

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME V

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Pierre LOUVOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; MM. José Balareilo, Jean Barras, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Roger Husson, André Jourdain, Paul Kaus, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Aloert Pen, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Henri Revol, Roger Rigandière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Saillier, Franck Sérusclat, René Pierre Signe, Paul Soiffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugoudeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annex. n° 43), 921 (tome XV)

et T. A. 181

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 44) (1989-1990)

Lois de finances. Agriculture.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I - Une législation sociale en mutation	9
A L'harmonisation des prestations se poursuit	9
1 L'assurance maladie invalidité	9
2 L'assurance vieillesse agricole	14
3 La mise en œuvre du revenu minimum d'insertion	19
B Un financement en voie d'assainissement	22
1 Des améliorations catégorielles nombreuses et diversifiées	22
2 Le financement professionnel direct va être profondément remanié	26
3 Une répartition plus équitable du financement professionnel indirect	32
II - Le projet de BAPSA pour 1990	35
A Les recettes du BAPSA témoignent d'un renforcement des mécanismes de solidarité	35
1 Le financement professionnel	35
2 Le financement extra professionnel	40
B Les dépenses du projet de BAPSA s'inscrivent dans des tendances observées les années passées	44
1 Les dépenses d'assurance vieillesse	45
2 Les prestations familiales agricoles	47
3 Les prestations maladie, maternité, invalidité	48
CONCLUSION	50
AUDITION DU MINISTRE	55

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 16 novembre 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des Affaires sociales a examiné le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1990 sur le rapport de M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis.

Le rapporteur pour avis a introduit son propos en rappelant les réelles améliorations pour le régime social agricole intervenues dans le courant de l'année 1989 et prévues par le projet de loi complémentaire à la loi d'adaptation agricole actuellement en cours de discussion. Il a souligné à cet égard que le projet de BAPSA pour 1990 est un budget de transition, qui prend en compte les premières applications de la réforme de l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles, laquelle est fondamentale pour l'avenir de l'agriculture eu égard au poids des prélèvements sociaux dans les charges de structure agricoles.

Cependant, ce budget est affecté des mêmes handicaps et des mêmes carences que ceux qui l'ont précédé, à savoir un déséquilibre démographique qui s'accroît, un revenu agricole en diminution continue, et des déficiences structurelles du financement professionnel, puisque l'essentiel des cotisations sera encore appelé sur le revenu cadastral et que les sources multiples du financement seront toujours aussi nombreuses que par le passé.

Néanmoins, le projet de BAPSA prend en compte diverses améliorations législatives et réglementaires intervenues tant du côté des recettes que des dépenses.

M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a alors brièvement rappelé les objectifs et les mécanismes de la réforme de l'assiette des cotisations sociales, laquelle permettra de renforcer la solidarité interne au régime et la solidarité extra-professionnelle, grâce à une transparence et à un équilibre retrouvés. Il a cependant relevé que certaines inquiétudes existaient, et que cette réforme commandait par conséquent une très grande prudence. Aussi a-t-il souligné l'importance du rapport d'étape qui devrait permettre, en 1991, d'en apprécier les premiers effets et d'en modifier éventuellement le mécanisme.

Il a ensuite précisé que 30 % des cotisations destinées à financer la retraite proportionnelle et 10 % des cotisations d'assurance maladie invalidité maternité seraient appelés sur la

base de l'assiette professionnelle, les cotisations finançant ces risques augmentant respectivement de 11,5 % et de 5,8 %.

Quant aux cotisations de prestations sociales agricoles, elles n'augmenteront que de 3,5 % alors que celles destinées à financer les retraites forfaitaires seront stables d'une année sur l'autre. Au total, le montant des cotisations professionnelles stricto sensu passera de 13,4 à 14,3 milliards de francs, en progression de 6,8 %. Cependant le financement professionnel total n'augmentera que de 2,25 % en moyenne, en raison du démantèlement partiel des taxes BAPSA, de l'ordre de 22,5 %, et de la nouvelle réduction de la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti à hauteur de 230 millions de francs.

Néanmoins, dès lors que sont prises en compte la mesure d'exonération des cotisations AMEXA décidée fin avril 1989 et l'application, au deuxième trimestre, du début du démantèlement des taxes BAPSA pour les céréales et les graines oléagineuses, l'accroissement moyen du financement professionnel entre 1989 et 1990 sera plutôt de l'ordre de 3,3 %, ce qui représente cependant une croissance inférieure à celle enregistrée ces deux dernières années. Quoiqu'il en soit, M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a rappelé que des problèmes résideront dans l'accroissement individuel des charges sociales et indiqué qu'il approuvait la demande de la commission des finances visant à réduire le montant des cotisations professionnelles de 100 millions de francs par prélèvement sur le fonds de roulement du BAPSA, tout en restant réticent à l'égard d'un recours systématique à ce dernier.

De leur côté, les transferts de solidarité et d'équilibre progressent également, bien que de façon différenciée. Les taxes affectées au BAPSA augmentent de 6,8 % et atteignent 19,9 milliards de francs, ce qui représente près de 26 % des recettes générales du BAPSA. La compensation démographique augmente de façon très significative par rapport à l'an passé (+12,9 %) et couvrira près de 29 % des recettes du BAPSA en 1990. A l'inverse, la contribution de la CNAF aux prestations familiales diminue à nouveau de 38,5 %, les versements du FNS de 1,5 %, et les remboursements de l'aide aux adultes handicapés de 2,2 %, du fait de la réduction du nombre des bénéficiaires. Au total, avec près de 49,7 milliards de francs, les transferts de solidarité augmenteront l'an prochain de 7,2 % et représenteront près de 65 % des recettes.

En ce qui concerne les transferts d'équilibre, si la contribution de l'Etat aux prestations familiales n'augmente que de 3,6 %, la subvention d'équilibre de l'Etat progresse quant à elle de 7,2 % pour s'établir à 9,8 milliards de francs, dont 460 millions sont destinés à compenser la diminution de la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti.

Du côté des prestations, M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a détaillé les améliorations substantielles à la législation sociale agricole apportées par la loi d'adaptation agricole et le projet de loi complémentaire. Ainsi, la faculté que possédait la M.S.A. de compenser les cotisations impayées par des prélèvements sur les prestations familiales a été supprimée, de même que la condition d'emploi limité de main-d'œuvre pour le bénéficiaire de la pension d'invalidité aux deux tiers. En maladie-maternité, les exploitants ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire et qui satisfont à des conditions d'âge et de durée d'activité seront maintenus gratuitement dans leurs droits aux prestations de l'AMEXA jusqu'à leur retraite. Par ailleurs, la vaccination anti-grippale pour les personnes âgées de plus de soixante-quinze ans sera financée sur les dépenses légales à compter de la prochaine campagne. Enfin, pour l'assurance-vieillesse, les droits des conjoints d'associés uniques d'exploitation agricole à responsabilité limitée et co-exploitants ont été considérablement améliorés, puisque ceux-ci pourront désormais se constituer une retraite propre. En outre, les projets de réforme en matière d'harmonisation des retraites et de mise en place du régime facultatif de retraite complémentaire avec déduction fiscale seront effectués dès l'an prochain. L'ensemble de ces mesures, à l'exception de celles concernant le risque vieillesse, auront des effets dès l'an prochain sur les dépenses sociales du BAPSA, qui progresseront de 4,86 %.

