (MF) dont 570 MF de non bonifiés
1978 :	2.182,5 (MF) dont 28 MF de non bonifiés

Indépendamment de la bonification d'intérêt financée par l'Etat dans les conditions rappelées ci-dessus (cf. observation n° 21.11) le Fonds national des calamités agricoles, en application de l'article 12 (alinéa 3) de la loi de 1964, peut prendre en charge, pendant les deux premières années, une part pouvant aller jusqu'à la moitié des intérêts des prêts spéciaux bonifiés accordés aux agriculteurs sinistrés. Au 31 décembre 1977, le montant cumulé de ces dépenses depuis le début des opérations du Fonds s'élevait à 7.643.539,96 F.

Le tableau V retrace les versements annuels effectués depuis 1970 au titre de cette prise en charge.

**TABLEAU V**  
**PRISE EN CHARGE DES INTÉRÊTS DES PRÊTS SPÉCIAUX**  
**ACCORDÉS PAR LES CAISSES RÉGIONALES DE CRÉDIT AGRICOLE MUTUEL**

(En milliers de francs.)

1970 :	564,7
1971 :	174,1
1972 :	1.127,8
1973 :	832,6
1974 :	944,9
1975 :	1.020,4
1976 :	1.272,4
1977 :	1.706,8

**21.22. Les indemnités.**

Au 31 décembre 1978, les indemnités versées, déduction faite des sommes restituées par les sinistrés ou par les trésoreries générales, s'établissent aux montants suivants :

**TABLEAU VI**

Années de survenance des calamités	Montant des indemnités versées (1)
1967 et antérieurement .....	170.479.691,72
1968 .....	25.088.879,30
1969 .....	63.280.955,97
1970 .....	51.844.142,83
1971 .....	99.499.866,57
1972 .....	102.098.115,96
1973 .....	9.098.257,95
1974 .....	118.375.266,20
1975 .....	251.532.495,00
1976 .....	70.664.811,55
1977 .....	1.405.858.557,59
1978 .....	1.868.749,00
<b>Total .....</b>	<b>2.369.689.789,64</b>

(1) Totalisations au 31 décembre 1978, compte tenu des restitutions.

Dans le tableau ci-dessus les versements ont été rattachés à l'année de survenance des calamités et non à l'année du paiement : par exemple la quasi-totalité des indemnités correspondant au sinistre de 1977 a été versée l'année suivante. Leur montant très élevé n'a pas pu être couvert par les ressources normales et l'article 4 de la loi de 1964 selon lequel l'indemnisation s'opère « dans la limite des ressources pour la gestion du Fonds » n'a donc pas été respecté. Il convient de signaler en outre que les dommages causés par la sécheresse de 1976 ont fait l'objet d'une procédure spéciale d'indemnisation dont le coût ne figure pas dans le tableau VI ci-dessus.

Enfin, selon les premières indications recueillies à ce sujet, l'année 1978 a été moins calamiteuse que la précédente.



## II — La progression des charges et les causes de cette progression.

### 31. *Les facteurs d'augmentation des charges.*

Les indications données dans le titre II font ressortir une progression brutale des dépenses en 1977 et conduisent à rechercher comment s'explique cette évolution. Plusieurs facteurs généraux d'explications peuvent être avancés :

- les conditions atmosphériques exceptionnelles ;
- l'entrée en vigueur du décret du 19 mars 1976 ;
- une interprétation moins rigoureuse des textes et un afflux de demandes de la part des agriculteurs ;
- l'assouplissement des conditions d'assurance ;
- le contrôle insuffisant des déclarations.

#### 31.1. *Les conditions atmosphériques exceptionnelles des années 1976 et 1977.*

L'année 1976 avait été celle de la sécheresse, cependant les dégâts qui s'ensuivirent n'ont pas été indemnisés au titre de la réglementation des calamités agricoles mais selon une réglementation spéciale : ils ont donc seulement accru le volume des prêts spéciaux mais sont restés sans influence sur les charges du Fonds de garantie.

L'année 1977 en revanche a été celle des inondations qui ont été particulièrement graves dans le sud-ouest de la France. Mais les inondations, si elles ont été les plus spectaculaires, n'ont pas été les seules calamités de l'année, les intempéries, l'excès de pluviosité et surtout les gels de printemps ont été plus graves de conséquences financières, ainsi qu'il résulte du tableau IX ci-après. Elles ont d'ailleurs concerné une zone géographiquement très étendue comme le montre la carte des sinistres reproduite en annexe.

TABLEAU VII  
INDEMNITÉS AFFÉRENTES AUX SINISTRES 1977,  
PAR CATEGORIES DE SINISTRES

(En milliers de francs.)

— Inondations .....	316.902
— Gel .....	757.379
— Orages, intempéries, neige .....	347.600
— Bactéries, parasites, rongeurs .....	3.031
— Ouragans, tempêtes, tornades .....	néant
— Glissements de terrain .....	179
— Asphyxie des racines .....	867
— Grêle (dégâts 2 <sup>e</sup> année) .....	néant
— Divers (sécheresse) .....	néant
— Ostréiculture .....	133
<b>Total .....</b>	<b>1.426.091</b>

### 31.2. L'entrée en vigueur du décret du 19 mars 1976.

L'attribution de l'aide publique aux agriculteurs sinistrés exige de nombreux concours, celui des autorités administratives ou politiques qui exercent le pouvoir de décision, celui des gestionnaires chargés de la préparation et de l'exécution des décisions et celui des personnalités et instances qui interviennent à titre consultatif. Leur rôle se situe à différents échelons : local ou départemental ou national. Il est certes nécessaire de rassembler de nombreux avis et en particulier de consulter à chaque niveau les professionnels de l'agriculture, mais il faut également éviter d'allonger à l'excès le circuit de décision et de retarder ainsi l'octroi de l'aide. Centralisé à l'excès, le système sera lourd et entraînera des retards excessifs dans l'attribution des aides ; à l'inverse, une trop grande décentralisation risque d'aboutir à une inégalité entre les départements et à une augmentation trop rapide du volume des aides. Une instance qui est placée plus près des agriculteurs touchés par le sinistre paraît mieux à même d'en mesurer les conséquences et d'agir avec rapidité ; mais elle est en même temps davantage sujette aux pressions locales et décide donc avec moins de sérénité.

Le système français initialement centralisé a ensuite été jugé trop lent et il était effectivement regrettable que les aides puissent n'être versées que plusieurs années après le sinistre. Aussi a-t-il été modifié par le décret du 19 mars 1976 qui réforme les conditions du lancement au niveau départemental de la procédure d'indemnisation et institue des commissions communales.

L'ampleur des dommages, le climat général dans lequel s'est effectuée leur indemnisation n'était pas favorable à une mise en œuvre dans de bonnes conditions de la nouvelle procédure. Quelles qu'en soient les causes, force est de constater le mauvais fonctionnement des principales dispositions introduites en 1976.

Jusqu'alors les phases de reconnaissance et d'indemnisation étaient successives. Le préfet du département, après enquête et consultation d'un comité départemental d'expertise, proposait au Ministre de reconnaître le caractère de calamité ; ensuite il engageait la procédure d'indemnisation après l'intervention de l'arrêté de reconnaissance. Depuis 1976, le préfet peut engager les opérations de constitution et d'instruction des dossiers d'indemnisation dès qu'il a pris la décision de proposer la reconnaissance et sans attendre ni l'avis de la commission nationale des calamités agricoles, ni l'arrêté interministériel.

Cette nouvelle procédure permet d'accélérer l'indemnisation, mais elle comporte l'inconvénient de placer la commission nationale et les ministres dans une position difficile pour refuser la reconnaissance. En effet, un tel refus entraînerait une grave désillusion chez les agriculteurs qui ont accepté d'accomplir des formalités assez contraignantes pour présenter leur dossier et considèrent de ce fait l'indemnisation comme acquise. Le refus de reconnaître un sinistre devient donc exceptionnel et en pratique tout se passe à peu près comme si la décision de reconnaissance était décentralisée au niveau départemental et prise par le préfet. Cette situation contribue à l'assouplissement des critères appliqués en matière de reconnaissance.

En second lieu la création des commissions communales n'a pas donné les résultats escomptés. Dans la grande majorité des cas elles n'ont effectué aucun contrôle sérieux sur les déclarations des exploitants. Leur intervention a même eu un effet pervers inattendu lorsqu'elle est apparue aux services chargés de l'instruction comme une justification de la faiblesse de leur propre contrôle.

D'une façon générale le décret du 19 mars 1976 reposait sur l'idée qu'une décentralisation de la procédure d'indemnisation était souhaitable. Les avantages n'en sont certes pas négligeables, notamment au plan des délais, mais sa réussite exigeait qu'elle soit accompagnée d'un effort de rigueur et d'un sens aigu de la responsabilité de partenaires locaux, fonctionnaires et professionnels. Ni la conjoncture ni le fait que la décentralisation de la distribution des aides ait coexisté avec le maintien de la centralisation du financement n'ont permis la réalisation de cette condition pourtant essentielle.

### *31.3. Une interprétation moins rigoureuse des textes et un afflux de demandes de la part des agriculteurs.*

L'évolution constatée dans l'application de la loi de 1964 a constitué un facteur permanent d'alourdissement des charges financières entraînées par l'aide aux victimes de calamités. Au cours des premières années d'application de la loi de 1964 les agriculteurs, pour la plupart mal informés, ignoraient les avantages qu'ils pouvaient tirer de la nouvelle institution. D'autre part, les autorités

chargées de l'appliquer faisaient preuve de rigueur dans la mise en œuvre de la procédure. Mais, au fil des années, ces motifs de modération se sont estompés pour faire place à des facteurs d'accélération.

Les exploitants agricoles, alertés par leurs organisations professionnelles, ont progressivement pris conscience des avantages qui leur étaient offerts et cherché à obtenir une application plus étendue de la loi. En outre, la situation financière du Fonds s'est trouvée momentanément florissante. C'est pourquoi, de leur côté, les pouvoirs publics, et en particulier la commission nationale, ont estimé qu'ils pouvaient assouplir leurs interprétations initiales tant sur l'importance exceptionnelle du dommage qu'en ce qui concerne la variation anormale d'un agent naturel, c'est-à-dire sur les deux conditions fondamentales exigées pour qu'il y ait « calamité ». La rigueur des textes est, en effet, plus apparente que réelle et, si l'on n'y prend garde, laisse place à des interprétations plus ou moins extensives.

De plus les taux d'indemnisation ont été relevés.

### 31.31 *La variation anormale d'un agent naturel.*

La commission nationale n'a d'abord reconnu le cas de calamité que si un événement précis et aisément repérable, tel que le gel, l'inondation, la tempête, le glissement de terrains, était à l'origine du dommage. Puis sa jurisprudence a évolué et elle accepte maintenant de qualifier de calamité un sinistre provoqué par une combinaison d'éléments, ce qui tend à multiplier le nombre des sinistres qualifiés de calamités. D'ores et déjà, une baisse significative de récolte due au « mauvais temps qui dure » incline les professionnels à solliciter l'application de la loi. La notion de calamité, elle-même, change progressivement de sens. L'intervention publique, si elle est accordée, n'est plus alors fondée sur un événement exceptionnel ayant entraîné des dommages. On part désormais des pertes enregistrées pour retrouver « a posteriori » leur explication météorologique. Finalement on est tenté d'admettre que l'existence même de pertes de rendement est la preuve du caractère anormalement défavorable des conditions atmosphériques.

Ainsi au terme de l'évolution, au lieu de deux critères, le caractère anormal du phénomène météorologique et le caractère exceptionnel de la perte, il suffit du second qui implique généralement par lui-même l'existence de conditions naturelles non plus anormales mais simplement défavorables.

La commission nationale tente sans doute de s'opposer à ce raisonnement et d'éviter que le Fonds n'en vienne à accorder systématiquement une garantie de revenus en cas de diminution significative des rendements. Mais si ses efforts freinent l'évolution on en constate pas moins une « banalisation » de la notion de calamité et une généralisation corrélatrice de l'intervention du Fonds au moins

dans certaines régions. On rappellera à cet égard combien est dange-reuse la procédure du décret du 19 mars 1976 qui contraint la com-mission nationale à ne se prononcer qu'après que la procédure d'in-demnisation a été déjà engagée (*cf.* obs. n° 11-14), il lui devient dans ces conditions beaucoup plus difficile de redresser les interpré-tations trop laxistes de la notion de calamité présumées adoptées à l'échelon départemental.

Il est, en outre, difficile de circonscrire géographiquement le sinistre. En principe le préfet doit procéder lui-même au « zonage » et proposer la reconnaissance pour une « zone nettement délimitée ». La commission nationale peut d'autre part demander au préfet de fixer avec plus de rigueur la zone sinistrée. En pratique il est très difficile de délimiter un zonage satisfaisant, à la fois pour des raisons techniques dont on constate qu'elles jouent d'autant plus que l'origine du dommage est peu nette, et pour des raisons psycho-logiques. Délimiter la zone sinistrée signifie en effet éliminer des communes qui, si elles ont dans l'ensemble été touchées moins gra-vement, ont malgré tout subi certains effets du sinistre. Il est rare que sur le territoire de celles qu'on peut envisager d'exclure, il n'y ait aucun agriculteur qui ne puisse valablement prétendre à une indemnité au cas où il aurait le droit de présenter un dossier. Dans ces conditions il peut arriver que les zones réputées sinistrées s'étendent à tout un département.

L'effet de contagion entre les départements est une autre raison de l'extension géographique des calamités. Dès lors qu'il n'existe pas de délai à l'expiration duquel la reconnaissance ne pourrait plus être proposée, il est fréquent que les agriculteurs d'un départe-ment exercent, parfois avec un certain retard, une pression sur l'administration préfectorale pour obtenir la reconnaissance d'un sinistre relativement ancien dont on a appris qu'il allait être indem-nisé dans le département voisin.

Ces différentes extensions de l'application de la notion de cala-mité se combinent entre elles pour multiplier les décisions de recon-nnaissance. Un exemple très significatif et qui a déclenché cette évolution est celui de la récolte de maïs de 1972. Celle-ci a été dé-clarée sinistrée pour des raisons diverses (tempêtes, intempéries, pluviosités excessives et même, pour le maïs-semences, gel précoce) dans quarante-quatre départements. Les pertes étaient indéniables mais un effet de contagion a joué qu'il a été difficile de maîtriser.

### 31.32. *L'ampleur du dommage subi.*

Il est bien certain que la notion d'ampleur du dommage relève d'une appréciation subjective et variable dans chaque cas particu-lier. Une perte d'un montant déterminé peut constituer pour un exploitant donné une véritable catastrophe alors que la même peut être aisément supportée par un autre agriculteur ayant une surface

financière beaucoup plus importante. Pour éviter d'introduire des considérations individuelles de ressources, la réglementation s'en est remise à des éléments objectifs d'appréciation. Mais, comme on le verra au titre IV 41, la méthode d'évaluation des dommages peut aboutir à des résultats très éloignés du préjudice économique réel subi par l'exploitant.

La commission nationale a la possibilité de moduler le « seuil et l'éventuelle « franchise » (1) pour tenir compte des caractères particuliers de chaque sinistre. Mais sa tâche est difficile et son souci d'harmoniser les conditions d'indemnisation entre les départements a conduit parfois à des décisions surprenantes. Il lui est ainsi arrivé d'accorder à un département une franchise plus basse que celle que le comité départemental d'expertises lui-même proposait, compte tenu d'une forte variation des cours du produit.

### 31.33. La progression des taux d'indemnisation.

Ces taux sont fixés par l'arrêté interministériel d'indemnisation sur proposition de la commission nationale. Les taux moyens sont maintenant plus élevés que pendant les premières années d'application de la loi de 1964, ainsi qu'on le constatera à la lecture du tableau suivant :

TABLEAU VIII  
EVOLUTION DES TAUX D'INDEMNISATION DEPUIS LA CRÉATION DU FONDS

Années	Arbres fruitiers, vignes	Sols, ouvrages	Bâtiments, cheptel mort, stocks	Cultures	Ostréiculture	Prairies, fourrages
1965 à 1969 (1) .....	25 % à 28 %	20 % à 30 %	20 %	25 %	7 %	20 %
1970 à 1974 (1) .....	30 % à 35 %	25 % à 30 %	28 %	28 %	7 %	25 %
1975 (2) .....	b : 20 % m : 45 %	35 %	b : 20 % m : 35 %	b : 25 % m : 35 % et 38 %	7 %	35 %
1976 (2) .....	b : 20 % et 37 % m : 45 %	35 %	b : 20 % m : 35 %	b : 25 % m : 38 % et 40 %	b : 10 % m : 12 %	35 %
1977 (2) .....	b : 25 % et 35 %  m : 35 % et 45 %	38 %	b : 20 %  m : 35 %	b : 28 %, 33 % et 35 % m : 38 %, 43 % et 45 %	b : 10 %  m : 12 %	35 %

(1) Taux unique.

(2) « b » signifie : taux de base - « m » signifie : taux majoré.

C'est seulement à partir de 1975 que l'on a appliqué les taux modulés en fonction des conditions d'assurances souscrites par l'agriculteur (arrêté du 28 mars 1975) exception faite des années 1972 pour le sinistre maïs et 1974 pour le sinistre gel où une ventilation des taux avait été appliquée. De ce fait les taux respectivement retenus étaient :

a) Sinistre maïs 1972 :

- maïs grain et semence : 13 %, 18 %, 26 % et 38 %.
- maïs fourrage : 9 %, 14 %, 22 % et 34 %.

b) Sinistre gel 1974 :

- arbres fruitiers et vignes : 15 %, 20 %, 35 % et 40 %.

(1) Cf. observation n° 11-14.

#### 31.4. *L'assouplissement des conditions d'assurance.*

Parallèlement à l'interprétation plus bienveillante de la notion de calamité et de l'ampleur des dommages, les conditions relatives à l'assurance des exploitants ont été assouplies.

Initialement celles-ci étaient assez strictes et empêchaient pratiquement un agriculteur non assuré contre la grêle de bénéficier d'une indemnisation pour quelque calamité que ce soit.

Ces conditions ont été fortement allégées par un arrêté du 28 mars 1975. Ce texte distingue désormais entre une indemnité de base dont l'octroi est possible dès lors que l'exploitant justifie d'une assurance « incendie » couvrant les bâtiments d'exploitation et une indemnité majorée qui n'est accordée que si l'agriculteur est, suivant les cas, assuré contre la tempête (bâtiments) ou contre la grêle (culture).

L'incidence de cet arrêté sur les dépenses d'indemnisation mérite d'être soulignée. En effet, selon le régime antérieur, les exploitants indemnisés aujourd'hui au « taux de base » auraient en principe été exclus de l'application de la loi de 1964 pour défaut d'assurance grêle. Paradoxalement, parmi les agriculteurs qui perçoivent maintenant l'indemnité « majorée », certains auraient auparavant été exclus pour insuffisance d'assurance grêle, car la condition d'assurance portait, en principe, sur toutes les cultures pratiquées dans l'exploitation alors que, dans le régime de 1976, elle s'applique sur la seule culture sinistrée.

#### 31.5. *Le contrôle insuffisant des déclarations.*

##### *Assiette de l'aide.*

L'évaluation du dommage indemnisable résulte directement d'éléments fournis par l'exploitant lui-même, notamment la surface affectée à la culture sinistrée et la quantité de récolte effectivement obtenue. L'exactitude de ces éléments et la précision des contrôles exercés sur les déclarations sont donc essentielles au sérieux de l'attribution des aides publiques. En 1977 l'administration a rencontré des difficultés particulières pour calculer l'assiette de l'aide et le contrôle insuffisant des déclarations a abouti à un gonflement des dommages et donc à une majoration du montant des indemnités.

On a vu (cf. observations n<sup>os</sup> 11.14, 11.4 et 31.2) que les déclarations précédemment adressées à des organismes instructeurs émanant des compagnies d'assurances étaient, depuis le décret du 19 mars 1976, déposées en mairie. Une commission communale est constituée dans chaque commune sinistrée. Elle est composée du maire, d'un représentant d'une organisation syndicale désigné par le préfet et d'un exploitant de la commune désigné par la chambre d'agriculture, et a pour mission d'aider les exploitants à remplir leur

demande et de viser les dossiers individuels ainsi constitués. Ceux-ci sont transmis à la direction départementale de l'agriculture qui procède à l'instruction complète et au contrôle des demandes. Les éléments sur lesquels celle-ci s'appuie font ainsi l'objet d'un double contrôle de la commission communale et de la direction départementale de l'agriculture avant que le comité départemental d'expertise ne se prononce.

Les membres de la commission communale sont très proches de l'exploitation sinistrée et doivent normalement être en mesure d'apprécier aussi exactement que possible les indications portées par l'agriculteur dans son dossier. Toutefois on constate que cette proximité même, loin de toujours aider la commission à rectifier les dossiers entachés d'erreurs et de fraudes, l'incite le plus souvent à donner un avis systématiquement favorable aux dossiers présentés. Dans l'esprit du maire et des agriculteurs membres de la commission la solidarité locale a en effet beaucoup de chance de l'emporter sur le souci du bon emploi des fonds publics.

D'autre part, la réforme de 1976 a confié une charge administrative très lourde aux directions départementales de l'agriculture qui doivent instruire dans des délais assez brefs des dossiers qui sont parfois nombreux et complexes. L'insuffisance du personnel permanent des services conduit les directeurs à embaucher des vacataires inexpérimentés qu'il faut former à la hâte pour l'instruction des demandes. Des difficultés matérielles certaines viennent donc compliquer la tâche des directeurs départementaux. Ceux-ci s'attachent plus particulièrement à deux éléments d'information pour pallier la pauvreté de leurs moyens de contrôle des dossiers.

Le premier est la surface cultivée dans la spéculation sinistrée. En l'absence d'une déclaration préalable d'assolement, l'administration ne peut connaître par exploitation les surfaces utilisées pour chaque culture. Sauf à organiser une enquête sur place, elle est contrainte de s'en tenir à un contrôle général de vraisemblance. Toutefois les services ont fréquemment recours à un recoupement par les déclarations de surface agricole utile que les exploitants sont tenus de faire à la Mutualité sociale agricole pour calculer leurs cotisations sociales. L'intérêt de ce recoupement est malheureusement diminué par l'insuffisante actualisation des fichiers de la Mutualité sociale agricole qui souvent ne sont pas encore disponibles pour l'année du sinistre au moment de l'instruction et surtout par le fait que les renseignements concernent la surface agricole utile de l'exploitation et non l'assolement pratiqué. Une fraude sur les surfaces est donc possible et difficile à déceler. Un service départemental a même cité l'exemple extrême d'une indemnisation portant sur une parcelle non cultivée l'année du sinistre.

Le second élément est la récolte effective. Il est encore plus difficile à contrôler que les surfaces quoique la situation diffère

selon les cultures et les départements. Pour les cultures sous contrat ou faisant l'objet d'une déclaration systématique à l'administration comme c'est le cas pour la vigne, la quantité récoltée est en principe connue avec précision. Pour les céréales dont les récoltes sont livrées à des organismes stockeurs et centralisées par l'Office national interprofessionnel des céréales (O.N.I.C.) la situation est un peu différente. Il est techniquement possible de connaître par l'O.N.I.C. le total des livraisons effectuées pour une campagne par un exploitant. Toutefois la centralisation de l'O.N.I.C. n'est disponible que plus d'un an après la récolte et ne peut être communiquée directement à l'administration en raison du secret statistique. L'Office a proposé de communiquer à l'agriculteur les informations le concernant à charge pour l'administration de les exiger de ce dernier. Cette procédure ne semble pas avoir été utilisée pour ce qui concerne les résultats de la centralisation nationale. En général, les directions départementales exigent soit les bordereaux de livraison, soit les attestations de livraison émanant de l'organisme stockeur au niveau du département. Même s'il était sans faille, ce contrôle resterait insuffisant, car un agriculteur peut soit livrer en plusieurs fois et omettre de joindre certains bordereaux à sa déclaration, soit livrer à plusieurs organismes stockeurs auquel cas l'attestation délivrée par l'un d'eux est insuffisante, soit encore livrer au nom d'une tierce personne.

Les vérifications auxquelles la Cour a pu procéder montrent que même dans les départements où l'instruction s'est déroulée dans de bonnes conditions, d'assez nombreux agriculteurs ont été indemnisés d'après une récolte déclarée inférieure aux quantités livrées enregistrées par l'O.N.I.C. (1).

Si les livraisons sont imparfaitement connues, l'évolution du stockage est pratiquement ignorée. Il est donc possible à un exploitant de stocker une proportion plus importante de sa récolte de façon à livrer une quantité moindre l'année du sinistre et à déclarer comme récolte effective le seul montant de ses livraisons. L'incertitude sur les rendements effectifs de l'année du sinistre est donc grande en matière de céréales (2).

Les renseignements concernant les autres cultures sont encore plus fragiles, qu'il s'agisse de prairies dont les productions fourragères ne peuvent être qu'approximativement évaluées, ou de productions fruitières à propos desquelles les bordereaux de livraison aux coopératives ne fournissent que des renseignements très partiels compte tenu des méthodes de commercialisation.

Il faut ajouter que ces difficultés techniques qui rendent pratiquement impossible une évaluation exacte du dommage subi sont souvent abordées par l'administration dans un contexte peu favo-

---

(1) Sur ce point cf. annexes I à IV.

(2) Sur ce point cf. annexes V et VI.

rable. En effet le climat psychologique qui entoure la survenance d'une calamité et l'attribution des aides est tel qu'il empêche en grande partie les services de se donner le temps et les moyens d'un contrôle efficace. Finalement l'appréciation des dommages repose sur des calculs précis faits à partir de données forfaitaires souvent inexactes et parfois très éloignées de la réalité et d'éléments fournis par les exploitants qui s'avèrent très difficiles à contrôler. Ainsi apparaît l'une des contradictions d'un système d'aide aux agriculteurs sinistrés qui allie la rigueur apparente des textes à de nombreuses et graves incertitudes.

### 32. *La faculté d'emprunter. — L'accès aux prêts du Crédit agricole.*

Les conditions d'attribution des prêts à taux réduit ont connu une évolution similaire à celles qui viennent d'être décrites pour les indemnités allouées par le Fonds de garantie. L'application qui est faite aujourd'hui des articles 675 et suivants du Code rural conduit à des résultats très éloignés des objectifs initiaux.

#### 32.1. *La notion de sinistre indépendante de celle de calamité.*

La mise en place des prêts spéciaux est subordonnée à l'intervention d'un arrêté préfectoral déclarant sinistrée la zone touchée par la calamité (1). Cet arrêté précise les cultures affectées, l'étendue géographique de l'aire sinistrée et fixe un délai pour le dépôt des demandes de prêts qui est au plus égal à un an (cf. observation n° 11.2).

Cette procédure est devenue d'une application très générale. Même dans les départements où l'intervention du Fonds national est peu fréquente, les arrêtés de sinistres sont nombreux. Pour l'administration préfectorale et les services départementaux de l'agriculture, l'article 675 offre en effet la possibilité de donner une première satisfaction aux professionnels qui estiment avoir subi des pertes, en évitant, si le sinistre est d'ampleur limitée, de mettre en œuvre la procédure d'indemnisation. Le nombre considérable de ces arrêtés de sinistres ne correspond plus à leur objet. L'article 675 du Code rural, comme sa rédaction l'indique clairement, est réservé aux cas de calamités publiques : son utilisation à propos d'incidents moins importants équivaut à un véritable détournement de procédure.

La réalisation effective du prêt dépend à la fois de l'évaluation du dommage subi et de l'appréciation bancaire portée par le Crédit agricole mutuel.

---

(1) Cf. observation n° 11.14.

L'évaluation des dommages qui s'effectue dans les mêmes conditions que pour l'indemnisation est marquée des mêmes incertitudes. Ni la caisse locale, ni la caisse régionale qui instruisent la demande de prêt n'ont la responsabilité de déterminer son assiette. Leur décision est liée sur ce point par l'appréciation du comité départemental d'expertise à qui il appartient de vérifier si le dommage subi a été correctement calculé et si le prêt demandé n'excède pas le montant du dommage. En pratique, le contrôle exercé est très faible malgré la relative lourdeur d'une procédure formaliste. Dans le meilleur des cas, le comité départemental d'expertise réduit le montant de certains prêts sans que son intervention affecte jamais de façon significative le total demandé par la profession.

Dans la limite ainsi arrêtée, le Crédit agricole mutuel décide du montant du prêt en fonction de la situation financière de l'exploitant, de ses capacités de remboursement et des garanties qu'il présente. En pratique cette appréciation a plus d'incidence sur les garanties demandées par le banquier que sur sa décision même d'octroyer le prêt. Les cas de refus sont en effet exceptionnels pour deux raisons. D'une part les prêts sont considérés par les agriculteurs comme un droit qui est ouvert par l'arrêté préfectoral et indépendant de la situation et des besoins réels du demandeur. D'autre part, le Crédit agricole lui-même a peu de raisons de refuser des prêts qui sont accordés hors encadrement et automatiquement bonifiés par l'Etat.



### III — Les insuffisances du régime actuel.

A la suite de l'enquête effectuée par la Cour dans plusieurs départements, de nombreux cas particuliers ont été relevés qui font apparaître diverses insuffisances du régime actuel. Les annexes jointes au présent rapport donnent des indications chiffrées de caractère global ; les dossiers individuels couverts par le secret professionnel ont toutefois été conservés dans les archives de la Cour. De cet ensemble d'informations on peut dégager les éléments suivants.

#### 41. *La nécessité de revoir la méthode d'évaluation des dommages.*

Le choix d'une méthode d'évaluation des dommages est important et délicat. En effet le dommage constitue l'assiette de l'aide et en fonction des règles qui le définissent, sont arrêtés le montant et la répartition des indemnités et des prêts. L'administration détient peu d'informations sur les caractéristiques, l'activité et les résultats d'une exploitation agricole donnée. De plus il existe suivant les exploitations et les régions d'importantes différences dans les effets d'une calamité agricole sur la production. Enfin des mouvements brusques et difficilement prévisibles des prix sont susceptibles de modifier fortement l'incidence financière d'un sinistre pour l'exploitant.

La méthode retenue jusqu'à présent fait appel à des éléments arrêtés forfaitairement en début d'année et qui concernent les rendements et les prix attendus pour les différentes cultures. Elle ne cherche pas véritablement à déterminer le dommage économique réel subi par l'exploitant et peut aboutir à des résultats très éloignés de celui-ci.

Le dommage est représenté par la différence entre une récolte théorique et la récolte effective enregistrée par l'exploitant (*cf.* observation n° 11.13). La récolte théorique est donnée par un barème établi chaque année avant le 1<sup>er</sup> avril par les comités départementaux d'expertises. Ceux-ci fournissent, pour chaque production, un produit « brut » à l'hectare calculé d'après le rendement moyen obtenu dans le département au cours des cinq années précédentes en excluant l'année de la récolte la plus faible et celle de la récolte la plus forte. Le rendement ainsi déterminé est multiplié par le prix moyen de l'unité de récolte. c'est-à-dire, en principe, le prix de l'an-

née précédente. Déterminer le dommage subi par un exploitant consiste donc à calculer, en fonction de la surface affectée à la spéculation sinistrée et du barème, son produit brut théorique et à en retrancher le produit correspondant à la récolte effective évaluée au prix du barème.

Cette méthode fait reposer l'aide publique sur des données précises et témoigne d'un indéniable effort pour évaluer le montant des recettes perdues par l'exploitant du fait du sinistre. Elle permet au service chargé de l'instruction des dossiers de s'appuyer sur des chiffres fixés avant la calamité ; les barèmes sont harmonisés au niveau régional et sont transmis au ministère de l'Agriculture pour que l'administration puisse faire respecter une certaine discipline et éviter que certains départements ne soient favorisés ou défavorisés.

Pourtant, la méthode retenue comporte des inconvénients graves qui sont liés au recours à un rendement moyen départemental, à l'utilisation d'une technique d'évaluation du dommage par culture et à la valorisation de la récolte de l'année à un prix différent de celui de la campagne.

La référence à un *rendement moyen départemental* avantage à la fois les zones de faible rendement et les exploitations les moins rentables et les moins dynamiques. En effet, si une zone donnée a structurellement des rendements inférieurs à ceux de la moyenne du département, le calcul, auquel il est procédé, aboutit à majorer de façon sensible le dommage subi par les exploitations qui y sont situées. A la limite, si l'écart entre le rendement moyen départemental et celui de cette zone est suffisant, cette dernière peut être sinistrée chaque année. Le même raisonnement s'applique au niveau de l'exploitation. Une entreprise moderne qui utilise un matériel et des techniques lui assurant des rendements élevés et qui, face à des circonstances atmosphériques défavorables, met en œuvre tous les moyens disponibles pour limiter les dommages et obtenir la production la plus importante possible peut se voir refuser une indemnisation. Bien qu'elle ait subi une perte non négligeable son rendement obtenu l'année de la calamité peut en effet être supérieur au rendement moyen théorique minoré de 25 % (1). En revanche devant la survenance de la calamité un agriculteur routinier ou négligent pourra facilement justifier de l'insuffisance de rendement nécessaire pour obtenir l'aide publique. En ce sens le régime actuel attribue une prime à la médiocrité.

La technique d'évaluation du dommage *par culture* peut également avoir des effets discutables. Elle conduit, en effet, à ne pas

---

(1) Le seuil est habituellement fixé à ce taux. Lorsque l'insuffisance de la récolte par rapport au rendement moyen départemental est moindre, le dommage n'est pas considéré comme une calamité et l'exploitant est exclu du bénéfice de l'indemnisation.

tenir compte de la situation de l'ensemble de l'exploitation qui est à l'évidence le seul élément décisif pour l'exploitant lui-même. Ainsi un agriculteur dont le produit brut total se compare favorablement à celui des années précédentes peut bénéficier d'une indemnisation ou d'un prêt pour une culture marginale ou tout au moins peu importante pour l'équilibre de son exploitation et dont, en tout état de cause, le mauvais résultat s'est trouvé compensé par les rendements enregistrés sur d'autres spéculations.

Enfin, la valorisation de la récolte effective à un *prix moyen déterminé à l'avance* peut aboutir à des résultats paradoxaux. En effet le prix d'une unité de récolte est susceptible de varier — et parfois dans des proportions considérables — si la quantité récoltée diminue. Cette loi économique élémentaire permet souvent à un exploitant de maintenir, voire d'accroître les recettes afférentes à une récolte malgré une forte baisse de rendement. La définition du dommage appliquée par l'administration fait que cet agriculteur a droit à une aide publique. Les rapporteurs de la Cour ont ainsi relevé le cas d'un arboriculteur dont la perte réelle était qualifiée par la Direction départementale de l'agriculture de « négative » et qui s'apprêtait néanmoins à percevoir une indemnité supérieure à 40.000 F.

#### 42. *La nécessité d'intensifier les contrôles.*

L'assouplissement des conditions d'attribution des aides publiques aurait dû s'accompagner d'un resserrement des contrôles. Ceux-ci s'avéraient d'autant plus nécessaires qu'en élargissant le domaine d'intervention en faveur des agriculteurs on risquait de plus en plus de tomber dans un système de garantie de revenu ou d'assurance généralisé contre tous les aléas météorologiques même les plus habituels ; or, d'après les enquêtes sur place de la Cour, il n'en a rien été. La gravité de certains excès ou de certaines erreurs qui ont pu être relevés donne à penser que la surveillance exercée sur le fonctionnement du régime est insuffisante non seulement pour éviter que son extension ne devienne excessive et financièrement dangereuse, mais même pour éviter des abus individuels flagrants générateurs de jalousies.

##### 42.1. *Attribution des indemnités par le fonds de garantie.*

###### 42.11. *Présentation des dossiers.*

Il a été relevé, dans certains départements, que les dossiers présentés pour obtenir des indemnités, au lieu de comporter, comme

les imprimés spécialisés le prévoient, les éléments quantitatifs d'appréciation des productions se bornaient à fournir un pourcentage de pertes par rapport à une récolte espérée. Une telle méthode, contraire à la réglementation, introduit dans l'estimation des dommages un double facteur de subjectivité puisqu'au lieu de fournir des éléments de calcul quantifiés et objectivement vérifiables, elle vise à faire état, souvent même avant la fin des récoltes, d'une proportion de pertes dont les termes de comparaison sont également incertains : récolte résiduelle après sinistre d'une part, récolte supposée normale d'autre part.

Une telle pratique est anormale et devrait toujours être suivie d'une nouvelle instruction une fois connus les résultats de la collecte sinon, outre les erreurs d'appréciation et les exagérations qu'elle permet, elle supprime toute possibilité de contrôle. Elle incite par conséquent l'exploitant à majorer impunément les insuffisances de sa récolte.

