

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1960.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif
aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants
agricoles et des membres non salariés de leur famille.*

Par M. Octave BAJEUX

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents* ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 560, 605, 638, 639 et in-8° 148.

Sénat : 280 et 335 (1959-1960).

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Après le rapport très documenté de notre collègue, M. Brousse, il m'apparaît superflu de revenir sur les grandes lignes du projet soumis à vos délibérations, ainsi que sur l'historique qui en a précédé le dépôt par le Gouvernement. Je voudrais borner mes explications aux deux points qui sont le plus controversés, à savoir celui du financement et celui de la gestion, et vous situer la position de votre Commission des Affaires économiques et du Plan en la matière.

I. — Le financement.

La question du financement présente deux aspects nettement distincts. Le financement pose d'abord le problème de la répartition des dépenses entre la profession, d'une part, et la nation, d'autre part. En second lieu, en ce qui concerne la part incombant à la profession, il pose le problème de sa répartition à l'intérieur de la profession. Il nous faut examiner successivement ces deux aspects de la question.

1° Le premier problème est celui de la *solidarité nationale*. L'agriculture doit-elle supporter seule les charges du financement ou bien y a-t-il des raisons valables de l'en décharger en partie par l'apport d'une participation extérieure ?

Le Gouvernement nous a fait connaître sa position. Il accepte une participation, qu'il qualifie du reste de large et d'importante dans l'exposé des motifs, et qu'il a fixée finalement à 14 milliards d'anciens francs en année pleine. Il est profondément regrettable que l'exposé des motifs soit resté muet sur les raisons qui justifient la participation de l'Etat. Ce silence du Gouvernement risque, en effet, d'accréditer une fois de plus dans l'opinion publique l'idée qu'il s'agit là d'un cadeau supplémentaire octroyé aux éternels quémanteurs que seraient les paysans.

C'est pourquoi il m'apparaît indispensable de rappeler ici, très rapidement, les raisons qui motivent une large intervention de la solidarité nationale. Il est à cela des raisons permanentes et une raison que nous souhaitons tous passagère, à savoir la crise agricole dont l'ampleur est suffisamment connue de tous. Votre Rapporteur ne partage pas l'optimisme officiel ; il s'agit en effet, non d'un malaise, mais d'un drame en profondeur dont la cause essentielle réside dans une disparité de prix qui ne va guère en diminuant.

a) *Les raisons permanentes* sont de plusieurs ordres. C'est tout d'abord la créance maintes fois affirmée de l'agriculture à l'égard de la nation, que le Docteur Godonnèche a soulignée avec force dans son rapport à l'Assemblée Nationale. Soixante-dix à quatre-vingt mille jeunes, notamment, quittent la terre chaque année pour mettre leurs bras au service d'une autre activité. C'est la nation qui bénéficie de leur travail, mais c'est la profession agricole qui a supporté seule toutes les charges, notamment les soins médicaux, durant leur enfance et leur adolescence. N'est-il pas juste qu'il en soit tenu compte ?

Il faut rappeler aussi que la solidarité nationale joue en ce qui concerne le régime général de la Sécurité sociale. Quand un Français achète un article quel qu'il soit, qu'il s'agisse d'une paire de chaussures ou d'un poste de télévision, il règle normalement dans le prix d'achat les charges sociales qui y sont incluses et qui représentent les cotisations patronales versées par les producteurs pour l'assurance de leurs salariés. Il en est de même pour le paysan qui achète une machine agricole.

Ne serait-il pas juste, en conséquence, et chaque fois que la chose est possible, que les prix agricoles soient calculés d'une manière analogue ?

Il faut signaler enfin, en ce qui concerne les paysans les plus défavorisés, actuellement tributaires de l'aide médicale, que l'assurance projetée va provoquer, au détriment de la profession, un allègement des charges des collectivités, que ce soit l'Etat, les départements ou les communes. Il s'agit là d'un transfert difficile à évaluer, sans doute, mais certainement fort important. Telles sont les principales raisons pour lesquelles la solidarité nationale ne doit pas être un vain mot.

b) Il est un dernier argument qui milite en faveur d'un financement basé sur la solidarité nationale. C'est *la loi d'orientation* dont on nous a dit qu'elle était la grande charte de l'agriculture fran-

çaise. Si le Gouvernement veut que les paysans croient à cette loi d'orientation, il conviendrait que, deux mois après sa promulgation, il n'ait pas déjà oublié qu'elle existe et qu'il s'efforce de l'appliquer à la fois dans sa lettre et dans son esprit. L'esprit de la loi est exprimé sans ambages en son article premier qui stipule que « la loi d'orientation de l'agriculture française a pour but, dans le cadre de la politique économique et sociale, d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques ».

