

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1967.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1968, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Robert SOUDANT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, Lucien Grand, Léon Messaud, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Robert Liot, secrétaires ; Hubert d'Andigné, Marcel Audy, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Lucien Bernier, Jean-Pierre Blanchet, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, André Bruneau, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Michel Darras, Jules Fil, Abel Gauthier, Jean Gravier, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Henry Loste, Pierre Maille, Georges Marie-Anne, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Roger Thiébault, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 426 et annexes, 455 (tomes I à III et annexe 33), 456 (tome XVIII), 459 (tome XVI) et In-8° 65.

Sénat : 15 et 16 (tomes I, II et III, annexe 35) (1967-1968).

Lois de finances. — Budget annexé des prestations sociales agricoles (B. A. P. S. A.) - Assurances sociales agricoles - Exploitants agricoles.

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années, les différents rapports et avis qui ont été présentés au nom de la Commission des Finances et de la Commission des Affaires sociales sur le Budget annexe des Prestations sociales agricoles, ainsi que toutes les interventions parlementaires peuvent se résumer à trois propositions essentielles :

— repenser les structures financières du B. A. P. S. A. en vue de régler d'une façon moins empirique que par le passé le problème de son financement ;

— alléger la part des charges qui incombent directement à l'agriculture, compte tenu des difficultés financières rencontrées chez la grande majorité des agriculteurs ;

— mettre fin aux anomalies qui donnent aux exploitants agricoles l'impression que leur régime de protection sociale est inachevé.

Régulièrement, nous signalons les lacunes les plus importantes d'un régime de protection sociale qui doit tendre vers la parité. Régulièrement, nous réclamons une amélioration des retraites vieillesse, une extension de la notion de longue maladie à certaines affections devenues, hélas ! plus fréquentes, la mise en place du Fonds d'action sociale de l'Assurance médicale des exploitants agricoles, l'abaissement du taux d'invalidité permettant de bénéficier des pensions prévues à ce titre par l'A. M. E. X. A., une amélioration de la protection sociale applicable aux salariés agricoles et l'extension au profit des agriculteurs des départements d'outre-mer du bénéfice du régime social des agriculteurs métropolitains.

*

* *

Une fois de plus, l'étude de ce budget annexe nous amène à constater que toutes les suggestions que nous avons formulées sont restées lettre morte ; aucune mesure nouvelle sur le plan des avantages sociaux intéressant l'agriculture n'est prévue pour 1968, bien que le budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1968 soit en sensible augmentation, progressant globalement de 10,40 % sur celui de 1967.

Mais cette progression est due, soit au simple jeu des mesures acquises, soit à des ajustements inévitables destinés à faire face à l'augmentation du nombre des bénéficiaires des prestations vieillesse et pour un faible pourcentage à l'accroissement de la consommation médicale et des produits pharmaceutiques.

Votre Commission espérait que l'année 1967 serait mise à profit par le Gouvernement pour étudier ces problèmes, tant sur le plan de l'équilibre financier que sur celui des améliorations sociales demandées et qu'une table ronde, groupant des responsables gouvernementaux, des parlementaires, des représentants des organisations professionnelles serait réunie comme l'avait promis le Ministre de l'Agriculture, pour rechercher les mesures permettant d'équilibrer d'une façon permanente le B. A. P. S. A. et de garantir l'avenir de la protection sociale des agriculteurs.

*
* *

Votre Commission des Affaires sociales continue d'espérer que ces promesses ne seront pas vaines et que la mise en place de cette Commission d'Etudes deviendra effective avant l'examen du prochain budget annexe.

*
* *

Financement.

Depuis que ce budget est présenté en annexe du Budget de l'Agriculture, son financement provient de trois sources différentes : cotisations professionnelles directes, financement professionnel indirect (taxe sur les produits livrés par l'agriculture) et apport de la collectivité.

1° Cotisations professionnelles directes.