#### 42.12. *Contrôle des dossiers.*

Il a pu être également constaté qu'au moment de l'instruction des dossiers, les contrôles effectués étaient très réduits. Dans plusieurs départements la règle générale a été de retenir les chiffres déclarés par l'intéressé. Les bordereaux de livraison aux organismes stockeurs, qui constituent, pour certaines spéculations telles que les céréales, un utile moyen de recoupement des déclarations ne figuraient pas dans les dossiers et n'avaient pas été exigés avant le versement de l'indemnité. Le nombre des visites sur place effectuées par un fonctionnaire de la D.D.A. ou plus rarement par un expert rémunéré à la vacation a été extrêmement réduit par rapport au nombre des dossiers instruits. Souvent les contrôles effectués n'ont été décidés qu'en raison d'une invraisemblance flagrante du dossier ou d'éléments particuliers conduisant la D.D.A. à suspecter la fraude.

#### 42.13 *Un traitement maladroite des dossiers.*

Indépendamment des déclarations plus ou moins intentionnellement inexacts et insuffisamment vérifiées, des causes d'erreur peuvent aussi provenir d'une utilisation maladroite des procédés informatiques. A tout le moins, des contrôles de vraisemblance devaient-ils être opérés.

L'exemple du département du Var, relatif aux intempéries de l'année 1977 sur la vigne, heureusement exceptionnel, est révélateur à ce sujet ; les calculs qui y avaient été faits étaient pour partie erronés et en particulier aboutissaient à multiplier certains dom-

mages par cent (1), ils ont pu pour l'essentiel être corrigés avant la mise en paiement. Les fonds ont été renvoyés à la caisse centrale de réassurance, mais ce cas quelque peu aberrant montre à quel point le contrôle au niveau central sur les évaluations départementales est illusoire.

Dans d'autres cas, les erreurs ont été décelées après la mise en paiement. Elles ont été aisément compensées lorsqu'un prélèvement sur d'autres indemnités non encore versées était possible ; à défaut, des ordres de reversement ont été émis ; toutefois, comme ceux-ci ne sont pas suivis par les trésoriers-payeurs généraux mais par la caisse centrale de réassurance, moins bien armée en matière de poursuite que les comptables du Trésor, les risques d'impayés sont loin d'être négligeables.

#### 42.14. *Les vérifications a posteriori.*

Les contrôles a posteriori sur l'évaluation du dommage ont été moins fréquents : aucun n'a eu lieu dans le Gers, ni dans le Lot-et-Garonne, malgré la hâte avec laquelle les dossiers ont été instruits.

La surévaluation des dommages est donc rendue probable par les méthodes d'instruction et de contrôle mises en œuvre. Elle est plus difficile à prouver matériellement. Une première méthode a été utilisée dans les départements qui ont fait l'objet d'une inspection de la Cour. Elle consiste à comparer les données qui ont servi de base au calcul de l'indemnisation aux statistiques relatives à la production agricole départementale établies a posteriori par le ministère de l'Agriculture. Elle a le défaut d'être approximative dans la mesure où tous les exploitants d'un département n'ont pas été sinistrés. Mais il suffit que la surévaluation des dommages soit nette pour qu'elle laisse peu de doute sur sa réalité. Un tel calcul conduit à évaluer la récolte effective en maïs grains des exploitants indemnisés du Gers à plus de 2 millions de quintaux alors que la récolte déclarée qui a servi au calcul de l'indemnité a été d'environ 900.000 quintaux : le taux de sous-évaluation ressort à 55 %. De la même façon la sous-évaluation est d'environ 35 % pour la récolte de blé (2).

Une autre méthode consiste, en ce qui concerne notamment le blé ou le maïs, à comparer, pour un certain nombre d'exploitants choisis au hasard, leur déclaration de récolte et les livraisons enre-

---

(1) Pour vingt dossiers, des surfaces exprimées en ares et centiares avaient été enregistrées en hectares et en ares ; les pertes avaient été évaluées à 13 millions de francs au lieu de 130.000 F. D'autre part, pour 582 dossiers, une erreur de virgule a eu pour effet de diviser par dix la récolte de 1977, aggravant d'autant l'étendue de la perte apparente. Les paiements indus consécutifs à cette erreur sont en cours de récupération.

(2) Les calculs détaillés pour les départements du Gers et du Lot-et-Garonne figurent en annexes 5 et 6.

gistrées pour la campagne correspondante par l'Office national interprofessionnel des céréales. Elle a l'inconvénient d'ignorer les phénomènes de stockage (1) puisqu'elle s'appuie sur les quantités livrées ; elle permet cependant de mettre en évidence les lacunes du contrôle exercé par l'administration. On trouvera en annexe les résultats des sondages effectués qui confirment la sous-évaluation de certaines déclarations (cf. annexes n<sup>os</sup> 1 à 4).

#### 43.1. B) *Attribution des prêts à taux réduit par les caisses de crédit agricole.*

Les prêts ont, en principe, une double utilité : ils sont d'abord destinés à permettre à l'exploitant de reconstituer sa trésorerie fortement réduite par les effets du sinistre et de financer les cultures des années suivantes. Ils doivent également permettre d'attendre le versement des indemnités.

Or, ce double objectif a été perdu de vue. Souvent les indemnités sont perçues avant la réalisation des prêts ou les suivent dans un très bref délai. L'aide qu'ils apportent est trop répétée, surtout dans les départements où les sinistres sont fréquents, et trop largement accordée pour servir à la seule reconstitution des trésoreries. Les prêts « calamités » sont devenus une modalité particulièrement avantageuse d'endettement pour les agriculteurs. Echappant à l'encadrement du crédit et accordés à des taux variant de 4 à 6 %, ils permettent de « réaménager » la dette antérieure d'un agriculteur à l'égard du Crédit agricole, voire de l'accroître pour financer les besoins de son exploitation notamment pour ce qui concerne l'équipement (2). La place qu'ils occupent dans l'endettement global de l'agriculture est significative de cette évolution comme le montre le tableau IX :

---

(1) Le stockage peut être utilisé à une double fin : d'une part, il permet de dissimuler une partie de la récolte de l'année sinistrée, d'autre part, il permet au cultivateur de prétendre qu'une partie de ses livraisons faites au cours de l'année du sinistre provient de stocks constitués pendant les années antérieures ; il dispose ainsi d'une parade, au moins partielle, contre l'accusation d'avoir minoré sa récolte en vue d'obtenir une indemnité plus substantielle.

(2) Il est notoire que les démarcheurs des différentes marques de tracteurs et d'autres instruments considèrent les « calamités » comme une occasion particulièrement faste d'accroître leur chiffre d'affaires.

TABLEAU IX  
L'ÉVOLUTION DES PRÊTS DU CRÉDIT AGRICOLE  
AUX EXPLOITANTS AGRICOLES  
(Encours fin d'année)

(Unité : million de francs.)

	1970	1975	1976	1977
— Prêts fonciers (M. et L.T.) :				
● Montant .....	8.265	15.469	16.701	18.468
● % du total .....	24,6	26,8	22,1	21,9
— Prêts d'équipement :				
● Montant .....	13.719	19.913	30.726	31.634
● % du total .....	40,8	39,6	40,7	37,5
— Prêts logement :				
● Montant .....	6.067	7.975	11.439	11.638
● % du total .....	18,1	15,8	15,2	13,8
— Prêts calamités :				
● Montant .....	1.231	1.426	4.278	11.781
● % du total .....	3,7	2,8	5,7	14,0
— Prêts à court terme :				
● Montant .....	4.303	7.555	12.327	10.838
● % du total .....	412,8	15,0	16,3	12,8
Total général .....	33.585	50.338	75.471	84.359
Total sans logement .....	27.518	42.363	64.032	72.721

Source : C.N.C.A.

#### 43.2. Les prêts sont une forme d'aide coûteuse et aveugle.

Le régime des prêts est donc la source d'une aide à l'agriculture qui est à la fois coûteuse et aveugle.

Son coût n'est pas directement perçu par ses destinataires pour qui elle reste un prêt certes avantageux mais qu'il faut néanmoins rembourser. En réalité, son incidence budgétaire résultant du jeu de la bonification d'intérêts est très forte et apelée à se faire sentir sur plusieurs années. En même temps que le coût annuel des prêts, le tableau XII met en évidence le coût de ceux qui ont déjà été accordés et qui devra être supporté par les budgets des prochaines années même si aucun prêt nouveau n'était désormais accordé.

TABLEAU X  
PRÊTS CALAMITÉS AGRICOLES

(En millions de francs.)

Années	Coût de la bonification	
1973 .....	86,5	} Réel
1974 .....	73,5	
1975 .....	134,9	
1976 .....	212,0	
1977 .....	531,2	
1978 .....	680,9	} Prévisionnel
1979 .....	614,0	
1980 .....	467,6	
1981 .....	352,7	
1982 .....	241,2	
1983 .....	141,2	

Le caractère aveugle de cette forme d'aide résulte du fonctionnement du régime des prêts tel qu'il a été décrit plus haut (cf. observations n<sup>os</sup> 11.2 et 21.21). Loin de dépendre des besoins réels d'un exploitant durement touché par une calamité ou même d'être économiquement justifié par les caractères de son exploitation, le prêt est lié à des éléments contingents : la fréquence des arrêtés de sinistre dans le département, la possibilité de présenter un dossier faisant apparaître un dommage, la faculté d'accroître son endettement permettant à l'intéressé de bénéficier de cette aide sur fonds publics. Celle-ci n'est pas socialement juste, car elle peut par exemple être accordée à un gros propriétaire dont la culture sinistrée est marginale par rapport à l'ensemble de son exploitation ou à un agriculteur disposant d'importants revenus extérieurs ; elle n'est pas davantage économiquement efficace. Elle comporte, de plus, certains dangers dans la mesure où elle favorise un endettement excessif d'agriculteurs qui éprouveront des difficultés à en supporter la charge. Sous sa forme actuelle, l'aide par les prêts appelle les plus expresses réserves.

#### 44. Aide accordée et revenus agricoles.

Indépendamment des avantages d'ordre fiscal, le soutien accordé aux agriculteurs sinistrés représente un effort important de la solidarité nationale en leur faveur. A cet égard, la comparaison des dépenses d'aide avec le résultat brut d'exploitation tel qu'il apparaît dans la comptabilité nationale est intéressante. Pour certaines années l'aide

représente une fraction nullement négligeable de ce dernier. Ainsi le montant cumulé des indemnités et des prêts afférents aux sinistres de 1977 est-il supérieur à 6 % du résultat brut d'exploitation de la même année. Cette analyse au plan national dissimule de fortes inégalités entre les départements : les tableaux figurant en annexe VII montrent que certains ont reçu un montant d'aide correspondant à une fraction beaucoup plus élevée du résultat brut d'exploitation.

Le montant individuel des aides devrait être plafonné. Actuellement des sommes très élevées, dépassant parfois 100.000 F, sont susceptibles d'être versées à un exploitant parfois fortuné. Dans le même temps, notamment lorsque s'applique le régime du forfait, l'assiette de l'impôt sur le revenu est faible. Il n'est pas normal que l'Etat compense des pertes réputées importantes de recette en faveur des contribuables dont les revenus sont supposés modérés. Il serait donc souhaitable d'établir un lien entre le montant maximum de l'indemnité et le revenu agricole imposé.

En 1977 l'aide ainsi distribuée intervenant sous forme de prêts fortement bonifiés et d'indemnités, a représenté au plan national plus de 38 % des bases imposées. Il est ainsi probable que l'impôt sur le revenu effectivement acquitté par l'ensemble des agriculteurs (pour ce qui concerne leur activité agricole) est inférieur au montant de l'aide reçue au seul titre des calamités. Dans certains départements, comme on le verra en annexe VII, l'aide peut même être très supérieure aux bases imposées.

Il apparaît finalement que les fonds publics destinés à aider les agriculteurs à faire face aux conséquences de calamités naturelles sont répartis selon des critères incertains pour des montants élevés et en augmentation rapide.

#### IV — CONCLUSION

Au terme de cet exposé, la progression inquiétante des dépenses ne semble pas pouvoir être imputée à une cause unique, mais plutôt à la conjonction de divers facteurs.

Si l'on met à part les mauvaises conditions météorologiques des années récentes, dont on peut penser qu'elles ne se reproduiront pas constamment et ne constitueront pas une cause permanente d'alourdissement des charges, on retrouve trois sortes de facteurs d'aggravation des dépenses, qui se sont renforcés réciproquement :

— l'élargissement progressif de la notion de calamité et des dommages indemnissables ;

— la procédure et les conditions d'application et de contrôle des décisions ;

— le climat psychologique du monde agricole.

1° La notion de calamité et de dommage indemnissable s'est au cours du temps modifiée et est devenue, même en l'absence d'une modification de la réglementation sur ce point, beaucoup plus généreuse qu'elle ne l'était initialement. La difficulté dans cette évolution tient au fait qu'entre une conception très restrictive comme c'était le cas initialement et une conception sensiblement plus large comme celle d'aujourd'hui, il n'y a pas de différence de nature, mais une simple différence de degré et qu'on passe insensiblement de l'une à l'autre sans que l'on puisse toujours très bien définir un seuil à partir duquel l'interprétation devient abusive. Simultanément chaque assouplissement apporté à la réglementation entraîne un accroissement très sensible des dépenses, la progression de celles-ci est importante même pour une faible atténuation dans la rigueur des interprétations possibles.

La triple condition du caractère exceptionnel du sinistre, de l'importance des dommages et de l'effort de l'exploitant pour se prémunir contre les risques constituait par nature un cadre assez fragile et facile à dépasser.

Il n'aurait été possible de tenir les positions primitives que dans la mesure où les procédures imaginées et le climat psychologique auraient conforté les velléités de résistance à l'extension. Or, loin d'agir dans ce sens, ces éléments ont agi en sens contraire et ont contribué chacun pour leur part à rendre plus malaisé la fixité du domaine d'application.

2° En raison même des frontières incertaines de la notion de calamité agricole, des applications progressivement étendues qui en ont été faites, il n'est pas douteux que le monde rural considère aujourd'hui — au moins dans certaines régions — que l'application extensive de la réglementation est normale et qu'il serait particulièrement sévère d'en revenir à des interprétations plus étroites. Aussi bien cette évolution des esprits se reflète-t-elle dans les demandes et les réclamations des milieux qui représentent les exploitants. C'est pourquoi les règles de procédures présentent une importance fondamentale.

3° On ne peut imputer à proprement parler l'évolution inquiétante des charges aux nouvelles procédures, mais celles-ci auraient pu constituer un moyen de contenir la progression des dépenses. Or cette fonction essentielle a sans doute été perdue de vue au profit d'autres considérations. Dans la conjoncture particulière de l'automne 1977, on a choisi de faire passer l'impératif de satisfaire rapidement la profession agricole qui se prévalait de graves dommages subis, avant le souci de rigueur dans l'application des textes et dans l'emploi des fonds publics. Dans les départements fortement touchés par les calamités, les agriculteurs ont exercé une forte pression pour que la procédure soit rapide et ils auraient mal supporté des contrôles nombreux. En même temps les services chargés de l'instruction étaient pressés par l'administration centrale d'aboutir et de ne pas retarder l'indemnisation. Les dispositions nouvelles introduites en 1975, en prévoyant le lancement de la procédure d'indemnisation avant toute décision de la Commission nationale, ont placé celle-ci dans une position difficile. Intervenant alors que l'instruction des dossiers entrait dans sa phase finale et que chacun attendait le versement des fonds, la Commission nationale n'a pu exercer un contrôle sérieux de l'indemnisation. Elle a été obligée d'accepter de nombreux dossiers instruits dans des conditions peu satisfaisantes sans pouvoir jouer un rôle naturel de régularisation et de modération.

Par ailleurs, la création des commissions communales a été un grave échec. Loin de « permettre une juste appréciation des pertes réelles » comme le prévoient les auteurs de la circulaire d'application du 28 juin 1976, les commissions communales n'ont, dans la très grande majorité des cas, effectué aucun contrôle sur les déclarations des exploitants. Elles ont même eu un effet inattendu en donnant, par leur intervention, une justification à la faiblesse du contrôle exercé par les services chargés de l'instruction.

D'une façon générale le décret du 19 mars 1976 reposait sur l'idée qu'une décentralisation de la procédure d'indemnisation était souhaitable. Les avantages n'en sont certes pas négligeables notamment au plan des délais, mais sa réussite exigeait qu'elle soit accompagnée d'un effort de rigueur et d'un sens aigu de la responsabilité de partenaires locaux, fonctionnaires et professionnels. Ni la con-

joncture ni le fait que la décentralisation de la distribution des aides ait coexisté avec le maintien de la centralisation du financement n'ont permis la réalisation de cette condition pourtant essentielle. Au surplus, les simples conditions matérielles dans lesquelles les agents chargés de l'instruction des dossiers ont dû travailler n'ont guère favorisé les efforts en vue de ralentir la progression des dépenses.

L'instruction des dossiers a représenté, dans les départements gravement touchés, un surcroît de travail très lourd pour les Directions départementales de l'agriculture.

L'embauche de personnels supplémentaires a été rendue nécessaire par les nombreuses tâches matérielles d'instruction, de calcul ou de rédaction des bordereaux destinés à la saisie informatique des données. Mais les vacataires recrutés pour des courtes périodes étaient inexpérimentés et ont dû être formés à la hâte. Leur travail s'est parfois effectué dans un certain désordre dû à l'exiguïté de locaux non prévus pour recevoir ce personnel supplémentaire et les nombreuses visites d'agriculteurs désireux d'obtenir des renseignements sur leur dossier.

Un nombre très élevé de demandes d'indemnisation voisin de 20.000 dans le Gers, de 15.000 dans la Haute-Garonne, de 16.000 dans le Lot-et-Garonne, a dû être traité dans des délais très brefs, parfois réduits à quelques semaines.

Au total, le cadre administratif et juridique défini par les textes et spécialement par le décret du 19 mars 1976 a rendu malaisée l'application stricte d'une réglementation par nature délicate et susceptible d'extensions onéreuses.



Quelles que soient les origines et les causes, le système actuel tel qu'il est pratiqué est lourd de menaces financières pour l'avenir s'il continue à évoluer dans le sens qui vient d'être décrit. Un réexamen de ses mécanismes, voire une réforme plus complète du régime s'impose pour arrêter l'aggravation continue des charges et empêcher à la limite une perversion du système de garantie contre les calamités agricoles. L'ampleur des mesures à prendre ne dépend pas des seules considérations financières quelle que soit l'importance qu'on leur accorde. Les données financières doivent être appréciées en tenant compte des implications politiques qu'entraînera inévitablement la révision des mécanismes en vigueur, implications qu'il n'appartient pas à la Cour de juger.

Selon l'importance des transformations que les pouvoirs publics seront décidés à accomplir, les aménagements financiers seront eux-mêmes d'une plus ou moins grande portée et pourront aller du

simple arrêt des extensions données à la réglementation, à une restriction du rôle que doit jouer le fonds de garantie et à une limitation du recours aux prêts spéciaux.

*Arrêt des extensions.*

Pour arrêter le glissement actuel vers une formule de garantie contre toute baisse de rendement dans la production agricole, divers moyens semblent devoir être mis en œuvre :

1° subordonner le déclenchement de la procédure aussi bien pour une indemnisation que pour les prêts à une décision des ministres intéressés prise après avis de la Commission nationale et sans que celle-ci soit précédée par une décision préfectorale ;

2° calculer les pertes sur la totalité de l'exploitation avec déclaration préalable des assolements à l'administration dans les premiers mois de l'année. Dans un département où la Cour a fait une enquête particulière l'expérience tentée montre que cette déclaration d'assolement est relativement facile à mettre en place et à exploiter ;

3° organiser un meilleur contrôle. Sans doute ne convient-il pas d'allonger inutilement les délais d'indemnisation, mais il faut tout autant éviter les procédures hâtives qui entachent l'indemnisation de graves incertitudes. En particulier, il devrait être de règle de ne verser les indemnités pour les récoltes de céréales qu'après transmission par le demandeur du résultat de la centralisation de ses livraisons par l'O.N.I.C. ;

4° au cas où des circonstances particulières exigeraient une action très rapide en faveur de certains exploitants, des acomptes sur les indemnités à percevoir ou des prêts à court terme non bonifiés sont préférables à une accélération de la procédure d'indemnisation.

Il serait nécessaire en outre de multiplier les enquêtes sur place pour vérifier la réalité des pertes annoncées. Une sanction adaptée serait la suppression de l'aide pour l'exploitant dont la déclaration aurait été sciemment erronée. L'enquête de la Cour a en effet montré qu'aucune sanction n'était prise en cas de fausse déclaration et que les sanctions prévues par l'article 11 de la loi de 1964, qui rend l'auteur d'une fausse déclaration passible des peines prévues à l'article 161, alinéa dernier, du Code pénal, n'étaient jamais appliquées.

En matière de prêt, la détermination, dans la décision ministérielle de reconnaissance, d'un plafond de prêt s'imposant à la caisse régionale et au comité départemental d'expertises serait de nature à limiter les dépenses de bonification. Des dispositions permettant d'exclure du bénéfice de l'article 675 du Code rural des exploitations

dont la trésorerie est suffisamment solide pour supporter un sinistre, et les personnes dont les revenus extérieurs sont importants, devraient être introduites dans la législation.

### *Réforme du régime des aides.*

A plus long terme, et dans la mesure où les pouvoirs publics seraient disposés à étudier une réforme plus complète, il pourrait être envisagé :

1° de restreindre le domaine d'intervention du fonds national de garantie et d'étendre corrélativement le domaine des assurances ;

2° de limiter le recours aux prêts spéciaux à taux réduit.

— 1° Les rôles respectifs de l'assurance et de l'assistance semblent pouvoir être redéfinis. Une extension de l'assurance agricole devrait ramener le rôle du fonds national à l'exercice d'une fonction beaucoup plus limitée de solidarité.

Dans le cadre d'une politique de modernisation de l'agriculture française, l'extension de l'assurance doit être encouragée. Les nombreuses difficultés techniques qui ont justifié la réticence des assureurs pourraient au besoin être surmontées grâce à une aide financière importante de l'Etat, au moins pendant les premières années de fonctionnement des nouvelles assurances. On utiliserait à cette fin une partie des fonds qui financent actuellement l'indemnisation et les bonifications d'intérêts.

En même temps le fonds national de garantie des calamités agricoles verrait son rôle réduit. Son intervention n'aurait plus pour objectif d'indemniser systématiquement tous les exploitants sinistrés, mais serait réservée d'une part aux sinistres d'une gravité particulière, d'autre part aux exploitants justifiant d'une situation personnelle difficile causée par la calamité. Le montant de l'aide par exploitation serait en tout état de cause plafonné.

— 2° Le recours aux prêts spéciaux pourrait faire l'objet d'une double limitation. Leur mise en place serait subordonnée à l'intervention d'un arrêté interministériel pris après avis de la Commission nationale des calamités agricoles ; un plafond global de prêts serait déterminé pour chaque sinistre dans l'arrêté de reconnaissance. Pour bénéficier d'un prêt bonifié, un exploitant devrait faire état d'un besoin particulier de trésorerie né de la calamité. En cas d'urgence et dans l'attente des résultats de la procédure, la caisse régionale de crédit agricole pourrait mettre en place des prêts relais à court terme non bonifiés.

Allant à contre-courant de l'évolution suivie depuis plusieurs années, une telle réforme modifierait totalement les conditions de l'intervention de l'Etat en faveur des agriculteurs sinistrés. Au lieu

d'être la modalité de droit commun de réparation des calamités agricoles, l'aide publique deviendrait une exception justifiée par la situation particulière des exploitants concernés.

Si, pour des raisons politiques, une réforme d'ensemble ne pouvait être envisagée, du moins le régime d'aide aux agriculteurs victimes de calamités devrait-il être sérieusement amendé, de manière à éviter les causes des abus les plus fréquents. A défaut, son coût risque de s'aggraver au point que sa survivance pourrait être remise en question, et poserait un problème politique encore plus sérieux.

**Annexe :**  
**Rapport entre le résultat brut d'exploitation et le montant des aides publiques versées aux victimes de calamités agricoles**

Comparer le montant de l'aide publique aux agriculteurs sinistrés au résultat brut d'exploitation (R.B.E.) de l'agriculture tel qu'il est calculé chaque année par l'I.N.S.E.E. et aux bases (bénéfices forfaitaires, bénéfices réels) sur lesquels les exploitants sont imposés, permet de mesurer son importance.

Trois formes d'aide ont été prises en compte dans les tableaux suivants :

— *Les indemnités* versées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles. Elles figurent à l'année du sinistre dont elles sont venues réparer les conséquences. Les chiffres cités ont été communiqués par la Caisse centrale de réassurance.

— *Les prêts spéciaux bonifiés* accordés par les caisses régionales de crédit agricole. Ils figurent à l'année qui précède celle de leur réalisation. En effet la C.N.C.A. dont émanent les chiffres utilisés classe les pertes par année de réalisation et non par année de sinistre. Toutefois les prêts sont, dans la presque totalité des cas, réalisés l'année suivant celle du sinistre pour lequel ils sont octroyés. Le décalage d'un an de la série prêts classés par année de réalisation constitue donc une approximation relativement satisfaisante de ce qu'aurait donné un classement par année de sinistre, s'il avait pu être établi.

— *Les dégrèvements fiscaux*. Seuls les dégrèvements portant sur la taxe foncière des propriétés non bâties qui sont — de très loin — les plus importants en volume ont été retenus. Toutefois la Cour n'a pu obtenir leur coût national. En effet l'Administration centrale des finances n'est pas encore en mesure d'isoler les dégrèvements accordés aux agriculteurs parmi la masse des dégrèvements au titre de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties.

Des données départementales ont toutefois été obtenues : elles émanent directement des différentes directions des services fiscaux.

Le tableau I porte sur la situation nationale.

Il montre que l'aide publique aux exploitants sinistrés participe, de façon importante, au soutien du revenu des agriculteurs.

Globalement de 1974 à 1977 — et sans tenir compte des mesures spécifiques prises pour la sécheresse de 1976 — le montant de l'aide représente 7,81 % du R.B.E. de l'agriculture et 46,53 % des revenus agricoles imposés.

Ce dernier chiffre conduit à penser que, si le taux moyen d'imposition des agriculteurs concernés est inférieur ou égal à 46,53 %, l'impôt sur les revenus d'origine agricole rapporte au plus une somme égale au montant de l'aide publique au titre des calamités.

TABLEAU I

(En francs.)

Années	Résultat brut d'exploitation (optique production) (1)	Bases imposées	Aide de l'Etat			Aide R.B.E.	Aide bases imposées
			Indemnités afférentes aux sinistres	Prêts spéciaux bonifiés (2)	Total de l'aide		
1974 .....	49.429.955.442	8.559.887.200	118.375.266	2.014.900.000	2.133.275.266	4,32	24,92
1975 .....	50.999.189.660	8.345.184.700	251.532.495	2.112.600.000	2.364.132.495	4,64	28,33
1976 .....	53.478.066.649	9.258.852.071	70.664.811	8.355.000.000	(4) 8.425.664.811	15,75	91,00
1977 .....	56.954.472.190	(3) 9.258.852.071	1.405.858.557	2.154.500.000	3.560.358.557	6,25	38,45
Total .....	210.861.683.941	35.422.776.042	1.846.431.129	14.637.000.000	16.483.431.129	7,81	46,53

(1) R.B.E. calculé par l'I.N.S.E.E. minoré des indemnités versées dans l'année qui sont, fort logiquement, incluses par le service statistique dans le R.B.E.

(2) Prêts spéciaux bonifiés : les chiffres sont décalés d'un an par rapport à l'année de réalisation.

(3) Base imposée 1976 : la base imposée 1977 n'est pas encore connue.

(4) Ce chiffre ne tient pas compte de l'aide sécheresse 1976 qui n'a pas été attribuée selon le régime de la loi de 1964. Si l'on ajoute les 5.121 millions de francs qu'elle représente, le montant de l'aide s'élève à 13.546,6 MF et les pourcentages correspondants s'établissent à :

$$\frac{\text{aide}}{\text{R.B.E.}} = 25,33 \% ; \quad \frac{\text{aide}}{\text{bases imposées}} = 146,31 \%$$

Une analyse au plan national dissimule de fortes inégalités entre les départements. Les tableaux suivants portent sur la situation de 18 départements qui sollicitent fréquemment et pour des sommes élevées l'intervention du Fonds national. Ils permettront de mieux apprécier l'incidence de l'aide publique au plan local.

## EXERCICE 1974

(En francs.)

Départements	Résultats bruts d'exploitation (optique production) (1)	Bases Imposées	Aide de l'Etat				Aide R.B.E.	Aide bases imposées
			Indemnités afférentes aux sinistres	Prêts spéciaux bonifiés (2)	Dégrèvements F.N.B.	Total de l'aide		
Ardèche .....	303.400.000	5.033.600	4.841.872	3.062.700	521.059	8.425.631	2,78	167,38
Aude .....	513.677.814	69.248.400	867.619	3.638.700	343.829	4.850.148	0,94	7,00
Charente .....	529.300.000	88.830.600	15.281.802	86.406.429	2.799.510	104.487.741	19,74	117,62
Charente-Maritime .....	780.513.004	215.463.000	10.998.686	78.994.969	946.413	90.940.068	11,65	42,21
Dordogne .....	675.412.961	21.763.400	5.512.797	62.984.393	1.129.085	69.626.275	10,31	319,93
Drôme .....	445.400.000	35.804.900	11.467.817	12.841.050	1.244.781	25.553.648	5,74	71,37
Finistère .....	1.174.500.000	95.408.800	6.355.436	29.081.780	»	35.437.216	3,02	37,14
Gard .....	533.318.805	74.007.300	4.154.236	80.154.560	1.524.882	85.833.678	16,09	115,98
Haute-Garonne .....	558.200.000	78.409.700	»	30.915.232	127	30.915.359	5,54	39,43
Gers .....	673.000.000	43.534.500	113.002	18.606.040	366.000	19.085.042	2,84	43,84
Gironde .....	698.400.000	64.443.100	80.270	10.412.950	1.035.699	11.528.919	1,65	17,89
Hérault .....	822.800.000	85.617.000	»	11.682.400	492.159	12.174.559	1,48	14,22
Landes .....	252.794.622	17.254.800	601.413	11.359.410	865.692	12.826.515	5,07	74,33
Lot-et-Garonne .....	641.300.000	65.821.100	79.298	39.529.730	710.913	40.319.941	6,29	61,26
Pyrénées-Atlantiques .....	638.700.000	21.732.200	496.131	3.468.640	42.533	4.007.304	0,63	18,44
Pyrénées-Orientales .....	530.300.000	33.942.600	»	1.097.500	507	1.098.007	0,21	3,23
Tarn-et-Garonne .....	381.225.265	33.813.700	9.563	25.646.400	868.019	26.523.982	6,96	78,44
Var .....	312.922.724	44.514.400	3.157.113	7.131.700	549.373	10.838.186	3,46	24,35
Total .....	10.525.165.195	1.094.643.100	64.017.055	517.014.583	13.440.581	594.472.219	5,65	54,31

(1) R.B.E. de la branche - Indemnités versées.

(2) Chiffres décalés d'un an par rapport à l'année de réalisation.

## EXERCICE 1975

(En francs.)

Départements	Résultats bruts d'exploitation (optique production) (1)	Bases imposées	Aide de l'Etat				Aide R.B.E.	Aide bases imposées
			Indemnités afférentes aux sinistres	Prêts spéciaux bonifiés (2)	Dégrèvements F.N.B.	Total de l'aide		
Ardèche .....	263.437.511	5.520.100	14.215.544	13.193.800	279.500	27.688.844	10,51	501,60
Aude .....	317.769.068	35.173.500	3.670.935	7.440.050	1.288.623	12.399.608	3,90	35,25
Charente .....	754.900.000	26.339.100	12.338.803	59.742.100	4.466.017	76.546.920	10,14	290,62
Charente-Maritime .....	891.234.013	84.881.300	12.401.735	70.250.230	1.615.229	84.267.194	9,46	99,28
Dordogne .....	728.952.446	30.545.300	2.841.413	29.217.079	617.740	32.676.232	4,48	106,98
Drôme .....	387.410.485	40.544.900	35.640.084	60.462.084	2.464.130	98.566.298	25,44	243,10
Finistère .....	1.488.262.245	147.844.000	3.056.993	11.546.047	»	14.603.040	0,98	9,88
Gard .....	386.334.504	56.098.300	14.529.198	45.229.500	1.643.678	61.402.376	15,89	109,45
Haute-Garonne .....	500.758.332	89.797.000	11.776.439	44.775.141	1.169.439	57.721.019	11,53	64,28
Gers .....	566.703.260	30.256.100	7.128.243	38.202.800	814.780	46.145.823	8,14	152,52
Gironde .....	354.594.055	84.046.000	4.370.653	28.045.020	1.060.455	33.476.128	9,44	39,83
Hérault .....	633.600.000	44.741.700	6.095.549	54.486.900	21.472	60.603.921	9,56	135,45
Landes .....	272.793.729	20.112.800	4.357.882	15.051.700	521.498	19.931.080	7,31	95,10
Lot-et-Garonne .....	606.900.000	85.003.500	21.404.838	49.459.540	5.117.206	75.981.584	12,52	89,39
Pyrénées-Atlantiques .....	666.913.098	27.022.200	6.031.733	34.410.507	440.212	40.882.452	6,13	151,29
Pyrénées-Orientales .....	711.508.185	42.494.900	1.896.647	4.688.200	140.464	6.727.311	0,95	15,83
Tarn-et-Garonne .....	579.009.627	43.634.100	13.147.390	20.224.230	3.964.396	37.336.016	6,45	85,57
Var .....	420.157.984	46.721.500	820.789	2.069.400	29.116	2.919.305	0,69	6,25
<b>Total .....</b>	<b>10.531.238.542</b>	<b>940.776.300</b>	<b>175.726.868</b>	<b>588.494.328</b>	<b>25.653.955</b>	<b>789.875.151</b>	<b>7,50</b>	<b>83,96</b>

(1) R.B.E. de la branche - Indemnités versées.

(2) Chiffres décalés d'un an par rapport à l'année de réalisation.

## EXERCICE 1976

(En francs.)

Départements	Résultats bruts d'exploitation (optique production) (1)	Bases imposées	Aide de l'Etat				Aide R.B.E.	Aide Bases imposées
			Indemnités afférentes aux sinistres	Prêts spéciaux bonifiés (2)	Dégrèvements F.N.B.	Total de l'aide		
Ardèche .....	255.292.101	7.836.600	3.305.956	3.793.000	1.193.917	8.292.873	3,25	105,82
Aude .....	444.844.724	50.448.100	»	17.383.000	1.025.789	18.408.789	4,14	36,49
Charente .....	763.294.968	43.726.900	»	97.584.000	527.956	98.111.956	12,85	224,32
Charente-Maritime .....	810.878.685	83.872.200	1.990.247	88.960.000	6.996	90.957.243	11,22	108,45
Dordogne .....	740.557.587	38.382.200	569.901	81.740.000	719.145	83.029.046	11,21	216,32
Drôme .....	417.012.850	76.966.200	2.453.873	19.857.000	585.311	22.896.184	5,49	29,75
Finistère .....	1.663.199.436	248.643.300	»	181.965.000	»	181.965.000	10,94	73,18
Gard .....	581.755.456	123.715.500	11.550.556	46.634.000	423.412	58.657.968	10,08	47,41
Haute-Garonne .....	485.880.555	131.478.500	»	50.054.000	1.953.901	52.007.901	10,70	39,56
Gers .....	675.582.290	39.020.400	»	73.117.000	1.367.977	74.484.977	11,03	190,89
Gironde .....	775.010.407	204.610.600	4.166.635	26.823.000	1.930.469	32.925.104	4,25	16,09
Hérault .....	823.395.398	59.140.600	8.003.494	39.919.000	253.161	48.175.655	5,85	81,46
Landes .....	303.165.972	75.454.700	176.816	14.118.000	1.088.054	15.382.870	5,07	20,39
Lot-et-Garonne .....	699.864.465	107.819.700	»	35.661.000	6.948.133	42.609.133	6,09	39,52
Pyrénées-Atlantiques .....	687.939.043	47.942.800	237.140	9.337.000	10.470	9.584.610	1,39	19,99
Pyrénées-Orientales .....	569.602.684	49.075.000	»	4.980.000	»	4.980.000	0,87	10,15
Tarn-et-Garonne .....	415.295.458	57.178.500	»	31.021.000	368.863	31.389.863	7,56	54,90
Var .....	435.890.553	60.878.700	21.058.507	7.791.000	316.067	29.165.574	6,69	47,91
Total .....	11.548.462.632	1.506.200.500	52.513.125	830.792.000	18.719.621	903.024.746	7,82	59,95

(1) R.B.E. de la branche - Indemnités versées.

(2) Chiffres décalés d'un an par rapport à l'année de réalisation.

## EXERCICE 1977

(En francs.)