Cependant, l'essentiel des raisons expliquant cette évolution réside toujours dans des considérations structurelles, à savoir la dégradation de la structure démographique du régime agricole, et surtout la reprise de la croissance des dépenses de maladie constatée également dans les autres régimes sociaux. Ainsi, les dépenses d'AMEXA, qui représentent 36,7 % des interventions publiques du BAPSA, devraient progresser l'an prochain de 8,5 % malgré la diminution du nombre des personnes protégées et la réduction du taux de T.V.A. sur les médicaments. Les prestations familiales agricoles, en revanche, régresseront de plus de 4 % en raison de la diminution du nombre des familles et des enfants bénéficiaires, qui avoisinera l'an prochain 6 %.

Enfin, les dépenses d'assurance vieillesse, qui représentent 55,8 % des prestations servies, augmenteront de 3,8 % pour s'établir à 46,6 milliards de francs. Il s'agit là d'une évolution tendancielle consécutive à l'accroissement des effectifs et à la revalorisation du montant moyen des pensions.

Au terme de cet exposé, M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a souhaité, au-delà des satisfactions résultant des décisions prises tant en matière de financement qu'en matière d'améliorations des droits sociaux, rappeler l'existence de divers problèmes relatifs :

- à la dette des caisses de M.S.A., qui conduit le BAPSA à régler des charges d'intérêt de 164 millions de francs par an ;

- à l'utilisation détournée du fonds de roulement, qui accroît le risque d'ôter son caractère résiduel à la subvention d'équilibre de l'Etat ;

- à l'exonération des cotisations maladie pour tous les retraités non imposables, comme dans le régime général ;

- à l'harmonisation des taux de prélèvement des cotisations maladie sur les retraites entre régime général (1,4 %) et régime agricole (4 %) ;

- au cumul de la pension de réversion et de droits propres pour les veufs et les veuves assujettis au régime agricole.

Concluant que ces quelques pistes pourraient être suivies dans un prochain avenir pour améliorer encore les droits sociaux agricoles, M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a proposé à la commission de donner un avis favorable sur le projet de BAPSA pour 1990.

A la suite de cet exposé, M. Hector Viron s'est inquiété des projets visant à faire passer l'âge de la retraite de soixante ans à soixante-cinq ans alors même que l'harmonisation venait d'être réalisée pour le régime agricole. Par ailleurs, constatant que les transferts liés à la compensation démographique représentaient 30 % du BAPSA, il s'est interrogé sur l'existence du déficit du régime de la sécurité sociale si la compensation n'existait pas et si la solidarité nationale ne s'exprimait qu'au travers d'une subvention de l'Etat. Il a précisé que son groupe s'abstiendrait sur le vote de ce rapport.

M. Jean Chérioux a ensuite exprimé le vœu que la modification de l'assiette des cotisations sociales s'effectue dans des conditions qui ne soient pas préjudiciables aux exploitants agricoles, et justifié l'abstention de son groupe par ses inquiétudes en la matière.

M. Jacques Machet a ensuite insisté pour que le rapport de M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, justifie le maintien de la compensation démographique tant pour des raisons sociologiques qu'économiques.

La commission a exprimé un avis favorable à l'adoption des crédits du BAPSA pour 1990.

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de BAPSA pour 1990 intervient au terme d'une année qui a été particulièrement riche en modifications pour les régimes sociaux agricoles. Cependant, toutes les dispositions précises des réformes en cours n'ont pas encore été décidées, puisque le Parlement accomplit actuellement l'examen du projet de loi complémentaire à la loi d'adaptation agricole, lequel consacrera cette réforme fondamentale pour l'avenir de l'agriculture, eu égard au poids des prélèvements sociaux dans les charges de structures agricoles, que constitue la modification de l'assiette des cotisations sociales des exploitants.

A cet égard, ce projet de BAPSA pour 1990 est un budget de transition. En chiffres bruts, il augmente de 4,9 %, passant de 73 milliards de francs à 76,6 milliards de francs, et prépare la mise en oeuvre de la nouvelle assiette des cotisations sociales. Cependant, il reste affecté des mêmes handicaps structurels et des mêmes carences que ceux qui l'ont précédé.

Les handicaps structurels résultent d'un panorama économique et social caractérisé par de profonds déséquilibres qui perdurent et s'aggravent au fil des ans. Ceux-ci résultent du double mouvement de diminution du nombre des actifs, donc des cotisants, et de l'accroissement parallèle du nombre de prestataires, en particulier dans le régime vieillesse. A ce problème démographique s'ajoute évidemment celui de l'érosion continue du revenu des agriculteurs puisqu'en 1988, celui-ci a encore chuté de 4 % en moyenne. Certes, malgré la sécheresse qui a touché de

nombreux départements de notre pays, les résultats globaux de cette année 1989 devraient considérablement progresser mais, outre que les situations locales et individuelles seront loin de toutes être conformes à cette augmentation statistique, cette dernière se présente plus comme un phénomène atypique que comme l'amorce d'un renversement de tendance.

Enfin, ce budget est également affecté des mêmes carences techniques que les précédents, puisque l'essentiel des cotisations sera encore appelé sur le revenu cadastral et que les sources multiples de financement du BAPSA seront toujours aussi nombreuses que par le passé.

Budget de transition, ce projet de BAPSA pour 1990 prend cependant en compte un début de modification structurelle, tant du côté des dépenses que des recettes, puisqu'en effet, de nombreuses mesures législatives et réglementaires sont intervenues ou devraient l'être avant la fin de 1989.

Eu égard à leur importance, celles-ci feront l'objet d'un examen détaillé dans la première partie de ce rapport, avant qu'une deuxième partie n'analyse les grandes masses budgétaires de ce BAPSA pour 1990, dans la perspective même des mesures prises et de leurs conséquences. En conclusion, votre rapporteur recensera brièvement les questions auxquelles une solution pourrait être apportée dans les années à venir, afin de contribuer à un achèvement de l'harmonisation du régime des exploitants agricoles avec celui des salariés du commerce et de l'industrie.

I. UNE LÉGISLATION SOCIALE EN MUTATION

Le travail législatif effectué dans le domaine social agricole a été fort important au cours de ces douze derniers mois, et devrait déboucher avant la fin de l'année sur une réforme en profondeur dont les conséquences s'étaleront sur toute la décennie des années quatre-vingt-dix.

Si le projet de BAPSA examiné par ce rapport est bien un budget de transition, c'est autant parce que les prestations offertes aux exploitants agricoles et à leurs ayants droit ont été ou vont être substantiellement améliorées, que parce que les recettes finançant celles-ci, à la charge directe ou indirecte des assujettis, vont être considérablement modifiées dans leurs mécanismes et leurs origines.

A. L'HARMONISATION DES PRESTATIONS SE POURSUIT

Les modifications les plus importantes concernent essentiellement les risques maladie-invalidité et vieillesse, mais également la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion.

1. L'assurance maladie invalidité

En maladie-maternité-invalidité (AMEXA), diverses mesures figurant dans la loi d'adaptation agricole et dans le projet de loi complémentaire en cours de discussion améliorent les droits des invalides, des personnes âgées et des exploitants en procédure de liquidation judiciaire.