La parité, dans le cadre de la politique sociale, n'est-ce pas de faire en sorte que l'agriculture ne participe pas plus au financement de ses charges sociales que ne le font les autres activités ? S'agissant du problème qui nous préoccupe actuellement, n'est-ce pas prévoir, pour le financement de l'assurance maladie des paysans, une solidarité nationale équivalente à celle du régime général de la Sécurité sociale ?

La lettre de la loi, nous la trouvons au fameux article 24 qui, dans le texte définitif, est devenu l'article 31 de la loi d'orientation. Sur un ton péremptoire, cet article affirme solennellement dans son troisième alinéa : « En tout état de cause, nonobstant toutes dispositions antérieures contraires et en attendant que soit mise en œuvre une politique garantissant la rentabilité de l'exploitation agricole définie à l'article 2, les prix agricoles fixés par le Gouvernement à partir du 1^{er} juillet 1960 devront être établis en tenant compte intégralement des charges et de la rémunération du travail et du capital en agriculture. » Avec l'assurance maladie, nous sommes bien en présence d'une nouvelle charge pour l'agriculture, dont le Gouvernement devrait tenir compte intégralement dans la fixation des prix à venir.

La conclusion logique de ce qui précède est qu'en matière de financement une part sensiblement analogue à celle que supportent les bénéficiaires du régime général de Sécurité sociale devrait incomber aux intéressés. Le reste devrait faire l'objet de la solidarité nationale, notamment sous deux formes :

— une participation directe de l'Etat qui pourrait correspondre à l'allégement résultant pour les collectivités du transfert des charges de l'aide médicale ;

— une taxe sur les produits agricoles commercialisés d'origine française ou importés, ainsi que l'a préconisé l'Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture. Comme l'établis-

sement de cette taxe apparaît relever de l'initiative gouvernementale, votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne l'a pas visée expressément dans un texte qui aurait pu faire l'objet d'un amendement ; mais elle s'est ralliée au texte de la Commission des Affaires sociales qui, à l'article 1106-5, prévoit non seulement la participation de l'Etat, mais toute autre forme de financement.

Nous souhaiterions que le Gouvernement pût nous faire connaître sur ce point ses intentions, et notamment les modifications qu'il entend faire subir à son projet initial pour le mettre en harmonie avec la loi d'orientation promulguée depuis le dépôt du projet.

2° Le deuxième problème en matière de financement est celui de *la répartition entre les agriculteurs de la part restant à la charge de la profession*. La solution de ce problème sera moins difficile dans la mesure où cette charge sera moins lourde ; c'est dire qu'elle est intimement liée à la solution retenue pour le premier.

a) Dans l'état actuel du projet, tel qu'il résulte tant du vote de l'Assemblée Nationale que des déclarations faites devant elle par le Gouvernement, et dans l'hypothèse où celui-ci n'accepterait aucune augmentation de la solidarité nationale sous une forme ou sous une autre, la participation de l'Etat ne s'exprime pas en un pourcentage des dépenses globales, mais elle est limitée forfaitairement à la somme de 14 milliards en année pleine.

Il en résulte que toute augmentation des charges, qu'elle provienne soit de l'élargissement du nombre des bénéficiaires, soit de l'extension des prestations, viendra peser intégralement sur la profession. Votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous demande, en conséquence, d'être prudents en cette matière.

Des estimations de dépenses globales ont bien été faites, mais personne n'est en mesure d'assurer qu'elles sont exactes. Elles peuvent comporter une grande marge d'erreurs et seule l'expérience permettra d'y voir réellement clair. D'ailleurs, l'une des raisons de l'opposition du Gouvernement à une participation fixée en pourcentage ne réside-t-elle pas dans l'incertitude où il se trouve lui-même quant à l'évaluation du coût total de l'assurance ? S'agissant des charges qui doivent en définitive peser sur les familles paysannes, nous devons agir avec non moins de circonspection.