Départements	Résultats bruts d'exploitation (optique production) (1)	Bases imposées (2)	Aide de l'Etat				Alde R.B.E.	Alde bases imposées
			Indemnités afférentes aux sinistres	Prêts spéciaux bonifiés (3)	Dégrèvements F.N.B. (4)	Total de l'aide		
Ardèche .....	300.913.535	7.836.600	19.114.206	8.095.500	582.349	27.792.055	9,24	354,64
Aude .....	420.912.360	50.448.100	70.291.754	138.540.000	6.032.017	214.863.771	51,05	425,92
Charente .....	349.300.954	43.736.900	41.425.138	42.894.000	1.830.800	86.149.938	24,66	196,97
Charente-Maritime .....	548.232.584	63.872.200	48.057.591	2.515.000	1.341.836	51.914.427	9,47	61,90
Dordogne .....	727.909.056	38.382.200	36.410.534	53.168.000	486.166	90.064.700	12,37	234,65
Drôme .....	562.600.000	76.966.200	16.872.402	20.086.000	771.255	37.729.657	6,71	49,02
Finistère .....	1.373.692.227	248.643.300	»	8.713.000	»	8.713.000	0,63	3,50
Gard .....	861.268.797	123.715.500	12.440.801	32.221.000	545.739	45.207.540	5,25	36,54
Haute-Garonne .....	475.316.419	131.478.500	82.858.042	24.361.000	786.899	108.005.941	22,72	82,15
Gers .....	441.567.097	39.020.400	231.528.999	340.448.000	7.175.159	579.152.158	131,16	1.484,24
Gironde .....	412.366.176	204.610.600	175.695.216	162.571.000	64.686	338.330.902	82,05	165,35
Hérault .....	816.515.559	59.140.600	17.278.797	56.633.000	133.087	74.044.884	9,07	125,20
Landes .....	176.748.091	75.454.700	45.301.319	57.497.000	200.978	102.999.297	58,27	136,51
Lot-et-Garonne .....	599.120.329	107.819.700	143.172.419	117.985.000	12.151.876	273.309.295	45,62	253,49
Pyrénées-Atlantiques .....	635.051.906	47.942.800	51.399.045	44.952.000	177.193	96.528.238	15,20	201,34
Pyrénées-Orientales .....	593.300.000	49.075.000	17.902.894	59.027.000	443.048	77.372.942	13,04	157,66
Tarn-et-Garonne .....	452.157.657	57.178.500	50.634.434	36.118.000	2.971.373	89.723.807	19,84	156,92
Var .....	350.314.712	60.872.700	29.301.106	24.031.000	142.650	53.474.756	15,26	87,84
<b>Total .....</b>	<b>10.097.295.459</b>	<b>1.506.200.500</b>	<b>1.089.684.697</b>	<b>1.229.855.500</b>	<b>35.837.111</b>	<b>2.355.377.308</b>	<b>23,33</b>	<b>156,38</b>

(1) R.B.E. de la branche - Indemnités versées.

(2) Bases imposées 1976, les bases 1977 n'étant pas encore connues.

(3) Chiffres décalés d'un an par rapport à l'année de réalisation.

(4) Les dégrèvements ont été classés par année d'octroi sauf pour le département du Gers qui a fait l'objet d'une enquête particulière et pour lequel les dégrèvements 1977 ont été établis avec précision.



## TROISIEME PARTIE

### **LES PROPOSITIONS D'ADAPTATION DU REGIME D'INDEMNISATION DES CALAMITES AGRICOLES**

Dans le cadre de ses travaux, le groupe d'études des calamités agricoles s'est efforcé d'examiner les propositions de réforme du régime d'indemnisation formulées par les organisations professionnelles agricoles et par la voie d'initiatives parlementaires.

On trouvera en annexe du présent rapport le texte des propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale et au Sénat sur cette question, ainsi que le projet d'aménagement du régime d'indemnisation des victimes de calamités agricoles présenté par l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture.

Il n'appartenait pas au groupe d'études de se livrer à un examen détaillé, ni de formuler un avis sur ces propositions dont les objectifs sont précisés dans leur exposé des motifs.

Plusieurs constatations peuvent cependant être dégagées de l'analyse de ces textes :

1 — La profession agricole ne sollicite pas une garantie du revenu des exploitants effectuée par le biais d'un régime d'indemnisation couvrant les fluctuations de la production. Il ne semble pas qu'un consensus existe dans les organisations professionnelles pour s'acheminer vers la mise en place d'une formule « d'assurance récolte » analogue à celle en vigueur dans certains pays.

2 — Les organisations professionnelles et les compagnies d'assurance sont pleinement conscientes de la difficulté à instaurer un régime d'indemnisation comportant une couverture à taux élevé des risques climatiques. Un tel système exigerait en effet la mobilisation de moyens financiers difficiles à supporter par la collectivité publique, si celle-ci participe au financement du régime de protection, comme par les agriculteurs.

3 — Le développement de l'assurance se heurte à la difficulté de faire jouer une solidarité entre les exploitants selon leur région d'implantation et le type de spéculation auxquels ils se livrent.

Cette constatation a conduit à formuler des projets de création d'un régime minimum obligatoire d'assurance ou de protection contre les calamités agricoles (proposition de loi Sénat n° 416 (2ème session 1978-1979) présentée par M. Henri Caillavet, proposition de loi Assemblée nationale n° 880 présentée par M. Billoux (6<sup>e</sup> législature) et plusieurs de ses collègues).

4 — L'un des soucis dominants formulé dans les différentes propositions d'adaptation du régime d'indemnisation des calamités agricoles tient dans la nécessité de prévoir des dispositions particulières pour les victimes de sinistres importants et pour les agriculteurs touchés plusieurs années de suite par une calamité naturelle. Tel est notamment l'objectif de la proposition de loi n° 61 (1<sup>re</sup> session 1977-1978) présentée par M. Pierre Tajan.

Celle-ci a pour but d'organiser un régime particulier d'indemnisation au profit des agriculteurs touchés au cours de deux années consécutives par une calamité agricole. Dans ce cas, les indemnités attribuées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles seraient transférées au Fonds national de solidarité agricole afin d'être affectées à la prise en charge des premières annuités des prêts spéciaux à moyen terme alloués par le Crédit agricole.

La durée de ces prêts serait allongée en fonction de la nature des sinistres, et leur attribution serait étendue aux artisans et commerçants ruraux.

Plusieurs considérations ont conduit votre Commission des Affaires économiques et du Plan à renoncer à examiner cette proposition de loi, en dépit de l'intérêt du problème qu'elle soulève.

En effet, concernant la recevabilité de la proposition de loi de M. Tajan, la Commission a observé que le régime des prêts du Crédit agricole ressortissait du domaine réglementaire. Il a donc semblé aléatoire de poursuivre, par un texte ponctuel de portée législative, une réforme du régime d'indemnisation des calamités agricoles, dès lors que le principal dispositif mis en œuvre relève du pouvoir réglementaire.

Le groupe de travail et l'auteur de la proposition de loi ont du reste noté avec satisfaction que le nouveau régime d'indemnisation et de prêts instauré par les décrets du 21 septembre 1979 tient compte de la nécessité de prévoir des modalités spécifiques d'intervention en faveur des victimes de sinistres successifs, afin de leur permettre de reconstituer rapidement leur capital d'exploitation sans cependant supporter un endettement cumulatif excessif.

5 — Il a paru difficile au groupe d'études d'envisager une extension de la définition actuelle des calamités agricoles : « dommages non assurables d'importance exceptionnelle » telle que l'introduirait la proposition de loi Sénat n° 514 (2ème session 1977-1978) présentée par M. Jacques Eberhardt et plusieurs de ses collègues. Le groupe d'études a, en effet, considéré que, pour apporter une aide efficace aux exploitants les plus touchés et demeurer financièrement supportable, l'indemnisation du Fonds national de garantie devait bénéficier aux seules victimes de risques exceptionnels et non assurables.

\*

\* \*

Compte tenu de ces observations, le rapporteur du groupe d'études, approuvé en cela par la majorité des membres de celui-ci, n'a pas cru devoir proposer à votre Commission des Affaires économiques et du Plan de consacrer un rapport aux propositions de loi de MM. Tajan, Eberhardt et Caillavet. Il a préféré approfondir l'étude faisant l'objet du présent rapport afin de bien identifier le problème de l'indemnisation des victimes de calamités agricoles et de confronter les soucis exprimés dans les différentes propositions de loi avec les réformes intervenues à la suite des décrets et arrêtés de l'automne 1979.

Votre Commission, lors de sa réunion du 18 juin 1980 a suivi, sur ce point, les conclusions de son groupe de travail.

## CONCLUSION

Ainsi qu'il en a trouvé la confirmation à la faveur de ses travaux, le groupe d'études de la Commission des affaires économiques et du Plan tient à souligner la difficulté inhérente à la mise au point et au fonctionnement d'un régime d'indemnisation des calamités agricoles.

Il s'agit, en effet, de parvenir à concilier des impératifs parfois contradictoires :

- accorder une indemnisation suffisante sans que le coût du régime soit insupportable pour les cotisants et les finances publiques ;

- maintenir aux calamités agricoles la définition rigoureuse de dommages exceptionnels affectant une zone suffisamment étendue, sans cependant écarter du régime de protection un exploitant isolé gravement sinistré ;

- favoriser la reconstitution rapide du capital d'exploitation sans que le recours aux prêts n'entraîne un endettement insupportable pour l'agriculteur ;

- améliorer l'indemnisation des exploitants les plus affectés et en particulier les victimes de calamités successives ;

- concilier la rapidité de l'indemnisation avec des procédures d'instruction et de contrôle des dossiers qui évitent le versement de subventions ou l'attribution de prêts dans des conditions abusives ;

- permettre une adaptation du régime de protection aux situations locales sans toutefois que la décentralisation des procédures n'ouvre la possibilité d'excès.

Dans une large mesure, le système mixte : indemnités du Fonds de garantie, prêts spéciaux, assurances, répond à ces exigences multiples, même s'il n'en élimine pas toutes les contradictions.

Cette constatation a conduit la majorité des membres du groupe d'études à confirmer leur attachement au régime institué par la loi du 10 juillet 1964 dont les décrets du 21 septembre 1979 ont accru l'efficacité et l'équité.

Il convient cependant d'observer que le nouveau système d'indemnisation et de prêts sera beaucoup plus sélectif et plus difficile d'accès que le régime antérieur. La réparation des dommages est certes améliorée pour les agriculteurs victimes de sinistres importants ou répétitifs. Par contre, les seuils de perte de revenus notamment en ce qui concerne le rapport production sinistrée sur production brute totale de l'exploitation s'avère particulièrement élevé. Il y a dès lors tout lieu de craindre que, de ce fait, les exploitations de polyculture connaissent de grandes difficultés pour accéder au régime d'indemnisation du Fonds de garantie et aux prêts spéciaux du Crédit agricole. Aussi, le groupe d'études se prononce-t-il en faveur d'une modification des conditions minimales d'accès aux indemnités du Fonds de garantie et en tout cas, sans attendre une éventuelle réforme, il demande une application souple du nouveau régime, en sorte de permettre aux exploitants victimes d'une calamité de bénéficier d'une indemnisation équitable.

Sous ces réserves, le groupe d'études a toutefois observé que dans une large mesure le système mixte : indemnités — prêts — assurances correspondait aux exigences multiples et parfois contradictoires inhérentes à tout régime de protection des victimes de calamités agricoles. Cette constatation a conduit la majorité des membres du groupe à souhaiter le maintien et l'adaptation du régime mis en place par la loi du 10 juillet 1964, complété par les décrets du 10 septembre 1979.

Le groupe d'études a tenu à affirmer son opposition aux dispositions de l'article 4 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier qui prévoit l'abrogation de l'article 1398 du Code général des impôts relatif aux dégrèvements consentis en matière de taxes foncières sur les propriétés non bâties aux agriculteurs victimes de calamités agricoles. Cette mesure s'ajoutant aux restrictions apportées au système d'indemnisation et de prêts par les textes réglementaires de 1979 et 1980 ne manquerait pas en effet d'aggraver la situation des agriculteurs dont le revenu et le capital de production sont gravement obérés par un sinistre à caractère naturel.

Le groupe d'études a considéré en effet que ces mesures d'allègement fiscal constituaient une composante essentielle du système de réparation et de couverture des dommages occasionnés par des calamités agricoles.

### Examen en Commission

Lors de sa réunion du mercredi 18 juin 1980, votre Commission des Affaires économiques et du Plan, présidée par M. Michel Chauty, président, a procédé à l'examen du rapport présenté par M. Charles-Edmond Lenglet sur les conditions de réparation des dommages occasionnés par les calamités agricoles.

M. Charles-Edmond Lenglet, rapporteur du groupe d'études, a tout d'abord rappelé *l'origine des travaux* de ce groupe.

Celui-ci a été constitué par une décision de la Commission des Affaires économiques et du Plan du 24 mai 1978 en vue d'étudier les différentes propositions de loi déposées au Sénat et tendant à réformer le régime d'indemnisation des exploitants victimes de calamités agricoles. Après avoir retracé l'historique de la législation relative à l'indemnisation des victimes de calamités agricoles et indiqué le caractère spécifique des risques économiques et climatiques en agriculture, M. Charles-Edmond Lenglet a précisé *les différentes conditions devant être remplies par un régime de protection contre les sinistres naturels*. Le système de protection français est caractérisé par le recours à trois instruments : l'assurance, les subventions accordées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles, les prêts spéciaux du Crédit agricole mutuel.

L'ensemble du régime d'indemnisation, d'assurance et de prêts relève des dispositions de la loi du 10 juillet 1964.

Le rapporteur a ensuite rappelé les principales composantes de la loi du 10 juillet 1964 et précisé les réformes apportées aux conditions de mise en œuvre du système d'indemnisation par les décrets et arrêtés de septembre 1979.

La crise financière traversée par le Fonds national de garantie des calamités agricoles est à l'origine, d'une part des réformes intervenues par les textes réglementaires de l'automne 1979, d'autre part de plusieurs propositions de loi tendant à améliorer les conditions d'indemnisation des victimes de sinistres naturels. Conformément à la mission qui lui avait été confiée par la Commission des Affaires économiques et du Plan, le groupe d'études a procédé à l'examen des trois propositions de loi déposées au Sénat tendant à réformer le régime d'indemnisation et de prêts aux victimes de calamités agricoles :

- la proposition de loi n° 61 (1977-1978) de M. Pierre Tajan,
- la proposition de loi n° 514 (1977-1978) de M. Jacques Ebe-

rhard et des membres du groupe communiste,

— la proposition de loi n° 416 (1978-1979) de M. Henri Cailla-  
vet.

Le groupe d'études a en outre tenu compte de la proposition de  
loi n° 880 (1978-1980) déposée à l'Assemblée nationale par M. An-  
dré Billoux.

Le caractère réglementaire de plusieurs dispositions de ces pro-  
positions de loi, l'attachement confirmé par le groupe d'études à la  
loi du 10 juillet 1964 ont conduit son rapporteur à proposer de ne  
pas rapporter les propositions de loi déposées sur le bureau du Sénat.  
Cette décision adoptée par la majorité des membres du groupe d'étu-  
des a été confortée par le contenu des décrets de septembre 1979, qui  
ont amélioré les conditions d'indemnisation des victimes de calami-  
tés successives.

M. Charles-Edmond Lenglet a ensuite exposé la portée et les li-  
mites des réformes intervenues en 1979 : en s'attachant à lutter contre  
les excès constatés en matière d'indemnisation, les mesures prises  
en 1979 ont renforcé le caractère sélectif et restrictif des conditions  
d'octroi des subventions et des prêts aux agriculteurs affectés par des  
calamités.

Le rapporteur a enfin attiré l'attention des membres de la Com-  
mission sur une disposition du projet de loi (Assemblée nationale,  
n° 1600, 6ème législature) portant diverses dispositions d'ordre éco-  
nomique et financier (article 4), qui prévoyait la suppression des dé-  
grèvements des taxes foncières sur les propriétés non bâties consen-  
tis aux exploitants touchés par des sinistres naturels.

Puis MM. Marcel Brégégère, Rémi Herment et Hector Dubois  
ont souligné la difficulté de concilier la nécessité d'une indemnisa-  
tion équitable des exploitants les plus touchés par des calamités avec  
celle d'éviter le versement de subventions ou de prêts dans des condi-  
tions abusives.

En réponse à ces interventions, M. Lenglet a indiqué que l'un  
des éléments du contrôle indispensable des demandes d'indemnisa-  
tion des sinistres pourrait consister dans la souscription de *déclara-  
tions d'assolement*.

\*

\* \*

La Commission a adopté à l'unanimité les conclusions du rap-  
port présenté par M. Lenglet et a décidé la publication du rapport du  
groupe d'études.

## LISTE DES ANNEXES

Annexe I	Auditions effectuées par le groupe d'études
Annexe II	Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 Décret n° 79-823 du 21 septembre 1979 Décret n° 79-824 du 21 septembre 1979 Arrêté du 22 octobre 1979 Arrêté du 15 avril 1980
Annexe III	Schéma de la nouvelle procédure
Annexe IV	Projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (art. 4)
Annexe V	Propositions de loi : n° 61 (1977-1978) - Sénat n° 514 (1977-1978) - Sénat n° 880 Assemblée nationale (6ème législature) n° 416 (1978-1979) - Sénat
Annexe VI	Propositions de l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (A.P.C.A.) tendant à l'aménagement du régime des calamités agricoles
Annexe VII	Le régime d'assurance des planteurs de tabac (Extrait de la Voix des Cultures)
Annexe VIII	Extrait du rapport de la Cour des Comptes de 1980

## ANNEXE I

### AUDITIONS EFFECTUEES PAR LE GROUPE D'ETUDES

M. Ph. du Pouget de Nadaillac, conseiller-maître à la Cour des comptes, président de la Commission nationale des calamités agricoles.

MM. Gouingenet et Rameix, conseiller-maître et auditeur à la Cour des Comptes, auteurs du rapport présenté à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

M. Denis Bergmann, directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique (I.N.R.A.).

M. Castaing, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.)

M. Culaud, directeur des Affaires sociales au ministère de l'Agriculture.

M. Duret, sous-directeur à la Direction des Affaires sociales du ministère de l'Agriculture.

M. Zawadzki, chargé de mission à la Direction générale de l'Administration et du Financement au ministère de l'Agriculture.

M. Collet, chef du service des financements de l'agriculture à la Caisse nationale de Crédit agricole.

M. Jean Amadiou, Fédération nationale du Crédit agricole.

M. Georges Duval, chef du service des calamités agricoles des Caisses centrales des Mutuelles agricoles.

M. Jean Léger, groupement technique « accidents » des Sociétés d'assurance.

M. Bernard Huet, Fédération française des Sociétés d'assurance.

## ANNEXE II

Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964

Décret n° 79-823 du 21 septembre 1979

Décret n° 79-824 du 21 septembre 1979

### **LOI N° 64-706 DU 10 JUILLET 1964**

#### **organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles**

##### **Article 1**

Il est institué un Fonds national de garantie des calamités agricoles chargé d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitations agricoles par les calamités, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la présente loi. Ce Fonds est, en outre, chargé de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles.

##### **Article 2**

Sont considérés comme calamités agricoles, au sens de la présente loi, les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants. (L. n° 68-690 du 31 juillet 1968, art. 28-I.)

« La constatation du caractère de calamités agricoles des phénomènes définis à l'alinéa précédent, pour une zone et pour une période déterminées, fait l'objet d'un arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Economie et des Finances, pris sur proposition du préfet après consultation de la Commission nationale des calamités agricoles prévue à l'article 13 ci-après. »

Lorsque, en raison de leur importance et de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole tel qu'il

est défini au premier alinéa du présent article, mais prennent le caractère de calamités publiques, leur réparation n'est pas assurée dans le cadre de la présente loi mais relève de dispositions spéciales visant les calamités publiques.

### **Article 3**

**I. Les ressources du Fonds national de garantie des calamités agricoles affectées aux indemnisations prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi sont les suivantes :**

**a) Une contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant, à titre exclusif ou principal, les dommages aux cultures, aux récoltes, aux bâtiments et au cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles.**

La contribution est assise sur la totalité des primes ou cotisations. Elle est liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que la taxe annuelle sur les conventions d'assurance prévue à l'article 681 du Code général des impôts.

**b) Une contribution additionnelle particulière applicable aux exploitations conchyliques fixée ainsi qu'il suit :**

**1° Dans les circonscriptions situées entre Dunkerque et Saint-Nazaire, 100% des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance contre l'incendie couvrant, à titre exclusif ou principal, les bâtiments d'exploitation, les ateliers de triage et d'expédition, le matériel et les stocks ;**

**2° Dans les autres circonscriptions :**

— 10% des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance contre l'incendie couvrant les éléments visés au 1° ci-dessus ;

— 10% des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les risques nautiques desdites exploitations ;

— ce taux de 10% applicable pour l'exercice 1972 sera porté à 15% pour l'exercice 1973 et à 30% pour l'exercice 1974 et les exercices suivants.

**c) Une subvention inscrite au budget de l'Etat et dont le montant sera au moins égal au produit de la contribution visée aux a) et b) ci-dessus.**

**II. La gestion comptable et financière du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles est assurée par la Caisse centrale de réassurance dans un compte distinct de ceux qui retracent les opérations qu'elle pratique en application de la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France.**

Les frais exposés par la Caisse centrale de réassurance pour la gestion du fonds lui seront remboursés dans les conditions fixées par règlement d'administration publique.

#### Article 4

Donnent lieu à indemnisation, dans la limite des ressources pour la gestion du Fonds les dommages matériels touchant les sols, les récoltes, les cultures, les bâtiments, le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles.

(L. n° 68-690 du 31 juillet 1968, art. 28-II). « Peuvent seuls prétendre au bénéfice de ladite indemnisation, les sinistrés justifiant que les éléments principaux de l'exploitation étaient assurés contre l'un au moins des risques reconnus, dans le cadre de la région, normalement assurables, par arrêté interministériel pris sur proposition de la Commission nationale des calamités agricoles. »

A titre transitoire et pendant une période d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'assurance contre l'incendie des bâtiments, des récoltes et du cheptel mort ou vif pourra suppléer aux assurances dont les conditions sont définies à l'alinéa précédent. L'octroi de l'indemnité peut être refusé lorsque l'assurance est manifestement insuffisante.

Dans tous les cas, le défaut ou l'insuffisance d'assurance n'est pas opposable au sinistré qui, n'étant pas propriétaire de tous les éléments de l'exploitation, justifie qu'il est assuré dans les conditions prévues au deuxième ou au troisième alinéa ci-dessus, pour les éléments principaux dont il est propriétaire ou dont l'assurance lui incombe en vertu des clauses contractuelles ou des usages.

L'indemnité allouée ne peut dépasser 75 p. 100 des dommages subis, ni, en ce qui concerne le ou les éléments principaux de l'exploitation visés au deuxième alinéa du présent article lorsqu'ils sont détruits ou endommagés, le montant de la valeur de ces biens convenue au contrat d'assurance qui les couvre.

#### Article 5

En vue de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles énumérés par un décret, le Fonds prend en charge, pendant une période minimale de sept ans, une part des primes ou cotisations d'assurance afférente à ces risques. V. décret du 17 septembre 1965 — J.O. du 24 septembre, modifié par décret du 26 juillet 1967, décret du 24 septembre 1968, décret du 22 octobre 1969 —

J.O. du 28 octobre, décret du 27 août 1970 — J.O. du 6 septembre. Cette prise en charge forfaitaire, dégressive et variable suivant l'importance du risque et la nature des cultures, interviendra dans un délai maximum de six mois à dater de la promulgation de la présente loi.

Le décret prévu au premier alinéa ci-dessus déterminera également les taux de cette prise en charge sans toutefois que la participation du Fonds puisse excéder 50 p. 100 de la prime au cours de la première année de la mise en application de la loi et 10 p. 100 au cours de la dernière année.

Pour application de ces dispositions, le Fonds est alimenté par une dotation spéciale du budget de l'Etat.

L'aide financière complémentaire, éventuellement consentie par les collectivités locales ou toute autre personne morale de droit privé ou de droit public ou toute personne physique, ne pourra venir en déduction de celle accordée par l'Etat. Le ministre des Finances et des Affaires économiques et le ministre de l'Agriculture établiront un inventaire des résultats obtenus pendant les deux premières années de fonctionnement du Fonds. Cet inventaire fera l'objet d'un rapport qui devra être déposé sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat dans un délai de trois ans à dater de la promulgation de la présente loi.

A dater du 1<sup>er</sup> janvier 1968 et pendant une période d'un an, les contrats en cours garantissant les biens visés à l'article 4 ci-dessus pourront, nonobstant toute clause contraire, faire l'objet d'une dénonciation par les assurés après un préavis de trois mois.

## Article 6

Les personnes physiques ou morales qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages définis à l'article 2 sont exclues du bénéfice de l'indemnisation prévue par la présente loi dans la proportion où lesdits dommages peuvent leur être imputables.

## Article 7

En cas de calamités, les dommages sont évalués :

- pour les bâtiments, d'après les conditions fixées par la police d'assurance ;
- pour le cheptel mort ou vif, d'après sa valeur au jour du sinistre ;

— pour les sols, d'après les frais nécessaires à la remise en état de culture ;

— pour les récoltes ou cultures, d'après les frais nécessaires pour la remise en culture si celle-ci peut-être de nouveau réalisée dans des conditions normales de production et de commercialisation et, dans le cas contraire, d'après la valeur marchande qu'auraient eue les produits détruits parvenus à maturité en tenant compte du nombre de récoltes qui ne pourront avoir lieu, l'expertise se faisant au niveau de l'exploitation.

### **Article 8**

I. Un règlement d'administration publique fixera la procédure et les délais de présentation et d'instruction des demandes, ainsi que les conditions dans lesquelles seront remboursés aux organismes d'assurances les frais exposés par eux pour l'expertise et l'instruction des demandes.

II. Le ministre des Finances et des Affaires économiques, le ministre de l'Agriculture et, le cas échéant, le ministre chargé des départements d'outre-mer fixent, dans l'année culturale, sur proposition de la Commission nationale prévue à l'article 13 ci-après, pour l'ensemble des demandes présentées au titre d'un même décret pris en application de l'article 2 ci-dessus, le pourcentage du montant des dommages que couvriront, dans les limites définies à l'alinéa dernier de l'article 4 ci-dessus, les indemnités versées par le Fonds.

Après évaluation des dommages par les comités départementaux d'expertise prévus à l'article 13 ci-après, les ministres répartissent, sur proposition de la Commission nationale, entre les départements intéressés, le montant des indemnités à prélever sur le Fonds.

Le préfet, assisté du comité départemental d'expertise, arrête pour chaque dossier le montant des sommes allouées au demandeur.

### **Article 9**

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 indemnisation et 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, pour le compte du Fonds national de garantie des calamités agricoles et à concurrence du montant de l'indemnisation mise à la charge de ce dernier, dans les droits du sinistré contre ce tiers.

Dans le cas de cumul d'un prêt consenti au titre des articles 675 et 765-1 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.

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

#### **Article 10**

Les contestations relatives à l'application des articles 4, 6, 7 et 9 et de la présente loi relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires.

#### **Article 11**

Toute personne ayant sciemment fait une fausse déclaration ou participé à l'établissement d'une telle déclaration pour l'application de la présente loi est passible des peines prévues à l'article 161, alinéa dernier du Code pénal.

#### **Article 12**

V. Code rural, art. 675-2.

#### **Article 13**

Il est créé, auprès du Fonds national de garantie des calamités agricoles, une Commission nationale des calamités agricoles ayant notamment pour mission :

1° L'information du Fonds en ce qui concerne la prévention des risques et la détermination des conditions de prise en charge des calamités ;

2° La présentation de propositions aux ministres compétents en ce qui concerne le taux de la contribution additionnelle et les conditions d'indemnisation.

Elle est également consultée sur tous les textes d'application de la présente loi. Un règlement d'administration publique fixera la composition de la Commission nationale et de ses comités départementaux d'expertise; il en précisera les missions et les modalités de fonctionnement. V. décret du 29 juillet 1970.

#### **Article 14**

Un règlement d'administration publique fixera les modalités d'application de la présente loi, notamment en ce qui concerne la gestion du Fonds national de garantie et son action dans le domaine de l'information et de la prévention ainsi que les règles relatives à l'évaluation des dommages et à la fixation du montant des indemnités. V. décret du 29 juillet 1970.

#### **Article 15**

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.

#### **Article 16**

Les collectivités publiques sont exclues du bénéfice de la présente loi; toutefois, cette disposition n'est pas opposable à leurs preneurs.

Les frais de gestion et les frais financiers exposés par la Caisse centrale de réassurance pour le Fonds national de garantie des calamités agricoles;

Le remboursement des prêts et avances et les intérêts correspondants;

Les pertes sur réalisations de valeurs;

Les frais de fonctionnement de la Commission nationale des calamités agricoles et des comités départementaux d'expertises, et notamment les indemnités et remboursements de frais éventuellement dus aux membres de ces organismes;

Les frais administratifs des Commissions communales; les conditions de prise en charge sont définies par arrêtés du ministre de l'Economie, du ministre du Budget, du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Intérieur;

Les frais d'assiette relatifs aux contributions additionnelles prévues à l'article 3 de la loi susvisée du 10 juillet 1964 et à l'article 5 de la loi susvisée du 29 décembre 1978;

Les frais relatifs à l'exécution de l'action d'information et de prévention du Fonds national.

**Art. 2. —** Les opérations du Fonds national de garantie des calamités agricoles sont retracées, tant en recettes qu'en dépenses, dans une comptabilité distincte tenue par la Caisse centrale de réassurance.

Un arrêté du ministre de l'Economie détermine la liste et la forme des comptes retraçant ces opérations, ainsi que la manière dont leurs résultats sont centralisés.

**Art. 3. —** Les avoirs disponibles du Fonds national de garantie des calamités agricoles sont placés par la Caisse centrale de réassurance, en valeurs mentionnées à l'article R. 332-2 du code des assurances.

**Art. 4 —** Les frais exposés par la Caisse centrale de réassurance pour la gestion du Fonds lui sont remboursés sur justification après l'expiration de chaque exercice. Des avances sur ces remboursements peuvent lui être allouées.

**Art. 5 —** Les opérations financières et comptables du Fonds national de garantie des calamités agricoles sont effectuées par le directeur général de la Caisse centrale de réassurance, assisté d'une Commission comprenant deux représentants du ministre de l'Economie, un représentant du ministre du Budget et trois représentants du ministre de l'Agriculture.

Dans le cadre de ces opérations, le directeur général de la Caisse centrale de réassurance :

Fournit à la Commission nationale des calamités agricoles, sur sa demande, les éléments comptables et financiers qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;

Arrête les comptes du Fonds pour l'exercice écoulé ;

Adresse au ministre de l'Economie, au ministre du Budget et au ministre de l'Agriculture ainsi qu'à la Commission nationale des calamités agricoles un rapport sur les opérations dudit exercice ;

Propose, le cas échéant, l'exercice de poursuites contre les sinistrés ayant indûment perçu une indemnisation, ou contre les tiers responsables du sinistre, et met à exécution les actions nécessaires au recouvrement desdites indemnités ou des sommes dues par des tiers responsables, après avis du ministre de l'Economie.

Art. 6. — Le contrôle des opérations effectuées par la Caisse centrale de réassurance pour le compte du Fonds national de garantie des calamités agricoles est exercé dans les mêmes conditions que celui qui porte sur les autres opérations de ladite Caisse.

## CHAPITRE II

### *Commission nationale des calamités agricoles*

Art. 7. — La Commission nationale des calamités agricoles créée par l'article 13 de la loi susvisée du 10 juillet 1964 comprend :

1° Un président et un vice-président, choisis parmi les conseillers d'Etat ou les conseillers maîtres à la Cour des comptes ;

2° Le directeur des affaires sociales au ministère de l'Agriculture ou son représentant ;

3° Le directeur général de l'administration et du financement au ministère de l'Agriculture ou son représentant ;

4° Le directeur du budget au ministère du Budget ou son représentant ;

5° Le directeur du Trésor au ministère de l'Economie ou son représentant ;

6° Le directeur des assurances au ministère de l'Economie ou son représentant ;

7° Le directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;

8° Le directeur de la sécurité civile au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;

9° Un ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts ;

10° Un commissaire contrôleur des assurances ;

11° Le directeur général de la Caisse centrale de réassurance ou son représentant ;

12° Le directeur général de la Caisse nationale de crédit agricole ou son représentant ;

13° Une personnalité nommée sur proposition de l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture ;

14° Une personnalité nommée sur proposition de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ;

15° Une personnalité nommée sur proposition du Centre national des jeunes agriculteurs ;

16° Une personnalité nommée sur proposition de la fédération nationale des centres d'études techniques agricoles ;

17° Une personnalité nommée sur proposition de la confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du Crédit agricole ;

18° Une personnalité nommée sur proposition de l'union des Caisses centrales des Mutuelles agricoles ;

19° Une personnalité nommée sur proposition de la fédération française des sociétés d'assurances ;

20° Une personnalité nommée sur proposition de l'assemblée plénière des sociétés d'assurances contre l'incendie et les risques divers.

**Art. 8. —** Les membres de la Commission nationale des calamités agricoles autres que le président, le vice-président, les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale sont nommés pour trois ans par arrêté du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture ; l'arrêté désigne un suppléant pour chacun d'eux.

**Art. 9. —** La Commission nationale des calamités agricoles a pour mission :

De faire des propositions en ce qui concerne le taux de la contribution additionnelle prévue à l'article 3 de la loi susvisée du 10 juillet 1964 ;

De donner son avis sur l'opportunité de reconnaître le caractère de calamité agricole aux dommages non assurables dans les conditions prévues à l'article 2 modifié de ladite loi ;

De désigner éventuellement des personnalités chargées de conseiller et de contrôler les organismes prévus aux articles 13 et 26;

De donner son avis sur les conditions de prise en charge des calamités, notamment en ce qui concerne les garanties d'assurances exigées des sinistrés en application de l'article 4 modifié de la loi susvisées et de faire des propositions sur les conditions et modalités d'indemnisation des sinistrés, en tenant compte de la souscription d'une éventuelle déclaration d'assolement;

De proposer en cas de variation anormale des prix et des charges par rapport à ceux résultant de l'application du barème prévu à l'article 14 ci-dessous, la fixation d'un seuil de pertes, déterminé par rapport à la production sinistrée, en deçà duquel les pertes afférentes à cette production ne seront pas indemnisées;

De proposer, compte tenu notamment de la fixation éventuelle d'une franchise, le pourcentage du montant des dommages que couvriront les indemnités versées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles;

De proposer, éventuellement, la fixation d'un montant maximum d'indemnité susceptible d'être allouée à chaque sinistré;

De réunir les informations et de proposer les moyens d'action concernant la prévention des risques et le développement des techniques d'assurance contre ces risques;

D'émettre un avis sur les textes d'application de la loi du 10 juillet 1964.

**Art. 10. —** La Commission nationale des calamités agricoles est appelée à délibérer au vu de rapports présentés par un rapporteur général désigné par le ministre de l'Agriculture ou un rapporteur général adjoint désigné par le ministre de l'Economie.

**Art. 11. —** La Commission nationale des calamités agricoles se réunit sur convocation de son président ou à la demande du ministre de l'Economie, du ministre du Budget ou du ministre de l'Agriculture. Les fonctions de secrétaire général sont assumées par un fonctionnaire du ministère de l'Economie; celles de secrétaire général adjoint par un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture.

Le secrétaire général organise les travaux de la Commission sous l'autorité du président. Il rassemble à cet effet toutes les informations utiles. La Commission peut entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile.

**Art. 12. —** Les frais de fonctionnement de la Commission nationale des calamités agricoles sont supportés par le Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Les membres non fonctionnaires de la Commission sont remboursés, le cas échéant, de leurs frais de déplacement dans les conditions fixées par l'arrêté interministériel relatif au régime d'indemnisation des membres des commissions instituées au ministère de l'Agriculture.

### CHAPITRE III

#### *Comités départementaux d'expertise*

Art. 13. — Le comité départemental d'expertise comprend, sous la présidence du préfet ou de son représentant :

- 1° Le trésorier-payeur général ou son représentant ;
- 2° Le directeur départemental des services fiscaux ou son représentant ;
- 3° Le directeur départemental de l'Agriculture ou son représentant ;
- 4° Le président de la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel dans le ressort de laquelle se trouve le département ou son représentant ; si plusieurs Caisses régionales de Crédit agricole mutuel exercent leur activité dans le département, la Caisse nationale de Crédit agricole désigne celle d'entre elles dont le président ou son représentant siège au comité ;
- 5° Le président de la chambre départementale d'Agriculture ou son représentant ;
- 6° Le président de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles ou son représentant ;
- 7° Le président du centre départemental des jeunes agriculteurs ou son représentant ;
- 8° Une personnalité désignée par la fédération française des sociétés d'assurances ;
- 9° Une personnalité désignée par les Caisses de réassurances mutuelles agricoles dans le ressort desquelles se trouve le département ou son représentant.

Les membres du comité départemental d'expertise ainsi que leurs représentants sont nommés pour une durée de trois ans, par arrêté préfectoral.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Art. 14. — Le comité départemental d'expertise établit, avant le 1<sup>er</sup> avril, pour chaque année civile, un barème destiné, d'une part, à déterminer l'importance des pertes en vue de l'octroi des prêts spéciaux aux calamités, d'autre part à calculer les pertes susceptibles d'ouvrir droit aux indemnisations du Fonds national de garantie des calamités agricoles. Le barème, accompagné de l'avis de l'ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, chargé de région, tendant à l'harmonisation des barèmes présentés par les préfets des départements, relevant de la région, est adressé pour approbation au ministre de l'agriculture.