.Invalidité

L'article 44 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988, relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, dite loi d'adaptation agricole, a modifié l'article 1106-3 (2°) du code rural. La condition administrative d'emploi de main-d'oeuvre pour l'attribution de la pension d'invalidité pour inaptitude partielle aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole a en effet été supprimée. Il n'est désormais plus exigé du demandeur, outre les conditions médicales et d'ouverture de droits, qu'il ait exercé sa profession au cours des cinq dernières années avec le concours, au-delà de son conjoint, d'un seul salarié ou d'un seul aide familial. Cette condition d'emploi limité de main d'oeuvre, unanimement critiquée, créait des distorsions injustifiées entre les différents secteurs d'activités agricoles en fonction de l'importance de la main d'oeuvre salariée employée. Elle ne paraissait plus adéquate pour limiter l'accès des exploitants les plus modestes à la pension d'invalidité aux deux tiers des exploitants les plus modestes, et ne tenait pas compte des contraintes de certains secteurs de production où les travaux de cueillette ou de récolte nécessitent une importante main d'oeuvre. Elle pouvait de plus apparaître comme un facteur contrariant l'emploi de main d'oeuvre salariée et favorisant le travail clandestin. Enfin ce dispositif, en renvoyant les exploitants évincés vers l'allocation aux adultes handicapés, prestation non contributive dont le montant est presque deux fois supérieur à celui de la pension d'invalidité aux deux tiers de l'AMEXA, était sans doute globalement plus coûteux que la nouvelle mesure prise, dont le poids financier devrait être modeste.

Il convient d'ajouter à cet égard que l'article 10 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social a prévu que les pensions d'invalidité seraient revalorisées de 1,3 % au 1er janvier 1989 et de 1,2 % au 1er juillet 1989, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Pensions d'invalidité agricoles

Montants annuels	01.01.1988	01.07.1988	01.01.1989	01.07.1989
Pension pour inaptitude totale	17 990 F	18 224 F	18 461 F	18 682 F
Pension aux deux-tiers	13 950 F	14 130 F	14 310 F	14 490 F

En outre, en application des lois de finances pour 1988 et 1989, le taux de T.V.A. concernant de nombreux postes du tarif interministériel des prestations sanitaires (TIPS) relatifs aux appareillages des handicapés (gros appareillage, chaussures orthopédiques, fauteuils roulants ...), a été abaissé de 18,60 % à 5,5 %. Cette diminution permet d'alléger tant la part de la dépense demeurant à la charge du malade que le montant du remboursement par l'AMEXA.

Enfin, le même article 44 de la loi d'adaptation agricole a étendu le bénéfice de la pension d'invalidité aux deux-tiers aux **époux coexploitants et aux associés exploitants d'une exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL)**.

. Vaccination antigrippale des personnes âgées

Les dépenses entraînées par la fourniture du vaccin contre la grippe aux personnes âgées de 70 ans et plus, ainsi qu'aux sujets atteints de certaines affections de longue durée, sont considérées dans le régime général comme des dépenses de prévention. Comme telles, ces dépenses ne sont pas couvertes par le risque mais par les recettes affectées à la gestion, au contrôle médical et à l'action sanitaire et sociale. En revanche, les actes médicaux relatifs à la vaccination, tels que la consultation ou les examens de laboratoire, sont remboursés au titre des prestations légales.

Dans les régimes agricoles en revanche, ce sont les conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) qui déterminent librement les actions auxquelles ils souhaitent affecter les ressources dont ils disposent sur leurs fonds d'action sanitaire et sociale. La prise en charge du vaccin contre la grippe pour les personnes âgées ne fait pas partie des actions jugées prioritaires par la majorité des caisses puisqu'en 1987, seulement 31 caisses de MSA ont participé à la campagne de vaccination antigrippale et ont remboursé le coût du vaccin, d'environ 49 francs, à 60 450 ressortissants salariés et non salariés des régimes agricoles.

Cette situation suscitait des réclamations de ces derniers, par ailleurs sensibilisés par les campagnes de prévention du régime

général, réclamations auxquelles votre commission des Affaires sociales s'était depuis longtemps fait l'écho.

Or, conformément à l'engagement pris par le ministre de l'Agriculture et de la Forêt lors de la discussion du BAPSA pour 1989, une solution pour faire admettre le principe de la prise en charge du vaccin anti-grippe délivré aux ressortissants des régimes sociaux agricoles âgés de 70 ans et plus ou reconnus atteints de certaines affections de longue durée, a été apportée par un amendement présenté au Sénat en deuxième lecture du projet de loi d'adaptation complémentaire. Cet amendement élargit la définition des dépenses de caractère préventif pouvant être financées par le BAPSA de manière à y englober la vaccination antigrippale, et remédier ainsi, dès le début de 1990, à la disparité en ce domaine des situations des retraités agricoles, salariés et non salariés, par rapport à ceux du régime général.

Cette décision a été accueillie très favorablement par votre commission des Affaires sociales, qui a toujours considéré que, s'agissant d'une action de prévention d'intérêt public qui contribue à diminuer les dépenses de soins et, par conséquent, allège les charges pesant sur le risque maladie, la prise en charge de ces dépenses de vaccination par le BAPSA était légitime.

. Protection des exploitants défaillants

Le chapitre II de la loi d'adaptation agricole prévoit une procédure de redressement et de liquidation judiciaires pour les métayers et les exploitants agricoles. Dès lors qu'ils doivent cesser leur activité en application des dispositions de ce chapitre II, ces agriculteurs sont susceptibles de bénéficier, sous certaines conditions d'âge et de durée d'activité, d'une indemnité annuelle d'attente leur permettant de conserver un revenu jusqu'à l'âge auquel ils peuvent faire valoir leurs droits à un avantage de vieillesse du régime des personnes non salariées des professions agricoles ou de celui des assurances sociales agricoles.

Les conditions d'âge et de durée ont été déterminées par le décret n° 89-341 du 29 mai 1989 concernant l'octroi d'une indemnité annuelle d'attente au profit de certaines catégories d'agriculteurs appelés à cesser leur activité. Les bénéficiaires doivent

être âgés, à la date de la demande, de 55 au moins et 59 ans au plus, justifier de l'exercice de l'activité de chef d'exploitation à titre principal pendant au moins les cinq années précédant immédiatement le dépôt de la demande, et s'engager, ainsi que leurs conjoints, à renoncer définitivement à mettre en valeur directement ou indirectement une exploitation agricole pendant la durée d'attribution de l'indemnité annuelle d'attente (IAA) et jusqu'à la date où ils peuvent faire valoir leurs droits à l'avantage de vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles ou du régime des assurances sociales agricoles. Par ailleurs, un arrêté du 29 mai 1989 a fixé le montant annuel de l'IAA à 26 000 Francs.

Cependant, il est apparu qu'avec ce dispositif, ces personnes et leurs ayants droit ne pouvaient plus bénéficier des prestations en nature des assurances maladie et maternité des régimes auxquels ils étaient précédemment affiliés, puisqu'ils n'y sont plus assujettis dès qu'aboutit la procédure de liquidation judiciaire. En outre, et eu égard au montant de l'I.A.A., il n'est pas envisageable que ces personnes s'affilient à l'assurance volontaire.