L'assurance doit comporter des cotisations acceptables par les intéressés et elle doit être financièrement saine dès le départ. Il serait désastreux qu'après des résultats financiers décevants l'on se trouvât dans l'obligation de majorer sérieusement les cotisations dès la seconde ou la troisième année de fonctionnement. C'est pourquoi votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne partage pas le point de vue de la Commission des Affaires sociales sur un certain nombre de points. Il s'agit, par exemple, du rétablissement des indemnités journalières ; il s'agit également de la suppression à terme de toute franchise, de tout abattement.

Il sera toujours temps, au vu de l'expérience, de parfaire l'édifice, mais il est indispensable que les fondations soient solides.

b) Quel que soit le volume de la charge incombant à la profession, se pose la question de la répartition de cette charge entre les intéressés. C'est tout le problème des cotisations. Comme en témoignent les multiples amendements déposés devant l'Assemblée Nationale, de nombreuses combinaisons sont possibles à ce sujet. A l'analyse, les divers systèmes proposés se ramènent à deux solutions types : pour les uns, le jeu de la solidarité nationale ne suffit pas, il faut en outre qu'une solidarité professionnelle effective soit mise en œuvre ; pour les autres, les cotisations doivent être individuelles ou familiales, mais sans rapport avec l'importance de l'exploitation.

S'inspirant de la première solution, *le système de la double cotisation* a été rejeté par l'Assemblée Nationale à une importante majorité et repris par la Commission des Affaires sociales du Sénat. Une fois déduite la participation de l'Etat, la charge restante serait couverte d'abord par une cotisation individuelle ou familiale d'un montant assez faible pour être supportable par tous les exploitants, même les plus modestes ; ensuite, par une cotisation progressive et plafonnée fixée en fonction, soit du bénéfice agricole forfaitaire, comme le voulait la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale, soit du revenu cadastral, comme le préconise votre Commission du Sénat.

Les partisans de cette solution invoquent essentiellement une raison de justice. Il est indispensable, selon eux, de tenir compte des facultés contributives de chacun, lesquelles ne peuvent s'apprécier que d'après l'importance respective des exploitations.

D'autres arguments, tirés de comparaisons avec divers régimes sociaux, sont également mis en avant. C'est ainsi qu'on invoque le

régime général de la Sécurité sociale dans lequel les salariés règlent une cotisation proportionnelle au montant de leur rétribution. Outre que cette cotisation est rapidement plafonnée, il convient de faire remarquer que les indemnités journalières perçues en cas d'arrêt de travail, ainsi que les retraites, sont fixées compte tenu de l'importance des cotisations versées alors que, dans le projet d'assurance actuellement en discussion, les prestations envisagées restent rigoureusement les mêmes pour tous.

La même observation peut être présentée en ce qui concerne l'argument tiré du régime de l'assurance vieillesse agricole qui repose sur le système, du reste assez critiqué, de la double cotisation, l'une individuelle et l'autre cadastrale. Ce régime prévoit, en effet, à côté d'une allocation forfaitaire et uniforme pour tous, une retraite qui tient compte elle aussi de l'importance des versements.

Le principe de la double cotisation en matière d'assurance maladie n'est pas exempt de critiques et certains marquent une nette préférence pour *une seule cotisation individuelle ou familiale*. Il s'agit, disent-ils, de la couverture d'un risque personnel. Ce qui fait l'objet de l'assurance, ce n'est pas l'exploitation, mais bien l'exploitant et sa famille. Les risques étant en conséquence identiques pour tous, il devrait s'ensuivre en principe des cotisations identiques. Cette thèse est celle des organisations professionnelles agricoles, qu'il s'agisse de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ou de l'Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture. Elle est aussi celle de la Mutualité agricole.

La question a été vivement discutée au sein de votre Commission des Affaires économiques et du Plan, qui s'est trouvée partagée presque par moitié. C'est dire que le problème est complexe et délicat.

On peut faire observer aux partisans de la cotisation individuelle ou familiale uniforme que le caractère personnel des risques n'est pas incompatible pour autant avec l'exercice d'une certaine solidarité professionnelle. Personne ne peut contester que, dans une région considérée, l'exploitant de plusieurs centaines d'hectares peut payer une cotisation supérieure à celle que pourrait payer l'exploitant de quelques dizaines d'hectares, à plus forte raison de quelques hectares.

A l'inverse, il faut être prudent dans le maniement d'une cotisation progressive. Quelle serait, en effet, demain, la réaction de ceux qui furent à l'avant-garde de l'assurance, je veux parler de tous

les assurés facultatifs, s'ils devaient subir une majoration importante de leur cotisation en échange parfois d'une protection plus faible ! Il y a là un aspect psychologique que nous aurions tort de négliger.