Art. 15. — Le comité départemental d'expertise est saisi par le préfet des informations ou des rapports mentionnés aux articles 20 et 21 et relatifs aux événements dommageables survenus dans le département et aux dommages consécutifs susceptibles d'être reconnus comme des calamités agricoles au sens de la loi du 10 juillet 1964. Il exprime un avis sur les décisions que le préfet est chargé de prendre conformément à l'article 21.

Art. 16. — Le comité départemental d'expertise examine les demandes d'indemnisation des sinistrés et fait effectuer des contrôles par l'administration.

Il a notamment pour mission :

De proposer éventuellement la fixation et le taux d'une franchise applicable au montant des dommages subis par les productions ou biens sinistrés ;

De déterminer ceux des demandeurs qui ont satisfait aux conditions d'assurances prescrites à l'article 4 modifié de la loi susvisée et de classer les demandeurs selon les catégories d'assurances qu'ils possèdent pour chaque nature de culture ou bien sinistré, conformément à l'arrêté pris en application du même article ;

De se prononcer sur le montant des dommages déclarés ;

De donner son avis sur les dossiers litigieux ;

De signaler les cas pour lesquels il estime que la somme totale perçue ou à percevoir à divers titres par le sinistré excède le montant réel des dommages.

Il est informé par le préfet du montant total des dommages de nature à être indemnisés et de la somme globale attribuée au département, afin de proposer, dans cette limite, le montant de l'indemnité à allouer à chaque demandeur en fonction des taux d'indemnisation fixés par arrêté interministériel et des assurances souscrites par les intéressés.

**Art. 17. —** Le comité départemental d'expertise est consulté par la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel, sur les demandes de prêts sollicités au titre des calamités.

Il formule un avis relatif à la manière dont le sinistré a satisfait aux conditions d'assurance prévues à l'article 675-II du code rural et rectifie, le cas échéant, le montant des dommages subis.

**Art. 18. —** Le comité départemental d'expertise se réunit sur convocation de son président. Son secrétariat est assuré par les soins du directeur départemental de l'Agriculture.

Il peut, à la majorité de ses membres, déléguer, pour une période d'un an éventuellement renouvelable, certaines des attributions qui lui incombent en vertu des dispositions du présent décret à un comité restreint composé du préfet ou de son représentant et de sept personnes choisies parmi ses membres dans les conditions ci-après :

Un représentant de la Direction départementale de l'Agriculture ;

Un représentant des services départementaux du ministère de l'Economie et de ceux du ministère du Budget ;

Un représentant de la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel ;

Deux représentants des organisations professionnelles agricoles ;

Un représentant de la fédération française des sociétés d'assurances ;

Un représentant des caisses de réassurances mutuelles agricoles dans le ressort desquelles se trouve le département.

Le comité restreint est présidé par le préfet ou son représentant qui a voix prépondérante.

Les attributions ainsi déléguées doivent faire l'objet d'une énumération portée dans la décision prise par le comité départemental.

**Art. 19. —** Les frais d'instruction et de contrôle des dossiers d'indemnisation peuvent être supportés par le Fonds national de garantie des calamités agricoles dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture.

Les membres non fonctionnaires du comité sont remboursés de leurs frais de déplacement dans les conditions fixées par l'arrêté interministériel mentionné à l'article 12.

## TITRE II

### Des procédures

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

##### *Constatacion des dommages*

Art. 20. — En cas de dommages susceptibles de présenter le caractère de calamités agricoles au sens des articles 2 et 4 de la loi du 10 juillet 1964, le préfet prend toutes dispositions pour recueillir dans les plus brefs délais les informations nécessaires sur le phénomène dommageable.

A cette fin il constitue une mission d'enquête, composée du directeur départemental de l'Agriculture ou son représentant, d'un représentant de la Chambre d'Agriculture, sur proposition du président de cette dernière et de deux agriculteurs non touchés par le sinistre, sur proposition des organisations syndicales professionnelles agricoles. Les membres de la mission d'enquête sont nommés par le préfet, qui peut désigner un ou plusieurs experts chargés d'assister celle-ci.

Les dépenses afférentes au fonctionnement de la mission d'enquête, déterminées sur la base d'un tarif fixé par arrêté conjoint du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture, sont supportées par le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles au vu d'un état certifié exact par le préfet ou son représentant.

La mission d'enquête reconnaît les biens sinistrés et l'étendue des dégâts et adresse au préfet un rapport écrit dans un délai de vingt jours à compter de la date de la désignation de ses membres.

Art. 21. — Dans un délai de quinze jours à compter du dépôt du rapport de la mission d'enquête, le préfet réunit le comité départemental d'expertise afin que celui-ci émette, dans un délai qui ne peut excéder un mois, un avis sur le point de savoir si le sinistre présente le caractère d'une calamité agricole au sens de la loi du 10 juillet 1964.

Au vu de l'avis du comité départemental d'expertise, le préfet décide soit de classer le dossier dans suite, soit de proposer au ministre de l'Economie, au ministre du Budget et au ministre de l'Agriculture de reconnaître au sinistre le caractère de calamité agricole.

Le préfet adresse ses propositions au ministre de l'Economie et au ministre de l'Agriculture dans un délai de deux mois à compter du dépôt du rapport de la mission d'enquête. Ces propositions sont accompagnées d'un dossier comprenant, outre un rapport personnel du préfet, les procès-verbaux des délibérations du comité départemental d'expertise ainsi que le rapport de la mission d'enquête. Copie de ce dossier est adressée au secrétariat de la Commission nationale des calamités agricoles.

Le ministre de l'Agriculture et le ministre de l'Economie saisissent immédiatement la Commission nationale des calamités agricoles, qui doit émettre son avis dans un délai de deux mois.

S'ils estiment, à la suite de cet avis, que le sinistre présente le caractère de calamité agricole, le ministre de l'Economie, le ministre du Budget et le ministre de l'Agriculture prennent conjointement un arrêté reconnaissant au sinistre ce caractère. Cet arrêté doit intervenir dans le délai d'un mois suivant la date à laquelle a été émis l'avis de la Commission nationale. Il détermine les zones, les périodes et les productions ou biens touchés par la calamité agricole. Il précise, en application de l'article 30, les conditions auxquelles les dommages donneront lieu à indemnisation.

## CHAPITRE II

### *Constitution des dossiers de demande d'indemnisation*

Art. 22. — Sont considérées comme exploitations agricoles au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 les exploitations dont l'objet principal est d'obtenir des produits animaux ou végétaux par la mise en valeur de biens ruraux, les établissements d'ostréiculture, de mytiliculture, de pisciculture et assimilés au sens du 5° de l'article 1060 du code rural. Sont exclus du bénéfice de l'indemnisation les dégâts causés aux bois et aux forêts.

Art. 23. — Les personnes dont l'exploitation est comprise en totalité ou en partie dans la zone délimitée par l'arrêté interministériel prévu à l'article 21 présentent, à peine de forclusion, une demande d'indemnité au maire de la commune sur le territoire de laquelle sont situés les biens sinistrés dans les dix jours suivant la date de publication en mairie de cet arrêté, sauf cas de force majeure.

Cette demande est adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Elle peut être présentée sous la forme d'inscription sur un registre ouvert à cette fin à la mairie ; il est délivré aux intéressés récépissé de leur inscription. Ce registre est tenu à la disposition du public. La forme du registre et la nature des renseignements qui doivent y être mentionnés ainsi que la forme du récépissé sont fixées par arrêté conjoint du ministre de l'Economie et du ministre de l'Agriculture.

La liste des pièces requises pour la constitution des dossiers prévus à l'article 25 ainsi que les formulaires à utiliser sont tenus en mairie à la disposition des demandeurs.

**Art. 24. —** La demande d'indemnisation doit être présentée :

a) Lorsque les dommages affectent les récoltes ou les cultures, par l'exploitant ou, en cas de métayage ou colonat partiaire, par le preneur ;

b) Par le propriétaire des sols lorsque lesdits dommages affectent les sols ;

c) Par le propriétaire des bâtiments lorsque lesdits dommages affectent les bâtiments ;

d) Par le propriétaire du cheptel lorsque les dommages affectent le cheptel mort ou vif.

A titre conservatoire, et sous réserve d'une confirmation faite, avant mise en paiement de l'indemnité, dans la même forme que les demandes visées à l'article 25 ci-dessous, le preneur ou le propriétaire, en cas de métayage ou colonat partiaire, peut déposer sous sa seule signature toutes les demandes dont il s'agit.

**Art. 25. —** Dans le mois qui suit la publication en mairie de l'arrêté interministériel de reconnaissance, les intéressés doivent adresser au maire les pièces suivantes :

Une fiche descriptive de l'exploitation permettant d'évaluer la production brute totale de l'exploitation dans le cas où une déclaration d'assolement n'a pas été souscrite. Le modèle de cette fiche est fixé par arrêté du ministre de l'Economie et du ministre de l'Agriculture ;

Les attestations d'assurances couvrant les biens de l'exploitation ; un arrêté du ministre de l'Economie fixe le modèle desdites attestations.

Celles-ci doivent indiquer que la contribution additionnelle instituée à l'article 3 de la loi du 10 juillet 1964 a été acquittée à raison des primes ou cotisations correspondant aux contrats au titre des-

quels elles sont délivrées ou, lorsque les primes ou cotisations sont payables à terme échu, l'indication que ladite contribution est exigible ;

Une déclaration des dommages subis comprenant notamment les réponses à un questionnaire général, à des questionnaires spéciaux à chaque nature de bien sinistré et, s'il y a lieu, à chaque nature de culture, dont les modèles sont fixés par arrêté du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture ;

Un document délivré par le maire du lieu de l'exploitation ou du maire de la commune où se trouvent les parcelles sinistrées certifiant, selon le cas, que l'intéressé est le preneur ou le propriétaire du fonds sinistré ;

Le récépissé délivré à la suite de l'inscription sur le registre prévu à l'article 23 ci-dessus ;

Les copies des déclarations de récoltes relatives à la production considérée, pour l'année du sinistre et les cinq années antérieures, lorsqu'une telle déclaration doit être souscrite ; dans les autres cas, toutes les fois où le comité départemental d'expertise le décidera, les bordereaux de livraison aux organismes de collecte et de commercialisation pour l'année du sinistre et, d'une manière générale, tous documents permettant d'établir la réalité des dommages subis.

Lorsque la demande a trait à des dégâts concernant les sols, les ouvrages ou les bâtiments, un engagement de remployer l'indemnité dans l'exploitation.

**Art. 26.** — Dans le mois qui suit la publication en mairie de l'arrêté interministériel reconnaissant le caractère de calamité agricole à un sinistre, le maire réunit une commission communale composée, sous sa présidence, de deux représentants des organisations professionnelles syndicales agricoles ou, le cas échéant, ostréicoles désignés par le préfet après consultation des organisations syndicales représentatives, d'un exploitant agricole de la commune désigné par la Chambre d'Agriculture, de deux exploitants agricoles désignés par le conseil municipal et d'un membre de la Commission communale des impôts directs.

La Commission communale a pour mission d'aider les agriculteurs sinistrés à établir les dossiers prévus à l'article 25. Elle peut convoquer ces derniers. Elle adresse au comité départemental d'expertise un avis sur les éléments de fait mentionnés dans ces derniers.

A la demande du comité départemental d'expertise ou de la Commission communale, un représentant des services départementaux du ministère de l'Economie, du ministère du Budget et du ministère de l'Agriculture, choisis au sein du comité départemental d'expertise, peuvent être adjoints à la Commission.

Dans les huit jours suivant l'avis de la Commission communale, le maire, après avoir visé les dossiers examinés par celle-ci, les transmet au directeur départemental de l'Agriculture, accompagnés de l'avis de la Commission.

Les frais administratifs des Commissions communales sont pris en charge par le Fonds national de garantie des calamités agricoles dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture.

### CHAPITRE III

#### *Evaluation des dommages*

Art. 27. — Dès réception des demandes, la Direction départementale de l'agriculture des examine, les contrôle et procède à l'évaluation provisoire des dommages subis en se conformant aux règles fixées à l'article 28.

Art. 28. — En ce qui concerne l'évaluation des dommages subis, la valeur à retenir est la suivante :

1° Pour les bâtiments, la valeur stipulée au contrat d'assurance et retenue pour la fixation de la prime afférente à la période au cours de laquelle a eu lieu le sinistre ; à défaut de possibilité d'assurance ou lorsque la valeur des bâtiments n'est pas stipulée dans le contrat, le prix réel de reconstruction, vétusté déduite ;

2° Pour le cheptel mort, la valeur vénale au jour du sinistre de biens de qualité moyenne et de même nature que celle des biens détruits, compte tenu de l'état dans lequel ils se trouvaient ;

3° Pour le cheptel vif, la valeur vénale réelle des animaux frappés par la calamité ou, à défaut, la valeur d'animaux de qualité équivalente telle qu'elle ressort de la dernière mercuriale du lieu le plus voisin de l'exploitation antérieure à la date du sinistre, sauf s'il est établi qu'il s'agissait d'animaux de valeur exceptionnelle ;

4° Pour les cultures saisonnières et les récoltes :

Si la remise en culture peut être réalisée dans les conditions normales de production et de commercialisation, les frais de cette remise en culture, compte tenu, s'il y a lieu, des prix de main-d'œuvre, de location de matériel, d'engrais et de semences pratiqués dans la région agricole ;

Si la remise en culture ne peut être réalisée, la valeur marchande des produits détruits s'ils étaient parvenus à maturité, déterminée en fonction des prix portés au barème prévu à l'article 14 ci-dessus; l'importance quantitative des récoltes est évaluée en appliquant à l'aire de culture des produits sinistrés le rendement moyen de la région pour des produits de la même espèce et de la même variété obtenus dans des conditions de culture identiques. Ce rendement est déterminé à partir du rendement moyen des cinq dernières années avant la calamité, en excluant des calculs l'année de la plus forte récolte et l'année de la plus faible récolte.

En cas de sinistres successifs, ce rendement pourra à titre exceptionnel être déterminé par référence au rendement moyen des dix dernières années avant la calamité en excluant des calculs les deux années de plus forte récolte et les deux années de plus faible récolte.

Cependant en ce qui concerne les produits donnant lieu à déclaration annuelle de récolte, le rendement moyen est calculé, dans chaque cas, à partir des déclarations de l'exploitant.

Dans tous les cas, le montant des dommages ainsi calculé est, s'il y a lieu, diminué des frais de production qui n'auraient pu être engagés;

5° Pour les cultures permanentes, la valeur des récoltes qui ne pourront avoir lieu, déterminée comme il est dit ci-dessus, augmentée éventuellement des frais de remise en culture et compte tenu de l'âge des cultures sinistrées;

6° Pour les sols, y compris les ouvrages, travaux et immeubles par destination indispensables à leur utilisation, les frais de remise en état déterminés compte tenu, s'il y a lieu, des prix de main-d'œuvre, de location de matériel et d'engrais pratiqués dans la région agricole.

En ce qui concerne les biens visés au 1°, 2° et 6° du présent article, lorsqu'il s'agit de dommages partiels, les frais de réparation et de remise en état peuvent être retenus sous réserve qu'ils n'excèdent pas la valeur du bien entier fixée comme il est dit ci-dessus.

L'évaluation du montant des dommages est effectuée en tenant compte de la valeur des produits récupérés et des indemnités déjà perçues pour les biens sinistrés sur Fonds publics ou au titre d'un régime d'assurance.

Art. 29. — Le préfet fait procéder à une expertise en ce qui concerne les dossiers pour lesquels il l'estime nécessaire.

En cas de demande de renseignements complémentaires faite par le préfet aux agriculteurs sinistrés, ceux-ci ont dix jours à compter de la date de réception de la demande pour y répondre.

**Art. 30. —** Peuvent seuls donner lieu à indemnisation :

a) Les dossiers relatifs à des sinistres dont le montant, déterminé éventuellement après application des abattements prévus au dernier alinéa, est supérieur à une somme fixée par arrêté conjoint du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture ;

b) Les dossiers relatifs à des sinistres ayant entraîné des pertes qui, rapportées respectivement à la production brute totale de l'exploitation et à la production sinistrée, sont supérieures à des pourcentages fixés par arrêté conjoint du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture ; la production brute totale est égale à la somme des produits bruts théoriques des diverses productions mentionnées sur la fiche descriptive de l'exploitation, prévue à l'article 25, ou sur la déclaration d'assolement, s'il en a été souscrit ; ces produits bruts sont calculés conformément au barème départemental prévu à l'article 14 ;

c) Les dossiers relatifs à une exploitation pour laquelle les conditions d'assurance sont suffisantes au sens de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1964.

En outre, un abattement et des limites maximum d'indemnisation peuvent, après avis de la Commission nationale des calamités agricoles, être fixés par les arrêtés interministériels prévus à l'article 21 pour tenir compte des caractéristiques particulières de certaines productions.

**Art. 31. —** Pour l'appréciation des conditions d'assurances, ne doivent être pris en considération que les contrats souscrits auprès des sociétés régies par le code des assurances.

Ces conditions sont regardées comme insuffisantes lorsque :

a) Les valeurs stipulées aux contrats apparaissent manifestement inférieures à la valeur réelle des biens garantis ;

b) L'indemnité prévue aux contrats est manifestement inférieure aux normes habituellement admises dans la région considérée.

Les garanties d'assurance, souscrites par le sinistré, doivent être conformes aux dispositions prévues de l'arrêté pris en application de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1964.

## CHAPITRE IV

### *Conditions d'indemnisation*

Art. 32. — Dans les deux mois qui suivent la réception par le directeur départemental de l'agriculture des demandes individuelles qui lui sont transmises par les maires en application de l'article 26 ci-dessus, le préfet, après instruction et contrôle des dossiers dans les conditions prévues aux articles 15, 22 à 31, adresse au ministre de l'Agriculture et au ministre de l'Economie ainsi qu'au secrétariat de la Commission nationale des calamités agricoles un rapport circonstancié sur les dossiers individuels accompagné de toutes les justifications nécessaires, et, notamment, les bases générales retenues pour procéder à l'évaluation.

Le préfet saisit dans le même délai le comité départemental d'expertise des dossiers litigieux.

Le préfet rejette, après délibération du comité, les demandes d'indemnisation qui ne sont pas justifiées, notamment en application des règles fixées aux articles 30 et 31 ci-dessus. Il en informe les demandeurs par voie administrative.

Art. 33. — La Commission nationale, dans les deux mois suivant la réception du rapport du préfet détermine, compte tenu des disponibilités du Fonds national de garantie ainsi que de ses recettes et dépenses prévisionnelles pour l'exercice et en fonction de la somme, éventuellement rectifiée, des dommages subis, les pourcentages d'indemnisation et le montant des crédits à affecter au département, qu'elle propose aux ministres intéressés.

En cas de demande de renseignements complémentaires de la Commission nationale, le préfet dispose d'un mois à compter de la date de réception de cette demande pour y répondre.

Art. 34. — Conformément à un arrêté conjoint d'attribution du ministre de l'Economie, du ministre de l'Agriculture et du ministre du Budget, pris dans le délai d'un mois après l'avis de la commission nationale des calamités agricoles, les sommes correspondantes sont virées par la Caisse centrale de réassurance, à un compte ouvert à cet effet au Trésor au nom de cet organisme pour le compte du Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Les Trésoriers-payeurs généraux, dès réception des crédits, en informent les préfets.

Le préfet, assisté du comité départemental d'expertise, arrête pour chaque dossier le montant des sommes allouées à chacun des demandeurs qui a été préalablement communiqué au Directeur général de la caisse centrale de réassurance. Le paiement est fait par le comptable du Trésor dans le délai d'un mois après la réception des documents permettant le mandatement des indemnités allouées à chaque sinistré. En cas de métayage ou colonat partiaire, la somme afférente aux dommages visés au a) de l'article 23 ci-dessus est versée au preneur du fonds et le bailleurs est informé de ce versement par le préfet.

Lorsque le bénéficiaire a déjà obtenu un prêt au titre des calamités, le paiement qui lui est fait est limité si le montant cumulé de ce prêt et de l'indemnité excède le montant des dommages subis, à la différence entre ce montant et celui du prêt; la fraction de l'indemnité excédant cette différence est versée à la Caisse de Crédit agricole mutuel à titre de remboursement anticipé du prêt.

Art. 35. — Toute personne physique ou morale ayant à effectuer des paiements au titre de l'indemnisation de dommages subis par une exploitation agricole à la suite d'une calamité agricole est tenue d'en informer le comité départemental d'expertise dont dépend le lieu de ladite exploitation.

Le préfet, après en avoir informé le comité départemental d'expertise, communique également à la Caisse centrale de réassurance le nom des tiers auxquels les dommages sont éventuellement imputables.

Lorsque la somme totale perçue par un sinistré, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 9 de la loi du 10 juillet 1964 modifiée, dépasse le montant des dommages subis ou lorsqu'une indemnité a été indûment perçue, le préfet, après avis du comité départemental d'expertise, en informe la Caisse centrale de réassurance qui réclame le remboursement du trop-perçu ou de l'indemnité indûment perçue.

Si, à l'expiration d'un délai fixé par le comité départemental d'expertise, la totalité ou une partie de l'indemnité attribuée au titre de dommages concernant des bâtiments ou des sols n'a pas été employé dans l'exploitation, le préfet en informe la Caisse centrale de réassurance, qui réclame au bénéficiaire le remboursement de la somme correspondante.

### TITRE III

#### Dispositions diverses

Art. 36. — Pour l'application de l'article 13-1 de la loi du 10 juillet 1964, la Caisse centrale de réassurance est chargée de dresser les statistiques dont la connaissance apparaît nécessaire pour mener à bien l'action d'information et de prévention confiée au Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Art. 37. — Pour l'application de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1964, est considéré comme couvrant, à titre principal, les dommages aux biens mentionnés à l'article 4 modifié de cette loi, tout contrat pour lequel la fraction de prime correspondant à la garantie des dommages dont il s'agit est égale ou supérieure à celle qui correspond à la garantie d'autres risques.

Art. 38. — Les dispositions du présent décret se substituent à celles du décret du 19 mars 1976 susvisé pour les sinistres survenant à partir du premier jour du deuxième mois suivant sa publication.

Art. 39. — Le présent décret n'est pas applicable aux départements d'outre-mer.

Art. 40. — Le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Economie, le ministre du Budget et le ministre de l'Agriculture sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 21 septembre 1979.

Par le Premier ministre: **RAYMOND BARRE.**

*Le ministre de l'Agriculture,*  
**PIERRE MEHAIGNERIE.**

*Le ministre de l'Intérieur,*  
**CHRISTIAN BONNET**

*Le ministre de l'Economie,*  
**RENE MONORY.**

*Le ministre du Budget,*  
**MAURICE PAPON**

**DECRET N° 79-824 du 21 septembre 1979**

**relatif aux prêts spéciaux du Crédit agricole  
en faveur des victimes de sinistres agricoles**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Economie, du ministre du Budget et du ministre de l'Agriculture,

Vu le livre V du code rural, et notamment ses articles 675-2 à 680;

Vu la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles;

Vu le décret n° 79-823 du 21 septembre 1979 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles;

Après avis du Conseil d'Etat (section des travaux publics),

Décète :

Article 1<sup>er</sup>. — En cas de sinistre agricole, assurable ou non, répondant par ailleurs aux caractéristiques mentionnées au premier alinéa de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1964, des prêts spéciaux à moyen terme peuvent être consentis, dans les conditions fixées par le présent décret, par les Caisses de Crédit agricole mutuel aux agriculteurs qui ont été victimes de ces sinistres. Le bénéfice de ces prêts peut être également accordé aux propriétaires de bâtiments à usage agricole pour la réparation des dommages causés à ces derniers.

Art. 2. — L'octroi des prêts prévus à l'article 1<sup>er</sup> est subordonné à l'intervention d'un arrêté préfectoral qui détermine la nature des sinistres, les zones dans lesquelles et les périodes au cours desquelles sont survenus les dommages ainsi que les productions ou biens sinistrés.

Cet arrêté est pris suivant la procédure ci-après :

Le préfet recueille dans les conditions prévues aux articles 20 et 21 du décret du 21 septembre 1979 susvisé les informations nécessaires sur le phénomène dommageable et l'avis du comité départemental d'expertise; ce dernier doit, notamment, se prononcer sur les modifications à apporter éventuellement au barème d'évaluation des pertes prévu aux articles 9 et 14 du même décret.

Si dans le délai d'un mois à compter de l'envoi aux ministres intéressés du rapport du préfet et des documents y annexés aucun des deux ministres n'a manifesté d'opposition aux propositions du préfet,

celui-ci prend l'arrêté prévu au premier alinéa ci-dessus. En cas d'opposition, l'affaire est portée à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission nationale des calamités agricoles et les deux ministres intéressés statuent dans le mois qui suit l'avis de cette commission.

**Art. 3. —** L'arrêté préfectoral précise le délai pendant lequel les demandes de prêts spéciaux à moyen terme peuvent être déposées par les agriculteurs. Ce délai tient compte de la date d'intervention du sinistre, de sa nature, de son importance ainsi que des caractéristiques propres aux cultures concernées. Il ne peut en aucun cas dépasser un an ni faire l'objet d'une prorogation.

**Art. 4. —** Les prêts spéciaux à moyen terme ont pour objet :

1° La réparation des dégâts causés aux sols, plantations ainsi qu'au cheptel et aux bâtiments à usage agricole ;

2° La réparation des dégâts causés aux récoltes et cultures non pérennes lorsque le montant en valeur des pertes subies rapportées respectivement à la production brute de l'ensemble de l'exploitation, telle que définie à l'article 30 de décret du 21 septembre 1979 susvisé et à la récolte ou la culture sinistrée est au moins égale à des pourcentages fixés par arrêté conjoint du ministre de l'Economie et du ministre de l'Agriculture.

**Art. 5. —** Pour être admis au bénéfice des prêts mentionnés au 2° de l'article 4, l'emprunteur doit apporter la preuve de sa qualité d'agriculteur à titre exclusif ou principal dans des conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Economie. Cet arrêté fixe le montant maximum du prêt pouvant être consenti à un même emprunteur pour un même sinistre.

**Art. 6. —** Le montant des prêts spéciaux à moyen terme mentionnés au 1° de l'article 4 ci-dessus est calculé conformément aux dispositions de l'article 28 du décret du 21 septembre 1979 susvisé.

**Art. 7. —** La base de calcul du montant des prêts spéciaux à moyen terme mentionnés au 2° de l'article 4 doit être conforme au barème d'évaluation des pertes établi chaque année par le comité départemental d'expertise en application des articles 9 et 14 du décret du 21 septembre 1979 susvisé, éventuellement révisé sur proposition du comité départemental d'expertise.

Après délibération du comité départemental d'expertise conformément à l'article 17 du décret du 21 septembre 1979 susvisé les prêts spéciaux à moyen terme sont consentis à concurrence d'une somme équivalente au maximum du montant des dégâts diminuée

d'un abattement fixé par arrêté conjoint des ministres de l'Economie et de l'Agriculture ainsi que, le cas échéant, du montant des indemnités perçues par le sinistré.

Pour l'application des dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 9 de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964, les Caisses de Crédit agricole mutuel communiquent aux Directeurs départementaux de l'agriculture, la liste des bénéficiaires des prêts spéciaux calamités. De leur côté, les directeurs départementaux de l'agriculture indiquent aux caisses de crédit agricole les noms des agriculteurs figurant sur la liste susvisée et ayant bénéficié d'une indemnisation ainsi que le montant de celle-ci.

**Art. 8. —** Les personnes sollicitant un prêt conformément aux dispositions du présent décret doivent justifier que certains éléments de l'exploitation faisaient l'objet, au moment du sinistre, d'un contrat d'assurance couvrant l'un ou l'autre des risques suivants : incendie de récolte ou des bâtiments d'exploitation, grêle, mortalité du bétail, bris des machines.

Le bénéfice d'un prêt spécial pour des dommages assurables est subordonné à la justification par l'agriculteur que le bien en cause était assuré contre ces dommages.

L'octroi du prêt peut être refusé lorsque les garanties prévues par les contrats d'assurance mentionnées aux alinéas précédents sont manifestement insuffisantes, compte tenu des contrats habituellement souscrits dans les régions considérées.

**Art. 9. —** La durée maximum et le taux d'intérêt des prêts spéciaux à moyen terme sont fixés par arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Economie.

**Art. 10. —** Les agriculteurs justifiant d'une perte suffisante pour être admis aux prêts spéciaux à moyen terme sans remplir les conditions prévues à l'article 5 du présent décret ou dont les pertes sont supérieures au montant maximum institué par ce même article peuvent bénéficier auprès des Caisses de Crédit agricole de prêts non bonifiés. Ces prêts peuvent être consentis aux agriculteurs qui ne satisfont pas à la condition d'assurance prévue au deuxième alinéa de l'article 8 du présent décret. Ils peuvent également couvrir l'abattement mentionné au deuxième alinéa de l'article 7.

**Art. 11. —** Les articles 675 et 675-1 du code rural et les décrets n° 71-657 du 4 août 1971 et n° 75-941 du 15 octobre 1975 sont abrogés.

**Art. 12. —** Le présent décret n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer.

Art. 13. — Le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Economie, le ministre du Budget et le ministre de l'Agriculture sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 21 septembre 1979.

Par le Premier ministre:

RAYMOND BARRE

*Le ministre de l'Agriculture,*  
PIERRE MEHAIGNERIE.

*Le ministre de l'Intérieur,*  
CHRISTIAN BONNET

*Le ministre de l'Economie,*  
RENE MONORY

*Le ministre du Budget,*  
MAURICE PAPON

## MINISTERE DE L'AGRICULTURE

### Prêts du crédit agricole mutuel consenti aux victimes de sinistres agricoles

Le ministre de l'Economie et le ministre de l'Agriculture,

Vu le code rural, et notamment son article 1106-1;

Vu la loi n° 62-917 du 8 août 1962 relative aux groupements d'exploitation en commun, ensemble les textes pris pour son application;

Vu la loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 relative aux groupements fonciers agricoles, ensemble les textes pris pour son application;

Vu le décret n° 77-566 du 3 juin 1977, et notamment ses articles 2 à 5, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées;

Vu le décret n° 79-824 du 21 septembre 1979 relatif aux prêts spéciaux du Crédit agricole mutuel en faveur des victimes de sinistres agricoles.

Arrêtent :

Art. 1<sup>er</sup> — Les prêts spéciaux à moyen terme consentis par les Caisses de Crédit agricole mutuel en application du décret n° 79-824 du 21 septembre 1979 pour la réparation des dégâts causés aux ré-

coltes et cultures non pérennes sont accordés pour une durée maximale de quatre ans et assortis d'un taux d'intérêt de 7 p. 100.

Toutefois, la durée de ces prêts est portée à sept ans et le taux d'intérêt est ramené à 6 p. 100 dans les cas suivants :

lorsque le pourcentage des pertes subies excède 35 p. 100 de la production brute totale de l'exploitation ;

lorsque l'exploitant a subi un sinistre au cours de l'année précédente et qu'il a bénéficié à ce titre d'un prêt spécial ou d'une indemnité ;

lorsque l'agriculteur sinistré relève d'une des catégories définies aux articles 5 et 6 du décret n° 78-123 du 2 février 1978.

**Art. 2 —** Les prêts spéciaux à moyen terme consentis par les Caisses de Crédit agricole mutuel en application du décret n° 79-824 du 21 septembre 1979 pour la réparation des dégâts causés aux sols et plantations ainsi qu'au cheptel et aux bâtiments à usage agricole sont assortis d'un taux d'intérêt de 6 p. 100 et peuvent être accordés pour une durée supérieure à sept ans.

**Art. 3 —** Les pourcentages de pertes exigés pour être admis au bénéfice des prêts visés à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus sont fixés à 25 p. 100 de la récolte ou culture sinistrée et à 12 p. 100 de la production brute totale de l'exploitation.

**Art. 4 —** La qualité d'agriculteur à titre exclusif ou principal exigée pour être admis au bénéfice des prêts visés de l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus est réputée acquise aux emprunteurs assujettis à l'assurance maladie, invalidité et maternité des agriculteurs non salariés (Amexa) en application de l'article 1106-1 du code rural dont les revenus imposables autres qu'agricoles du ménage sont inférieurs ou égaux à 60 000 F pour la dernière année connue. La condition d'assujettissement à l'Amexa n'est pas requise des agriculteurs dont l'exploitation est située en zone de montagne ou en zone défavorisée définies conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 5 du décret n° 77-566 du 3 juin 1977.

Lorsque l'emprunteur est une personne morale, la qualité d'agriculteur à titre principal ne lui est reconnue que si elle est constituée exclusivement d'agriculteurs et si tous les associés remplissent à titre individuel la condition relative aux revenus non agricoles.

S'agissant des groupements agricoles d'exploitation en commun (G.A.E.C.), la condition de revenu n'a pas à être remplie par tous les associés.

Art. 5 — L'abattement visé à l'article 7 du décret n° 79-824 du 21 septembre 1979 est fixé à 8 p. 100 de la production brute totale de l'exploitation. Le montant maximal du prêt ne peut dépasser 100 000 F pour un même emprunteur et un même sinistre. Pour les G.A.E.C. ce montant maximal est multiplié par le nombre d'associés qui répondent à la condition de revenu prévue à l'article 4 ci-dessus.

Art. 6 — Le directeur général de la Caisse nationale de crédit agricole est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal Officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 22 octobre 1979

*Le ministre de l'Agriculture*  
PIERRE MEHAIGNERIE

*Le ministre de l'Economie*  
RENE MONORY

**Seuils d'intervention du Fonds national de garantie  
contre les calamités agricoles**

Le ministre de l'Economie, le ministre du Budget et le ministre de l'Agriculture,

Vu la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 modifiée organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles;

Vu le décret n° 79-823 du 21 septembre 1979 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 susvisée, et notamment ses articles 28 et 30;

Vu la directive n° 75-268 du Conseil des communautés européennes en date du 28 avril 1975;

Vu l'avis émis par la commission nationale des calamités agricoles dans sa séance du 13 novembre 1979,

Arrêtent :

Art. 1<sup>er</sup> — Ne peuvent être pris en considération pour l'indemnisation par le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles les dossiers relatifs à des sinistres dont le montant des pertes indemnisables évalué dans les conditions fixées à l'article 28 du décret n° 79-823 du 21 septembre 1979, après application éventuelle de franchises, n'atteint pas la somme de 1 000 F.

Cependant, dans les localités répondant aux critères de zones défavorisées telles qu'elles ont été définies par la directive n° 75-268 du 28 avril 1975 du Conseil des communautés européennes, cette somme peut être ramenée à 700 F sur décision du Préfet après avis du comité départemental d'expertise pour les seuls exploitants sinistrés pour qui cette mesure exceptionnelle se justifie.

Art. 2 — Ne peuvent être pris en considération pour l'indemnisation par le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles les dossiers relatifs à des sinistres ayant entraîné des pertes de récoltes qui, rapportées à la production atteinte, sont inférieures à un pourcentage minimum de 27 p. 100, et qui, rapportées à la production brute totale de l'exploitation, sont inférieures à un pourcentage minimum de 14 p. 100.

Art. 3 — L'arrêté du 3 mai 1976 fixant le seuil d'intervention du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles est abrogé.

Art. 4 — Le directeur des assurances au ministère de l'Economie, le directeur du budget au ministère du Budget et le directeur des affaires sociales au ministère de l'Agriculture sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal Officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 15 avril 1980

*Le ministre de l'Agriculture*  
PIERRE MEHAIGNERIE

*Le ministre de l'Economie*  
RENE MONORY

*Le ministre du Budget*  
MAURICE PAPON

### ANNEXE III

## SCHEMA DE LA NOUVELLE PROCEDURE

(décret du 21 septembre 1979)

Opérations	Délais maximum
<b>1 - DECLENCHEMENT DE LA PROCEDURE</b>	
— Sinistre et effets dommageables.	
— L'autorité préfectorale est alertée.	
— A la diligence du préfet ; <b>mission d'enquête</b> au moment où la constatation des effets dommageables peut être réalisée.	
— Les experts remettent dans les 20 jours un rapport écrit au Préfet.	20 jours
— Dans les 15 jours suivant la remise du rapport, le préfet réunit le <b>comité départemental d'expertise (C.D.E.)</b> .	
— Le C.D.E. émet un avis dans un délai d'un mois.	1 mois
— Au vu de l'avis du C.D.E., le préfet décide de classer l'affaire, ou de proposer aux ministres de l'agriculture et du budget de reconnaître le caractère de calamité agricole.	
— Le préfet adresse ses propositions aux ministres dans le délai de deux mois à compter de la remise du rapport de la mission d'enquête.	2 mois
— Les propositions du préfet sont notifiées au secrétaire général de la Commission nationale des calamités agricoles.	
— Les ministres saisissent immédiatement la Commission nationale des calamités agricoles.	