C'est pourquoi deux articles du projet de loi complémentaire actuellement soumis à l'examen du Parlement prévoient de maintenir les métayers et les exploitants agricoles en procédure de liquidation judiciaire dans leurs droits aux prestations de l'assurance maladie et maternité, sans les soumettre à cotisation, jusqu'à l'âge auquel ils pourront prétendre au bénéfice d'une pension de retraite. En outre, à l'initiative de votre commission des Affaires sociales, ce droit a été étendu, pour les exploitants agricoles et diverses catégories d'ayants-cause, à la protection contre les accidents de la vie privée. Ces dispositions, qui ont été retenues par l'Assemblée nationale, devraient entrer en application à compter de l'an prochain.

. Prestations en nature

Enfin, il convient de rappeler que, dans le cadre de l'aménagement du plan de rationalisation de l'assurance maladie, un décret n° 88-916 du 7 septembre 1988 a rétabli l'exonération du ticket modérateur pour les médicaments à vignette bleue prescrits pour le traitement d'une affection de longue durée inscrite sur la liste. Sur la base de ce décret, une circulaire du 30 septembre 1988 du ministre de l'Agriculture et de la Forêt et du ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, a aménagé le dispositif de sauvegarde prévu pour les assurés agricoles par circulaire du 14 avril 1987, en prévoyant notamment

une possibilité d'exonération pour le traitement de polyopathologies entraînant un état invalidant.

A l'heure actuelle, la situation des assujettis au régime de l'AMEXA est, en matière de prestations en nature, totalement alignée sur celle des salariés du régime général, l'harmonisation entre les deux régimes étant absolue. En revanche, les exploitants agricoles ne bénéficient toujours pas des prestations en espèces. Cependant, une solution à la question des indemnités journalières s'avère particulièrement délicate à mettre en oeuvre, puisque ce droit nouveau nécessiterait à l'évidence un effort de financement spécifique que le monde agricole n'est peut-être pas prêt à pouvoir supporter. Aussi, la profession est-elle très divisée sur ce sujet, tout comme le sont d'ailleurs celles relevant du régime des personnes non salariées non agricoles. Il paraît difficile d'avancer en la matière autrement que par une loi cadre générale concernant l'ensemble des non salariés, dont le ministre de l'Agriculture et de la Forêt a annoncé lors des débats en deuxième lecture au Sénat du projet de loi complémentaire, qu'elle pourrait être examinée par le Parlement l'année prochaine.

2. L'assurance vieillesse agricole

C'est cependant dans le domaine de l'assurance vieillesse que les améliorations ont été ou vont être les plus substantielles. Aux côtés des mesures de revalorisations annuelles des prestations, et de modifications hétérogènes de la législation applicable en la matière, les deux avancées fondamentales qui seront mises en oeuvre l'an prochain concernent l'harmonisation des retraites agricoles et la mise en place du régime de retraite complémentaire avec déductibilité fiscale.

La revalorisation des prestations

Par principe, les retraites agricoles suivent l'évolution des pensions des salariés, puisque la retraite forfaitaire est indexée sur l'allocation aux vieux travailleurs salariés, et que la valeur du point servant au calcul de la retraite proportionnelle est revalorisée aux mêmes dates semestrielles et selon les mêmes coefficients que ceux applicables aux pensions de vieillesse et d'invalidité des salariés prévues à l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale.

Ainsi, les décrets n°s 88-1238 et 88-1239 du 30 décembre 1988 ont fixé le montant de divers avantages de vieillesse servis aux

agriculteurs, tandis que l'article 10 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social fixe les taux de revalorisation des pensions et rentes de vieillesse pour 1989.

Il convient de rappeler à cet égard que l'article 7-IV de la loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale a inséré au code rural un article 1122-2-2 nouveau qui prévoit une majoration forfaitaire des pensions de réversion au profit des titulaires ayant charge d'enfants.

Montant des prestations vieillesse

	1988		1989	
	1er janvier	1er juillet	1er janvier	1er juillet
Pensions et rentes de vieillesse	+ 2,6 %	+ 1,3 %	+ 1,3 %	+ 1,2 %
Valeur du point de retraite proportionnelle	16,44 F	16,55 F	16,87 F	17,07 F
Majoration des pensions de réversion pour charges d'enfants (art. 1122-2-2 du C.R.)	400,00 F	405,20 F	410,46 F	415,38 F
Montant annuel de la retraite forfaitaire	13 950 F	14 130 F	14 310 F	14 490 F
Allocations supplémentaires du FNS :				
. Individuelle	18 780 F	19 020 F	19 270 F	19 500 F
. Ménage	30 830 F	31 230 F	31 640 F	32 020 F
Minimum vieillesse :				
. Individuel	32 730 F	33 150 F	33 580 F	33 990 F
. Ménage	58 730 F	59 490 F	60 260 F	60 990 F

L'assouplissement des conditions de départ à la retraite ou de maintien en activité

En premier lieu, conformément à la loi d'orientation agricole du 6 janvier 1986, l'âge de la retraite des personnes non salariées de l'agriculture, qui était de 62 ans en 1988, est passé à 61 ans cette année et sera, en 1990, identique à celui des salariés du régime général, à savoir 60 ans. Le nombre de bénéficiaires potentiels de l'abaissement de l'âge de la retraite à 61 ans a été évalué à environ 45 000 personnes supplémentaires pour l'année 1989 et, pour 1990, les estimations relatives aux effectifs concernés conduisent à un chiffre du même ordre. Le coût net supplémentaire de la mesure en 1988, 1989 et 1990 est évalué à respectivement 500 millions de francs, 520 millions de francs et 550 millions de francs.

En deuxième lieu, l'article 2-VIII de la loi du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale a inséré au code rural un article 1121-2 prévoyant l'institution, dans des conditions fixées par décret, d'un système de retraite progressive en faveur des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole justifiant d'une activité à temps partiel. Cependant, faute de la parution du décret d'application, cette disposition, qui rencontre d'indiscutables difficultés techniques et pratiques, n'a pu encore être mise en oeuvre.

En dernier lieu, l'article 46 de la loi d'adaptation agricole a modifié l'article 12 de la loi du 6 janvier 1986, afin d'assouplir les conditions dans lesquelles une autorisation de poursuite d'activité peut être accordée aux exploitants agricoles dans l'impossibilité de céder leurs terres, faute de trouver un repreneur, sans faire obstacle au service des prestations d'assurance vieillesse liquidées par un régime obligatoire. A ce sujet, il convient de rappeler que le principe général de l'interdiction du cumul emploi-retraite en agriculture, qui résulte de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1986, disparaîtra à la fin de l'année prochaine. En effet, cet article stipule que la cessation définitive de l'activité non salariée, ou la rupture définitive de tout lien professionnel avec l'employeur pour les assurés exerçant une activité salariée, ne sera plus exigée à compter du 1er janvier 1991, pour bénéficier de la jouissance du service d'une pension de retraite ou d'une allocation.