Il était en conséquence apparu à votre Rapporteur que le texte de l'Assemblée Nationale pouvait constituer une base acceptable de transaction entre les deux thèses opposées. En effet, la cotisation y est individuelle ou familiale, mais, d'une part, la solidarité nationale s'y exerce exclusivement au profit des exploitants les plus défavorisés puisque la participation de l'Etat vient diminuer leurs seules cotisations ; d'autre part, la solidarité professionnelle n'y est pas exclue puisque le Gouvernement, après avis des organisations professionnelles, a la possibilité de majorer les cotisations des exploitants les plus importants. Il eût été néanmoins nécessaire, afin de calmer les légitimes inquiétudes des uns et des autres, de préciser dans la loi le critère qui servirait de base aux majorations, ainsi que le plafond de celles-ci.

Au terme de cette discussion, votre Commission des Affaires économiques et du Plan, à une faible majorité, s'est prononcée en faveur de la double cotisation préconisée par la Commission des Affaires sociales. Mais le débat a repris aussitôt sur le critère devant servir de base à l'assiette de la cotisation progressive. Votre Commission des Affaires sociales a retenu le revenu cadastral. C'est d'ailleurs le choix de ce critère qui explique l'opposition de certains à la double cotisation.

Le revenu cadastral est, en effet, l'objet de nombreuses critiques. La plus grave qu'on puisse lui faire, c'est de refléter beaucoup moins le revenu de l'exploitation que le revenu de la propriété. Il est, en effet, établi en fonction de la valeur locative, c'est-à-dire des fermages. Or, comme chacun sait, le montant des fermages dépend de la fertilité du sol, mais il dépend aussi, et parfois dans une large mesure, du marché de l'offre et de la demande des terres. C'est ainsi que dans des régions de forte démographie, où sont nombreuses les petites et moyennes exploitations, on assiste depuis longtemps à une hausse des fermages, laquelle se traduit à son tour par une augmentation du revenu cadastral. Il en résulte que, pour des terres de fertilité et donc de productivité comparables, mais situées dans des régions différentes, nous enregistrons des revenus cadastraux qui varient parfois dans des proportions considérables.

S'il est normal que le revenu cadastral serve de base, dans le domaine fiscal, à l'impôt foncier qui frappe le revenu de la propriété, il est injuste de le retenir chaque fois comme critère en matière de cotisations sociales. En agissant de la sorte, on fixe la contribution de chacun non pas d'après son revenu, d'après son bénéfice, mais bien en fonction d'une charge que constitue le fermage.

C'est pourquoi votre Rapporteur avait proposé à la Commission des Affaires économiques et du Plan de substituer, à plus ou moins brève échéance, à la notion de revenu cadastral celle de bénéfice agricole forfaitaire. Cette dernière n'est pas exempte de critiques, mais elle reflète mieux le revenu de l'exploitant et, en conséquence, elle conduit à des résultats moins injustes.

Une longue discussion s'est engagée, au cours de laquelle certains commissaires ont fait valoir, notamment, que le revenu cadastral était d'un maniement facile, qu'il était entré dans les mœurs depuis un certain nombre d'années et que les résultats escomptés étaient, dès maintenant, aisément prévisibles, tandis que l'introduction du bénéfice agricole forfaitaire pouvait donner lieu à de nombreuses difficultés. Finalement, et ici encore à une faible majorité, votre Commission a marqué sa préférence en faveur du revenu cadastral. S'agissant d'une question aussi importante, ce vote, succédant au vote précédent sur la double cotisation, aurait dû normalement entraîner la démission de votre Rapporteur si celui-ci n'avait songé, d'une part, à la courtoisie qui est de règle en cette maison et aussi à la gêne qu'eût été celle de son successeur éventuel pour rapporter devant vous trente-six heures après la réunion de la Commission.

D'ailleurs, votre Commission des Affaires économiques et du Plan, pleinement consciente des graves injustices auxquelles peut conduire l'utilisation brutale du revenu cadastral, a décidé par un vote quasi unanime qu'un coefficient de pondération lui serait appliqué afin de tenir compte de la disparité du prix de location des terres de productivité semblable.