Opérations	Délais maximum
— La Commission nationale doit alors émettre son avis dans un délai de deux mois.	2 mois
— Au vu de l'avis de la Commission, et s'ils l'estiment justifié, les ministres de l'économie, du budget et de l'agriculture prennent conjointement un arrêté de reconnaissance du caractère de calamité agricole dans un délai d'un mois après l'avis de la Commission nationale.	1 mois
— L'arrêté interministériel est publié en mairie.	

## II — INSTRUCTION DES DOSSIERS INDIVIDUELS EVALUATION DES DOMMAGES

— Dans les dix jours de la publication, les sinistrés s'inscrivent sur un registre ouvert en mairie, et se procurent (en mairie) la liste des pièces et les formulaires à remplir pour la constitution du dossier.	10 jours
— Le sinistré, après confection de l'ensemble de son dossier, l'adresse au maire, par lettre recommandée avec accusé de réception, très rapidement et dans le délai maximum d'un mois suivant la publication en mairie de l'arrêté interministériel.	1 mois
— Dans le mois qui suit la publication en mairie de l'arrêté interministériel, le maire réunit une Commission communale qui peut convoquer les inscrits au registre, à charge pour elle d'aider les agriculteurs dans l'établissement de leur demande et donner son avis sur éléments de fait du dossier.	
— La Commission communale adresse au comité départemental d'expertise un avis sur les éléments de fait mentionnés dans les dossiers.	
— Dans les 8 jours suivant l'avis de la Commission communale, le maire transmet, après visa, les dossiers au D.D.A. accompagnés de l'avis de la Commission	8 jours
— La D.D.A. examine, contrôle les dossiers et procède à l'évaluation des dommages.	
— Le cas échéant, le préfet peut faire procéder à une expertise ; en cas de demande de renseignements complémentaires les sinistrés disposent de 10 jours pour répondre.	(10 jours)

Opérations	Délais maximum
<b>III – RECONNAISSANCE DU CARACTERE DE CALAMITE POUR CHAQUE SINISTRE, FIXATION DU TAUX D'INDEMNISATION</b>	
<p>– Dans les 2 mois suivant réception par la D.D.A. des dossiers individuels, le préfet, après instruction et contrôle :</p> <p style="padding-left: 40px;">adresse un rapport sur les dossiers individuels au ministre de l'agriculture et au ministre de l'économie, ainsi qu'au secrétariat de la Commission nationale des calamités agricoles,</p> <p style="padding-left: 40px;">saisit le C.D.E. des cas litigieux.</p>	2 mois
<p>– Dans les deux mois suivant la réception du rapport du préfet, la Commission nationale détermine, s'il y a lieu les pourcentages d'indemnisation et le montant des crédits à affecter à chaque département.</p>	2 mois
<p>– En cas de demande de renseignements complémentaires le préfet dispose d'un mois pour répondre à la Commission nationale.</p>	(1 mois)
<b>IV – PAIEMENT DES INDEMNITES</b>	
<p>– Un arrêté interministériel d'attribution est pris dans un délai d'un mois après l'avis de la Commission nationale ; il permet à la Caisse centrale de réassurance de virer les sommes à l'Agent comptable du Trésor qui les met à disposition du Trésorier-payeur général du département.</p>	1 mois
<p>– Le T.P.G. reçoit le virement et en avise la D.D.A.</p> <p>– Nouvel examen des dossiers individuels par le C.D.E. qui propose le montant des sommes à allouer à chacun.</p> <p>– Le préfet arrête ce montant et adresse les états de paiement au T.P.G.</p> <p>– Le T.P.G. règle les indemnités dans un délai d'un mois après réception des documents permettant le mandatement.</p>	

## ANNEXE IV

### PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE ECONOMIQUE ET FINANCIER (1)

#### Article 4

*Suppression du régime de dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour pertes de récoltes et de bétail*

**Texte de l'article** — L'article 1398 du Code général des impôts est abrogé.

**Exposé des motifs** — L'article 1398 du Code général des impôts prévoit des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés non bâties en cas de pertes de récoltes et de bétail. Mais ce système de dégrèvements est inadapté et coûteux ;

— inadapté car, de par sa nature même, la taxe foncière sur les propriétés non bâties se prête mal à la mise en œuvre d'un système de compensation de pertes de récoltes ou de bétail : l'impôt est en effet à la charge du propriétaire, dont la personne ne se confond pas toujours avec celle de l'exploitant, victime des calamités agricoles ;

— coûteux, car pour des dégrèvements d'un montant généralement très modique (150 F en moyenne), la procédure actuelle entraîne des coûts de gestion bien supérieurs.

En outre, ce système de remboursement s'ajoute à celui du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles.

Dans un souci d'efficacité et de rationalisation, il est proposé de supprimer le mécanisme actuel de dégrèvements pour pertes de récoltes et de bétail.

En contrepartie, des moyens supplémentaires viendraient, d'une part, abonder le Fonds de péréquation des Chambres d'agriculture et, d'autre part, permettre la constitution d'une dotation destinée à la mise en œuvre du réseau national d'expérimentation et de développement.

---

(1) Le projet de loi n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

## ANNEXE V

### PROPOSITIONS DE LOI

— SENAT n° 62 (1977 - 1978) tendant à la réparation des dommages causés par des calamités agricoles à caractère exceptionnel et répétitif;

— SENAT n° 514 (1977 - 1978) tendant à modifier la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

— ASSEMBLEE NATIONALE n° 880, relative à l'indemnisation des calamités agricoles.

— SENAT n° 416 (1978 - 1979) tendant à organiser un régime minimum d'assurance obligatoire contre les calamités agricoles.

N° 61

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1977.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à la réparation des dommages causés  
par des calamités agricoles à caractère exceptionnel et répétitif,*

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre TAJAN,

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.)

---

Calamités agricoles. — Prêts - Exploitants agricoles - Groupements agricoles - Artisans - Commerçants - Crédit agricole - Fonds national de solidarité agricole - F.O.R.M.A. - O.N.I.C.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En période de difficultés économiques les revenus doivent être maintenus et régularisés. C'est dans cet esprit que les Pouvoirs publics ont institué des indemnités-chômage en faveur des salariés licenciés pour raisons économiques.

De la même manière, le travail des agriculteurs ne doit pas être à la merci des aléas climatiques ; des mesures exceptionnelles doivent aller de pair avec une politique agricole assurant, d'une part, la modernisation de l'agriculture, sa compétitivité, son insertion dans l'économie de marché et, d'autre part, la vitalité du monde rural.

*A calamité exceptionnelle, aide exceptionnelle* : en cas de calamités agricoles répétées, entraînant une réduction de revenu et la mise en péril de l'exploitation agricole, l'agriculteur doit pouvoir bénéficier d'un soutien exceptionnel destiné à compenser ses pertes d'exploitation.

Mais les agriculteurs ne veulent *pas être des assistés*. Notamment, ils désireraient que la procédure des prêts spéciaux-calamités soit améliorée et rendue automatique en cas de difficultés exceptionnelles.

Dans le cas où des sinistres répétés sont constatés, le déclenchement des financements ne doit pas être bloqué ou différé par des considérations d'opportunité financière ou technique.

En effet, la procédure actuelle présente de nombreux inconvénients :

— la durée des prêts spéciaux-calamités est trop courte, et conduit à une accumulation de prêts à court terme. La perte nette s'accroît en cas de calamités successives et la capacité de remboursement des emprunts se réduit d'autant ;

— la base de calcul des prêts (l'assiette) est insuffisante et ne permet pas de compenser les pertes réelles ;

— les délais d'attente pour l'obtention des prêts sont trop longs parce qu'ils dépendent des difficultés d'évaluation des sinistres et des lourdeurs administratives ;

— la prise en charge par l'Etat des intérêts et annuités des prêts est souvent inexistante.

La procédure de prêts spéciaux qui vous est proposée doit réparer les dommages provoqués par les calamités agricoles, et soulager la trésorerie de ceux qui sont liés directement ou indirectement à l'activité agricole en milieu rural, c'est-à-dire :

— les exploitants agricoles, les G. A. E. C. et autres sociétés civiles d'exploitation pour tout dommage ;

— les propriétaires non exploitants pour les seuls dommages immobiliers ;

— mais aussi les artisans et les commerçants ruraux dont l'activité dépend principalement du revenu agricole.

Compte tenu des difficultés économiques actuelles que connaît notre pays, cette proposition n'a pas pour objet d'accroître, de manière irresponsable, les charges budgétaires de la Nation, mais seulement les étaler en vue du remboursement des premières annuités. Il ne s'agit pas d'apporter à fonds perdu des aides financières aux agriculteurs, mais d'affecter différemment les sommes déjà prévues. Aux aides traditionnelles de l'Etat se substituent ainsi des prêts spéciaux à taux bonifiés.

Cette procédure, plus saine économiquement et politiquement, ne serait que l'extension des dispositions régissant la section viticole existant au Fonds national de solidarité agricole. Elle assurera la prise en charge totale ou partielle, selon la nature et l'importance des dommages constatés, des premières annuités.

Tel est l'objet de la proposition de loi que nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

La répétition pendant deux années consécutives des calamités agricoles d'importance exceptionnelle dans des zones délimitées par arrêté préfectoral ouvre droit à des prêts à moyen terme spéciaux du Crédit agricole pour la réparation des dégâts causés aux récoltes, cultures, cheptel, bâtiment d'habitation ou d'exploitation ainsi qu'aux autres éléments constitutifs des activités économiques rurales.

Dans ce cas, une procédure de prêts à durée exceptionnelle se substitue de plein droit aux dispositions prévues par les articles 675 et suivants du Code rural.

### Art. 2.

Ces prêts peuvent être accordés aux différentes activités dépendant du milieu rural :

- exploitants agricoles, G. A. E. C. et autres sociétés civiles d'exploitation ;
- propriétaires non exploitants ;
- personnes morales dont l'activité est directement liée à la situation économique de l'agriculture : coopératives agricoles et S. I. C. A. ;
- artisans et commerçants ruraux.

### Art. 3.

Pour réparer les dommages subis et afin que le milieu rural retrouve son niveau normal d'activité, des prêts spéciaux à moyen

terme et à taux bonifiés seront obligatoirement octroyés, selon les modalités suivantes :

— quinze ans lorsqu'il s'agit d'immeubles d'exploitation agricole, artisanale, commerciale ou industrielle ;

— douze ans lorsqu'il s'agit d'habitations, de cultures pérennes, ou de rétablissement des éléments constitutifs d'exploitations agricoles et lorsqu'il s'agit de pertes de récoltes supérieures à 50 % durant deux années consécutives ;

— dix ans lorsqu'il s'agit de pertes inférieures à 50 % ;

— cinq ans lorsqu'il s'agit d'atteinte aux éléments d'exploitation des artisans et commerçants ruraux.

#### Art. 4.

Le montant des prêts doit couvrir la totalité des dommages subis, déduction faite, le cas échéant, du versement d'aides directes exceptionnelles et des frais éventuels de récolte.

#### Art. 5.

Pour pallier les lenteurs administratives, les caisses de crédit agricole devront, dès la publication de l'arrêté préfectoral, accorder des prêts d'attente à court terme.

#### Art. 6.

Afin de garantir les prêts consentis aux agriculteurs sinistrés et d'alléger les charges d'annuités qu'ils auront à supporter, l'extension des dispositions des articles 678 et 679 du Code rural est prévue : une section « Calamités exceptionnelles » est créée.

Les dispositions de la section viticole du Fonds national de solidarité agricole lui seront appliquées afin de permettre *la prise en charge des deux, trois ou quatre premières annuités selon la nature et l'importance des dommages subis.*

**Art. 7.**

Pour alimenter financièrement la section « Calamités exceptionnelles » du Fonds national de solidarité agricole, l'indemnité antérieurement prévue, dans le cadre du Fonds national de garantie des calamités agricoles, sert dès lors à la prise en charge des premières annuités.

Au cas où ce transfert serait insuffisant, les concours du F. O. R. M. A. et de l'O. N. I. C. interviendraient immédiatement et de plein droit, extension normale de leur vocation primitive qui est de garantir et de soutenir le niveau de vie des agriculteurs.

N° 514

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 1<sup>er</sup> juillet 1978.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 1978.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964  
organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.*

PRÉSENTÉE

PAR MM. JACQUES EBERHARD, PAUL JARGOT, LÉON DAVID  
et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

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.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Léon David, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Anicet Le Pors, Léandre Létouart, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

**Calamités agricoles.**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 10 juillet 1964 a jeté les premières bases d'un régime de garantie contre les calamités agricoles. Elle a ainsi marqué un progrès par rapport à la situation antérieure. Cependant, dix années d'expérience ont montré combien ce premier pas dans le sens de l'organisation d'une aide aux exploitants agricoles victimes de calamités naturelles, était resté insuffisant.

En dehors des lenteurs administratives, auxquelles il est assez facile de remédier, les obstacles essentiels qui font échec à toute aide valable sont de deux ordres : 1° les restrictions mises par l'article 4 de la loi à l'octroi de l'indemnisation notamment la justification d'une assurance contre l'un des risques assurables au moment du sinistre ; 2° l'insuffisance des moyens financiers qui réduit l'indemnisation à des taux sans proportion avec l'importance des pertes subies.

A notre époque, plus que par le passé, la destruction de tout ou partie du produit du travail d'une année a des conséquences très lourdes non seulement pour les conditions d'existence des familles paysannes sinistrées mais en même temps pour le renouvellement de la production. Non seulement la valeur d'une partie des moyens de production utilisés est irrécupérable mais la campagne culturale suivante suppose de nouveaux investissements.

Les producteurs sinistrés doivent être aidés en recevant un revenu minimum permettant de reconstituer la plus grande partie du capital investi et de faire vivre normalement leur famille.

Si la loi du 10 juillet 1964 a limité l'indemnisation aux risques non assurables, c'est essentiellement en raison du coût que représentent les destructions provoquées par les calamités et essentiellement la grêle.

Limitée aux seules régions les plus frappées par les calamités naturelles, la question du financement de l'aide aux sinistrés reste insoluble. Il faut finalement aboutir progressivement à une certaine solidarité professionnelle et nationale tout en incitant les agriculteurs des régions les plus exposées à souscrire une assurance complémentaire. C'est ce principe qu'introduit la modification de l'article premier de la loi du 10 juillet que nous proposons.

A l'article 2, qui définit ce qui est considéré comme calamités agricoles, nous faisons disparaître la notion de dommages non assurables. Nous soulignons ici que cet article fait à juste titre la distinction entre les dommages prenant un caractère de calamités publiques et ceux qui sont spécifiquement agricoles. Les premiers devant relever de dispositions spéciales et non de la loi concernant les calamités agricoles. Enfin nous introduisons une disposition dont l'objet est d'accélérer au maximum la publication du décret conférant le caractère de calamités agricoles aux dommages visés au premier alinéa de cet article.

La modification de l'article 3 que nous proposons tend à remplacer le principe de l'assurance obligatoire par une certaine solidarité professionnelle puis nationale en élargissant le mode de financement du fonds.

Nous proposons en effet l'institution d'une contribution professionnelle, modulée par région, des exploitations agricoles de toute nature commercialisant l'essentiel de leur production qu'elles soient assujetties au régime de la T.V.A. ou au remboursement forfaitaire. En élargissant ainsi l'assiette de la solidarité professionnelle, nous réduisons au maximum l'importance de la contribution demandée, nous la modulons en fonction du chiffre d'affaires de chacun tout en permettant de trouver un volume de recettes plus conforme aux besoins du fonds. Cette contribution se substitue à la cotisation additionnelle aux primes d'assurances instituées par l'ancien article 3 de la loi du 10 juillet 1964, l'abrogation de cet article impliquant la suppression de cette cotisation. La seconde source de financement est fondée sur le régime des assurances de biens, instituant une première forme de la solidarité nationale, et enfin par la subvention du budget de l'Etat, qui en constitue la seconde forme.

Notre texte institue un conseil chargé de gérer le fonds, composé majoritairement de représentants des organisations syndicales et des mutuelles agricoles, de ceux des assureurs privés et de ceux des ministres des Finances et de l'Agriculture. Ce conseil aura notamment à proposer aux ministres compétents les taux des contributions que nous instituons, au vu des estimations auxquelles aura abouti la Commission nationale prévue à l'article 13.

Notre article 4 a essentiellement pour objet de stipuler que le bénéfice de l'indemnisation n'est accordé qu'aux exploitants justifiant du paiement de la contribution professionnelle prévue par notre article 3.

Tout en maintenant l'article 5 de la loi, nous spécifions qu'il s'agit de favoriser le développement de l'assurance complémentaire.

Les articles 6 et 7 de la loi n'appellent pas de modification. Nous réduisons l'objet de l'article 8 à l'établissement d'un règlement d'administration publique. Les autres dispositions de cet article relevant des attributions qui doivent échoir au Conseil de gestion que nous proposons de créer.

Les articles 9, 10 et 11 n'appellent pas de modification. Par contre, nous jugeons indispensable d'éliminer les restrictions résultant des dispositions des deux premiers alinéas de l'article 675-2 nouveau du Code rural. Nous maintenons le bénéfice des prêts des articles 675 et 675-I du Code rural à la seule condition que les dommages atteignent ou dépassent 60 % de la valeur des biens sinistrés. C'est l'objet de l'article 12.

Nous avons pensé utile de maintenir l'article 13 instituant une commission nationale des calamités agricoles en lui donnant une mission d'enquête et d'information auprès du Fonds national.

Notre mécanisme de financement ne pouvant intervenir qu'*a posteriori*, nous avons précisé que le Fonds pourrait recevoir des avances de la caisse nationale de crédit agricole en faisant disparaître la limite de sept années car ce sera à chaque campagne que des avances seront nécessaires.

Enfin, reste le problème de la compensation des charges supplémentaires pouvant incomber au budget de l'Etat. Il existe actuellement une dépense autorisée égale au montant de la contribution professionnelle selon les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1964.

Nous proposons de maintenir le même principe appliqué au mode de financement que nous proposons. L'éventuelle charge supplémentaire devant être couverte par un prélèvement sur les résultats d'exploitation des sociétés privées d'assurances.

Tel est l'objet, Mesdames et Messieurs, de la proposition de loi que nous vous soumettons.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

L'article premier de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles est modifié comme suit :

« *Article premier.* — Il est institué un Fonds national de garantie des calamités agricoles chargé d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitations agricoles par les calamités, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la présente loi. Ce fonds, est, en outre, chargé de favoriser le développement de l'assurance complémentaire contre les risques agricoles. »

### Art. 2.

I. — Le premier alinéa de l'article 2 de la loi susvisée est modifié comme suit :

« Sont considérés comme calamités agricoles, au sens de la présente loi, les dommages d'importance exceptionnelle... » (*Le reste sans changement.*)

II. — Il est ajouté au même article 2, *in fine*, l'alinéa suivant :

« L'arrêté prévu au second alinéa du présent article devra obligatoirement être publié dans le délai d'un mois suivant le sinistre. »

### Art. 3.

L'article 3 de la loi susvisée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 3.* — I. — Les ressources du Fonds national de garantie des calamités agricoles affectées aux indemnisations prévues à l'article premier de la présente loi sont les suivantes :

« a) une contribution professionnelle assise sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles de toute nature assujetties à la T.V.A. ou sur celui retenu pour la liquidation du remboursement forfaitaire. Un décret fixera à la fin de chaque année culturale le taux de cette contribution et sa modulation par région ;

« b) une taxe sur le chiffre d'affaires des sociétés et compagnies d'assurances, correspondant à leurs branches d'assurances de biens à l'exception de celles rattachées au risque automobile. Sont exonérées de cette taxe les caisses d'assurances mutuelles agricoles. Le taux de cette taxe sera fixé par décret dans les conditions prévues au a) ci-dessus ;

« c) une subvention inscrite au budget de l'Etat dont le montant sera au moins égal au produit des contribution et taxe visées aux a) et b) ci-dessus.

« II. — Le Fonds national de garantie des calamités agricoles est géré par un conseil composé en majorité de représentants des organisations syndicales et mutuelles agricoles, de ceux des assureurs privés et de ceux des ministres des Finances et de l'Agriculture. »

#### Art. 4.

L'article 4 de la loi susvisée est abrogé et remplacé par les dispositions ci-après :

« Art. 4. — Donnent lieu à indemnisation les dommages touchant les sols, les récoltes, les cultures, les bâtiments, le cheptel mort et vif affectés aux exploitations agricoles.

« Peuvent seuls prétendre au bénéfice de ladite indemnisation les ministres justifiant du versement de la contribution professionnelle prévue au a) de l'article 3 ci-dessus.

« L'indemnité allouée ne peut dépasser 75 % des dommages subis, ni le montant de la valeur des éléments principaux de l'exploitation convenue au contrat d'assurance qui les couvre. »

#### Art. 5.

Le premier alinéa de l'article 5 de la loi susvisée est modifié comme suit :

« Art. 5. — En vue de favoriser le développement d'une assurance complémentaire contre les risques agricoles énumérés par décret, le Fonds prend en charge une part des primes d'assurance complémentaire afférentes à ces risques... » (*Le reste sans changement.*)

#### Art. 6.

L'article 8 de la loi susvisée est abrogé et remplacé par les dispositions ci-après :

« Art. 8. — Un règlement d'administration publique fixera la procédure et les délais de présentation et d'instruction des demandes. »

#### Art. 7.

L'article 12 de la loi susvisée est abrogé et remplacé par les dispositions ci-après :

« Art. 12. — Il est inséré au Code rural un article 675-2 ainsi rédigé :

« Art. 675-2. — Lorsque les dommages atteignent ou dépassent 60 % de la valeur du bien sinistré, le Fonds national de garantie des calamités agricoles prend en charge pendant les trois premières années 50 % du montant des intérêts des prêts accordés aux sinistrés conformément aux dispositions des articles 675 et 675-I du Code rural. »

#### Art. 8.

L'article 13 de la loi susvisée est modifié comme suit :

« Art. 13. — Il est créé, auprès du Fonds national de garantie des calamités agricoles, une commission nationale des calamités agricoles ayant notamment pour mission :

« 1) l'information du Fonds en ce qui concerne la détermination des conditions de prise en charge des calamités ;

« 2) la présentation au Fonds des propositions concernant les taux des contributions prévues au a) et b) de l'article 3 ci-dessus ... »  
(*Le reste sans changement.*)

#### Art. 9.

L'article 14 de la loi susvisée est modifié comme suit :

« Art. 14. — Un règlement d'administration publique fixera les modalités d'application de la présente loi notamment en ce qui concerne la gestion du Fonds national de garantie des calamités agricoles. »

#### Art. 10.

L'article 15 de la loi susvisée est modifié comme suit :

« Art. 15. — Le Fonds national de garantie des calamités agricoles pourra recevoir des avances de la Caisse nationale de crédit

agricole pour permettre le règlement des indemnités attribuées aux sinistrés. »

**Art. 11.**

Les charges supplémentaires qui incomberont éventuellement à l'Etat notamment du fait des dispositions de l'article 3 de la présente loi seront couvertes à due concurrence par une taxe sur les résultats d'exploitation des sociétés privées d'assurances.

Un décret fixera les conditions d'application du présent article.

Document  
diffusé  
le 30 janvier 1979 (a)

N° 880

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SIXIÈME LÉGISLATURE

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 1978.

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1978.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'indemnisation des calamités agricoles.*

(Renvoyée à la commission de la Production et des Echanges à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. ANDRÉ BILLOUX, CHRISTIAN LAURISSERGUES, MAURICE ANDRIEU, JEAN-MICHEL BAYLET, DANIEL BENOIST, JACQUES CAMBOLIVE, ANDRÉ CELLARD, ANDRÉ DELEHEDDE, HENRI EMMANUELLI, LAURENT FABIUS, PIERRE FORGUES, MARCEL GARROUSTE, ALAIN HAUTECŒUR, RAYMOND-GEORGES JULIEN, JEAN LABORDE, ANDRÉ LAGORCE, LOUIS LE PENSEC, PHILIPPE MADRELLE, MICHEL MANET,

...

(a) La distribution officielle du document faisant courir les délais de procédure aura lieu le premier jour de séance après le 5 janvier 1979.

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Andrieu (Haute-Garonne), Aumont, Auroux, Autain, Mme Avice, MM. Gérard Bapt, Bayou, Bêche, Roland Beix, Daniel Benoist, Besson, Billardon, André Billoux, Boucheron, Brugnol, Cambolive, Cellard, Chandernagor, Chénard, Chevènement, Jean-Pierre Cot, Darinot, Darras, Defferre, Delehedde, Delelis, Denvers, Derosier, Henri Deschamps, Dubedout, Dupilet, Duroure, Emmanuelli, Evin, Fabius, Faugaret, Gilbert Faure, Fillion, Florian, Forgues, Forni, Franceschi, Gaillard, Garrouste, Gau, Guidoni, Haesebroeck, Hauteœeur, Hernu, Houteer, Huguet, Huyghues des Etages, Mme Jacq, MM. Jagoret, Pierre Joxe, Labarrère, Laborde, Pierre Lagorce, Laurain, André Laurent, Laurissergues, Lavédrine, Lavielle, Le Drian, Lemoine, Le Pensec, Bernard Madrelle, Philippe Madrelle, Malvy, Manet, Marchand, Masquère, Mauroy, Mellick, Mernaz, Mexandeau, Claude Michel, Henri Michel, Mitterrand, Notebart, Nucci, Pesce, Philibert, Pierret, Pignion, Pistre, Popere, Pourchon, Prouvost, Quilès, Raymond, Alain Richard, Michel Rocard, Saint-Paul, Sainte-Marie, Santrot, Savary, Sénès, Taddei, Tondon, Vacant, Vidal, Alain Vivien, Claude Wilquin.

(2) MM. Abadie, Baylet, Alain Bonnet, Césaire, Crépeau, Defontaine, Paul Duraffour, Maurice Faure, Julien, Massot.

*Calamités agricoles. — Exploitants agricoles - Fonds national de garantie des calamités agricoles.*

...  
JACQUES MELLICK, CLAUDE MICHEL, CHRISTIAN PIERRET,  
CHARLES PISTRE, JACQUES SANTROT, GILBERT SÈNÈS,  
DOMINIQUE TADDEI, ALAIN VIVIEN, CLAUDE WILQUIN,  
et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Une surprenante succession d'accidents climatiques a, tout au long de ces cinq dernières années, rappelé aux exploitants agricoles la vulnérabilité de l'agriculture, et mis plus particulièrement en évidence la relative fragilité des exploitations modernes.

Le problème des risques naturels inhérents à l'activité agricole est donc posé avec une acuité particulière.

Certes, il existe un régime d'indemnisation des calamités agricoles qui, de replâtrages en réformes, permet tant bien que mal de faire face à des calamités isolées. Mais il ne peut pas offrir une solution satisfaisante aux exploitants qui subissent les effets de plusieurs accidents climatiques successifs, tels que ceux qui ont affecté une grande partie de la France.

La question de la mise en place d'un nouveau régime de protection contre les conséquences des calamités agricoles est donc posé. Ce régime ne saurait reposer que sur une double solidarité :

— professionnelle tout d'abord, des exploitations les moins exposées vers celles qui le sont davantage, du fait de leur localisation géographique ou des spéculations qui y sont pratiquées ;

— nationale ensuite, la collectivité devant prendre à sa charge une part du coût de la sécurité de son approvisionnement.

L'objet de la présente proposition de loi est d'instituer cette double solidarité. Il est aussi, par des mesures appropriées, de décentraliser et d'accélérer les procédures qui sont encore trop lentes et centralisées. Il est enfin, et surtout, d'accroître le montant des indemnités, sans toutefois favoriser l'irresponsabilité.

Le régime d'indemnisation proposé constituera un efficace filet de sécurité, qui permettra aux exploitants agricoles de travailler dans la plus grande tranquillité d'esprit à l'amélioration de la rentabilité et de la compétitivité de leur exploitation.

## I. — LE RÉGIME ACTUEL DE PROTECTION CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES

Le régime actuel de garanties contre les calamités agricoles repose sur l'assurance. L'Etat favorise l'assurance des risques assurables et indemnise les productions assurées des dommages subis du fait de facteurs naturels non assurables. Par ailleurs, les agriculteurs victimes de calamités agricoles peuvent obtenir des prêts bonifiés du Crédit Agricole, et bénéficier d'allègements fiscaux.

On peut lui adresser deux reproches principaux relatifs aux principes mêmes qui le gouvernent.

— Le plus grave vise, bien entendu, l'étroitesse relative du champ d'application de la loi, qui ne s'applique que si un effort d'assurance est fait par celui qui subit la calamité. Or, l'option pour la généralisation des assurances au titre des risques assurables est exercée d'une manière très timide. L'indemnisation des calamités agricoles est liée à l'assurance, mais cette condition est signifiée de façon si indirecte qu'elle peut être ignorée d'une large part des agriculteurs.

— A ce défaut fondamental, la loi de 1964 en ajoute un autre qui est dérivé : cette loi tend à accroître les disparités entre régions agricoles. C'est ainsi que l'obligation de s'assurer contre la grêle pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation contre les calamités agricoles touchant les cultures est beaucoup plus lourde dans les régions de cultures viticoles ou arboricoles que dans les régions de grande culture. Alors que la charge de cette assurance est négligeable pour les exploitations céréalières, elle peut être considérable pour les exploitants viticoles ou arboricoles.

Par ailleurs, s'agissant des modalités pratiques de sa mise en œuvre, le régime de protection contre les calamités agricoles est l'objet de plusieurs séries de critiques :

— la faiblesse des indemnisations est évoquée, sans que ce reproche soit cependant fondamental ;

— la charge croissante des remboursements des prêts calamités est ressentie comme une lourde sujétion ;

— enfin, la lourdeur et la lenteur relative des procédures étaient unanimement critiquées.



L'incapacité fondamentale de ce régime à faire face à des crises répétées, mais aussi l'aspiration très générale à l'expression d'une plus grande solidarité, conduisent à jeter les bases d'un nouveau régime de protection contre les calamités agricoles.

## II. — LA RÉFORME PROPOSÉE

Le texte de la présente proposition s'articule autour de trois idées principales :

- amélioration des indemnisations de façon à accroître la sécurité des exploitants agricoles ;
- décentralisation et accélération des procédures ;
- financement reposant sur une large solidarité professionnelle, et nationale.

Le dispositif proposé institue un régime national obligatoire de protection contre les calamités agricoles. Il est donc très différent du système actuel, et il marque, dans la voie de l'accroissement de la solidarité et de la lutte contre les disparités, une nouvelle et importante étape.

### a) Amélioration des indemnisations.

Le régime actuel de protection contre les calamités agricoles ne peut guère indemniser les agriculteurs à plus de 45 % des dommages subis. Encore s'agit-il d'un niveau d'indemnisation exceptionnel, qui ne peut être atteint que dans des cas bien déterminés.

Dans le régime proposé l'indemnisation aurait deux objets :

— Elle tendrait, d'une part à aider l'agriculteur à reconstituer son capital endommagé par les calamités. C'est une nécessité particulièrement évidente pour certaines cultures pérennes. Cette participation ne saurait excéder 75 % des frais de remise en état ou de reconstitution des différents facteurs de production. Si, par ailleurs, l'intéressé avait bénéficié d'un prêt bonifié du Crédit Agricole au titre des calamités, la part de l'indemnisation excédant les dommages subis, compte tenu du capital prêté, serait reversée au Crédit Agricole à titre de remboursement anticipé.

— Elle tendrait, d'autre part, à sauvegarder le revenu des agriculteurs victimes de calamités. A cette fin, une indemnisation lui serait versée, égale à 50 % des pertes de recettes lorsqu'elles atteignent 33 à 66 % des recettes considérées comme normales, et à 75 % des pertes et recettes excédant 66 % des recettes « normales ».

Seraient considérées comme normales les recettes obtenues en faisant le produit des récoltes « normales », par la moyenne des cours constatés pendant l'année considérée.

Serait considérée comme normale, pour chaque nature de culture, une récolte calculée sur la base des rendements constatés dans la zone agricole où est située l'exploitation, pendant les cinq meilleures des dix années ayant précédé celle où sont survenues les calamités.

L'importance de l'indemnisation, pour ce qui concerne la perte de recettes, varierait en fonction de l'intensité du dommage subi. Par ailleurs, les fluctuations, considérées comme inévitables, de la production agricole, ne donneraient naturellement pas lieu à indemnisation, pour autant qu'elles resteraient inscrites dans des limites acceptables. Ainsi, les pertes de recettes inférieures à 33 % de la recette normale, et à 25 % de la moyenne des recettes des cinq années qui ont précédé l'année calamiteuse, ne seraient pas indemnisées.

Enfin, lorsqu'en raison d'une situation calamiteuse généralisée, la réduction de la récolte n'entraînerait pas de pertes de recettes — on se rappelle, à cet égard, la situation du marché de la pomme de terre en 1976 — il n'y aurait bien entendu pas lieu à versement d'indemnité.

La fixation des indemnisations incomberait soit au comité départemental d'expertise, soit à l'expert désigné par ce comité.

— C'est l'expert qui établirait des propositions d'indemnisation pour les dommages causés aux divers facteurs de production. Ces propositions serviraient de bases d'indemnisation sauf si elles étaient rejetées par la commission communale, à la demande de l'intéressé. En cas de désaccord, c'est en effet le comité départemental d'expertise qui fixerait le montant des sommes dues.

— D'autre part, c'est le comité départemental d'expertise qui établirait les récoltes et recettes considérées comme normales, aux termes de la présente proposition de loi. L'indemnisation des pertes de recettes serait un versement représentant le pourcentage déterminé de la différence entre la recette réelle et la recette normale.

#### **b) Décentralisation et allégement des procédures.**

La présente proposition de loi confère au Préfet une compétence exclusive en ce qui concerne la reconnaissance des calamités agricoles. Nul mieux que lui, en effet, n'est en mesure d'apprécier l'impact local d'événements climatiques dont l'importance réelle et la gravité peuvent être méconnues à Paris.

Par ailleurs, une série de délais sont prévus dans la proposition de loi, dont l'objet est de s'assurer que l'indemnisation sera effective avant le 31 décembre de l'année civile pendant laquelle sont survenues les calamités, ou, au plus tard, à l'expiration du quatrième mois qui suit la publication de l'arrêté préfectoral reconnaissant l'existence, dans un lieu déterminé, de calamités agricoles.

Enfin, dans les procédures, la plus large place est faite à la commission communale, chargée d'assister les agriculteurs et de collationner les dossiers d'indemnisation.

Cette commission, composée du maire ou de son représentant, d'un délégué de la chambre d'agriculture et d'un agriculteur de la commune élu par les collèges d'exploitants, peut également être saisie par les agriculteurs des évaluations de l'expert désigné par le comité départemental d'expertise, pour ce qui concerne l'indemnisation des frais de remise en état ou de reconstitution des facteurs de production.

### c) Financement.

Le nouveau régime de protection contre les calamités agricoles serait obligatoire et général. Il est en cela profondément différent du régime actuel, qui complète, en quelque sorte, les efforts d'assurance consentis par les intéressés.

Il vous est proposé de retenir comme assiette des cotisations des exploitants la base des cotisations à l'assurance maladie des exploitants agricoles (A.M.E.X.A.).

Il faut rappeler que cette base est composée, pour une part décroissante, du revenu cadastral, et pour une part croissante du revenu brut agricole.

A cette base seraient appliqués des taux, variant selon les régions naturelles et les types de culture.

Le régime national de garantie contre les calamités agricoles serait également alimenté par une cotisation des bailleurs de baux ruraux, assise sur la valeur locative cadastrale du bien loué. Il est naturel qu'ils soient astreints au versement de cette cotisation puisqu'ils sont susceptibles de bénéficier du versement de certaines indemnités.

Enfin la solidarité nationale s'exprimerait par le versement d'une subvention, garantissant le maintien du fonds de réserve à un niveau compatible avec la bonne administration de régime.

On peut, pour donner une bonne idée de l'importance des mesures proposées, noter que la fixation des cotisations à 3 % du

montant des cotisations A.M.E.X.A. permettrait de tripler les ressources du fonds.

Les moyens d'action seraient considérablement augmentés. La charge des cotisations demeurerait pourtant fort modérée d'autant plus qu'elles se substitueraient, pour l'essentiel, à certaines primes d'assurances.



Nul ne peut aujourd'hui ignorer le besoin de sécurité des agriculteurs, besoin exacerbé par la plus grande vulnérabilité de leurs exploitations, du fait de progrès techniques.

La dépendance de l'agriculture à l'égard des facteurs naturels est une réalité aussi vieille que l'agriculture elle-même. Mais cette dépendance ne doit pas avoir pour conséquence l'assujettissement des travailleurs aux caprices des saisons.

En jetant les bases d'un système efficace de protection des exploitations et des ressources des agriculteurs, à l'égard des accidents climatiques, on fera progresser de façon décisive l'agriculture dans la voie de l'indépendance, de la sécurité et de la lutte contre les disparités.

En définissant le fonctionnement d'un régime faisant appel aux organismes déjà associés à la lutte contre les calamités agricoles, et à ce titre rompus aux problèmes spécifiques de cette activité, au premier rang desquels figure naturellement la Mutualité sociale agricole, on mettra en place un outil efficace, décentralisé et rapide.