. Les droits des associés d'une exploitation agricole à responsabilité limitée et des époux coexploitants

La loi d'adaptation agricole avait pour philosophie, en particulier, de favoriser le développement des formes sociétaires d'exploitation. C'est pourquoi, un ensemble de dispositions a simplifié et rendu plus efficaces divers aspects relatifs aux cotisations sociales (1), et également amélioré les droits aux prestations, des associés d'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL) et des époux coexploitants. Ainsi, l'article 41 de cette loi a-t-il modifié l'article 1121 du code rural de façon à majorer, dans des conditions fixées par décret, le nombre de points de retraite proportionnelle acquis par les associés d'une coexploitation entre époux ou d'une EARL, qui bénéficient en tout état de cause de la retraite forfaitaire. En effet, jusqu'alors, le nombre de points attribué à chacun d'entre eux était égal au nombre de points de retraite déterminés d'après la classe dans laquelle était située

(1) Cf p. 24 de ce rapport.

l'exploitation (1) rapporté à la part qu'il possédait dans l'exploitation. Il était par conséquent impossible de dépasser le plafond de 60 points pour l'ensemble des associés, ce qui réduisait à la portion congrue la part de chacun quelles que soient leurs possibilités contributives. Désormais, ce plafond de 60 points (ou de 75 points) ne sera éventuellement opposable qu'individuellement, à chacun des associés d'EARL ou coexploitants.

L'harmonisation des retraites agricoles

Cette dernière disposition sera d'autant plus avantageuse que sera mise en oeuvre l'an prochain, par voie réglementaire, l'harmonisation totale des retraites agricoles avec celles du régime général. Le ministre de l'Agriculture et de la Forêt s'est en effet engagé, lors de son audition par votre commission des Affaires sociales, à ce que cette harmonisation intervienne dès 1990.

Il convient de rappeler que les revalorisations exceptionnelles qui ont été appliquées, à titre de rattrapage, aux retraites proportionnelles en 1980, 1981 et 1986, et dont ont bénéficié tant les agriculteurs déjà à la retraite que ceux encore en activité, ont permis, à durée de cotisations équivalente, d'assurer l'harmonisation des pensions de retraite des exploitants cotisant dans les trois premières tranches du barème de retraite proportionnelle, c'est-à-dire jusqu'à 15 700 F de revenu cadastral (cinquante hectares environ), avec celles des salariés du régime général. La grande majorité des agriculteurs, soit 94 % des effectifs, qui appartiennent aux petites et moyennes catégories, bénéficient donc actuellement d'un niveau de pension comparable à celui des salariés de situation similaire. Ainsi, un agriculteur exploitant 30 hectares de polyculture et ayant un revenu cadastral de 8 500 F percevra après 37,5 années d'assurance, une retraite de 32 600 F, soit un montant semblable à celui dont bénéficierait, pour des cotisations sensiblement supérieures, un salarié ayant une rémunération supposée équivalente de 60 000 F par an.

En revanche, une disparité existe toujours pour des agriculteurs possédant des exploitations importantes et un revenu cadastral égal ou supérieur à 23 500 F, les droits à pension qu'ils

(1) Il existe quatre tranches de revenu cadastral ouvrant droit à 15, 30, 45 ou 60 points.

peuvent s'acquérir étant environ inférieurs de 16 % à ceux des salariés ayant un revenu d'activité comparable.

C'est à leur profit que sera réalisée l'harmonisation des pensions, de manière à ce qu'un exploitant agricole s'acquière, avec les mêmes cotisations, les mêmes droits à retraite qu'un salarié du régime général (1). Ainsi, les exploitants ayant cotisé sur des revenus correspondant au plafond de la sécurité sociale s'acquerront dorénavant un nombre de points de retraite proportionnelle (75 points contre 60 actuellement) tel que le cumul de leur retraite proportionnelle et de leur retraite forfaitaire sera égal à la retraite maximale du régime général (2).

Toutefois, pour maintenir une solidarité interne au régime en faveur des agriculteurs ayant de faibles revenus, les pensions seront relevées au niveau du minimum contributif du régime général (soit 31 620 F par an en 1989) pour ceux dont les revenus fiscaux sont compris entre 23 000 F (800 SMIC horaires) et 64 000 F (niveau de l'ordre du SMIC annuel, soit 2028 SMIC horaires). En outre, en raison de la subsistance de très petites exploitations, dégageant en moyenne un revenu inférieur à 12 000 F, une tranche avec de très faibles cotisations, calculées sur 400 SMIC horaires, et permettant d'acquérir 15 points de retraite proportionnelle, sera maintenue.

Enfin, le système des "marches d'escalier" sera supprimé à compter de la tranche à 30 points, ce qui permettra une adéquation absolue du montant des cotisations aux droits qu'elles achètent entre 30 et 75 points.

. Le régime facultatif de retraite complémentaire

Enfin, l'article 42 de la loi d'adaptation agricole a inséré dans le code rural un article 1122-7 prévoyant la création, au profit des personnes non salariées de l'agriculture, d'un régime de retraite complémentaire fonctionnant à titre facultatif et dont les cotisations seront déductibles du revenu imposable.

(2) Moitié du plafond de la sécurité sociale, soit 62 500 F en 1989.

(1) Sous réserve, dans le régime général, du calcul des retraites sur les dix meilleures années.

Dès l'adoption de la loi d'adaptation agricole, les services du ministère de l'Agriculture et de la Forêt avaient élaboré un projet de décret pour assurer la mise en place de ce régime. Toutefois, la réflexion engagée à cette occasion mit en évidence d'importants problèmes techniques liés, d'une part, à l'incertitude du nombre d'adhérents et, d'autre part, à l'existence de produits d'assurance ayant une finalité similaire. Ces questions devant être appréhendées et complètement résolues au préalable, une mission interministérielle a alors été effectuée conjointement par le contrôle des assurances et par l'inspection générale des affaires sociales, pour définir les règles financières permettant d'assurer la pérennité du régime et pour examiner les problèmes de transition qui pourraient se poser avec les systèmes existants.

Le rapport remis récemment par les experts propose deux options possibles. La première instituerait un régime complémentaire unique au sein de la mutualité sociale agricole, alors que la seconde confierait la gestion de ce régime aux entreprises régies par le code des assurances et aux caisses autonomes mutualistes. Le choix définitif de l'une ou de l'autre de ces deux options sera discuté avec les parties intéressées, le décret d'application devant paraître avant la fin de l'année 1989. Quoi qu'il en soit, les agriculteurs ne seront nullement pénalisés par sa parution tardive, puisque le ministre de l'Agriculture et de la Forêt s'est engagé, lors de son audition par votre commission des Affaires sociales, à ce qu'il leur soit offert une possibilité de rachat de cotisations pour l'année 1989.

3. La mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion

La loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (RMI) a permis aux exploitants agricoles de bénéficier de ce nouveau dispositif, mis en place pour lutter contre les situations de grande pauvreté et de précarité et destiné à créer, chez les personnes les plus démunies, les conditions d'une insertion effective et durable.