Par suite de la réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires, la section cotisations directes a été modifiée. La partie du versement forfaitaire et de la majoration sur les salaires (art. 231 du Code général des Impôts) a disparu. Par contre, le B. A. P. S. A. a reçu une part de la nouvelle taxe sur les salaires.

Il est difficile d'opérer une comparaison entre ces deux sources de financement et d'apprécier dans quelle mesure la part de 15 % de la nouvelle taxe sur les salaires correspond aux versements réellement effectués par les agriculteurs et leurs organismes coopératifs ou professionnels. Il semble que, pour 1968, la part du versement sur les salaires aurait progressé de 80 à 108 millions.

Le tableau ci-dessous retrace donc l'évolution des charges directes supportées par les exploitants agricoles en 1968 pour le financement de leur régime social.

Ne figurent dans ce tableau que les cotisations réservées au seul paiement des prestations, à l'exclusion des cotisations complémentaires qui servent à couvrir les dépenses de gestion ou d'action sociale des caisses de mutualité agricole.

Evolution des charges directes.

(En millions de francs.)

RECETTES	BUDGET 1967.	BUDGET DE 1968			
		Projet du Gouvernement.		Vote de l'Assemblée nationale.	
		Variations :		Variations :	
		en valeur absolue.	en pourcen- tage.	en valeur absolue.	en pourcen- tage.
Cotisations cadastrales familiales	196	+ 4	+ 2,04	+ 4	+ 2,04
Cotisations individuelles vieillesse	86,9	+ 25,1	+ 28,85	+ 11,1	+ 12,77
Cotisations cadastrales vieillesse	208,4	+ 18,6	+ 8,93	+ 18,6	+ 8,93
Cotisations individuelles A. M. E. X. A.	725	+ 22,3	+ 3,07	+ 22,3	+ 3,07
Cotisations additionnelles à l'impôt foncier	128	0	0	+ 14	+ 10,9
Taxe sur les salaires.....	80				

En première délibération, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 24 du projet de loi de finances qui proposait de porter de 30 à 40 F la cotisation individuelle vieillesse due par chaque agriculteur ou aide familial. En deuxième délibération, sur un

amendement déposé par le Gouvernement et par le biais du vote bloqué sur l'ensemble de la loi de finances 1968, l'Assemblée Nationale a introduit un article 23 *bis* (nouveau) portant la cotisation individuelle de 30 à 35 F.

Votre Commission n'est pas favorable à cette augmentation. Bien que le taux de la cotisation individuelle vieillesse paraisse faible, il n'en reste pas moins vrai qu'une augmentation de 16,6 % d'une année sur l'autre sera, compte tenu de la faible progression des revenus agricoles, difficilement supportable surtout pour les petits exploitants. D'autre part, pour compenser la perte de recettes de 14 millions, le produit de l'imposition additionnelle à l'impôt foncier non bâti a été porté de 128 à 142 millions, soit une augmentation de 10,80 %. Votre Commission ne peut, pour les mêmes raisons, accepter cette majoration. Un amendement sera déposé par votre Commission des Affaires sociales pour supprimer ces deux majorations.

Si l'on examine globalement les majorations de cotisations versées directement par la profession et qui se montent à 2 % sur les cotisations cadastrales (prestations familiales), à près de 9 % sur les cotisations cadastrales (vieillesse) et à 3 % pour l'A. M. E. X. A., c'est finalement un taux d'augmentation globale de 6 % que devront supporter les agriculteurs en 1968. Il reste certes inférieur à celui de l'ensemble du budget annexe des prestations sociales agricoles qui est de l'ordre de 10,40 % mais dépasse de beaucoup le taux d'accroissement des revenus agricoles.

Certes, nous n'ignorons pas que, depuis quelques années, le volume des prestations sociales agricoles s'est accru notablement. Mais ces majorations de cotisations auraient été supportables si, dans le même temps, les moyens d'existence des agriculteurs avaient évolué dans des proportions semblables ou au moins parallèlement à l'accroissement du revenu national. Or il semble que, cette année encore, tout au moins dans une grande partie des secteurs, le revenu soit encore en augmentation très limitée.