*Tel est l'objet de la proposition de loi dans le texte suivant, que nous vous demandons de bien vouloir adopter.*

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Sont considérés comme calamités agricoles, au sens de la présente loi, les dommages non assurables causés aux récoltes, au cheptel mort ou vif, aux sols, aux bâtiments agricoles et aux autres facteurs de production, et les pertes de recettes qui sont la conséquence de ces dommages, lorsqu'ils sont dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel et quand les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants.

La liste des risques assurables, qui n'entraînent aucune indemnisation au titre de la présente loi, est fixée par décret en Conseil d'Etat.

### Art. 2.

Il est créé un régime national obligatoire de protection contre les calamités agricoles.

### Art. 3.

Un décret pris en Conseil d'Etat fixe les modalités de la participation de la Mutualité sociale agricole et des mutuelles et sociétés d'assurance agréées par arrêté interministériel au régime de protection contre les calamités agricoles.

### Art. 4.

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles assure la péréquation des risques et des charges entre les différents organismes associés au régime national de la protection contre les calamités agricoles. A cette fin, il perçoit une partie des cotisations dues par les assujettis et il reçoit la subvention de l'Etat, dont le montant est fixé ainsi qu'il est dit à l'article 7.

### Art. 5.

Le régime national de garantie des calamités agricoles rembourse à celui qui en a la charge une part des frais de remise en état des bâtiments agricoles, des sols et des autres facteurs de production

et indemnise l'exploitant agricole de la perte de recettes qui résulte des calamités agricoles.

#### Art. 6.

Pour ouvrir droit à une indemnisation, les calamités agricoles doivent être constatées par arrêté préfectoral, pris après avis du comité départemental d'expertise.

Lorsque, en raison de leur importance et de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole, ils revêtent celui de calamité publique, et sont indemnisés conformément aux dispositions spéciales visant ce type de dommages.

#### Art. 7.

Le régime national de protection contre les calamités agricoles reçoit :

— le produit d'une cotisation assise sur les livraisons de l'exploitation agricole. Le taux de cette cotisation est, pour chaque région naturelle et chaque nature de culture, fixé chaque année par décret pris après avis de la commission nationale des calamités agricoles ;

— le produit d'une cotisation à la charge des bailleurs de baux ruraux, assise sur le revenu cadastral du bien loué. Le taux de cette taxe est fixé chaque année par décret pris après avis de la commission nationale des calamités agricoles ;

— une subvention inscrite au budget du ministère de l'Agriculture, en vue de maintenir les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles à un niveau compatible avec la bonne gestion du régime national de protection.

Le comité de direction du Fonds, dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat, se prononce sur l'utilisation des réserves disponibles. Elles doivent être employées à des fins utiles à l'agriculture.

#### Art. 8.

Le régime national de protection contre les calamités agricoles verse aux victimes de calamités les indemnisations prévues à l'article 5 de la présente loi. Elles ne peuvent excéder :

— 75 % des frais de remise en état ou de reconstitution des bâtiments d'exploitation, des sols et des autres facteurs de production. Si, en application des articles 675 et 675-1, un prêt a été

consenti à l'intéressé, la fraction de l'indemnité dépassant les dommages subis est versée au Crédit agricole à titre de remboursement anticipé ;

— 50 % des pertes de recettes lorsque celles-ci atteignent 33 à 66 % des recettes considérées comme normales dans les conditions fixées à l'article 13 ci-dessous ;

— 75 % des pertes de recettes lorsqu'elles excèdent 66 % des recettes considérées comme normales.

Les indemnisations sont versées par le trésorier-payeur général avant le 31 décembre de l'année civile pendant laquelle sont survenues les calamités, ou au plus tard à l'expiration du quatrième mois qui suit la publication de l'arrêté préfectoral visé à l'article 9.

#### Art. 9.

Dans les deux mois qui suivent un événement ayant le caractère de calamités agricoles, le Préfet publie l'arrêté reconnaissant l'existence, dans des lieux déterminés, de calamités agricoles.

#### Art. 10.

A peine de forclusion, les agriculteurs, dont l'exploitation subit du fait d'événements naturels des dommages susceptibles de revêtir le caractère de calamités agricoles, sont tenus d'en faire la déclaration au maire de leur commune dans un délai d'un mois à compter de l'arrêté préfectoral.

#### Art. 11.

Dans les deux mois qui suivent la publication de l'arrêté préfectoral visé à l'article 9, les agriculteurs qui ont fait une déclaration de calamités dans les conditions prévues à l'article 10 ci-dessus établissent un mémoire sommaire d'indemnisation qui est remis à la commission communale constituée par le préfet à cet effet dans chaque commune touchée par les calamités agricoles.

La commission communale comprend le maire ou son représentant, un délégué désigné par la chambre départementale d'agriculture et un exploitant de la commune élu par les collègues d'exploitants.

La commission communale collationne les mémoires d'indemnisation et saisit le comité départemental d'expertise, qui désigne un expert dans les dix jours qui suivent la réception desdits mémoires.

### Art. 12.

L'expert évalue les dommages subis dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi du 10 juillet 1964. Les expertises sont communiquées au maire et aux intéressés.

Dans le mois qui suit cette communication l'exploitant peut faire appel des évaluations de l'expert devant la commission communale.

A défaut d'appel ou si la commission communale confirme les évaluations de l'expert, celles-ci servent de base au remboursement des frais de remise en état ou de reconstitution des facteurs de production.

En cas de désaccord entre l'expert et la commission communale, le comité départemental d'expertise fixe lesdites bases de remboursement.

Les décisions du comité départemental d'expertise sont susceptibles de recours devant la commission nationale des calamités agricoles.

### Art. 13.

L'appréciation des pertes de recettes subies par les exploitants victimes de calamités est à la charge du comité départemental d'expertise.

A cette fin, il détermine la récolte normale de chaque exploitation de la zone touchée par les calamités, et dont l'exploitant a établi la déclaration visée à l'article 10.

On appelle récolte normale au sens de la présente loi le produit de la superficie de chaque parcelle par la moyenne des rendements constatés dans la région agricole pendant les cinq meilleures des dix années ayant précédé celle pendant laquelle sont survenues les calamités.

La perte de recettes subie par l'exploitant est la différence entre la recette normale et la recette réelle telle qu'elle résulte des éléments d'appréciation fournis par l'intéressé au comité départemental d'expertise.

On appelle recette normale au sens de la présente loi le produit de la récolte normale par la moyenne des cours effectivement constatés pendant la campagne.

Il n'y a pas lieu d'indemniser la perte de recettes si la recette réelle est supérieure à 75 % de la moyenne des recettes des cinq meilleures des dix dernières années.

**Art. 14.**

Les articles 1, 2, 3, paragraphes 1, 4, 5, 8 et 9, de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 sont abrogés.

**Art. 15.**

La présente loi entrera en vigueur le lendemain de la promulgation de la loi de finances qui aura fixé les modalités du financement restant à la charge de l'Etat.

N<sup>o</sup> 416

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978 1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1979

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à organiser un régime minimum d'assurance obligatoire  
contre les calamités agricoles,*

PRÉSENTÉE

Par M. Henri CAILLAVET,

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.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La politique agricole qu'appellent de leurs vœux les organisations professionnelles et que devra définir la loi d'orientation en cours de préparation est fondée sur l'objectif d'améliorer le revenu des agriculteurs en accroissant la productivité des exploitations.

La réalisation d'un tel objectif exige la mise en œuvre de mesures portant sur les facteurs de production et sur l'organisation économique des producteurs. Elle suppose en outre que les exploi-

tants voient leur outil de travail et leur revenu préservés dans des conditions satisfaisantes contre les risques climatiques ou biologiques spécifiques à l'activité agricole.

Il importe à cet égard d'envisager les dispositifs de nature à améliorer la protection des exploitants contre les calamités agricoles, c'est-à-dire les variations anormales d'intensité d'un agent naturel.

Un régime d'indemnisation des dommages occasionnés par des calamités agricoles doit satisfaire à plusieurs impératifs :

- permettre une reconstitution rapide du capital d'exploitation ;
- compenser à un niveau suffisant les pertes de revenus consécutives aux dommages subis par l'exploitant ;
- éviter qu'un endettement excessif et supplémentaire ne retentisse sur l'équilibre financier de l'exploitation ;
- présenter un coût supportable pour les exploitants et la collectivité.

Avant d'exposer les éléments du dispositif préconisé pour améliorer la protection des exploitants agricoles contre les conséquences des calamités agricoles, il convient d'examiner dans quelle mesure le régime actuel d'indemnisation satisfait aux objectifs définis ci-dessus.

#### **I. — Les limites du régime actuel d'indemnisation et de prêt aux victimes de calamités agricoles.**

La protection des conséquences pour les exploitants de sinistres ou de calamités agricoles comporte actuellement trois types d'instruments :

- l'assurance qui ne couvre qu'un nombre limité de risques : grêle, incendie, mortalité du bétail et qui présente un caractère facultatif ;
- l'indemnisation par le Fonds national de garantie des calamités agricoles de risques considérés comme non assurables tels que les gelées tardives, la pluviosité excessive ou les « coups de chaleur » ;
- des prêts spéciaux à taux bonifié du Crédit agricole attribués hors encadrement aux victimes de calamités agricoles.

Ce dispositif a présenté, au cours des années récentes, des signes d'inadaptation aussi bien en regard de son fonctionnement, c'est-à-dire de sa capacité à procurer une indemnisation satisfaisante des victimes de calamités agricoles, qu'au niveau de son financement.

Il importe, en premier lieu, de souligner les limites qu'a révélées au cours des deux dernières années un système d'indemnisation fondé sur le principe de la compensation.

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles institué par la loi du 10 juillet 1964 est alimenté par des cotisations additionnelles aux primes d'assurances versées par les agriculteurs et par une subvention inscrite au budget du Ministère de l'Agriculture d'un montant égal au produit de cette contribution professionnelle. Avec un budget annuel de l'ordre de 200 millions de francs, le fonds avait pu, jusqu'en 1977, procurer aux victimes de calamités agricoles une indemnisation qui s'est améliorée au fil des années pour atteindre un taux moyen de 40 %.

L'importance des sinistres survenus en 1977 et l'assouplissement de la procédure d'indemnisation introduit par le décret du 19 mars 1976 ont provoqué un accroissement considérable du montant total des indemnités versées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles. Alors que de sa création à la fin de 1977, le fonds n'avait versé qu'un peu plus de 1 milliard de francs, il a attribué environ 1,5 milliard de francs au titre des calamités de l'année 1977. Cet emballement du système d'indemnisation a nécessité l'octroi au fonds d'une avance de 350 millions de francs par la Caisse nationale de crédit agricole. La dégradation de la situation financière du fonds de garantie des calamités agricoles a conduit le Parlement à accroître ses ressources par l'instauration, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 1978, d'une contribution additionnelle complémentaire de 5 % sur les primes d'assurances couvrant les véhicules agricoles qui sera perçue au cours des années 1980 et 1981.

Si le montant des subventions allouées par le Fonds national de garantie peut sembler suffisant pour indemniser un exploitant agricole faiblement ou partiellement touché par une calamité agricole, il n'en va pas de même pour des sinistres importants ou successifs qui mettent en péril la survie de l'exploitation. Ce caractère partiel de l'indemnisation explique l'accroissement du montant des prêts soucrits par les agriculteurs des régions les plus affectées pour assurer la remise en état de leur exploitation et compenser les pertes de revenus consécutives à un sinistre. Cependant, s'ils permettent de faire face aux conséquences financières de calamités

ponctuelles, les prêts spéciaux à moyen terme engendrent en cas de calamités répétitives, un endettement cumulatif insupportable pour l'exploitant sinistré.

On doit, enfin, observer, que les mécanismes d'incitation à l'assurance que comportait la loi de 1964 n'ont pas débouché sur un accroissement sensible du nombre des contrats souscrits pour les risques considérés comme assurables.

Le nécessité de procurer à l'agriculteur une protection contre les conséquences des aléas climatiques qui garantisse la pérennité de son exploitation conduit à préconiser une refonte du système actuel d'indemnisation fondé sur la mise en place d'un régime minimum et obligatoire d'assurance contre les calamités agricoles.

## II. — Les orientations pour une réforme du régime d'indemnisation des calamités agricoles.

Compte tenu de l'objectif rappelé ci-dessus d'éviter qu'un sinistre ne mette en péril la pérennité et l'équilibre financier de l'exploitation, il importe que le système de protection procure à tout exploitant touché par une calamité agricole une indemnisation proportionnelle à l'importance des dommages qu'il a subis.

La généralisation d'une formule d'assurance minimum à tous les exploitants agricoles permettra de doter le régime d'indemnisation d'une assise financière suffisante.

### 1. *Apporter à chaque exploitant une garantie d'indemnisation proportionnelle aux pertes occasionnées par le sinistre.*

L'indemnisation minimum devrait porter sur les frais généraux engagés par l'agriculteur en vue de sa récolte : l'assurance de base rembourserait à l'exploitant la différence entre les frais supportés par lui et les revenus effectivement perçus. Elle prendrait en outre en charge une partie des dépenses occasionnées par la remise en état des facteurs de production de l'exploitation.

L'appréciation des revenus et des pertes serait effectuée au niveau global de l'exploitation afin d'écartier du régime minimum d'assurance des sinistres limités portant sur une spéculation à caractère marginal. L'évaluation des revenus et des pertes serait établie au vu des déclarations d'assolement souscrites auprès de l'organisme assureur. La garantie porterait sur l'ensemble des risques liés à la variation anormale d'intensité d'un facteur naturel, la distinction entre risque assurable et non assurable étant abolie.

La mise en œuvre de la garantie du régime minimum d'assurance demeurerait subordonnée à la reconnaissance du caractère de calamités agricoles d'un sinistre effectué dans le cadre de la procédure administrative actuellement en vigueur.

*2. Généraliser cette formule d'assurance minimum afin de mettre en jeu la solidarité entre les agriculteurs.*

La précarité du financement du système d'indemnisation mis en place par la loi de 1964 tient du fait que ses ressources proviennent de contributions additionnelles à des contrats d'assurance. Le caractère facultatif de la plupart des régimes d'assurances agricoles explique que leur nombre se soit faiblement développé, soit par suite de leur coût élevé dans les zones à haut risque, soit en raison de la rareté des risques dans d'autres régions.

L'institution d'un système obligatoire d'assurance minimum contre les calamités agricoles permettrait donc, enfin, d'instaurer une solidarité entre les agriculteurs quelles que soient leurs spécialités et les régions d'installation. La fixation des taux de l'assurance minimum par région naturelle modulerait le montant de la contribution en fonction des risques réellement encourus, jusqu'à, dans certains cas, parvenir à un taux qui dissuaderait la poursuite de telle ou telle production dans des zones à haut risque.

*3. Compléter la garantie du régime minimum d'assurance par des assurances complémentaires à caractère volontaire.*

Le régime d'assurance minimum obligatoire ne comporterait qu'une garantie de remboursements des pertes subies au niveau des frais d'exploitation. Ce système de base devrait donc être complété par chaque exploitant par la souscription de contrats d'assurances spécifiques aux différents risques agricoles.

L'incitation à l'assurance volontaire contre les différents risques climatiques continuerait à être assurée par la prise en charge d'une fraction des cotisations ou primes par le Fonds national de garantie des calamités agricoles.

*4. Adapter les régimes d'indemnisation et de prêts à la situation des victimes des calamités agricoles.*

La répétition de sinistres sur une période de quelques années a pour effet de diminuer le revenu de l'agriculteur et d'accroître son endettement par suite de l'obligation dans laquelle il se trouve de solliciter des prêts pour remettre en état son outil de production.

Il importe donc de prévoir des dispositions particulières en faveur des exploitants touchés à plusieurs reprises par une calamité agricole en vue de diminuer ou de différer les charges occasionnées par le remboursement de prêts à caractère agricole, notamment des prêts spéciaux-calamités.

Deux types de mesures paraîtraient de nature à réaliser un tel objectif.

En premier lieu, il conviendrait de généraliser la possibilité pour un exploitant dont le revenu a été gravement obéré par des calamités successives de solliciter la prise en charge de l'annuité des prêts à moyen terme accordés pour le ou les sinistres précédents par le fonds spécial géré par la Caisse nationale de crédit agricole et chargé de garantir les emprunts des agriculteurs victimes de calamités naturelles.

Il semblerait, en outre, souhaitable d'alléger les charges financières de l'exploitant victime de calamités répétées par l'octroi d'un différé d'amortissement de un à deux ans sur le capital restant dû au titre des autres prêts bonifiés, les prêts à caractère non spécifiquement agricole étant exclus du champ d'application de cette disposition.

##### *5. Maintenir les dispositifs financiers par lesquels s'exprime la solidarité nationale.*

La mise en œuvre des mécanismes d'indemnisation faisant appel à la solidarité nationale interviendrait tout d'abord lors de sinistres dépassant le strict cadre de l'agriculture. Dans ce cas, la réparation des dommages subis par les agriculteurs continuerait à relever des dispositions relatives aux calamités publiques.

La participation de la collectivité nationale à la protection minimum instaurée au profit des agriculteurs touchés par une calamité agricole s'effectuerait en outre par l'attribution d'une subvention inscrite au budget du Ministère de l'Agriculture égale au montant des cotisations professionnelles.

Elle s'exprimerait enfin par l'intervention du Fonds national de garantie des calamités agricoles qui continuerait à percevoir des contributions additionnelles aux primes d'assurance et une dotation budgétaire ; les crédits du fonds ne seraient plus utilisés pour une indemnisation directe, mais pourraient être mobilisés par la Caisse centrale de réassurance en cas de déséquilibre financier du régime d'assurance minimum ou des différents régimes spécialisés.

Le Fonds de garantie assurerait en outre la prise en charge des intérêts des prêts spéciaux attribués aux victimes des calamités dans les conditions fixées par les dispositions actuellement en vigueur.

*6. Limiter l'endettement des exploitants consécutif à une calamité agricole.*

Dès lors que le régime d'assurance minimum procurerait une indemnisation couvrant les pertes appréciées au niveau des frais d'exploitation et que les assurances spécifiques apporteraient un complément à cette indemnisation, le recours aux prêts spéciaux à moyen terme prendrait un caractère moins systématique.

Il conviendrait de toute manière que les prêts spéciaux à moyen terme soient réservés aux exploitants indemnisés au titre de l'assurance minimum et victimes d'une calamité qui affecte le capital d'exploitation.

*7. Confier la gestion du régime minimum d'assurance obligatoire aux caisses d'assurances mutuelles agricoles.*

Le caractère obligatoire du régime d'assurance minimum conduit à préconiser que sa gestion soit confiée à une institution sans but lucratif et mutualiste. La grande décentralisation des caisses d'assurances mutuelles agricoles favoriserait l'adaptation des dispositifs de l'assurance minimum aux caractéristiques de chaque zone et contribuerait à en limiter les frais de gestion.

..

Il ne saurait être question, dans un texte de portée législative, de décrire de manière détaillée les mécanismes nécessairement complexes d'un nouveau régime d'assurance minimum obligatoire contre les calamités agricoles.

C'est pourquoi l'auteur de la proposition de loi s'est borné à faire figurer dans ce texte les principes fondamentaux d'un système d'indemnisation capable de sauvegarder la pérennité d'une exploitation agricole frappée par un sinistre naturel.

Même si elles soulignent les obstacles techniques ou psychologiques qui retardent la mise en place d'une telle réforme, la plupart des organisations professionnelles agricoles paraissent s'accorder pour en reconnaître la nécessité.

La présente proposition de loi se veut donc l'expression d'une volonté politique susceptible de contribuer à hâter la mise en œuvre d'une véritable réforme du régime de protection des exploitants victimes de calamités agricoles.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Sont considérées comme calamités agricoles au sens de la présente loi les dommages occasionnés aux sols, aux cultures, aux récoltes, aux bâtiments et installations d'exploitation et au cheptel mort ou vif par des variations anormales d'intensité d'un agent naturel et lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés inopérants.

### Art. 2.

Lorsque, en raison de leur importance ou de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole tel qu'il est défini à l'article premier, mais prennent le caractère de calamités publiques, leur réparation relève des dispositions spéciales visant les calamités publiques.

### Art. 3.

Il est institué par la présente loi un régime d'assurance minimum à caractère obligatoire contre les calamités agricoles.

### Art. 4.

L'assurance minimum rembourse la différence entre les frais engagés par l'exploitant en vue des récoltes et les revenus effectivement perçus et prend en charge une partie des dépenses de remise en état des sols, des bâtiments d'exploitation et des autres facteurs de production. Le préjudice subi du fait d'une calamité agricole s'apprécie, sur la base des déclarations d'assolement, au niveau global de l'exploitation, déduction faite de la valeur résiduelle des récoltes ou du cheptel mort.

### Art. 5.

Les conditions de la garantie du régime minimum d'assurance contre les calamités agricoles, les seuils d'indemnisation, les taux de remboursement sont fixés par décret pris en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale des calamités agricoles.

**Art. 6.**

Le régime d'assurance minimum contre les calamités agricoles est géré par les Caisses d'assurances mutuelles agricoles.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités de réparation du préjudice occasionné par l'instauration du régime minimum d'assurance contre les calamités agricoles aux compagnies d'assurance qui couvraient le risque « grêle ».

**Art. 7.**

Le financement du régime d'assurance minimum contre les calamités agricoles comporte le produit des cotisations versées par les exploitants dont le taux est fixé chaque année pour chaque région naturelle et chaque type de culture par décret pris en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale des calamités agricoles, et une subvention inscrite au budget du Ministère de l'Agriculture d'un montant égal au produit des cotisations et qui vient en déduction de la subvention allouée par l'Etat au Fonds national de garantie des calamités agricoles.

**Art. 8.**

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles institué par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 est chargé d'effectuer la réassurance du régime minimum et des régimes complémentaires d'assurance contre les calamités agricoles.

Il contribue au développement des régimes d'assurances complémentaires des risques agricoles par la prise en charge d'une fraction des cotisations versées par les exploitants.

**Art. 9.**

Le taux des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance et le montant de la subvention de l'Etat alloués au Fonds national de garantie des calamités agricoles sont déterminés chaque année par la loi de finances.

**Art. 10.**

La mise en œuvre de la garantie du régime minimum d'assurance est subordonnée à la reconnaissance du caractère de calamité agricole du sinistre selon la procédure définie par les décrets pris en application de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964.

**Art. 11.**

L'attribution des prêts à moyen terme spéciaux prévus par les articles 675 et suivants du Code rural est réservée aux seuls exploitants indemnisés au titre de l'assurance minimum contre les calamités agricoles.

**Art. 12.**

Les exploitants agricoles sinistrés à plusieurs reprises au cours d'une période de quatre ans et admis au bénéfice de l'assurance minimum peuvent solliciter la prise en charge de tout ou partie de l'annuité des prêts à moyen terme spéciaux visés à l'article 675 du Code rural par le Fonds spécial de garantie prévu à l'article 676 dudit code.

Ils peuvent en outre demander à bénéficier d'un différé d'amortissement d'une durée maximum de deux ans sur le capital restant dû au titre des autres prêts bonifiés à caractère spécifiquement agricole accordés par le Crédit agricole mutuel. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décrets pris en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale des calamités agricoles et de la commission prévue à l'article 676 du Code rural.

## ANNEXE 4

### PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLEE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (A.P.C.A.)

#### tendant à l'aménagement du régime des calamités agricoles

La fréquence et l'intensité des aléas climatiques de ces dernières années en provoquant d'importants dommages aux cultures ont souligné le bien fondé mais aussi les limites du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles.

Les interventions du Fonds ont été d'autant plus nombreuses que les sinistres se sont multipliés en raison de la fréquence des aléas climatiques mais également de l'élargissement progressif de la notion de calamité.

Le Fonds est ainsi appelé à intervenir non plus seulement en cas de pertes quantitatives de récoltes, mais également dans certains cas de pertes qualitatives.

Le niveau moyen des indemnisations, bien qu'ayant été substantiellement relevé au cours de la dernière campagne, reste à un niveau insuffisant. Un régime de compensation ne permet pas d'assurer un niveau d'indemnisation suffisant. **Il est cependant exclu** que dans l'immédiat, il soit recherché à travers un régime de garantie contre les calamités agricoles, **une garantie de revenus**, ou même une « assurance récolte ».

L'agriculteur doit garder à sa charge une part des risques de son entreprise (position A.P.C.A.). Le régime « calamités » ne doit pas avoir pour rôle de couvrir des risques **purement « économiques »**.

Partant de ces éléments de réflexion, les agriculteurs souhaitent une couverture rapide et sûre lorsqu'une calamité endommage gravement une ou plusieurs cultures de leur exploitation.

Sans remettre en cause les fondements du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, il convient donc de rechercher les moyens susceptibles de garantir les agriculteurs contre les conséquences d'une calamité.

Une réflexion a été engagée tant au sein de chaque organisation professionnelle que par le ministère de l'Agriculture. A l'heure actuelle, un certain nombre de propositions ont été faites mais aucun projet cohérent n'a pu être élaboré, le point d'achoppement de tout projet restant le niveau de solidarité à mettre en œuvre entre agriculteurs.

Un groupe de travail inter-organisation a travaillé sur un certain nombre de propositions relatives à l'indemnisation des dommages et au financement du Fonds. A la suite de ces travaux, l'A.P.C.A. estime utile de formuler à nouveau des propositions qui s'appuient sur ses options de décembre 1976 et reprennent, en les intégrant, plusieurs observations émises par le groupe de travail.

## I - L'INDEMNISATION DU DOMMAGE

En préambule, et ceci est une position constante de l'A.P.C.A., tous les exploitants agricoles, quelle que soit leur spécialisation, doivent pouvoir bénéficier du système de garantie mis en place. Ainsi, les éleveurs mais également les producteurs de fleurs, cultures maraîchères, pépinières devront pouvoir bénéficier du système. Ils devront tous l'alimenter en fonction des risques encourus et de la nécessité d'instituer une solidarité professionnelle.

### 1 - Les risques couverts

Le Fonds devrait intervenir pour les mêmes risques qu'actuellement.

La grêle, l'incendie, la tempête devraient continuer de relever de l'assurance.

### 2 - Garantie au niveau de l'exploitation

Ce point constitue une des positions essentielles de l'A.P.C.A.

2-1 - Le système de garantie à mettre en place est destiné à couvrir les frais généraux de l'exploitation agricole suivant un barème forfaitaire établi au niveau départemental et harmonisé au niveau de la région.

2-2 — Cette garantie doit fonctionner non pas culture par culture, **mais toutes cultures confondues au niveau de l'exploitation.**

L'adoption d'un tel système de garantie nécessite des adaptations spécifiques pour les dommages aux cultures fourragères, vergers, bâtiments, sols ou cheptel... Des modalités spécifiques d'indemnisation identiques à celles en vigueur actuellement ne pourraient-elles pas être retenues?

2-3 — La mise en place de cette garantie devrait être concomitante à la souscription d'une déclaration d'assolement. Celle-ci pourrait n'être utilisée, tout au moins au départ, que comme moyen de contrôle en cas de sinistre.

### **3 — Mode d'évaluation des pertes**

La perte réellement subie peut être définie comme étant la différence entre ce que l'exploitant attendrait normalement de sa récolte en début d'année, (rendement moyen habituel et prix couramment pratiqué) diminué de ce qu'il en a effectivement retiré (rendement effectif après sinistre et prix de marché de l'année).

La perte est égale à la valeur espérée de la récolte diminuée de la valeur du sauvetage réel.

Le niveau des dommages devrait être apprécié par expertise. Cela nécessite bien entendu un réexamen de l'intervention des Commissions communales et la mise en place de structures d'instruction s'appuyant sur les organismes existants (par exemple, Caisses Mutuelles).

### **4 — Application de la franchise au niveau de l'exploitation**

La franchise jouerait au niveau de l'exploitation. Dans ces conditions, il y a lieu de rechercher des modalités particulières d'application pour les polyculteurs. Par exemple, tenir compte des possibilités de cultures de remplacement, de compensation entre productions de l'exploitation, mais peut-être également des exploitants dont les structures financières sont fragiles (agriculteurs très endettés, jeunes agriculteurs, ...).

### **5 — Instruction des dossiers**

Pour assurer une harmonisation dans l'instruction des dossiers dans les conditions les meilleures, il serait souhaitable d'instituer une instance au niveau régional.

En tout état de cause, les Chambres régionales d'Agriculture doivent pouvoir intervenir dans cette instance, ne serait-ce que pour apporter des données économiques sur la situation de la région.

Cette question n'a pas encore été tranchée par l'A.P.C.A.

## 6 - Zonage

Ce point fait l'objet de vives discussions. En effet, convient-il ou non de le maintenir dans une appréciation des dommages par exploitation et par expert. Un zonage strict écarte de l'indemnisation certains dossiers marginaux, mais l'expérience de 1977 montre que cette procédure peut également conduire à des abus lorsque le C.D.E. ne peut procéder avec vigueur.

L'A.P.C.A. n'est a priori pas favorable au zonage.

## 7 - Maintien des conditions d'assurance

Le principe de l'assurance devrait rester l'objectif prioritaire. Il est nécessaire de conditionner l'indemnisation du Fonds à une assurance minimale et de maintenir le principe de l'indemnisation à un taux majoré pour les assurés « grêle ».

## II - LE FINANCEMENT DU FONDS

Un des reproches le plus fréquent fait au Fonds de garantie est la modestie des taux d'indemnisation, ceci en dépit d'un relèvement substantiel des taux en 1977.

Mais une indemnisation à un niveau satisfaisant dépend des moyens financiers dont dispose le Fonds. En 1977, comme en 1976, en dépit de dix années de gestion rigoureuse ayant permis la constitution d'un Fonds de réserve important, les ressources du Fonds se sont révélées insuffisantes pour faire face aux pertes enregistrées par les agriculteurs à la suite des gelées de printemps ou des inondations de l'été. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la nécessité de rechercher des ressources nouvelles.

Trois propositions alternatives ou cumulatives ont été formulées :

## **1 — Budgétisation des sommes affectées au Fonds national de garantie**

D'une grande souplesse, cette proposition ne devrait pas rendre les exploitants sinistrés tributaires des pouvoirs publics, ni risquer de retirer aux représentants professionnels leur autorité dans les décisions de gestion.

Une solution a été envisagée à partir d'un prélèvement sur la T.V.A. versée par les agriculteurs :

— pour les exploitants au remboursement forfaitaire les cotisations seraient prélevées sur le montant de leur remboursement forfaitaire,

— pour les exploitants assujettis au Fonds, leurs cotisations seraient payées en même temps que la T.V.A. sur leurs ventes.

Cette procédure aurait l'inconvénient de diminuer le montant du remboursement forfaitaire des exploitants. Elle aurait cependant le mérite de la simplicité.

Une autre solution consisterait à prélever une cotisation (à taux minima) sur tous les produits agro-alimentaires. Cette proposition paraît très séduisante car même un taux minima serait d'un rendement élevé.

## **2 — Maintien du mode de financement actuel**

Il pourrait être proposé, soit un relèvement des taux des taxes additionnelles actuellement pratiqués, soit un élargissement de l'assiette du financement.

Ces deux propositions pourraient ne pas être exclusives l'une de l'autre.

**1ère option :** relèvement du taux des taxes additionnelles actuellement perçues. Pour réduire la part de financement des assurés ayant des bâtiments importants, cette option conduirait à augmenter trop lourdement la taxe additionnelle sur les contrats « grêle » par ailleurs « incités ».

**2ème option :** élargissement de l'assiette aux primes ou cotisations d'assurance des engins à moteur des exploitations agricoles.

**Version I :** perception d'un droit fixe moyen modulé suivant l'âge et la puissance de 100, 200 ou 50 F sur les tracteurs, moissonneuses-batteuses ou motoculteurs, payable en même temps que les primes ou cotisations d'assurance.

Tracteurs	100 F × 1 350 000 =	135 000 000 F
Moissonneuses-batteuses	200 F × 200 000 =	40 000 000 F
Motoculteurs	50 F × 1 300 000 =	65 000 000 F
		240 000 000 F

Cette deuxième option pourrait se heurter à l'opposition des professionnels.

**Version II :** perception d'une taxe additionnelle de 10% aux primes ou cotisations d'assurance.

1 — Sur l'ensemble du parc automobile des exploitants agricoles (1 véhicule de tourisme par exploitation, tracteurs, camions, deux roues) et pour la garantie R.C., vol incendie, bris de glaces et divers : 240 000 000 F.

2 — Uniquement sur les tracteurs et camions des exploitants pour les mêmes garanties : 60 000 000 F.

Dans ces deux versions, la contribution de l'Etat devrait être apportée dans les mêmes conditions qu'actuellement.

Le niveau de financement complémentaire à attendre de cette proposition s'élèverait respectivement à 480 ou 120 millions.

Compte tenu de ces rentrées, les ressources du fonds pourraient atteindre, selon les hypothèses, entre 370 et 730 millions de francs.

### 3 — Financement à partir de cotisations professionnelles

L'orientation vers ce type de financement correspond mieux aux souhaits.

Toutefois, la mise en place de ce système de financement nécessiterait le plafonnement de son coût à un niveau raisonnable et la recherche du « goulot d'étranglement » pour la perception de la cotisation.

Suivant les chiffrages qui ont été effectués, ce système pourrait procurer un financement de l'ordre de 500 à 700 millions de francs auquel il conviendrait d'ajouter la subvention de l'Etat.

Ce financement serait le mieux adapté. Dans l'attente d'une mise en place généralisée de la déclaration d'assolement, les cotisations pourraient être prélevées par l'institution d'une taxe additionnelle aux taxes A.N.D.A. pour les produits qui cotisent (céréales notamment), et par prélèvement sur déclaration d'assolement pour les autres (fruits et légumes notamment).

#### 4 — Gestion du fonds

Dans la mesure où le Fonds dispose d'un financement autonome, il est nécessaire d'instituer des règles de gestion permettant au Fonds de constituer des réserves obligatoires qui ne seraient dépensées que progressivement. Le Fonds doit continuer à pouvoir recourir à des avances remboursables.

Ces dispositions doivent avoir une application effective.

### III — L'INCITATION A L'ASSURANCE

Bien que le régime de l'assurance paraisse être la formule la mieux appropriée pour se prémunir contre les calamités agricoles, il apparaît nécessaire, dans une première étape provisoire, de maintenir un régime de compensation.

Dans la perspective de faire évoluer le régime d'indemnisation vers le système d'assurance, il est proposé de maintenir, voire de développer, l'incitation à l'assurance. De nouvelles orientations pourraient être prises :

1 — maintien de l'incitation en fonction des productions et réduction des écarts de cotisations entre régions par une nouvelle modulation ;

2 — mise en place d'un contrat type assurance-grêle minimum couvrant uniquement les frais de production engagés sur la base de barèmes forfaitaires par production, lequel pourrait être complété par une garantie complémentaire ;

3 — recherche du ou des autres risques qui pourraient être couverts par l'assurance.

**En résumé, les propositions de l'A.P.C.A. sont les suivantes :**

1 — Les risques couverts seraient ceux couverts dans le régime actuel.

2 — La garantie jouerait au niveau de l'exploitation avec application d'une franchise.

3 — La garantie serait destinée à couvrir les seuls frais généraux de l'exploitation évalués selon un barème forfaitaire départemental harmonisé au niveau régional.

4 - Les pertes seraient évaluées « à dire d'experts ».

5 - L'instruction des dossiers devrait être améliorée par l'institution d'une instance au niveau régional.

6 - Tout zonage serait exclu.

7 - Le financement du Fonds serait amélioré par la mise en œuvre d'une solidarité professionnelle entre l'ensemble des producteurs et des productions.

Ce financement serait assuré par des cotisations professionnelles dont le taux serait modulé selon les risques encourus par chaque système de production :

- dont le taux serait plafonné à 2% du produit brut,

- dont la perception serait assurée :

- par l'institution d'une taxe additionnelle aux taxes A.N.D.A.,

- par un prélèvement direct calculé au vu d'une déclaration d'assolement (fruits et légumes),

- par une participation de l'Etat au moins égale à celle de la profession.

8 - L'incitation à l'assurance serait maintenue et son extension à d'autres risques recherchée.

## ANNEXE 5

### **Le régime d'assurance des planteurs de tabac**

**(extrait de La Voix des Cultures)**

La libération de la culture liée aux décisions communautaires ne permettant plus au S.E.I.T.A. la gestion directe des Caisses d'assurance et d'une manière générale le maintien du régime actuel des caisses départementales placées sous la présidence des Préfets, la Fédération a été conduite à étudier et à mettre sur pied un cadre juridique adapté à cette situation nouvelle. C'est ainsi que courant juin dix Mutuelles régionales d'assurance ont été créées et qu'une Caisse nationale fédérant les Mutuelles régionales doit être créée fin juin.

Cette évolution du régime d'assurance correspond à une adaptation de l'organisation actuelle à la situation communautaire.

Sur un plan pratique, rien pratiquement ne changera pour le planteur sinistré : la cotisation continue d'être payée sur la valeur des récoltes et le sinistre déclaré comme par le passé au Service de la Culture qui assure la gestion des Caisses. Les indemnités pour la grêle, les cas de force majeure, sont les mêmes que par le passé, les indemnités pour les dégâts épidémiques sensiblement améliorées.