Le plafond au-dessus duquel le droit au RMI n'est plus ouvert a été exprimé en revenu cadastral, pour éviter la trop grande disparité qu'aurait représentée une référence à la surface minimum

d'installation. Son montant a été fixé à 2 410 F par personne non salariée participant à la mise en valeur de l'exploitation. En outre, le candidat au RMI doit relever du régime forfaitaire d'imposition. Les revenus professionnels (bénéfices agricoles forfaitaires de l'avant-dernière année précédant celle de la demande) sont calculés par les caisses de mutualité sociale agricole, s'ils ne l'ont pas été par les services fiscaux. S'il doit être tenu compte de toutes les aides, indemnités ou subventions qui ne seraient pas entrées dans le calcul des bénéfices agricoles forfaitaires, le préfet peut néanmoins accorder les dérogations qu'il juge nécessaires eu égard à la situation exceptionnelle de certains demandeurs.

Au 30 juin 1989, 9 464 demandes de RMI émanant de non salariés agricoles ont été reçues par les caisses de MSA, qui ont effectué, au titre du mois de juin, 4 531 paiements au profit de cette catégorie de bénéficiaires. Au 31 mars 1989, il apparaît que le plus fort pourcentage de bénéficiaires concerne les personnes seules dont l'âge se situe entre 50 et 59 ans. En outre, les résultats définitifs concernant le 1er trimestre 1989 montrent que 62,79 % des non salariés agricoles bénéficient d'une allocation mensuelle supérieure à 1 000 F.

En matière de maintien de la protection sociale des bénéficiaires, le décret n° 89-371 du 8 juin 1989 a prévu, en application de l'article 46 de la loi, des dispositions particulières pour le calcul des cotisations d'assurance maladie et pour les conditions d'ouverture du droit aux prestations de cette assurance en faveur des bénéficiaires du RMI relevant du régime des exploitants agricoles. L'article 1106-12 du code rural prévoyant des mesures de suspension du droit aux prestations d'assurance maladie à l'encontre des personnes qui ne sont pas à jour pour le paiement des cotisations correspondantes, le décret du 8 juin 1989 permet en particulier de faire exception à l'application de ces dispositions pour les soins dispensés postérieurement à l'attribution du RMI, même s'il existe des cotisations non à jour pour la période antérieure à celle-ci.

Pour les personnes non salariées des professions agricoles, le programme départemental d'insertion doit inclure des actions permettant d'améliorer leurs revenus :

- soit par une diversification ou une modification des productions (création de petits élevages, développement de cultures spécialisées) adaptées aux exigences économiques locales ;

- soit par une meilleure valorisation des produits (amélioration des techniques de production, de transformation, de commercialisation) ;

- soit par la création d'activités nouvelles constituant le prolongement de l'activité agricole (table d'hôte, gîte d'étape, camping à la ferme...) ou tendant à l'aménagement ou à l'animation du milieu rural (entretiens des rivières, des forêts, des chemins de randonnée...);

- soit par la reconversion dans des emplois leur procurant des revenus complémentaires ou de substitution ;

- soit par la participation à des actions d'intérêt général.

Ces programmes d'insertion doivent comporter les interventions suivantes, selon les aptitudes ou l'âge des personnes auxquelles elles s'adressent :

- des actions d'information ou de conseil ;

- l'élaboration d'études prévisionnelles (sur le plan technique, économique, financier) permettant d'améliorer les performances de l'entreprise ;

- des actions de formation en utilisant les possibilités de financement existantes telles que les fonds d'assurance formation des exploitants agricoles (FAFEA), les programmes régionaux, les programmes nationaux (stages de 200 heures) ou des programmes recevant un concours européen (PIM) ;

- des actions de suivi.

Un groupe de travail sur la mise en oeuvre de ces différentes actions, intitulé "RMI en milieu rural", a été installé le 11 mai 1989. Néanmoins, il convient de préciser que l'application de cette loi n'a pratiquement aucune incidence sur la BAPSA.

B. UN FINANCEMENT EN VOIE D'ASSAINISSEMENT

Les critiques adressées depuis de longues années au BAPSA tenaient autant, sinon plus, à ses sources de financement qu'au niveau des prestations servies par le régime agricole. Or, dans le domaine du financement professionnel également, l'année 1989 sera riche de modifications qui devraient permettre, à l'horizon 2000, de parvenir à une clarté et à une équité retrouvées.

Ce constat s'exprime au travers de trois ensembles de mesures, d'importance inégale, mais qui concourent toutes à une modernisation souhaitée par votre commission des Affaires sociales.

1. Des améliorations catégorielles nombreuses et diversifiées

En 1988 et 1989, diverses mesures législatives et réglementaires ont affecté les règles d'assujettissement et le montant des cotisations dues par les exploitants agricoles, alors que le projet de loi complémentaire à la loi d'adaptation agricole amorce une première amélioration du statut social des pluriactifs.

. Assujettissement

Le décret n° 88-1274 du 30 décembre 1988 modifiant le décret n° 80-807 du 14 octobre 1980 relatif à l'assujettissement aux régimes de protection sociale des membres non salariés des professions agricoles, et notamment aux conditions d'affiliation des personnes qui dirigent une exploitation d'une importance inférieure à la demi SMI, a modifié les délais de maintien à titre dérogatoire au régime agricole des agriculteurs dont l'exploitation était devenue inférieure à 0,5 SMI à la suite de la révision des schémas départementaux des structures.

Par ailleurs, l'article 37-I de la loi d'adaptation agricole du 30 décembre 1988 a adopté les modalités d'assujettissement des

personnes non salariées des coexploitations ou des exploitations sous forme sociétale, en liant arithmétiquement l'importance de l'exploitation ou de l'entreprise au nombre de membres ou d'associés participant à ses travaux. Cette disposition participait de la volonté de promouvoir le développement des coexploitations et des EARL, et en particulier de celles dirigées par des conjoints, lesquels ont bénéficié de surcroît d'un mode de calcul dérogatoire avantageux, la surface prise en compte étant en effet affectée d'un abattement de 20 %.

En outre, l'article 37-II de cette même loi a étendu le champ d'application de la cotisation de solidarité, instituée par l'article 1003-7-1-VI du code rural, aux conjoints des chefs d'exploitation, à leurs ayants-droit, aux aides familiaux et aux non salariés agricoles retraités, ainsi qu'aux ayants-droit de ceux-ci, qui mettent en valeur une exploitation dont l'importance est comprise entre 2 ou 3 hectares pondérés suivant les départements et la demi SMI. Il s'agit de compenser partiellement la perte globale d'assiette supportée annuellement par le régime à la suite des départs à la retraite, perte d'assiette estimée à près de 400.000 hectares depuis 1986.

En revanche, l'obligation de versement d'une double cotisation de solidarité, qui pesait sur certaines sociétés agricoles, a été abrogée par l'article 47 de la loi d'adaptation agricole. En effet, les entreprises agricoles redevables de la cotisation d'assurance vieillesse fixée en application de l'article 1123-1^o-h du code rural sont désormais exonérées de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés, prévue par l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale et versée à l'ORGANIC. Cette mesure contribuera à rétablir des règles normales de concurrence entre les entreprises visées et celles qui, bien qu'exerçant leur activité dans le même secteur, relèvent, pour différentes raisons, du régime général, ou celles qui, tout en relevant du régime agricole, ne sont pas constituées sous forme de société. En effet, ces diverses entreprises ne sont soumises, elles, qu'à une seule cotisation de solidarité, versées soit auprès de l'ORGANIC, soit auprès de la MSA.

