

N° 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'écarter 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'ensemble 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.