2° *Financement extraprofessionnel.*

Ce financement est assuré par des taxes sur les denrées agricoles, s'ajoutant aux prix des produits livrés par les producteurs et comprises dans le prix de ces mêmes produits vendus aux consommateurs.

Là aussi, la taxe sur le chiffre d'affaires a amené un remaniement des taxes destinées à financer le B. A. P. S. A. La taxe unique sur les vins, les cidres, poirés et hydromels (en 1967, 12 millions) a été définitivement supprimée.

De plus, le B. A. P. S. A. perd deux sources de recettes par suite de l'affectation au budget général de la part de la taxe de circulation sur les viandes (290 millions de francs en 1967) et de la taxe de circulation sur les vins, les cidres, les poirés et hydromels (65 millions de francs en 1967).

Pour compenser ces pertes de recettes, une part de 0,50 % de la T. V. A. a été affectée au B. A. P. S. A.

Du fait de ce transfert, la part de financement professionnel indirect par le moyen des taxes sur les produits diminue très sensiblement puisque les taxes ne représentent plus que 3,40 % des recettes du Budget annexe contre 10,90 % en 1967.

3° Apport de la collectivité pour l'équilibre du Budget annexe.

L'apport de la collectivité nationale pour parfaire l'équilibre du Budget annexe représente en 1968 près de 74 % des recettes.

En plus des recettes traditionnellement prévues à ce titre (taxe sur les corps gras alimentaires, surtaxes sur les apéritifs à base d'alcool), le B. A. P. S. A. recevra en 1968 :

— une part des recettes procurées par la T. V. A. (1/2 point). Cette recette est prévue pour 2.050 millions, très supérieure aux recettes assurées en 1967 par la part de T. V. A. (850 millions) et la cotisation de timbre douanier (119 millions) ;

— une part (15 %) des recettes provenant de la taxe sur les salaires. Cette recette, qui, comme cela a été dit plus haut, se substitue au produit de la part du versement et de la majoration sur les salaires est comptabilisée pour 1.310 millions ;

— le reversement en provenance du budget général des dépenses occasionnées par le service des allocations supplémentaires du Fonds de solidarité (693 millions contre 609 en 1967).

Enfin, le budget général pourvoira à l'équilibre final en accordant une subvention de 1.477 millions contre 408 millions en 1967.

Votre Commission des Affaires sociales se réjouit de constater que la taxe sur les corps gras alimentaires, longtemps portée en recettes sans avoir été mise en recouvrement, est enfin perçue depuis le 1^{er} janvier 1965 et que, pour 1968, son rendement sera majoré de 40 millions.

En résumé, le total des crédits du budget annexe est en augmentation de 10,40 % et la charge de la profession au titre des cotisations directes de 6 %. Ces nouvelles charges font suite aux augmentations déjà subies en 1964 de 21,40 % ; en 1965, de 18,5 % ; en 1966, de 16,30 % ; en 1967 de 10,2 %.

Tout en étant très sensible aux considérations d'ordre financier, votre Commission des Affaires sociales estime que le Gouvernement ne doit pas sacrifier à celles-ci les valeurs de justice et de solidarité qui sont à la base de toute protection sociale. Si de grands progrès ont été réalisés au cours des dernières années et si l'agriculture française a maintenant un régime social à l'avant-garde des nations voisines, il n'en demeure pas moins que des améliorations doivent être encore accomplies. La protection sociale agricole reste encore sur plusieurs points insuffisante.

Les Prestations.

La progression des dépenses se manifeste d'une façon très inégale selon la nature des prestations en cause.

Prestations familiales.

L'accroissement des dépenses au titre des allocations familiales et de l'allocation à la mère au foyer est seulement de 32 millions, soit 2,12 % sur 1967. Cette augmentation doit couvrir les dépenses supplémentaires résultant d'une éventuelle et faible réduction des abattements de zone ainsi que d'une légère augmentation du salaire de référence à escompter au cours de l'année prochaine.