II. — Les modes de gestion.

Face à ce problème, nous nous trouvons en présence de trois thèses principales : celle du projet gouvernemental qui consacre en fait le monopole de la mutualité sociale agricole ; celle de la Commission des Affaires sociales du Sénat qui admet la pluralité de

gestion, mais dans le seul cadre mutualiste ; enfin, celle qu'a retenue l'Assemblée Nationale par un vote massif, à savoir la pluralité étendue à tous organismes d'assurances.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a estimé qu'il convenait d'abord de s'interroger sur les désirs de ceux qui sont directement intéressés par le projet d'assurance, c'est-à-dire les paysans.

Quel est le sentiment des organisations professionnelles ? L'Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture a marqué sans ambages sa préférence pour le libre choix de l'organisme assureur. Il apparaît bien que telle fut également la doctrine constante de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles. M. Brousse, dans son Rapport, fait état d'un vœu émis le 18 mai 1960 par le conseil national de cette organisation syndicale, aux termes duquel le conseil national aurait préconisé le libre choix, mais dans le seul cadre mutualiste. Mais des participants à ce conseil, dignes de foi, que j'ai pu consulter, nous assurent que ce vœu a été voté par surprise dans la hâte d'une fin de réunion.

Il est sûr qu'un certain nombre de dirigeants professionnels n'ont donné leur accord au caractère obligatoire de l'assurance que parce qu'il devait être assorti du libre choix de l'assureur. La mutualité agricole, en faisant toutefois exception pour le risque accident, où elle admet la liberté la plus entière, ne retient comme assureurs possibles que les seuls groupements mutualistes, à l'exclusion des compagnies d'assurances. Il doit être, à la vérité, très difficile d'être à la fois juge et partie.

Si nous interrogeons les paysans de base, bon nombre sont étonnés qu'on leur pose la question, car ils ne voient pas en quoi l'entière liberté de choix pourrait être nuisible à leurs intérêts. S'il y avait un référendum, je crois que les « oui » l'emporteraient à une large majorité.

Au sein de la Commission, certains membres ont défendu, avec une sincérité et une conviction auxquelles il faut rendre hommage, la thèse mutualiste en reprenant les arguments développés dans le Rapport de M. Brousse. Néanmoins, votre Commission, à une nette majorité, s'est prononcée pour l'entière liberté du choix de l'assureur.

Elle ne mésestime pas pour autant les difficultés techniques qu'entraîne cette solution. Il est incontestable, en effet, qu'un des arguments essentiels en faveur du monopole ou du quasi-monopole

de la mutualité sociale agricole est l'existence aux mains de celle-ci d'un fichier complet des exploitants et de leurs exploitations, fichier qui permettrait le fonctionnement rapide de la nouvelle institution. Mais ce serait exclure toute possibilité d'une vraie liberté, et c'est ce dont votre Commission n'a pas voulu !

La préoccupation essentielle qui l'a guidée est d'éviter une certaine sclérose des organismes de mutualité sociale agricole, de mettre un frein à une certaine tendance à la fonctionnarisation, au sens péjoratif du terme, que l'on peut aisément déceler. Votre Commission a estimé que la liberté, en créant une certaine émulation, pouvait être salutaire à ce point de vue et qu'en définitive ce serait la profession, c'est-à-dire les paysans, qui en seraient les bénéficiaires.

Il faut néanmoins souligner que la concurrence ne pourra s'exercer que dans un secteur fort limité, car le projet l'enferme dans le carcan d'une réglementation trop rigide. C'est ainsi notamment que, sur le plan financier, le montant des cotisations comme celui des prestations se trouvent fixés d'autorité.

Le régime de la liberté du choix de l'assureur eût été plus efficace dans ses résultats si le projet s'était borné à préciser à quels risques minima devait s'appliquer l'obligation de l'assurance, laissant le montant des primes au libre jeu de la concurrence. Un tel projet n'excluait pas la possibilité de réserver aux exploitants les plus défavorisés le bénéfice de la participation de l'Etat, mais il écartait toute idée de solidarité professionnelle, chère à certains.

Votre Commission, d'autre part, a craint que la mutualité sociale agricole ne soit de plus en plus sous la mainmise de l'Etat. La parution d'un certain décret, il y a quelques mois, a mis son attention en éveil et, si elle a choisi la pluralité, c'est aussi pour éviter que les paysans ne soient tenus d'adhérer à des organismes dont le conseil d'administration serait progressivement démuné de tout pouvoir réel.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier du projet de loi.

Article 1106-1.