Cette remise en chantier étudiée tout au cours de l'hiver dans de nombreuses réunions régionales et par la Commission nationale d'assurance a toutefois permis, comme on pourra la voir plus loin, « un rajeunissement du système ». (regroupement des Caisses départementales en Caisses régionales, adaptation des cotisations au taux de perte, etc.).

Ce nouveau régime n'entrera en vigueur que lorsque toutes les formalités seront remplies et que les autorisations nécessaires seront acquises.

Nous pensons que ce nouveau régime pourra fonctionner en 1972 mais s'il n'en était pas ainsi du fait d'une difficulté juridique ou administrative, le régime actuel serait prolongé en sorte que la continuité soit pleinement assurée.

Si cette adaptation change peu de choses aux pratiques actuelles, la responsabilité morale du régime incombe désormais à notre organisation professionnelle. Celle-ci devra se montrer particulièrement vigilante dans la gestion de ce secteur pour assurer au planteur un service au moins équivalent à celui qui lui était assuré dans le passé.

Au cours des réunions régionales consacrées à la mise en place du nouveau régime d'assurance qui se sont tenues durant l'hiver, au Congrès, et au sein de la Commission nationale d'assurance, un large consensus a pu se réaliser autour des principes suivants :

- Structure régionale mutualiste (dix Caisses régionales, annexe);
- Caisse nationale fédérant les Caisses régionales;
- Réassurance de la Caisse nationale;
- Adaptation des cotisations au taux de perte dans un éventail relativement ouvert (5 à 10%);
- Distinction du Titre II et du Titre III (épidémies) avec amélioration des indemnités payées au Titre III.

## LE FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU REGIME

Le fonctionnement prévu du nouveau régime est décrit schématiquement, ci-après, dans l'ordre chronologique :

- l'affectation des actifs de départ;
- les cotisations, les indemnités;
- la Caisse nationale - son rôle - ses relations avec les Caisses régionales.

### I. - AFFECTATION DES DISPONIBILITES DES CAISSES DEPARTEMENTALES

Celle-ci vise un double objectif :

- consolider le régime général en lui permettant de s'appuyer, dans une mesure raisonnable, sur les actifs actuellement disponibles dans les Caisses départementales;

— laisser aux caisses régionales le bénéfice des capitaux constitués au cours de ces dernières années dans les caisses départementales qu'elles regroupent, par suite de cotisations supérieures aux pertes.

### **1) création d'un fonds fédératif**

Afin de pouvoir faire face aux besoins de Trésorerie éventuels de la Caisse nationale, un « Fonds fédératif » sera créé dans chaque Caisse régionale, les capitaux restant dans ces Caisses, ces dernières prenant simplement un engagement d'avances de Trésorerie en cas de besoin à la Caisse nationale, avances qui seraient effectuées selon une convention appropriée de taux d'intérêt.

Le pourcentage de l'actif de départ des Caisses régionales affecté au Fonds fédératif serait de 20%. Par la suite, l'importance de ce Fonds fédératif pourrait évoluer selon des accords à passer entre les Caisses régionales et la Caisse nationale.

Au départ, le capital propre de la Caisse nationale (disponibilités au Fonds actuel de réassurance) ajouté à ce Fonds fédératif représenteraient 6% de la valeur des récoltes, situation qui peut être considérée comme satisfaisante.

### **2) Affectation des autres disponibilités**

Les sommes disponibles, après création de ce Fonds fédératif seraient affectées à quatre catégories de réserves :

#### *Réserves techniques :*

Tant en ce qui concerne le Titre II que le Titre III, ces réserves techniques représentant des « provisions » telles qu'on les trouve dans les bilans comptables.

Elles représentent les sommes nécessaires pour payer les indemnités dues à des planteurs sinistrés et non encore réglées.

#### *Réserves complémentaires*

Il s'agit ici de réserves qui représentent les capitaux disponibles au départ pour tenir les engagements vis-à-vis des sociétaires, réserves permettant dans une certaine limite de faire face à des sinistres dépassant les cotisations.

Il convient de disposer ici de réserves ayant une consistance nécessaire et suffisante.

Ces réserves seraient considérées comme suffisantes lorsqu'elles atteindraient l'équivalent de trois années moyennes de sinistres, soit 15% de la valeur de la récolte pour le Titre II et 3% de la valeur des récoltes pour le Titre III.

Au cours des années successives et dans la limite précédemment fixée ce Fonds serait alimenté jusqu'à concurrence du plafond indiqué plus haut par les excédents annuels.

#### *Réserves de gestion*

Ce Fonds de réserves, compte tenu des sommes prévues annuellement pour couvrir les frais de gestion, soit 5% du montant des cotisations, pourrait être de l'ordre de 0,5% de la valeur d'une récolte moyenne.

#### *Réserves générales*

Le reliquat éventuel des sommes disponibles serait affecté à une « réserve générale » qui pourrait être utilisée par le Conseil d'administration, soit pour la couverture des sinistres non prévus par le règlement, soit au paiement de ristournes aux Sociétaires. Les Caisses riches pourraient ainsi, par les ristournes faire profiter les planteurs des capitaux accumulés au cours des années antérieures.

## II – LES COTISATIONS – LES INDEMNITES

La cotisation serait égale au taux de perte moyen des dix dernières années x 100/70, ce taux de perte étant défini par le rapport entre le montant des sinistres payés au Titre II et la valeur des récoltes durant la période 1960/1970. Le rapport distribué au Congrès de Sarlat décrit la situation dans les diverses régions et une estimation approchée de la cotisation qui en découle.

Les indemnités pouvant être comme nous le verrons plus loin financées partiellement sur les réserves complémentaires, le taux de la cotisation serait diminué d'un pourcentage égal au tiers du rapport entre les réserves complémentaires et la valeur des récoltes. Le taux de cette cotisation au Titre II pouvant évoluer entre un minimum de 4% et un maximum de 9%. Les indemnités au Titre II seraient les mêmes que par le passé et les indemnités au Titre III sensiblement améliorées.

**LOCALISATION GEOGRAPHIQUE  
DES MUTUELLES REGIONALES**

Directions	Départements rattachés
Grenoble	Ain, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes Maritimes, Ardèche, Aube, Bouches-du Rhône, Côte d'Or, Doubs, Drôme, Gard, Isère, Jura, Loire, Haute-Marne, Rhône, Haute-Savoie, Saône et Loire, Savoie, Haute-Savoie, Var, Vaucluse.
Montauban	Aude, Haute-Garonne, Gers, Ariège, Tarn, Tarn et-Garonne, Pyrénées-Orientales.
Cahors	Aveyron, Cantal, Hérault, Lot, Lozère.
La Réole	Gironde (sauf arrondissement de Libourne), Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes Pyrénées.
Marmande	Lot-et-Garonne.
Périgueux	Allier, Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Creuse, Dordogne, Gironde (arrondissement de Libourne), Haute-Loire, Puy-de-Dôme, Haute-Vienne.
Niort	Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Morbihan, Deux-Sèvres, Vendée, Vienne.
Arras	Aisne, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Région parisienne, Seine-et-Marne, Somme.
Tours	Calvados, Cher, Eure, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Nièvre, Orne, Sarthe, Seine-Maritime, Yonne.
Strasbourg	Ardennes, Marnes, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Vosges.

Cette répartition est la même que celle prévue antérieurement pour les régions ayant des cotisations faibles et plus élevée pour les autres. Elle ne change en rien le principe de l'ajustement des cotisations au taux de perte.

Avec ces ressources, la Caisse nationale financerait les compléments nécessaires au paiement des indemnités à charges des Mutuelles régionales.

— Si les rentrées annuelles ne sont pas suffisantes, la Caisse nationale peut prélever sur sa réserve complémentaire dans une limite d'un tiers du montant de cette réserve.

— Si ces sommes sont insuffisantes, la Caisse nationale fait appel au fonds fédératif des Mutuelles régionales qui avancent les sommes nécessaires. Les cotisations pour rembourser ces avances peuvent être majorées (comme il en est actuellement avec les cotisations pour la réassurance).

Si enfin, les sinistres « grêle » prenaient des dimensions inconnues jusqu'ici, la Caisse nationale pourrait se prévaloir d'une clause de sauvegarde limitant les indemnités à 15% de la valeur des récoltes, ceci afin de ne pas faire sauter les caisses en cas de catastrophe imprévisible.

### LE FINANCEMENT DES INDEMNITES PAR LES MUTUELLES REGIONALES

Le financement des sinistres serait ainsi assuré par :

— les cotisations de base, soit 50% de la cotisation globale dont il conviendrait de déduire les frais de gestion évalués précédemment forfaitairement à 5% des ressources ;

— éventuellement par le tiers des Fonds de réserves complémentaires ;

— éventuellement par des ressources complémentaires versées par la Caisse nationale.

### III — LA CAISSE NATIONALE SON ROLE - SES RELATIONS AVEC LES CAISSES REGIONALES

Les Mutuelles régionales sont fédérées en Mutuelle nationale dont la création est prévue pour fin juin, Mutuelle nationale qui pourrait s'appeler « Caisse nationale de réassurance des planteurs de tabac ».

Le Conseil d'administration de cette Caisse nationale est désigné par une Assemblée générale composée de délégués des Mutuelles régionales.

Cette Caisse nationale est conçue sur le même modèle que les Caisses régionales avec des réserves techniques pour les sommes à payer, des réserves complémentaires pour faire face aux aléas des sinistres, des réserves de gestion et des réserves générales permettant de faire, si le régime est excédentaire, des ristournes aux Mutuelles régionales.

Cette Caisse nationale joue le rôle du fonds actuel de réassurance auquel font appel les Caisses départementales lorsque les sinistres dépassent les cotisations mais les relations financières entre les Mutuelles régionales et cette Mutuelle nationale diffèrent quelque peu des actuelles relations entre les Caisses départementales et le Fonds de réassurance.

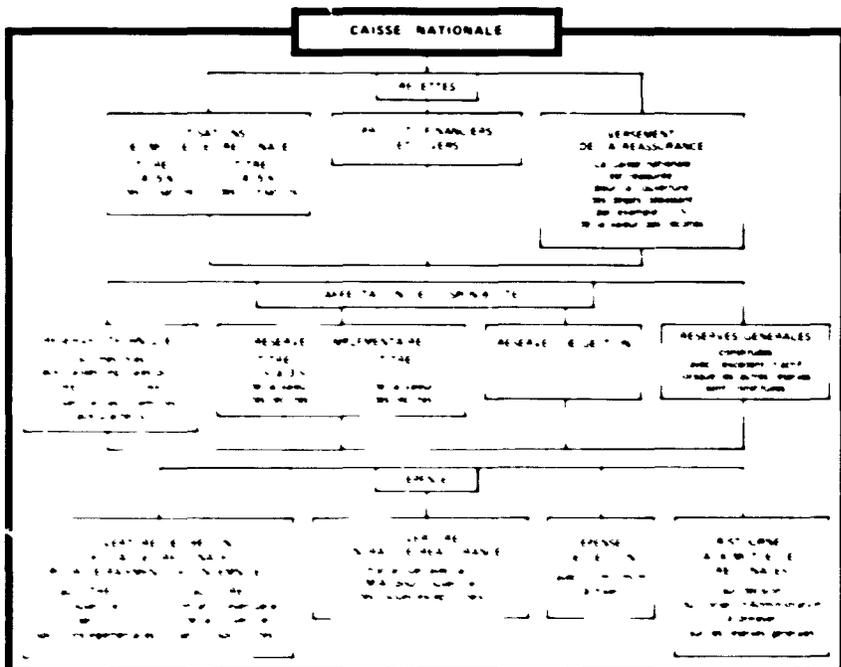
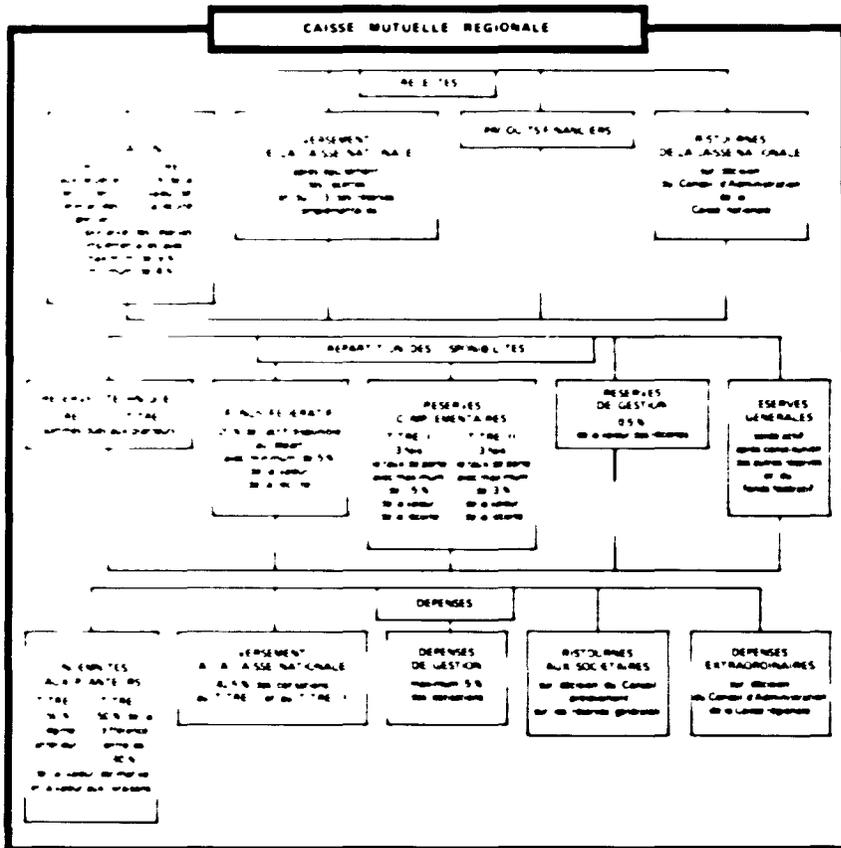
Le principe général de l'assurance est le suivant : chaque région paye une cotisation proportionnelle à son taux de perte moyen et la variabilité annuelle des pertes régionales, c'est-à-dire, la différence entre le taux de perte escompté et la perte réelle est supportée par une compensation au plan national.

Conformément à ce principe, les dispositions prévues sont les suivantes :

les cotisations globales « assurance + réassurance » seraient réparties pour moitié entre les Caisses régionales et la Caisse nationale ;

en d'autres termes, si le Lot-et-Garonne paye 9% au Titre II (assurance et réassurance incluse) 4,5% vont à la Mutuelle du Lot-et-Garonne et 4,5% à la Caisse nationale ;

si la Caisse du Maine-et-Loire paye 4%, 2% vont à la Mutuelle de Tours et 2% à la Caisse nationale.



## ANNEXE VIII

## EXTRAIT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES DE 1980

2 — L'AIDE PUBLIQUE AUX AGRICULTEURS  
VICTIMES DE CALAMITES

La loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 et les articles 675 à 683 du code rural définissent les modalités selon lesquelles les agriculteurs victimes de calamités peuvent recevoir des indemnités et des prêts qui, avec un régime d'exonérations fiscales constituent l'essentiel de l'aide apportée aux sinistrés par les pouvoirs publics (1). Les indemnités sont attribuées par l'intermédiaire du fonds national de garantie des calamités agricoles dont les principales ressources proviennent d'une contribution additionnelle aux primes ou cotisations des polices d'assurance des exploitations et d'une subvention de l'Etat, en principe équivalente au produit de ladite contribution. Ce fonds est géré par la caisse centrale de réassurance et intervient à l'initiative des ministres de l'Agriculture et de l'Économie, ce sont eux qui, par arrêté conjoint, reconnaissent à une baisse de production le caractère de calamité, fixent les modalités d'indemnisation ainsi que le montant des dépenses à prévoir à la charge du fonds.

Ces arrêtés sont pris sur avis de la commission nationale des calamités agricoles comprenant des représentants de l'Etat, de la profession et des organismes d'assurance.

Les prêts sont accordés par les caisses de crédit agricole sur leurs ressources propres, mais ils sont bonifiés par l'Etat; leur taux, récemment augmenté d'un point, varie aujourd'hui de 5 à 7 p. 100. Leur octroi est subordonné à l'intervention d'un arrêté préfectoral déterminant la nature du sinistre, la période au cours de laquelle il est intervenu, sa localisation et les cultures qu'il a touchées.

Jusqu'à présent, indemnités et prêts ont pu se cumuler dans la limite du montant des dégâts subis par l'intéressé. L'évaluation du dommage s'effectue selon la police d'assurance pour les bâtiments, d'après la valeur au jour du sinistre pour le cheptel, d'après les frais nécessaires à la remise en état de culture pour les sols. En ce qui concerne les récoltes, le dommage est réputé égal à la différence entre une récolte théorique donnée par un barème départemental établi chaque année avant le 1<sup>er</sup> avril et la récolte effective déclarée par chaque exploitant.

(1) La Cour a déjà consacré aux interventions de l'Etat en faveur des agriculteurs sinistrés un rapport rédigé en 1979 à l'intention de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Dans ce document, qui faisait suite à une enquête menée dans cinq départements du Sud-Ouest et de la vallée de la Loire, elle dénonçait les abus auxquels avait donné lieu l'attribution des aides publiques et jugeait urgent d'en revoir les modalités d'octroi. Deux décrets, n° 79-823 et n° 79-824 du 21 septembre 1979, viennent effectivement de modifier les règles en vigueur. Toutefois la juridiction, qui a élargi le champ de ses investigations à des régions géographiques très diverses, croit devoir renouveler ses mises en garde.

## 1 — L'évolution des dépenses.

Très fortement variable selon les années, la charge de l'aide accordée en cas de calamité agricole a tendance à s'accroître.

a) Depuis 1975 les prêts spéciaux bonifiés accordés annuellement excèdent 2 milliards de francs et ils ont atteint 8 355 millions en 1977 à la suite de la sécheresse de 1976. La procédure selon laquelle ils sont octroyés exclut par son mécanisme tout risque d'accident financier pour les caisses de crédit agricole mais n'oppose aucun obstacle à l'augmentation continue des dépenses. En effet, la bonification d'intérêt calculée globalement pour l'ensemble des prêts de cette nature est payée à la Caisse nationale de crédit agricole sur des crédits inscrits au budget du ministère de l'Agriculture; ces crédits sont de nature évaluative et les dépenses correspondantes peuvent donc excéder les crédits ouverts par le Parlement. Le coût budgétaire de ce type d'aide est devenu élevé ainsi que le montre le tableau ci-après.

Coût de la bonification des prêts « calamités »  
(En millions de francs)

1973	8
1974	7
1975	13
1976	21
1977	53
1978	68
1979 (évaluation)	62

b) Les indemnités versées par le fonds national sont retracées au tableau suivant ou elles sont rattachées, pour leur montant atteint au 30 juin 1979 à l'année du sinistre qui est à l'origine de leur attribution. Il importe de préciser que le chiffre de 1976 n'est pas significatif. Il comprend, en effet, les seules indemnités versées selon les règles de la loi du 10 juillet 1964 à l'exclusion de celles qui, consécutives à la sécheresse printemps et de l'été 1976, se sont élevées à 5 121 millions de francs et ont fait l'objet d'un financement spécial en même temps que de règles particulières d'attribution.

Indemnités du fonds national de garantie  
des calamités agricoles

(En millions de francs, au 30 novembre 1979)

1969	6
1970	5
1971	9
1972	9
1973	9
1974	11
1975	24
1976	7
1977	14
1978 (évaluation)	1 430
	120

Ces indemnités se sont réparties très inégalement entre les différentes régions de programme, comme le montre le tableau suivant, construit en cumulant les règlements au 31 décembre 1978.

Repartition des indemnités versées à titre les régions.

REGIONS DE PROGRAMME	CUMUL DES RÈGLEMENTS 1965-1978	
	Montants	Pourcentage
Aquitaine	579 358 220 17	24,4
Midi-Pyrénées	302 284 923 85	12,2
Languedoc-Roussillon	244 164 430 24	12,4
Rhône-Alpes	184 631 290 83	7,8
Poitou-Charente	173 142 368 17	7,3
Provence Côte d'Azur et Corse	170 193 432 67	7,2
Centre	130 314 380 45	5,5
Bretagne	90 810 134 22	3,6
Pays de la Loire	53 773 374 24	2,3
Auvergne	45 629 099	1,9
Bourgogne	33 133 118 36	1,4
Basse-Normandie	29 031 495 14	0,8
Limousin	18 752 795 52	0,4
Franche-Comté	18 623 817	0,6
Picardie	14 163 508 55	0,6
Haute-Normandie	13 811 266	0,6
Nord	13 043 148 83	0,5
Champagne-Ardenne	4 540 162 23	0,2
Alsace	3 892 469 01	0,2
Lorraine	3 580 136 15	0,2
Ile-de-France	1 894 449	0,1
	2 349 689 789 64	100

La région Aquitaine reçoit près du quart des sommes versées par le fonds. Trois régions — Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon — reçoivent 58 p. 100 du total. Si les sinistres sont plus fréquents au sud de la Loire, il n'est pas certain que cette circonstance suffise à elle seule à justifier les disparités observées.

Bien qu'il n'ait pas eu à supporter les conséquences du sinistre le plus grave survenu depuis son institution, le fonds national de garantie des calamités agricoles connaît de graves difficultés financières.

En 1978 il avait pratiquement épuisé ses réserves. Pour continuer à faire face à ses obligations, il a dû emprunter 350 millions de francs à la caisse nationale de crédit agricole et obtenir une subvention supplémentaire de 330 millions inscrite dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 1978. En outre, le Parlement a dû le doter d'une ressource exceptionnelle sous la forme d'une contribution additionnelle de 5 p. 100 sur toutes les primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance relatives aux véhicules et engins terrestres à moteur des exploitations agricoles. Cette nouvelle taxe (1) doit s'appliquer au cours des années 1980 et 1981, période au cours de laquelle la subvention de l'Etat sera elle-même aussi majorée.

Indépendamment de ses conséquences financières, la croissance de l'aide apportée aux agriculteurs sinistrés traduit une application extensive des textes en vigueur, même si l'on tient compte des incertitudes qu'ont eues les conditions atmosphériques exceptionnelles des années 1975 (prêts) et 1977 (indemnités et prêts). La question se pose aujourd'hui de savoir si, compte tenu de son ampleur, l'intervention de l'Etat en faveur des exploitants victimes de « calamités » et de « sinistres » correspond toujours à

l'objet qui était le sien initialement. La double comparaison du montant de l'aide publique avec le résultat brut d'exploitation de l'agriculture (2), d'une part, et avec le revenu agricole imposable, d'autre part, peut apporter un début de réponse à cette interrogation.

Dans plusieurs départements, au cours des dernières années, l'aide attribuée aux agriculteurs sinistrés a représenté plus de 10 p. 100 du résultat brut d'exploitation. En 1977, elle a même atteint dans l'Aude, la Charente, la Haute-Garonne, le Gers, le Lot-et-Garonne plus de 40 p. 100 de ce même revenu départemental. De tels taux apparaissent d'autant plus importants qu'ils résultent d'un calcul global portant sur la totalité de l'activité agricole d'un département alors qu'une calamité n'a frappé jamais tous les exploitants ni toutes les productions.

Le rapprochement avec le bénéfice agricole est plus parlant encore. Certains départements reçoivent, en effet, une aide excédant le revenu imposable de leur agriculture. A titre d'exemple, on citera la Dordogne en 1974, l'Ardeche, la Charente et le Drôme en 1975. En 1977, la Cour a de nouveau trouvé plusieurs départements dans lesquels l'aide publique a été supérieure — et dans deux cas plusieurs fois — au bénéfice agricole imposable. L'Etat compense ainsi par le versement de sommes parfois élevées, qui peuvent dépasser 100 000 francs pour certaines exploitations, des pertes de recettes réputées importantes subies par des contribuables dont les revenus imposables sont par ailleurs admis comme très modestes. Il serait donc souhaitable de rechercher davantage de cohérence entre le revenu agricole imposable d'un exploitant et le montant de l'aide qui lui est attribuée.

## II. La définition de la « calamité agricole » et les critères d'attribution de l'aide.

### A — LES NOTIONS DE « CALAMITE » ET DE « SINISTRE »

La gravité des aléas inhérents aux variations météorologiques et les difficultés techniques du recours à l'assurance justifient une action particulière des pouvoirs publics en faveur des agriculteurs sinistrés. Toutefois le principe même d'une telle intervention, qui conduit l'Etat à garantir, fût-ce partiellement à des particuliers le résultat d'une activité économique privée, interdit qu'elle devienne autre chose qu'un recours ultime en faveur d'agriculteurs victimes d'accidents naturels exceptionnels, dont ils seraient dans l'incapacité de supporter seuls les conséquences. Or, une telle conception, qui correspond à la lettre et à l'esprit des textes régissant l'octroi des indemnités et des prêts spéciaux, a progressivement été abandonnée dans les faits.

a) La définition de la « calamité agricole » donnée à l'article de la loi du 10 juillet 1964 est apparemment fort rigoureuse puisque sont seuls considérés comme des calamités « des dommages non assurables, d'importance exceptionnelle, dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés inefficaces ». Elle a pourtant été interprétée au cours des dernières années dans un sens de plus en plus extensif.

Or, d'abord, la « variation anormale d'un agent naturel » correspond à un événement à sensiblement repérable, précisément daté et de limite, tel le tel, l'inondation ou la tempête ; progressivement,

(1) Le produit attendu de cette taxe est d'environ 60 millions de francs pour chacune des deux années.

(2) Le résultat brut d'exploitation est calculé chaque année par l'INSEE. Il est égal à la différence entre la production totale et les ressources d'exploitation, d'une part, et les consommations intermédiaires et charges d'exploitation, d'autre part.

sivement, on a admis qu'elle pût consister en une combinaison d'éléments, en un ensemble de mauvaises conditions climatiques survenues au cours d'une période pouvant s'étendre sur plusieurs semaines, voire sur plusieurs mois. Le sens du terme « calamité » est évidemment affecté par cette interprétation. L'intervention publique n'est plus directement fondée sur un événement exceptionnel ayant entraîné des dommages. Au contraire on part des pertes enregistrées pour retrouver *a posteriori* leur explication météorologique ; au lieu des deux critères énoncés par le législateur, le caractère anormal du phénomène météorologique et le caractère exceptionnel de la perte, il suffit finalement du second qui implique généralement par lui-même l'existence de conditions atmosphériques non plus anormales mais simplement défavorables.

Le déficit de la production rizière dans les Bouches-du-Rhône en 1977 fournit l'exemple d'un tel glissement. Une récolte effectivement médiocre a été qualifiée de « calamité » sans qu'on puisse la rattacher à un accident climatique précisément défini et alors que le rapport du service départemental de l'agriculture alléguait simplement l'existence, au cours des mois d'été, de « précipitations généralement très supérieures aux moyennes », de « déficits thermiques de 2 à 3 degrés » et de « conditions climatiques défavorables à la culture du riz ».

En même temps « l'importance exceptionnelle » des pertes subies par les exploitants est devenue une notion toute relative, au moins si l'on en juge par le nombre des calamités reconnues qui a été de l'ordre de 400 pour les seules années 1975 à 1978. Une telle abondance illustre d'autant mieux combien est devenue banale la notion de « calamité agricole » que certains départements, notamment dans les régions du Nord et de l'Est de la France, ne bénéficient qu'exceptionnellement des interventions du fonds ; à l'inverse, il en est qui sont frappés chaque année par au moins une calamité tels, par exemple, les Pyrénées-Atlantiques et le Gard, qui ont fait l'objet entre 1974 et 1978 de seize décisions reconnaissant le caractère de calamité agricole à différents dommages subis par leurs exploitants.

Certains agriculteurs ont ainsi tendance à faire appel au fonds comme à un moyen destiné à leur assurer une sorte de garantie de revenu. A cet égard, l'évolution des dernières années illustre l'importance des règles de procédure déterminant les conditions dans lesquelles sont présentés les dossiers aux instances nationales chargées de se prononcer sur la reconnaissance des calamités agricoles.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 19 mars 1976 la procédure comportait deux phases distinctes et successives : la première concernait la seule reconnaissance de la calamité et s'achevait par la publication de l'arrêté interministériel, la seconde était consacrée à l'indemnisation proprement dite.

L'objectif de la réforme intervenue en 1976 a été d'accélérer le versement des aides. Elle a permis au préfet qui propose la reconnaissance de faire immédiatement procéder à la constitution et à l'instruction des dossiers individuels sans attendre ni l'avis de la commission nationale ni la décision des ministres.

Une telle procédure n'était pas sans inconvénient dans la mesure où elle plaçait la commission nationale et les ministres en position difficile pour refuser un dossier ; en effet, un tel rejet aurait entraîné une grave désillusion chez les agriculteurs qui avaient accompli des formalités assez contraignantes et considéreraient l'indemnisation comme acquise.

Une simple réforme de procédure a ainsi influé sur le fond des décisions et contribué à l'assouplissement des critères pratiques en matière de reconnaissance.

Le décret du 21 septembre 1979 revient opportunément sur ce point aux règles antérieures à la réforme de 1976. Concrètement, lorsque survient un sinistre, le préfet, généralement alerté par les organisations professionnelles, constitue une mission d'enquête, consulte le comité départemental d'expertise et demande éventuellement aux ministres de reconnaître aux événements signalés le caractère de calamité agricole. Seule la publication de l'arrêté interministériel correspondant permet de lancer la procédure d'indemnisation proprement dite.

La commission nationale, dont les avis servent de fondement principal, sinon exclusif, aux décisions ministérielles, sera désormais mieux armée pour veiller à une meilleure application des conditions de l'aide publique et redresser la tendance à la généralité constatée depuis quelques années. Toutefois, on aurait tort de sous-estimer en ce domaine le poids d'un passé encore récent et l'effort de rigueur qu'exigera des représentants de l'Etat comme de ceux des organisations professionnelles le retour à une pratique plus conforme à la définition légale de la « calamité agricole » ;

b) L'octroi des prêts spéciaux bonifiés est subordonné à l'intervention d'un arrêté préfectoral déclarant une zone sinistrée et précisant les cultures affectées. Cette procédure est si fréquemment utilisée que le nombre des « sinistres » pourra à l'avenir au prêt dépasse largement celui — déjà élevé — des « calamités agricoles » donnant lieu à l'attribution d'indemnités.

Malgré une rédaction qui en réservait expressément l'application aux cas de calamités publiques, l'article 673 du code rural a été utilisé dans des circonstances qui ne pouvaient manifestement pas se rattacher à cette notion. En pratique l'objet initial de ces prêts a été progressivement oublié ; accordés de façon trop large et répétée pour servir à la seule reconnaissance des trésoreries, ils sont devenus pour les agriculteurs un moyen supplémentaire et particulièrement avantageux d'obtenir du crédit. L'aide ainsi apportée est coûteuse et répartie selon des critères trop aléatoires pour ne pas appeler les plus expresses réserves.

Désormais, en application du décret n° 79-824 du 21 septembre 1979, les ministres de l'économie et de l'agriculture devront être informés de l'origine et de l'importance des dommages subis ; ils pourront, dans un délai d'un mois, s'opposer à l'application de la décision préfectorale déclarant le sinistre. Les nouvelles dispositions n'accordent aux ministres qu'un simple droit de veto, qui devra au surplus s'exercer dans un délai très court ; ces derniers et leurs services devront donc faire preuve d'une fermeté et d'une vigilance particulières pour être en mesure de redresser en temps utile les interprétations excessivement extensives de la notion de sinistre.

## B. — LA FIXATION DU MONTANT DE L'AIDE

Une fois le recours à l'aide publique ouvert par un arrêté interministériel de reconnaissance de calamité ou un arrêté préfectoral de déclaration de sinistre, il reste à apprécier exactement l'importance du préjudice subi par chacun et à calculer le montant de l'indemnité ou du prêt pouvant être accordé. L'administration ne détient pas suffisamment d'informations sur les caractéristiques, l'activité et les résultats d'une exploitation agricole pour être en mesure de déterminer le dommage économique effectivement supporté par l'agriculteur sinistré. Dans ces conditions, il a paru judicieux, en ce qui concerne les récoltes, de retrouver une méthode d'évaluation du dommage faisant

appel à des éléments arrêtés momentanément en droit d'urgence et renvoie aux rendements moyens et aux prix attendus pour les différents sinistres.

Le dommage est représenté par la différence constatée entre une récolte théorique et la récolte effective enregistrée par l'exploitant. La récolte théorique est donnée par un barème établi chaque année avant le 1<sup>er</sup> avril par les comités départementaux d'expertise. Ceux-ci fournissent pour chaque culture un produit brut à l'hectare, calculé d'après le rendement moyen obtenu dans le département au cours des cinq années précédentes, en excluant l'année de la récolte la plus forte et celle de la récolte la plus faible. Le rendement ainsi défini est multiplié par le prix moyen de l'unité de récolte, c'est-à-dire, en fait, le prix de l'année précédente. Déterminer le dommage subi par un exploitant consiste donc à calculer, en fonction de la surface affectée à la culture sinistrée et du barème, son produit brut théorique et d'en retrancher le produit correspondant à la récolte effective, toujours évaluée aux prix dudit barème (1). Cette méthode présente apparemment l'avantage de faire reposer l'indemnisation et l'octroi des prêts sur des données précises, objectives et arrêtées pour l'essentiel avant la survenance du sinistre. Elle témoigne d'une indéniable volonté d'évaluer correctement les recettes perdues par l'exploitant du fait de la calamité.

Elle présente toutefois trois inconvénients graves liés au recours à un rendement moyen départemental, à l'utilisation d'une technique d'évaluation du dommage par culture et à l'estimation de la récolte de l'année à un prix différent de celui de la campagne. La référence à un rendement moyen départemental avantage comparativement à la fois les zones de faible productivité et les exploitations les moins rentables et les moins dynamiques. En effet, si une zone donnée a structurellement des rendements inférieurs à ceux de la moyenne du département, le calcul aboutit à majorer de façon sensible le dommage subi par les exploitations qui y sont situées. Le même raisonnement s'applique à propos de la qualité de l'exploitation; un agriculteur routinier ou négligent pourra plus facilement faire état de pertes mêmes fictives ouvrant droit à l'aide publique que son voisin plus diligent qui obtient habituellement de meilleurs rendements et réagit plus efficacement devant le sinistre. En ce sens, le système actuel n'avantage pas la productivité, le dynamisme et la compétence.

La technique d'évaluation des dommages par culture a eu également des effets discutables. Elle ne permet pas, en effet, de tenir compte de la situation de l'ensemble de l'exploitation qui est, cependant, l'élément le plus décisif pour l'agriculteur lui-même.

Elle conduit à accorder une indemnité ou un prêt pour une culture de caractère marginal dont le mauvais résultat a pu se trouver compensé si les rendements enregistrés sur d'autres cultures et n'a donc pas affecté sensiblement le produit global de l'exploitation. Répondant à des observations en ce sens faites par la Cour, le décret n° 79-823 du 20 septembre 1979 a supprimé cette anomalie prévoyant que le calcul du dommage prendrait en compte le produit brut total de l'exploitation et non plus seulement celui de la production sinistrée. Toutefois l'administration risque de rencontrer des difficultés graves d'évaluation si elle ne dispose pas d'une déclaration préalable d'assolement lui permettant de connaître les surfaces affectées à chaque culture. La souscription par tous les exploitants d'une telle déclaration vient seulement d'être conseillée par voie de circulaire; elle devrait être généralisée, au moins pour les productions annuelles et dans les départements où les sinistres sont

fréquents. Cette formalité est indispensable pour appliquer effectivement la récente réforme et d'une manière plus générale pour faciliter le contrôle des déclarations transmises par les agriculteurs sinistrés.

L'estimation de la récolte effective à un prix moyen déterminé par avance peut aboutir à des résultats paradoxaux. En effet, le prix d'une unité de récolte est susceptible de varier — parfois dans des proportions considérables — si la quantité produite diminue. Cette loi économique permet souvent à l'exploitant de maintenir, voire d'accroître les recettes afférentes à une récolte malgré une forte baisse du rendement. L'application d'une franchise appliquée aux données du barème n'apporte, le plus souvent, qu'un correctif insuffisant aux inconvénients de ce mécanisme. Ainsi les arboriculteurs des Bouches-du-Rhône ont bénéficié pour 1977 de 18,5 millions de francs d'indemnités et de 26,1 millions de francs de prêts bonifiés, alors que la valeur des cinq principales productions sinistrées affectées par le sinistre avait progressé par rapport à 1976, et pour l'ensemble du département, de plus de 50 p. 100 sous l'effet de la hausse des prix. En Vendée, deux exploitants chez qui la valeur de la production dépassait de plus de 40 000 francs le produit brut prévu au barème ont néanmoins perçu des indemnités s'élevant à 8 900 francs et 13 700 francs. De telles anomalies devraient disparaître; en particulier, le prix de commercialisation des produits pratiqué en cours d'année devrait être pris en considération dans la fixation du montant de la franchise afin d'éviter l'indemnisation de dommages fictifs.