Assurance maladie des exploitants.

L'augmentation des prévisions de dépenses est de 37,6 millions, soit environ 2,6 % par rapport à 1967. Elle est due essentiellement à la poursuite de la progression enregistrée depuis plusieurs années en matière de remboursement des honoraires médicaux et des

produits pharmaceutiques. Il faut toutefois noter que les dépenses prévues au titre de l'assurance invalidité, qui s'élevaient en 1967 à 34 millions, vont passer à 43,6 millions en 1968. Cette augmentation résulterait de l'application de la loi sur l'assurance maladie des exploitants dans les Départements d'Outre-Mer et non à un assouplissement des conditions d'octroi de la rente invalidité.

Signalons que le montant des dépenses prévisionnelles afférentes à l'invalidité ne représente qu'une dépense totale de 43 millions sur les 1.473 millions de l'ensemble des dépenses de l'A. M. E. X. A., soit à peine 3 %.

Prestations vieillesse.

C'est la partie du budget qui enregistre la plus forte progression puisque de 2.587 millions en 1967, elle passe à 3.040 millions, soit une augmentation de 453 millions en valeur absolue et 17,40 % en valeur relative.

Cette augmentation a plusieurs causes. Le nombre des bénéficiaires de la retraite augmente régulièrement. Il a progressé de 7 % entre 1966 et 1967 ; il en sera de même en 1968. Nous nous réjouissons de voir le Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F. A. S. A. S. A.) accorder des avantages substantiels ; ceci permet à un certain nombre d'exploitants agricoles de quitter leur exploitation. Ces mesures sont louables dans la conjoncture économique agricole actuelle, mais le nombre des agriculteurs demandant l'octroi d'une indemnité viagère de départ à l'âge minimum augmentant sans cesse, ceci accroît les charges de prestations vieillesse agricoles.

Ce régime est encore jeune, puisqu'il n'est entré en application qu'en 1952. Chaque année, les retraites complémentaires augmentent régulièrement par l'acquisition de points en relation avec les cotisations.

Enfin, le relèvement du taux de la retraite de base (fixée en fonction de l'évolution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (A. V. T. S.) est un facteur important de l'alourdissement des charges du régime vieillesse. Les agriculteurs âgés de 65 ans et ayant cotisé au moins cinq ans ont droit à une retraite de base et à une retraite complémentaire. Le taux de cette dernière est fonc-

tion du nombre d'années de cotisations et dépend aussi de l'importance de l'exploitation. Tout relèvement de l'A. V. T. S. entraîne donc automatiquement un relèvement équivalent de l'allocation vieillesse, de la retraite et de la retraite complémentaire.

Votre Commission des Affaires sociales continue à regretter la faible différence existant entre les taux minimum et maximum de la retraite complémentaire. Ce rapport est de 1 à 1,50 alors que les cotisations les plus élevées payées par les agriculteurs possesseurs d'importantes exploitations et les cotisations les moins élevées payées par les petits exploitants varient dans la proportion de 1 à 15. Il serait plus équitable, tout en restant dans un régime de solidarité et de péréquation entre agriculteurs, que les taux varient de 1 à 3 comme dans le régime des industriels et commerçants.

Le fait d'avoir diminué par le décret du 21 juin 1967 le nombre des classes de retraites de 16 à 4, s'il a simplifié fortement le travail administratif des caisses, n'a pas amélioré le montant des retraites, sauf dans quelques cas particuliers tel celui des exploitants rangés dans l'ancienne huitième tranche qui obtiennent pour une cotisation identique 30 points de retraite au lieu de 22 précédemment.

Examen en Commission.

Après un examen détaillé des crédits du Budget annexe, votre Commission des Affaires sociales a chargé son Rapporteur pour avis de vous présenter les observations suivantes :

1° Mise en application rapide des lois votées par le Parlement.