Enfin, l'article 58 de la loi d'adaptation a prévu, en cas de retrait de production des terres arables dans les conditions fixées par le titre 01 du règlement CEE du Conseil des communautés européennes n° 791-85 du 12 mars 1985 modifié, que les droits et obligations résultant de l'application du livre VII du code rural,

relatif aux dispositions sociales, seront maintenus pendant la durée du retrait. Il s'agit donc d'un assujettissement théorique et provisoire au régime de protection sociale agricole, qui permet un maintien des droits, en particulier ceux de l'assurance-vieillesse.

. Assiette et montant des cotisations

L'assiette des cotisations aux risques famille, maladie et vieillesse des associés exploitants d'EARL a été aménagée par les articles 38, 39 et 40 de la loi d'adaptation agricole, de façon à permettre à chacun des associés, quelle que soit la forme que prend sa participation au capital de l'EARL, d'acquiescer des droits sociaux en contrepartie du versement de cotisations. Les charges sociales seront ainsi réparties en parts égales entre les associés exploitants, sauf dans le cas où les statuts de la société prévoient que les intéressés participent aux bénéfices selon des proportions différentes, les cotisations étant alors réparties en conséquence.

Par ailleurs, pour le risque famille, l'article 36 de la loi d'adaptation agricole a modifié l'article 1143-1 du code rural afin d'exclure les prestations familiales des prestations susceptibles d'être saisies par la MSA pour le paiement des cotisations non payées. Il s'agit là d'une harmonisation, suggérée par notre collègue M. Jean Madelain, avec la situation prévalant dans le régime général, l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale affirmant le caractère incessible et insaisissable des prestations familiales. De plus, afin de mettre en application les dispositions de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social relatives au dé plafonnement de la base de calcul des cotisations d'allocations familiales, un arrêté du 24 janvier 1989 a modifié le taux et le plafond des cotisations d'allocations familiales dues pour elles-mêmes par les personnes non salariées agricoles qui dirigent une exploitation ou une entreprise dont l'importance ne peut pas être appréciée par référence à la surface minimum d'installation et qui cotisent sur salaires.

Enfin, en matière de revenu minimum d'insertion, le décret n° 89-371 du 8 juin 1989 relatif à la protection sociale des bénéficiaires du RMI prévoit, outre le maintien des droits dans les conditions exposées (cf pages 19 à 21 de ce rapport) :

- le calcul des cotisations techniques et complémentaires de l'assurance maladie dues par les bénéficiaires

du RMI, sur une base proportionnelle au revenu cadastral de leur exploitation, lorsque celui-ci est inférieur au seuil de la première tranche de revenu cadastral. Il y a donc exception au principe de la cotisation minimale d'AMEXA ;

- la faculté pour les caisses de MSA d'accorder une remise des cotisations et des majorations de retard dues pour une période antérieure à l'attribution du RMI, lorsque les intéressés cessent de remplir les conditions d'attribution de cette allocation et que leur situation économique et sociale le justifie.

. Dispositions sociales favorisant la pluriactivité

Le projet de loi complémentaire à la loi d'adaptation agricole s'est enrichi lors de son examen par le Sénat, et à l'initiative de votre commission des Affaires économiques et du Plan, d'une section consacrée à la pluriactivité. En effet, afin de favoriser le développement de la pluriactivité, qui devient indispensable dans les zones fragiles et en particulier dans les zones de montagne, il est apparu que diverses modifications de la législation sociale en vigueur étaient souhaitables.

Ainsi, afin de permettre aux exploitants agricoles, non seulement de valoriser leurs propres productions, mais aussi de diversifier leurs activités sur leur exploitation, par exemple en transformant, conditionnant et commercialisant leurs produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, ou en constituant des structures d'accueil touristique qui ont pour support l'exploitant, sans pour autant qu'eux-mêmes ou leurs salariés soient, du fait de cette extension, obligés de relever de deux régimes de protection sociale, un article du projet de loi a modifié l'article 1144-1° du code rural, afin de réputer légalement agricoles l'ensemble des activités visées. Il s'agit donc à la fois d'une mesure de simplification, puisqu'une procédure réglementaire permet jusqu'à présent de fixer les critères permettant d'apprécier le caractère complémentaire des activités ainsi exercées, et d'une mesure d'extension, les exploitations de dressage et d'entraînement et les haras étant automatiquement concernés par cette définition, et les personnes qui y travaillent affiliées aux seuls régimes de protection sociale agricole.

Par ailleurs, un autre article est destiné à permettre l'attribution des indemnités journalières des assurances maladie

et maternité aux agriculteurs exerçant à titre secondaire une activité salariée, dès lors qu'ils remplissent les conditions d'ouverture des droits au titre de leur activité salariée. Ces prestations en espèces leur seraient versées par le régime de leur activité principale, c'est-à-dire celui des non salariés agricoles, à charge pour ce dernier d'en demander le remboursement dans des conditions fixées par décret. Ce même article étend également le bénéfice de l'allocation de remplacement prévue par l'article 1106-3-1 du code rural aux non-salariés agricoles à titre non exclusif, qui perçoivent des prestations du régime de leur activité salariée, ce bénéfice étant accordé au prorata de leur activité à temps partiel sur l'exploitation lorsqu'elles répondent à des conditions de durée maximale d'activité salariée précisées par décret en Conseil d'Etat.

Enfin, un dernier article de cette section du projet de loi apporte une simplification à la situation administrative des pluriactifs qui exercent simultanément une activité non salariée agricole et une activité non salariée non agricole. Ceux-ci, en effet, seront désormais affiliés et cotiseront sur l'ensemble de leurs revenus au seul régime dont relève leur activité principale, à condition toutefois que les revenus tirés de ces différentes activités soient soumis à un même régime d'imposition, régime réel ou régime transitoire.

Malgré cette dernière restriction, il s'agit là encore d'une mesure de simplification très attendue, qui devrait fortement contribuer au développement de la pluriactivité.

2. Le financement professionnel direct va être profondément remanié

Sans qu'il soit utile de revenir longuement sur la réforme de l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles, dont l'examen par le Parlement prend fin et qui a fait l'objet de deux rapports pour avis de notre collègue M. Jacques Machet, il convient de rappeler les objectifs et les mécanismes du nouveau dispositif, ainsi que les craintes que suscite ce bouleversement législatif le plus substantiel qu'ait connu le monde agricole depuis près de trente ans.

. La clarté et l'équité retrouvées

Dans l'avis budgétaire présenté l'an dernier au nom de votre commission des Affaires sociales, l'occasion avait été donnée à votre rapporteur de présenter les multiples dispositifs destinés à corriger l'assiette des cotisations sociales, constituée par le revenu cadastral des exploitations⁽¹⁾.

Il ressortait de cette analyse que, de la référence au revenu cadastral et de la multiplicité et la complexité des calculs actuels, découlent trois conséquences particulièrement néfastes pour le monde agricole.

D'une part, l'opacité régnant sur les prélèvements sociaux agricoles empêche les assurés d'avoir une vision claire et compréhensible des mécanismes conduisant à déterminer leurs charges sociales annuelles individuelles, et interdit par conséquent toute analyse prévisionnelle en la matière. En outre, elle ne contribue pas à assurer une adhésion collective à une solidarité interne au régime pourtant indispensable à sa survie.