Paragraphe 1°.

Estimant que le texte du Gouvernement laissait en dehors du champ d'application de la loi un certain nombre de personnes qui pouvaient avoir une activité agricole, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement insérant après les mots : « à l'intégralité des prestations familiales agricoles », les mots : « à moins qu'ils ne justifient d'une activité exclusivement agricole ». Compte tenu du fait que le texte fait référence aux exploitations ayant une importance au moins égale à la moitié de l'exploitation type ouvrant droit à l'intégralité des prestations familiales et que ce critère est déjà extrêmement large, votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est prononcée pour la suppression de cette phrase, dans le souci de ne pas étendre l'application de la loi à des personnes qui peuvent difficilement être considérées comme de véritables exploitants.

L'alinéa suivant avait été complété par l'Assemblée Nationale, qui a ajouté les mots : « ainsi que tout exploitant déjà assujéti à un autre régime d'assurance maladie obligatoire, agricole, industriel ou spécial ». Cet amendement visait à éviter que des petits fonctionnaires ou des ouvriers qui travaillent à une exploitation agricole en dehors de leurs heures de travail ne se voient demander plusieurs cotisations.

La Commission des Affaires sociales propose la suppression de cette phrase et la reprise du texte du Gouvernement, car il peut se trouver de petits exploitants qui travaillent chez autrui, soit moins de cent jours pour deux trimestres (comme salariés agricoles), soit moins de soixante heures par trimestre (comme salariés du régime général) et qui ne sont donc pas garantis.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est ralliée à cette position.

Paragraphe 3°.

Le texte du Gouvernement, adopté par l'Assemblée Nationale, ouvre le droit à l'assurance maladie aux titulaires d'allocations de vieillesse, membres de la famille des exploitants qui ont cotisé pendant au moins cinq ans.

La Commission des Affaires sociales, soucieuse que d'anciens travailleurs particulièrement intéressants ne soient pas victimes d'une réelle injustice, propose de supprimer cette limitation.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne s'est pas opposée à cet amendement. Elle tient cependant à faire observer que l'on impose ainsi une charge nouvelle au régime d'assurance maladie de l'agriculture, qu'il s'agit dans ce texte d'organiser la protection sociale dans le cadre de la profession agricole et non de régler le problème de la protection sociale pour tous ceux qui n'en bénéficient pas, en les mettant à la charge de l'agriculture.

Paragraphe 5°.

L'Assemblée Nationale a adopté à la fin de ce paragraphe un amendement tendant à préciser le non-assujettissement au régime d'assurance maladie prévu par la présente loi des personnes exerçant, à titre principal, une activité professionnelle non salariée ne comportant pas le bénéfice d'un régime obligatoire d'assurance maladie.

La Commission des Affaires sociales propose de supprimer cette disposition, car elle a estimé qu'il était normal que certaines personnes exploitant un domaine agricole au titre d'activité secondaire participent au financement du régime de l'assurance maladie.

Votre Commission s'est également ralliée à cette position.

Article 1106-2.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale semble résulter d'un accord intervenu avec le Gouvernement. En contrepartie de la suppression des indemnités journalières, il étend la couverture du risque maladie pour les enfants jusqu'à seize ans au lieu de dix ainsi que la couverture du risque provenant des maladies graves telles que le cancer, la tuberculose, la poliomyélite et les maladies mentales.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a estimé que ces compléments étaient importants, que, par conséquent, l'accord intervenu ne devait pas être remis en cause. Dans ces conditions, elle s'est prononcée, d'une part, contre l'amendement de la Commission des Affaires sociales tendant à diminuer, puis à supprimer l'abattement prévu au paragraphe d dans les prochaines années ; d'autre part, pour le maintien du texte du paragraphe II voté par l'Assemblée Nationale concernant la suppression des indemnités journalières.

Article 1106-3.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'étant prononcée, à l'article précédent, contre le principe de l'indemnité journalière, il conviendra, si son point de vue est approuvé par le Sénat, que soit maintenu le texte du premier alinéa et du paragraphe 1° voté par l'Assemblée Nationale.

Sur le paragraphe 2° relatif aux prestations d'invalidité, votre Commission s'est prononcée pour l'extension de ces prestations aux conjoints des exploitants. Par ailleurs, en ce qui concerne la détermination des conditions dans lesquelles sont allouées ces prestations, votre Commission a considéré qu'il convenait de préciser, par référence au régime général, que les prestations d'invalidité sont allouées dans le cas où l'intéressé présente un taux d'incapacité égal ou supérieur à 66 %. Tel est le double objet de l'amendement qu'elle vous soumet sur ce paragraphe.