Trop fréquemment, les lois votées par le Parlement ne sont réellement mises en application qu'après un très long délai, à cause du retard apporté par le Gouvernement à publier les mesures réglementaires indispensables. Une fois encore, votre Commission est dans l'obligation de constater que la loi n° 66-950 du 22 décembre 1966 instituant l'obligation d'assurance des personnes non salariées contre les accidents et les maladies professionnelles dans l'agriculture, dont la date d'effet avait été fixée par le texte de la loi même au 1^{er} juillet 1965, n'est pas encore entrée réellement en application faute des textes d'application. On peut s'étonner de cette

carence alors que l'affaire est à l'étude dans les services ministériels intéressés depuis 1961. Il en est de même en ce qui concerne l'obligation faite au Gouvernement de déposer avant le 23 juin 1967 un projet de loi sur l'obligation de l'assurance accidents du travail pour les employeurs de main-d'œuvre agricole.

On pourrait encore citer le retard apporté à la publication des décrets d'application de la loi n° 66-958 du 26 décembre 1966 relative à la médecine du travail et à la médecine préventive agricole et de la loi n° 67-558 du 12 juillet 1967 portant extension de l'A. M. E. X. A. dans les D. O. M.

Votre Commission des Affaires sociales souhaite apprendre du Gouvernement les raisons qui motivent ces retards et connaître les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour appliquer dans des délais raisonnables les lois qu'il a demandé au Parlement de voter.

2) Prestations Invalidité de l'A. M. E. X. A.

Une fois de plus, le problème des conditions draconiennes requises pour l'octroi de cette prestation a été évoqué par de nombreux membres de votre Commission. L'exigence de la condition d'incapacité totale à l'exercice de la profession explique le très petit nombre de pensions servies (moins de 0,50 % de l'effectif des assurés actifs). Votre Commission demande que la législation soit assouplie afin :

a) De prendre en charge les personnes totalement invalides avant le 1^{er} avril 1961 ;

b) D'octroyer la pension aux exploitants dont l'invalidité réduit des deux tiers leur capacité professionnelle et qui sont dans l'impossibilité financière d'avoir recours à de la main-d'œuvre salariée.

Si l'on peut à la rigueur admettre qu'un chef d'entreprise agricole employant de la main-d'œuvre peut, tout en étant hors d'état de participer physiquement aux travaux agricoles, diriger son exploitation ou engager un régisseur, il n'en est pas de même du petit exploitant qui ne peut, faute de moyens financiers, s'assurer le concours d'un seul salarié.

3) *Situation particulière des Départements d'Outre-Mer.*

Nos collègues MM. Marie-Anne et Bernier ont une fois de plus attiré l'attention de la Commission sur l'inexistence dans les D. O. M. d'un régime de prestations familiales des non-salariés. Ils ont fait remarquer que les salariés hésitaient à devenir chefs d'exploitation agricole, artisanale, industrielle ou commerciale par crainte de perdre le bénéfice des avantages familiaux. Cette situation est de nature à freiner l'expansion si nécessaire de l'économie de ces départements. C'est pourquoi votre Commission demande avec insistance au Gouvernement de compléter à bref délai le régime de protection sociale et familiale des D. O. M. en instaurant la dernière des catégories de prestations qui y est encore inconnue.

4° *Fonds d'action sociale de l'A. M. E. X. A.*

Votre Commission des Affaires sociales doit, une fois de plus, à l'occasion de l'examen du B. A. P. S. A. pour 1968, faire part de son regret de constater que le Fonds d'action sociale de l'A. M. E. X. A., créé par la loi du 25 janvier 1961, n'a pas encore, faute d'un accord sur ses modalités de fonctionnement, pu être mis en place.

Il faut bien convenir que cette situation ne peut s'éterniser, surtout si l'on se rappelle que les cotisations versées par les agriculteurs pour alimenter le Fonds restent bloquées en attendant la publication toujours problématique des décrets d'application. Ces fonds dépasseraient actuellement six millions de francs.