### III. — L'examen et le contrôle des dossiers.

L'évaluation du dommage indemnisable résulte directement des éléments fournis par l'exploitant lui-même, notamment la surface affectée à la culture sinistrée et la récolte effectivement obtenue. Les déclarations des requérants doivent donc être vérifiées pour que les aides publiques soient attribuées à bon escient.

Or, l'instruction des dossiers et le calcul des indemnités des prêts présentent pour les services qui en sont chargés des difficultés considérables qu'ils ne parviennent pas à surmonter dans tous les cas. En pratique, malgré la complexité d'une procédure qui fait successivement intervenir une commission communale, la direction départementale de l'agriculture et de la pêche, un comité départemental d'expertise présidé par le préfet et même, pour ce qui est des indemnités, la commission nationale des calamités agricoles, l'aide de l'Etat est octroyée sur des bases souvent incertaines et parfois largement surévaluées.

Les déclarations des agriculteurs sont depuis le décret du 19 mars 1976 déposées en mairie. Une commission communale est constituée sous la présidence du maire dans chaque commune sinistrée. Elle a pour mission d'aider les exploitants à remplir leur demande et surtout de viser les dossiers individuels ainsi constitués. Ceux-ci sont ensuite transmis à la direction départementale de l'agriculture qui procède à l'instruction complète et au contrôle des demandes.

Composée du maire, d'un représentant d'une organisation syndicale agricole nommé par le préfet et d'un exploitant de la commune désigné par la chambre d'agriculture, la commission communale se borne, en général, à transmettre les demandes à l'administration avec un avis systématiquement favorable. Le décret du 21 septembre 1979 vient de porter de trois à sept le nombre des membres de cette commission qui comprend, en particulier, aux côtés de cinq agriculteurs, un membre de la commission communale des impôts directs. Il est certes per-

1) Il est également tenu compte des frais de culture non encaissés.

d'espérer que ce renforcement permettra l'exercice d'un contrôle plus vigilant; toutefois, la solidarité locale et professionnelle risque de continuer de l'emporter sur le souci de s'assurer qu'une indemnisation juste et exactement calculée.

Dans ces conditions, la responsabilité de l'instruction et du contrôle des dossiers individuels repose sur les seules directions départementales de l'agriculture. Celles-ci doivent assumer la charge administrative très lourde qui leur est ainsi confiée avec des moyens parfois inadaptés et dans un climat psychologique peu favorable. Une telle situation explique en partie le manque de rigueur avec lequel les dommages ont parfois été évalués et les indemnités et prêts calculés.

L'instruction administrative des demandes formulées par les exploitants suppose la réunion de pièces diverses relatives notamment aux surfaces cultivées, aux récoltes obtenues et aux conditions d'assurance de l'exploitation; elle exige de nombreux calculs permettant de reconstituer le produit brut théorique afférent à chaque culture, d'évaluer exactement le dommage indemnisable en tenant compte des éventuels seuils et franchises. Le nombre élevé des dossiers à traiter, qui peut atteindre plusieurs milliers, la brièveté du délai imparti et l'insuffisance du personnel permanent conduisent les directeurs départementaux à recruter des vacataires inexpérimentés qu'il faut alors former à la hâte. Des difficultés matérielles certaines viennent donc compliquer la tâche de l'administration; elles sont à l'origine d'erreurs commises dans le calcul des indemnités et des prêts.

Le contrôle des déclarations est rendu délicat par le fait que les deux principaux renseignements fournis par chaque postulant sont difficilement vérifiables. Le premier est la surface cultivée dans la « spéculation » sinistrée, qu'en l'absence d'une déclaration préalable d'assolement, l'administration ignore. Sauf à organiser systématiquement une enquête sur place, elle ne peut donc que s'en tenir aux déclarations des intéressés sous réserve d'un contrôle général de vraisemblance. Aussi, compte tenu de la difficulté pratique que présente le recoupement avec la surface agricole utile enregistrée à la mutualité sociale agricole, une fraude sur les surfaces est-elle difficile à déceler. Le second élément de liquidation est la *récolte effective*, dont le contrôle est encore plus incertain, sauf pour les cultures sous contrat ou faisant l'objet d'une déclaration systématique à l'administration, comme c'est le cas pour la vigne, dont les résultats sont en principe connus avec précision.

Pour les céréales, dont les récoltes sont livrées à des organismes stockeurs et centralisées par l'office national interprofessionnel des céréales, il est techniquement possible de connaître par l'O. N. I. C. le total des livraisons effectuées pour une campagne par un exploitant. En fait un recoupement aussi précis, qui exige des délais assez longs, n'est qu'exceptionnellement pratiqué par les services auxquels les organismes de collecte, qui s'estiment tenus de respecter le « secret statistique », refusent la communication directe des renseignements. La Cour a elle-même procédé à ce contrôle dans plusieurs départements; dans chaque cas il est apparu qu'une proportion variable des exploitants avait déclaré un volume de récolte inférieur à celui de leurs livraisons effectives. Un agriculteur de l'Ariège a ainsi fait état d'une récolte de maïs nulle alors qu'il a livré au titre de la campagne correspondante 1436 quintaux; un de ses voisins a indiqué avoir récolté 66 quintaux de blé et 135 quintaux de maïs et a néanmoins été en mesure de livrer 344 quintaux de blé et 1 631 quintaux de maïs. Dans les différents départements contrôlés une fraction de la récolte allant de 5 p. 100 à 40 p. 100 a pu, de la sorte, au prix d'une déclaration frauduleuse non décelée, être à la fois indemnisée et commercialisée.

De plus, l'évolution du stockage est pratiquement ignorée et il est possible à un exploitant d'accroître ses stocks pendant l'année du sinistre et de ne déclarer comme récolte effective que le seul montant de ses livraisons. L'incertitude sur les rendements effectifs reste donc grande en matière de céréales.

Les renseignements concernant les autres cultures sont encore plus fragiles, qu'il s'agisse de prairies dont les productions fourragères ne peuvent qu'être approximativement évaluées, ou de productions fruitières, à propos desquelles les bordereaux de livraison aux coopératives ne fournissent que des renseignements partiels, compte tenu des méthodes de commercialisation.

Ces difficultés techniques qui rendraient, en tout état de cause, à peu près impossible une évaluation exacte des dommages subis sont de surcroît abordées par l'administration dans un contexte souvent peu favorable. En effet, la calamité, surtout si elle est grave et étendue, provoque un émoi compréhensible chez les agriculteurs et les responsables locaux. Pressés d'achever au plus vite leur instruction et de procéder à un versement rapide des indemnités, les services départementaux ne sont pas toujours en mesure de pratiquer les vérifications nécessaires qui exigent du temps et de la minutie. Il est arrivé qu'ils se contentent alors de retenir les chiffres de récolte déclarés par l'intéressé sans même exiger la communication des bordereaux de livraison aux organismes chargés du stockage et de la commercialisation. Parfois même l'administration admet que les exploitants au lieu de remplir une déclaration de récolte quantitative se bornent à indiquer un taux de perte évalué par rapport à une récolte espérée. Cette méthode est évidemment contraire à la réglementation et rend l'estimation du préjudice à la fois subjective et invérifiable. Elle a ainsi été appliquée en 1977 dans plusieurs départements du Sud-Ouest où l'on a procédé à l'évaluation des dommages à un moment où certaines récoltes étaient encore sur pied. Dans ces conditions, demander à un exploitant d'indiquer un pourcentage de pertes revient à exiger de lui qu'il compare deux éléments — récolte résiduelle après sinistre et produit brut théorique — qui lui sont également inconnus. De telles pratiques devraient être formellement prosrites à l'avenir.

Quant à la commission nationale, qui n'intervient que sur les conclusions d'un rapport nécessairement concis, elle se borne à évaluer approximativement l'incidence financière globale des dommages et à proposer aux ministres les modalités d'indemnisation. L'expérience montre qu'elle n'a pas la possibilité de redresser toutes les erreurs ni de combler les lacunes éventuelles de l'instruction, ni même de déceler les fraudes puisque les dossiers individuels ne lui sont pas soumis.

En 1977 en particulier, la surévaluation des dommages a été manifeste dans plusieurs départements et a fortement alourdi la charge financière résultant pour l'Etat de l'aide aux agriculteurs sinistrés. Il n'est pas possible de chiffrer, de façon précise, pour l'ensemble du pays les sommes indûment versées par le fonds national ou les prêts bonifiés irrégulièrement accordés à la suite d'erreurs ou de fraudes. Toutefois, pour quelques sinistres particulièrement importants, la simple comparaison des données qui ont servi de base à l'octroi des aides publiques et des statistiques relatives à la production agricole départementale établie *a posteriori* par le ministère de l'Agriculture permet d'apporter la preuve de la surévaluation des pertes et d'en apprécier l'importance. Cette méthode a le défaut d'être approximative dans la mesure où tous les exploitants d'un département n'ont pas été sinistrés; mais elle constitue un utile complément des contrôles exercés sur des dossiers individuels à l'aide des données communiquées à la Cour par l'O. N. I. C. et portant sur les livraisons de céréales. On évalue ainsi la récolte effective en maïs-grain des exploitants indem-

nises du Gers à plus de 2 millions de quintaux alors que la récolte de céréales qui a servi au calcul de l'indemnité et des prêts a été d'environ 900 000 quintaux. Le taux de sous-évaluation dépasse 50 p. 100, tandis qu'il est d'environ 35 p. 100 pour la récolte de blé. Dans le Lot-et-Garonne et le Tarn-et-Garonne, ces taux ont respectivement été d'environ 20 p. 100 et 45 p. 100 pour le blé et 20 p. 100 et 15 p. 100 pour le maïs. Au total, dans ces trois départements, plusieurs dizaines de millions de francs ont ainsi été indûment payés, soit à titre d'indemnités, soit à titre de bonifications d'intérêt.

#### IV. — Le reversement des sommes indûment perçues.

Compte tenu du nombre et de l'importance des abus constatés, le problème de la récupération des fonds indûment versés se pose avec une acuité particulière. Or, le bilan des reversements qui ont jusqu'à présent été poursuivis illustre l'insuffisance des contrôles *a posteriori* et les lacunes de la procédure de recouvrement.

Lorsque l'instruction des dossiers a été trop hâtive pour permettre un contrôle sérieux *a priori* ou lorsque des erreurs de calcul ont été décelées après le versement des indemnités, la direction départementale de l'agriculture compétente a la possibilité de vérifier les décomptes *a posteriori* et de procéder aux redressements nécessaires.

Cette procédure n'est jamais appliquée aux prêts spéciaux et il est tout à fait exceptionnel qu'elle soit utilisée par une caisse de crédit agricole pour dénoncer un contrat de prêt. Il est encore plus regrettable qu'elle n'ait, jusqu'à présent, pratiquement pas été mise en œuvre pour les indemnités versées par le fonds national de garantie, même dans un département comme le Gers où les dommages subis en 1977 ont été nettement surévalués.

Au 30 novembre 1979, une somme totale d'environ 13 millions de francs avait été réclamée à 2 000 exploitants. Encore convient-il de préciser que la grande majorité des demandes de reversement ainsi formulées était motivée par des erreurs matérielles commises lors de la saisie des données sur informatique ou du calcul des dommages. C'est seulement dans quatre départements, la Haute-Garonne (pour 235 000 francs), la Gironde (pour 243 000 francs), le Lot-et-Garonne (pour 1 million de francs) et surtout les Pyrénées-Atlantiques (pour 2,4 millions de francs), que des demandes de reversements ont été présentées après rectification, à la diligence de la direction départementale de l'agriculture, de déclarations erronées ou frauduleuses. Sur le plan national, les ordres de reversement ne représentent qu'une très faible part des sommes indûment payées. Encore sont-ils difficiles à recouvrer. Dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, la caisse centrale de réassurance qui assume cette tâche n'a pas les moyens juridiques dont disposent les comptables publics pour obtenir le reversement des sommes dues, même si elle peut surmonter la passivité de ses débiteurs en s'adressant à la juridiction civile. Elle se heurte à une résistance certaine de la part des exploitants agricoles; à la fin de 1979 elle avait à peine perçu plus du tiers des sommes dues.

..

La réforme intervenue par le décret du 21 septembre 1979, qui a apporté certains aménagements nécessaires à la réglementation antérieure, n'a pas modifié les aspects principaux du régime de garantie contre les calamités agricoles; elle ne dispense pas d'en examiner à la fois la conception et l'application.

Dans son principe, l'attribution de l'aide est apparemment fondée sur des critères objectifs et les textes qui l'organisent semblent aller la rigueur à la précision. La réalité est toute autre. Les notions de « sinistre » et de « calamité » sont malaisées à cerner et susceptibles d'interprétations extensives; l'appréciation des dommages repose sur des calculs certes précis, mais effectués à partir de données forfaitaires souvent inexactes, parfois très éloignées de la réalité, et d'éléments fournis par les exploitants qui s'avèrent très difficiles à vérifier.

L'application de la réglementation soulève de réelles difficultés pour l'administration départementale. L'expérience des sinistres de 1977 montre à quels abus peut conduire l'automatisme des mécanismes lorsque les données permettant de fixer le montant de l'aide échappent au contrôle.

Ce constat et les menaces financières, dont le système actuel reste lourd, justifieraient la mise à l'étude d'une réforme complète qui pourrait avoir pour objet de limiter l'action directe des pouvoirs publics en matière d'indemnisation et de prêt et d'élargir corrélativement le domaine d'intervention des compagnies d'assurance. Des mesures d'incitation ou de garanties financières pourraient contribuer utilement à la réalisation de cet objectif.

Dès à présent et dans le cadre du système actuel, l'aide des pouvoirs publics doit être strictement réservée aux calamités et sinistres d'une gravité avérée et ne servir, en aucun cas, de garantie contre les aléas normaux de l'exploitation. A cet effet, elle devrait être plus impérativement subordonnée à l'existence d'une double condition tenant à l'importance exceptionnelle du dommage et au caractère anormal de l'événement météorologique qui en est l'origine.

Dans son montant, l'aide, qui constitue une manifestation exceptionnelle et légitime de la solidarité nationale, pourrait être mise en correspondance avec le revenu agricole imposable de chaque contribuable. Il conviendrait, en outre, sans remettre en cause les modalités d'évaluation des pertes, de corriger la référence aux cours antérieurs des produits chaque fois que les variations de prix constatées durant l'année seraient significatives.

Un renforcement des contrôles opérés sur pièces et sur place, en tout état de cause, nécessaire. L'exigence systématique des bordereaux de livraison délivrés par les organismes collecteurs, un plus large recours aux déclarations préalables d'assurance, l'obligation faite au demandeur de transmettre le résultat de la centralisation de ses livraisons de céréales avant le versement de la totalité de l'aide seraient des mesures positives. Des enquêtes sur place, au moins par sondage, devraient permettre de lever les incertitudes portant sur les informations contenues dans les dossiers. Dans le cas de déclarations mensongères ou frauduleuses, l'application des sanctions pénales expressément prévues par la loi de 1964 serait poursuivie devant la juridiction compétente.

Enfin, le trésorier-payeur général n'intervient pas, pour le paiement des sommes allouées aux exploitants, en qualité de comptable public, mais joue le rôle d'un simple caissier. Cette situation n'est pas étrangère à la multiplication des erreurs et des insuffisances constatées tant au stade du versement des indemnités qu'à celui du recouvrement des sommes indûment perçues. Si, pour redresser cette situation, il ne paraissait pas souhaitable de réintégrer au budget de l'Etat les opérations du fonds national, du moins conviendrait-il que, fût-ce au profit d'une disposition législative, la caisse centrale de réassurance disposât de moyens de coercition plus efficaces.

## REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE

### I — Remarques générales.

Le problème soulevé par le régime d'indemnisation des calamités agricoles est en fait circonscrit sur une seule année 1977. En effet, depuis 1964 un peu plus de deux milliards de francs ont été versés, sur les ressources du fonds national de garantie, aux agriculteurs victimes de calamités. Sur cette somme, près des trois quarts ont trait à cet exercice 1977.

La cause essentielle repose sur la gravité exceptionnelle des sinistres de 1977. En effet, le gel du printemps de 1977 ne peut se comparer dans son intensité et dans ses conséquences qu'au gel catastrophique de 1956. Les inondations du sud-ouest ont été suffisamment spectaculaires pour que chacun ait pu prendre conscience de l'importance des dégâts. Certaines organisations professionnelles ont d'ailleurs considéré que, comme pour la sécheresse de 1976, l'ampleur du sinistre aurait pu justifié l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1964, qui prévoit que la réparation des dommages très exceptionnels relève des dispositions spéciales visant les calamités publiques.

Mais la Haute Juridiction souligne avec raison que les interprétations extensives de la notion de calamités et les imperfections des modalités de calcul de l'aide ont provoqué un certain laxisme dans l'appréciation du montant des pertes indemnisables.

Le ministère de l'agriculture a pris conscience de ces problèmes dès 1977, puisqu'il avait soumis aux organisations professionnelles, en juin 1977, un premier projet de réforme.

En effet, pendant des années, la lourdeur et la lenteur des procédures d'indemnisation des calamités agricoles avaient été unanimement critiquées. Le Gouvernement s'était efforcé d'y porter remède par un décret du 19 mars 1976 qui réduisait les délais d'indemnisation et conférait aux instances départementales un plus grand rôle dans la conduite de la procédure.

Mais l'expérience montrait que si l'objectif de raccourcissement des délais avait été atteint, c'était au prix d'une certaine perte de contrôle du fonctionnement du régime.

Sur la base d'un rapport du président de la commission nationale des calamités agricoles, le ministère de l'agriculture a défini à l'automne 1977 une réforme d'ensemble qui, après un examen interministériel approfondi et après des consultations successives de la commission nationale en janvier et mars 1979, s'est concrétisée par le décret du 21 septembre 1979 portant réforme du régime des calamités agricoles.

A la différence de la Cour des Comptes, le ministère de l'agriculture estime que les dispositions de cette réforme sont de nature à répondre positivement aux observations du présent rapport. Il semble d'ailleurs que l'importance des mesures ait été sous-estimée. En effet, les mesures comportent plusieurs éléments essentiels :

— décision d'engager la procédure d'indemnisation confiée aux ministres du budget, de l'économie et de l'agriculture, à la place des préfets ;

— appréciation des pertes sur l'ensemble de l'exploitation et non plus culture par culture ;

— révision des barèmes forfaitaires à l'hectare pour tenir compte des hausses de prix ;

— seuils minimaux de pertes en dessous desquels les indemnités ne peuvent être accordées fixés à 27 p. 100 culture par culture et 14 p. 100 par rapport au revenu brut total de l'exploitation :

— abattement de 8 p. 100 sur la perte indemnisable ouvert droit à un prêt calamité.

Le ministère de l'agriculture estime donc que sur les points évoqués par la Cour des Comptes les réformes nécessaires ont été faites. En revanche, le mécanisme de financement demeure peu satisfaisant. En effet, près des trois quarts des cotisations proviennent de la contribution additionnelle sur les bâtiments. Celle-ci pèse largement sur les éleveurs, alors que ceux-ci ne font courir que de faibles risques au fonds national de garantie. S'il est normal d'instaurer une solidarité entre agriculteurs, n'est pas sain que les régions et productions à haut risque soient rigoureusement alignées en terme de financement sur les zones et sur les spéculations presque toujours exemptes de calamités. Le ministère de l'agriculture estime donc que si une réforme doit être à nouveau envisagée, c'est sur les règles de financement qui devraient comporter à l'avenir un lien entre les risques créés et les charges financières supportées.

### II. Evolution des dépenses.

a) Il faut observer, tout d'abord, que les trois régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) qui ont reçu, depuis la création du fonds national de garantie contre les calamités agricoles, 58 p. 100 du montant total des indemnités versées, caractérisent par la prédominance de cultures fragiles qui, en raison de leur sensibilité aux conditions climatiques, sont particulièrement sensibles au gel de printemps.

Or, cette calamité représente 48 p. 100 des indemnités attribuées depuis 1965.

Il convient de tenir compte de cet élément pour apprécier la part de ces trois régions dans le montant des aides accordées aux agriculteurs sinistrés :

b) S'agissant, d'autre part, de l'observation de la Cour selon laquelle l'aide accordée au titre des calamités agricoles a atteint dans les départements les plus touchés par les sinistres de 1977, 40 p. 100 du résultat brut d'exploitation départemental, il faut ne pas perdre de vue la gravité exceptionnelle des calamités subies par les agriculteurs de ces départements.

En effet, la succession des sinistres (gel de printemps, inondations, pluviosité excessive) et leur ampleur ont touché, dans ces quelques départements, la quasi-totalité des exploitations, ont atteint la totalité des productions. En outre, les taux de pertes constatés sur ces cultures ont été le plus souvent supérieurs à 40 p. 100.

### III. — Définition de la « calamité agricole » et critères d'attribution de l'aide.

#### a) NOTION DE CALAMITÉ AGRICOLE

La Cour des comptes relève un élargissement progressif de la notion de calamité agricole.

S'il est exact que le fonds de garantie a pu, dans certains cas, indemniser des sinistres qui n'avaient causé que des pertes limitées aux producteurs (et de décret du 19 septembre 1976 prévoit les dispositions nécessaires pour remédier à cet état de choses), en revanche on ne peut considérer que les dispositions de la loi du 10 juillet 1964 à ce sujet aient été satisfaisantes, de même que l'on ne doit pas sous-estimer les difficultés qui s'attachent parfois à cerner, dans la pratique, les caractères constitutifs d'une calamité.

— La définition de la calamité, qui fait l'objet de l'article 2 de cette loi, prévoit, en effet, qu'il doit y avoir des « variations anormales d'intensité d'un agent naturel ».

Il n'est donc pas nécessaire que cette variation corresponde à un événement daté avec précision, tel qu'un gel.

La sécheresse et la pluviosité, dès lors qu'elles atteignent un degré suffisant de gravité, répondent à la définition légale puisqu'il y a bien « variation d'un agent naturel ».

Il faut rappeler à ce sujet que les sinistres « sécheresse », qui ont été reconnus, ont donné lieu à la fixation de conditions permettant d'établir leur caractère anormal (seuil de 40 p. 100 de déficit pluviométrique). En ce qui concerne la pluviosité excessive de 1977, son caractère de calamité était tout à fait évident.

En outre, il serait contraire à l'esprit de la loi de 1964 qu'un orage, parce qu'il est aisément identifiable dans le temps et dans l'espace touchant quelques agriculteurs soit considéré comme calamité agricole, alors qu'une sécheresse ou un excès de pluviosité atteignant gravement une partie importante du territoire national ne puisse l'être, au prétexte que l'événement qui en est à l'origine ne peut être daté avec précision.

On ne peut, d'autre part, tirer de conclusions certaines sur l'extension de la notion de calamité, du montant de dommages présentés.

En effet, il peut survenir dans un même département plusieurs sinistres (orage, inondation) très localisés, touchant gravement quelques agriculteurs.

De plus, un même sinistre fait, fréquemment, l'objet de plusieurs dossiers dès lors qu'il a atteint diverses catégories de cultures.

Il faut insister, en outre, sur le sérieux des travaux de la commission nationale qui s'est toujours attachée à veiller au respect des dispositions de la loi de 1964.

Enfin la fixation d'un seuil par rapport à la production brute totale de l'exploitation constituera dorénavant une garantie importante de la réalité et de l'importance des pertes.

#### b) FIXATION DU MONTANT DE L'AIDE

— Concernant les critiques que la Cour adresse au calcul de la perte par rapport au rendement moyen départemental, il est fait remarquer qu'afin de ne pas avantager systématiquement les zones à faible productivité, le barème peut fixer des rendements différents selon les régions agricoles du département et que cette pratique est, d'ailleurs, encouragée par le ministre de l'Agriculture.

— L'évaluation des pertes à partir de déclarations souscrites après le sinistre par les agriculteurs soulève, en effet, le problème du contrôle de leur exactitude. Une déclaration préalable d'assolement serait sans aucun doute préférable.

Cependant, il n'a pas été possible, en raison du principe fondamental de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, de rendre cette déclaration obligatoire pour les seuls départements habituellement sinistrés. Par ailleurs, une obligation générale était peu envisageable dès lors que, chaque année, le nombre moyen d'agriculteurs indemnisés est de l'ordre de 40 000.

Dans ces conditions, seule une recommandation fondée sur le volontariat était envisageable. Néanmoins, le ministère de l'Agric-

culture incitera fortement les départements les plus fréquemment sinistrés à mettre en place un système de déclaration préalable.

— A propos des observations relatives à la valorisation de la récolte au prix moyen de la campagne précédente, il est remarqué que cette formule est, dans la généralité des cas, la plus efficace en pratique et que, lors de l'instruction des dossiers, les services compétents et la commission nationale des calamités s'attachent à corriger les inconvénients qu'elle présente pour certaines calamités.

En effet, le niveau du prix moyen de la campagne ne peut pas être établi avec précision et sécurité qu'à l'issue de ladite campagne.

De plus, lorsque ce qui est généralement le cas, une calamité est limitée dans l'espace, son incidence est négligeable sur le niveau des prix.

C'est donc seulement lors de calamités d'ampleur tout à fait exceptionnelle, touchant la totalité d'une production, que le problème se pose. C'est pourquoi, au titre de 1977, un seuil de 35 p. 100 (et non une franchise) avait été fixé afin d'exclure les agriculteurs qui, malgré une perte en production, avaient maintenu leur produit en valeur.

Le décret du 21 septembre 1979 prévoit, d'ailleurs, la possibilité d'appliquer un tel seuil ainsi que de tenir compte des cours de la campagne si la variation des prix est importante par rapport à ceux de la campagne précédente.

#### IV. — Examen et contrôle des dossiers.

Le contrôle des conditions d'instruction des dossiers fait l'objet de la part du ministère de l'Agriculture d'une attention croissante conduisant souvent à des vérifications sur place avant même la présentation à la commission nationale. Mais il n'est pas toujours possible de recouper les évaluations de pertes avec d'autres renseignements tels que ceux pouvant être fournis par les organismes stockeurs.

Enfin, s'agissant des évaluations auxquelles la Cour a procédé concernant les sommes qui auraient été payées en trop à certains départements à la suite des calamités de 1977, l'on voit mal comment les moyens permettant de passer de ces évaluations globales à des redressements de déclarations individuelles, qui sont évidemment nécessaires pour l'émission d'ordres de reversement.

#### V. Reversement des sommes indûment perçues.

a) Le problème du reversement des sommes indûment perçues par des agriculteurs ne s'est pas posé avec acuité jusqu'en 1977. Les conditions d'instruction des dossiers ayant généralement permis d'éviter les erreurs ou les abus.

Le nombre particulièrement élevé (près de 200 000) des dossiers présentés à la suite des calamités de 1977 et les délais à respecter pour l'indemnisation des sinistres compte tenu de la gravité des dommages ont conduit à une augmentation, que l'on peut considérer comme exceptionnelle, des erreurs justifiant la mise en œuvre de la procédure de reversement. La rectification de déclarations erronées ou frauduleuses a, d'ailleurs, conduit à l'émission d'un nombre non négligeable d'ordres de reversement.

b) S'agissant des constatations faites par la Cour au sujet de l'insuffisance des moyens dont dispose la caisse centrale de réassurance pour obtenir le reversement effectif des sommes dues, il faut observer que les ordres de reversement relatifs à

calamités de 1977 ont été émis, pour une part non négligeable, au cours de l'exercice 1979 (les paiements ayant été effectués en 1978), qu'un recours en Conseil d'Etat affecte une fraction importante de ceux-ci, et que, dans ces conditions, le taux de recouvrement du tiers des sommes à recouvrer à la fin de 1979 ne peut être considéré comme négligeable.

..

S'agissant de la conception générale du régime de garantie contre les calamités agricoles, il convient d'observer, en premier lieu, que le caractère forfaitaire de certaines données et l'impossibilité de vérifier certains éléments fournis par les exploitants tient plus à la situation actuelle de l'agriculture qu'au régime lui-même.

Ces inconvénients devraient être progressivement réduits dès lors que l'organisation des exploitants se développera (groupement de producteurs...) et que la gestion, notamment comptable, des exploitations deviendra de plus en plus rigoureuse.

Le décret du 21 septembre 1979 prévoit, d'ailleurs, diverses mesures permettant de pallier les insuffisances à cet égard : rendement moyen de référence apprécié au niveau des régions agricoles, prise en compte des prix de la campagne en cas de variation anormale des cours en raison de la calamité.

En outre, il institue divers moyens permettant de limiter le recours au régime de garantie dans les seuls cas de calamités graves et en faveur des agriculteurs réellement et fortement sinistrés : retour à une procédure d'indemnisation en deux étapes distinctes (reconnaissance de la calamité, puis arrêté d'indemnisation) permettant une meilleure instruction des dossiers, création d'un double seuil calculé par rapport à la production brute totale de l'exploitation et par rapport à la culture sinistrée, constitution obligatoire d'une mission d'enquête préalable, renforcement des contrôles a posteriori.

C'est l'ensemble de ces dispositions plus que la réintégration des opérations du fonds national dans le budget de l'Etat qui sont de nature à éviter que les abus constatés à l'occasion des calamités de 1977 ne se reproduisent.

En effet, l'intervention du trésorier-payeur général en qualité de comptable public, outre qu'elle conduirait à un allongement considérable des délais d'indemnisation, ne permettrait pas un contrôle plus rigoureux des dossiers individuels qui relève de la seule compétence de l'ordonnateur.

Enfin, en ce qui concerne le développement du domaine d'intervention des organismes d'assurance, il convient d'envisager une telle hypothèse avec prudence, eu égard au coût très élevé de garantie contre les risques actuellement non assurables (gel, pluviosité excessive, sécheresse...).

#### REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE

La Cour des Comptes émet des critiques en ce qui concerne la gestion du fonds national de garantie des calamités agricoles au cours des dernières années :

La mise en œuvre de la réforme de la procédure d'indemnisation des calamités agricoles prévue par le décret du 19 mars 1976, et l'ampleur des sinistres déclarés au titre de l'année 1977, ont profondément perturbé les conditions d'application de la loi de 1964

Le souci d'accélérer le versement des aides a pu aller à l'encontre d'une instruction aussi prudente et circonscrite des dossiers qu'il aurait pu être souhaitable. La faiblesse de la connaissance statistique du volume des productions, des ressources des exploitations et de l'ampleur effective des pertes, ont pu conduire à des abus significatifs dans quelques départements.

Les défauts de fonctionnement du système d'indemnisation des calamités agricoles ont déjà fait l'objet d'un précédent rapport de la Cour des Comptes qui a inspiré largement les réformes introduites par les deux décrets du 21 septembre 1979.

Le décret n° 79-823 du 21 septembre 1979 contient des mesures qui doivent plus particulièrement permettre une gestion plus rigoureuse de ce régime d'indemnisation et notamment restaurer la notion de calamité telle qu'elle est définie dans la loi.

L'article 21 de ce décret prévoit le retour au niveau national — comme antérieurement à la réforme de 1976 — de la procédure de reconnaissance du caractère de calamité aux sinistres recensés au niveau du département. Cette disposition doit permettre de revenir progressivement à une appréciation de la notion de calamité conforme à l'esprit et à la lettre de la définition que le législateur en a donnée dans l'article 2 de la loi du 10 juillet 1964.

Cette rigueur nouvelle se trouvera confirmée lors de l'évaluation des dommages subis. Ces derniers ne seront plus appréciés par référence seulement à la production sinistrée mais en prenant en compte la production brute totale de l'exploitation (art. 30 b du décret). Cette procédure permettra mieux d'apprécier l'importance du préjudice subi et de redonner au régime de garantie des calamités agricoles le caractère d'un recours ultime en faveur d'agriculteurs victimes d'accidents naturels exceptionnels dont ils seraient dans l'incapacité de supporter seuls les conséquences.

Toutefois il faut souligner que dans le nouveau dispositif mis en place par le décret du 21 septembre 1979 demeure une faiblesse au niveau de l'instruction des dossiers.

Une action devra en effet être entreprise pour améliorer la connaissance des ressources effectives des exploitations, la substitution de données réelles à des informations à caractère forfaitaire ou d'origine statistique trop générale.

De même, la commission nationale devra tenir compte de la proximité, voire parfois de la dépendance relative de certaines exploitations, lesquelles se trouvent vis-à-vis des exploitants sinistrés et de certaines parties des instances d'instruction (mission et comité départemental d'expertise, commission communale, services publics).

Dans ces conditions, le ministère de l'économie partiellement l'avis émis par la Cour des Comptes qu'un renforcement des contrôles opérés sur pièces et sur place devra dans le meilleur délai être mis en œuvre.

En tout état de cause, le retour aux procédures suivies antérieurement à 1976 devrait conduire à une rigueur de gestion telle qu'elle avait été constatée à cette époque et pour laquelle la Cour ne peut émettre les critiques formulées sur la gestion des années récentes.

..

En revanche, le ministère de l'économie émet les plus sérieuses réserves sur l'opportunité de procéder à une éventuelle

reintégration des opérations du fonds national des calamités agricoles dans le budget de l'Etat.

En effet, dans la mesure où l'un des objectifs poursuivis est de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses engagées par le régime de garantie, il ne paraît pas opportun d'en fonder les opérations dans un ensemble beaucoup plus vaste où la contrainte des ressources ne s'imposerait plus de façon permanente aux organes décideurs. Or une disposition, prévue par l'article 34 du décret du 19 mars 1976 reprise par l'article 33 du décret du 21 décembre 1979, précise que la commission nationale détermine les conditions effectives d'indemnisation « compte tenu des disponibilités du fonds national de garantie ainsi que de ses recettes et dépenses prévisionnelles pour l'exercice ».

Il y a lieu de rappeler que le régime de garantie contre les calamités agricoles mis en place par la loi du 10 juillet 1964 a un double but : d'une part, indemniser les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, et d'autre part, favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles. Les ressources de ce régime proviennent pour des montants sensiblement équivalents d'une contribution additionnelle aux primes ou cotisations des polices d'assurance des exploitations agricoles et d'une subvention de l'Etat. Le bénéfice des indemnités servies en cas de calamités est réservé aux sinistres ayant souscrit une assurance contre l'un au moins des risques reconnus normalement assurables. Enfin est prévue une action d'incitation à l'assurance par la prise en charge par le fonds des calamités agricoles d'une part des primes ou cotisations d'assurance grêle.

L'intégration dans le budget de l'Etat du régime de garantie contre les calamités agricoles irait à l'encontre de l'ensemble de ces dispositions qui concourt à développer la prise en charge directe par les exploitants agricoles et au moyen des techniques de l'assurance des risques inhérents aux activités agricoles du fait des variations brutales et imprévisibles des éléments naturels. Elle serait contraire à la suggestion faite par la Cour dans la présente insertion de « limiter l'action directe des pouvoirs publics en matière d'indemnisation et de prêt et d'élargir corrélativement le domaine d'intervention des compagnies d'assurance ».

..

En ce qui concerne les prêts spéciaux bonifiés du crédit agricole distribués aux agriculteurs victimes de calamités, la Cour critique à juste titre les effets fâcheux auxquels a conduit dans le passé l'application de la procédure, essentiellement à l'occasion des calamités exceptionnelles de 1976 et 1977. La Cour formule ensuite des recommandations quant au contrôle du montant des pertes par l'administration qui mérite d'être prises en considération.

Mais si la Cour mentionne la réforme du régime des prêts (décrets n° 79-823 et surtout n° 79-824 du 21 septembre 1979, arrêté d'application du 22 octobre 1979), notamment en ce qui concerne la procédure et le relèvement des taux elle ne fait pas état des mesures de sélectivité particulièrement importantes qui ont été introduites à cette occasion.

Le nouveau dispositif comporte essentiellement les éléments suivants :

— pour pouvoir bénéficier d'un prêt spécial calamité, l'exploitant doit justifier d'une perte au moins égale à 12 p. 100 de la production brute totale de l'exploitation et d'une perte sur une culture égale à 25 p. 100 de la production de celle-ci (auparavant, seul ce dernier seul existait) ;

— le montant du prêt spécial calamité subit un abattement à la base égal à 8 p. 100 de la production brute globale de l'exploitation ; le cumul de l'indemnisation et du prêt ne peut donc plus atteindre la totalité de la perte. Ainsi, dans les cas qui seront les plus fréquents d'une perte comprise entre 12 p. 100 et 20 p. 100 de la production totale, le cumul de l'indemnisation et du prêt atteindra entre 25 p. 100 et 60 p. 100 de la perte subie ;

— le montant du prêt spécial calamité est plafonné à 100 000 francs par emprunteur et par sinistre. Il n'existait pas de plafonnement auparavant et des prêts relativement nombreux atteignaient ou dépassaient 200 000 francs (en viticulture et en arboriculture par exemple) ;

— enfin, les prêts sont réservés aux exploitants agricoles à titre principal. Les propriétaires agricoles ayant une autre activité professionnelle ne peuvent donc plus en bénéficier.

Une étude par sondage sur les prêts calamités distribués avant 1979 montre que ces différentes mesures doivent conduire dans l'avenir à une meilleure sélectivité de ces concours. L'objectif auquel le ministre de l'économie est, comme la Cour, très attaché.