SECTION III

Financement.

Article 1106-5.

a) L'Assemblée Nationale s'était ralliée au système de financement proposé par le Gouvernement, c'est-à-dire au principe d'une seule cotisation, étant entendu que les exploitants ayant un revenu cadastral inférieur à 400 NF recevraient une aide financière de l'Etat et que les chefs d'exploitations plus importantes pourraient subir une majoration ne pouvant dépasser 50 % de cette cotisation ;

b) Deux points de vue se sont manifestés sur le problème du financement au cours de la discussion de cet article au sein de votre Commission des Affaires économiques et du Plan.

Les uns se sont prononcés pour un système de financement reposant sur :

— une cotisation familiale ou individuelle de base pour tous les chefs d'exploitation ;

— la participation de l'Etat, qui viendrait en allègement des cotisations à la charge des exploitants les plus défavorisés ;

— l'institution d'une taxe sur les produits agricoles commercialisés, y compris les produits importés.

Les autres, partisans de faire jouer la solidarité professionnelle, ont estimé qu'après déduction de la participation de l'Etat, la charge

incombant directement aux exploitants devrait être couverte par une double cotisation : l'une familiale ou individuelle et une deuxième progressive, fixée en fonction du revenu cadastral.

C'est cette solution, proposée par la Commission des Affaires sociales, qui a finalement été retenue à une faible majorité par votre Commission des Affaires économiques et du Plan. Toutefois, étant donné les imperfections notoires que présente la référence au revenu cadastral, la Commission a estimé qu'il convenait de reprendre une disposition incluse par l'Assemblée Nationale à l'article 1106-7 et qui consiste à corriger le revenu cadastral d'un coefficient de pondération établi dans des conditions fixées par décret et destinées à tenir compte, selon les régions, de la disparité du prix de location des terres de productivité semblable. Il a également été décidé que cette pondération s'appliquerait à toute référence au revenu cadastral visée au présent chapitre.

C'est l'objet du sous-amendement présenté au paragraphe 2° de l'amendement de la Commission des Affaires sociales sur cet article.

Article 1106-7.

Compte tenu de la décision prise en ce qui concerne le mode de financement, notamment de la décision consistant à déduire préalablement la participation de l'Etat du coût de l'assurance, votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est prononcée, comme la Commission des Affaires sociales, pour la suppression de l'article 1106-7 qui, dans le texte de l'Assemblée Nationale, indique les conditions dans lesquelles sera répartie entre certains assurés l'aide financière de l'Etat.

SECTION IV

Assujettissement et organisation.

Article 1106-8.

a) L'Assemblée Nationale a admis que les intéressés pouvaient s'assurer auprès de tous organismes d'assurance, pourvu que ceux-ci soient agréés ;

b) La Commission des Affaires sociales s'est prononcée contre le principe de la pluralité intégrale des organismes assureurs et elle entend réserver aux seuls organismes mutualistes la possibilité de recevoir l'adhésion des intéressés ;

c) Votre Commission des Affaires économiques et du Plan, dans sa majorité, a estimé que les avantages que comportait la pluralité intégrale l'emporteraient sur les inconvénients qu'ils pouvaient présenter.

Elle considère en effet :

— qu'il y a tout intérêt à laisser à l'exploitant agricole une entière liberté de choix qui établit entre les organismes assureurs une plus grande émulation et provoque une certaine concurrence ;

— que ce système permet d'éviter que ne s'exerce de plus en plus l'emprise de l'Etat sur la gestion des caisses de la mutualité sociale agricole et que les agriculteurs ne se voient éliminés de la gestion des caisses ;

— qu'il n'y a qu'avantage à permettre à l'Etat de contrôler les uns par les autres la qualité des services rendus par les différents organismes assureurs.

Votre Commission s'est donc prononcée pour le maintien des modalités d'assujettissement et d'organisation telles qu'elles ont été votées par l'Assemblée Nationale.

Article 1106-11.

Un certain nombre de commissaires ont considéré comme trop absolue la disposition du quatrième alinéa de cet article, qui stipule qu'en aucun cas le défaut de paiement des cotisations ne fait obstacle au versement des prestations.