Certes, la pluralité des organismes assureurs pose des problèmes difficiles ; mais les responsables devraient trouver un terrain d'entente afin de ne pas priver plus longtemps les agriculteurs de fonds qui doivent leur revenir sous la forme de prestations extra légales ou de remises de cotisations.

L'an dernier, à pareille époque, la Commission des Affaires sociales, sur proposition de M. Grand, avait fait admettre par le Sénat que la gestion du F. A. M. E. X. A. serait confiée à la mutualité agricole. Cette solution n'a pas été retenue ni par la Commission mixte paritaire ni par le Gouvernement, puisque la rédaction finalement retenue reprenait pratiquement le texte originel de la loi de 1961.

Désireux de voir enfin fonctionner le fonds, créé à la demande du Sénat, M. Grand a proposé à votre Commission, qui l'a adoptée, une solution transactionnelle. Celle-ci, tout en sauvegardant le rôle déterminant de la Mutualité sociale agricole, organisme pivot, aurait le mérite d'apaiser les appréhensions des assureurs en leur permettant de présenter les demandes d'aide formulée par leurs ressortissants.

Cette solution consisterait :

1° A créer, sur le plan national et départemental, des comités d'action sociale où seraient représentés les divers organismes assureurs au prorata du nombre de leurs adhérents. La présidence des comités serait assurée par un délégué de la Mutualité agricole majoritaire au sein des divers comités. Le comité national serait chargé de définir les directives générales en matière d'action sociale et d'examiner en appel les recours éventuels des assurés ; aux comités départementaux, serait confiée la tâche d'examiner les dossiers et de décider l'octroi des prestations extralégales ou des remises de cotisations ;

2° A confier à la Mutualité sociale agricole la gestion du fonds.

Conclusions.

La remise en ordre du financement du budget annexe doit faire l'objet d'un examen d'ensemble. C'est la raison pour laquelle la Commission des Affaires sociales demande qu'ait enfin lieu une confrontation générale des points de vue du Gouvernement, des professionnels et des parlementaires ; cette procédure permettrait peut-être de faire progresser la protection sociale de la profession agricole.

Votre Commission est aussi parfaitement consciente de la charge que représente pour les exploitants agricoles des cotisations qui vont sans cesse en augmentant et du mécontentement qui en résulte à un moment où l'agriculture, qui n'a pas la possibilité de répercuter ses charges sociales dans ses prix, voit ses revenus augmenter moins vite que ses charges.

Il faudra donc, dans un avenir assez prochain, transformer le mode de répartition des charges du B. A. P. S. A. pour lui substituer une formule qui tienne mieux compte des possibilités financières de l'agriculture.

Votre Commission des Affaires sociales a décidé :

1° De s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du budget annexe des prestations sociales agricoles ;

2° De déposer deux amendement tendant :

— l'un à supprimer l'article 23 *bis* majorant les cotisations d'assurance-vieillesse agricole ;

— l'autre à introduire un article additionnel relatif à la gestion du fonds d'action sociale de l'A. M. E. X. A.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 23 *bis* (nouveau).

Amendement : supprimer cet article.

Art. additionnel 60 *bis* (nouveau).

Amendement : après l'article 60, insérer un article additionnel 60 *bis* (nouveau) ainsi conçu :

L'article 1106-4 du Code rural est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 1106-4. — Il est créé un Fonds spécial d'action sociale destiné à promouvoir et à développer une action sociale en faveur de l'ensemble des bénéficiaires du présent chapitre et, particulièrement, des plus défavorisés, par l'octroi notamment de prestations supplémentaires ou l'exonération partielle de cotisations.

« Ce fonds, géré par la Mutualité agricole, est administré par un comité national et des comités départementaux d'action sociale où sont représentés exclusivement les organismes assureurs compte tenu du nombre de leurs adhérents.

« Un règlement d'administration publique détermine les conditions d'application du présent article et notamment la part des cotisations complémentaires prévues à l'article 1003-8 affectée au financement du Fonds spécial, les règles de fonctionnement du Fonds spécial, la composition et le rôle du comité national et des comités départementaux. »