Il a donc paru opportun d'assouplir la rédaction de ce paragraphe en précisant que le défaut de paiement des cotisations n'exclut les assurés du bénéfice de l'assurance qu'à l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la mise en demeure, qui devra, à peine de nullité, rappeler les termes du présent alinéa.

C'est l'objet de l'amendement qu'elle soumet à l'approbation du Sénat.

En ce qui concerne le dernier alinéa de cet article, la Commission partage le point de vue exprimé par le Rapporteur de la Commission des Affaires sociales. Il lui paraît suffisant de prévoir la suppression des avantages d'ordre économique et non celle des avantages d'ordre fiscal pour les exploitants qui ne justifieraient pas de la régularité de leur situation à l'égard des obligations résultant de la présente loi.

Article 1106-12.

En ce qui concerne le deuxième alinéa de cet article, votre Commission a considéré que, dès lors que le principe de la pluralité intégrale des organismes assureurs était admis, il pouvait paraître anormal de confier à l'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture, c'est-à-dire à un fonctionnaire, le droit de recouvrer des créances de cotisations pour le compte d'organismes privés d'assurances. Elle s'est donc prononcée pour la suppression de cette disposition.

Article 2 du projet de loi.

Article 1244-1.

Votre Commission a estimé que la rédaction du deuxième alinéa, telle qu'elle est proposée par la Commission des Affaires sociales, paraît plus adaptée que le texte voté par l'Assemblée Nationale, compte tenu du vote récent de la loi du 30 juillet 1960.

En ce qui concerne le dernier alinéa prévoyant pour certaines infractions des peines correctionnelles, elle estime, comme la Commission des Affaires sociales, que le taux des amendes est trop élevé. Elle s'est donc également ralliée à la suppression de ce paragraphe.

Article 4 du projet de loi.

Le paragraphe II voté par l'Assemblée Nationale habilite les caisses de mutualité sociale agricole à recevoir la souscription de contrats d'assurances complémentaires visés au deuxième alinéa de l'article 1106-8. Les dispositions de ce deuxième alinéa de l'article 1106-8 paraissent suffisamment claires à cet égard et rendent inutile cette nouvelle rédaction de l'article 1049 du Code rural.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose, en conséquence, de supprimer ce paragraphe, qui n'ajoute rien, et de rétablir, en conséquence, le paragraphe I dans la rédaction proposée par le Gouvernement.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission donne un *avis favorable* à l'adoption du texte du projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, modifié par les amendements suivants.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION

Article 1^{er} du projet de loi.

Art. 1106-1 du Code rural.

Amendement :

Au paragraphe 1^o, 5^o et 6^o ligne, supprimer la phrase :

« ... à moins qu'ils ne justifient d'une activité exclusivement agricole ».

Art. 1106-3 du Code rural.

Amendement :

Rédiger comme suit le paragraphe 2^o de cet article :

« 2^o Les prestations d'invalidité ne sont dues qu'aux exploitants et à leurs conjoints ainsi qu'aux aides familiaux visés aux 1^o, 2^o et 4^o de l'article 1106-1.

« Elles sont allouées dans le cas où l'intéressé présente un taux d'incapacité égal ou supérieur à 66 %. L'intéressé a droit... ». (Le reste sans changement.)

Art. 1106-5 du Code rural.

Sous-amendement :

A l'amendement n^o 18 présenté par la Commission des Affaires sociales au premier alinéa de cet article :

2^o Compléter le paragraphe 2^o par les dispositions suivantes :

« ... en fonction du revenu cadastral après application à ce revenu d'un coefficient de pondération établi dans des conditions fixées par décret et destiné à tenir compte, selon les régions, de la disparité du prix de location des terres de productivité semblable. Ce coefficient de pondération s'appliquera également à toute référence au revenu cadastral visée au présent chapitre ».

Art. 1106-11 du Code rural.

Amendement :

Rédiger comme suit le 4^e alinéa :

« Le défaut de versement des cotisations n'exclut les assurés du bénéfice de l'assurance qu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la mise en demeure faite par lettre recommandée avec accusé de réception. La mise en demeure devra, à peine de nullité, rappeler les termes du présent alinéa. »

Art. 1106-12 du Code rural.

Amendement :

Supprimer le 2^e alinéa.

Article 4 du projet de loi.

Amendement :

Reprendre le texte du Gouvernement ainsi conçu :

« Sont abrogées les dispositions des articles 1026 et 1049 du Code rural. »