D'autre part, la référence unique au revenu cadastral, même corrigé, entraîne, en raison de son obsolescence manifeste, des situations d'inégalités entre différentes catégories d'agriculteurs qui ne sont plus supportables, en particulier lorsque le niveau moyen des cotisations augmente fortement, comme cela a été le cas ces dix dernières années. De plus, elle conduit à de véritables injustices pour l'ensemble des exploitants puisque, assimilées à une charge de structure plus ou moins liée à la surface d'exploitation, les cotisations sont totalement déconnectées des résultats réels des agriculteurs et donc de leurs facultés contributives.

Enfin, les mécanismes actuels empêchent une appréciation objective du niveau de l'effort contributif des exploitants agricoles à leur régime de protection sociale, et conduit à une suspicion malvenue à leur endroit de la part des autres catégories socio-professionnelles, qui s'exprime parfois par une volonté de remise en cause des mécanismes de la solidarité

(1) Cf Avis n° 92 (1988-1989) Tome V - Prestations sociales agricoles - pages 11 à 18.

nationale que sont la compensation démographique et la subvention d'équilibre du budget de l'Etat.

Or, et ce dernier point est fondamental, votre commission des Affaires sociales attache une importance primordiale au maintien de la solidarité nationale, dont elle rappelle qu'elle est la juste contrepartie des efforts humains, économiques et sociaux que le monde agricole a fourni depuis plus de quarante ans pour contribuer à la croissance de la société française.

Le constat général, largement partagé, de l'aggravation du caractère inadapté des mécanismes des prélèvements sociaux en agriculture, a conduit l'an dernier votre commission à appeler de ses vœux une profonde réforme en la matière. Celle-ci est actuellement en voie de consécration par le Parlement, et le Sénat a eu, par deux fois, l'occasion d'approuver les objectifs de celle-ci qui vise, en asseyant les cotisations sociales des exploitants agricoles sur leurs revenus professionnels, à parvenir dans quelques années à :

- proportionner des prélèvements sociaux aux capacités contributives individuelles des assujettis ;

- harmoniser la situation du régime agricole avec celle des autres régimes sociaux, afin en particulier de pouvoir préserver sa spécificité en ce qui concerne sa gestion ;

- clarifier et rendre plus équitable le financement professionnel du régime, dans le but notamment de garantir la pérennité des contributions extra-professionnelles assurées au titre de la solidarité nationale.

. Une réforme prudente et progressive

Les cotisations sociales agricoles seront assises, au terme de la réforme, sur une assiette constituée par les revenus professionnels des exploitants à laquelle seront appliqués, par risque, des taux harmonisés avec ceux du régime général.

Les revenus pris en compte seront les bénéfices agricoles, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux, les années déficitaires étant comptabilisées pour un

montant nul. En outre, diverses exonérations, déductions et abattements qui ne correspondent pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession seront réintégrées dans l'assiette. Celle-ci sera constituée par la moyenne des revenus des trois années précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues, les reports déficitaires étant interdits, et ces revenus, pour les agriculteurs soumis au régime du bénéfice réel, s'entendant nets des cotisations sociales versées les années précédentes.

A cette assiette seront appliqués divers taux fixés par décret, et proches, voire identiques, à ceux qui existent actuellement dans le régime général, correction faite toutefois des différences qui subsistent en matière de prestations entre le régime général et celui des exploitants agricoles. Ainsi, en assurance maladie, les agriculteurs ne bénéficient pas des indemnités journalières. Cet avantage des salariés est estimé à 10 % du total des prestations, ce qui conduit à un taux de cotisation de 16,74 % pour l'AMEXA au lieu de 18,60 % pour le régime général. En assurance vieillesse, la retraite proportionnelle des exploitants correspond aux points acquis pendant la carrière professionnelle, alors que pour les salariés, la retraite est calculée sur le salaire moyen des dix meilleures années. Là aussi, cet avantage des salariés est estimé à 10 %, et le taux applicable aux exploitants agricoles minoré du même pourcentage (14,22 % au lieu de 15,80 %, dont 3 % pour la retraite forfaitaire et 11,22 % pour la retraite proportionnelle). Enfin, pour les prestations familiales, le taux sera de 7 %, ce qui conduit, comme l'indique le tableau ci-dessous, à un total de cotisations de 37,96 % des revenus pris en compte.

Taux applicables à l'assiette des cotisations (*)

	Salariés du régime général	Exploitants agricoles	Ecart
Maladie	18,60 %	16,74 %	1,86 point
. part patronale	12,60 %		
. part salariale	6,00 %		
Vieillesse	15,80 %	14,22 %	1,58 point
. part patronale	8,20 %		
. part salariale	7,60 %		
Famille	7,00 %	7,00 %	-
. part patronale	7,00 %		
. part salariale	-		
Total	41,40 %	37,96 %	3,44 points
. part patronale	27,80 %		
. part salariale	13,60 %		

(*) Les taux sont appliqués aux salaires bruts des salariés du régime général et aux salaires nets des exploitants agricoles. Les cotisations d'assurance vieillesse sont plafonnées, celles d'assurance maladie et de prestations familiales sont déplafonnées.

Par ailleurs, il existera dans les risques vieillesse et maladie des cotisations minimales, dont le principe figure déjà au paragraphe IV de l'article 1003-7-1 du code rural. Ces minimas seront calculés sur la base d'un revenu annuel de 800 SMIC horaires, qui correspond au seuil d'assujettissement des salariés du commerce et de l'industrie au régime général. Toutefois, pour la retraite forfaitaire, ne seraient retenus que 400 SMIC horaires pour la tranche à 15 points : aller au-delà serait en effet financièrement insupportable pour les petits assurés sociaux qui sont en-dessous du minimum contributif.

Enfin, troisième élément important de la réforme, sa mise en oeuvre sera étalée dans le temps et accompagnée de façon prudente. Ainsi ne procédera-t-on à des changements d'assiette que risque par risque, en commençant, dès 1990, par les cotisations de retraite proportionnelle et celles d'AMEXA. L'assiette des cotisations AVA devrait être exclusivement constituée par les revenus professionnels à compter de 1992, tandis que la période transitoire pour l'AMEXA, comme pour la retraite forfaitaire et les prestations familiales, sera au total de dix ans, sans que soit fixé un calendrier précis des modifications. Enfin, un rapport d'étape devra être déposé par le Gouvernement en 1991, afin d'apprécier les premiers effets de la réforme et d'en modifier éventuellement le mécanisme pour l'avenir, s'il s'avérait que ses mouvements pendulaires étaient insupportables.

Des inquiétudes qui demeurent cependant

En effet, l'institution d'un système de calcul des cotisations sociales agricoles totalement nouveau, malgré sa nécessité unanimement reconnue, ne laisse pas de susciter de nombreuses craintes relatives aux augmentations globales et individuelles des charges sociales qui pourraient en résulter. Ainsi convient-il de rappeler que les dernières simulations effectuées par le ministère de l'Agriculture et de la Forêt, sur la base de la moyenne des revenus de 1986 et 1987, révèlent un accroissement de 27 % des cotisations, compte non tenu du démantèlement des taxes BAPSA, et de 14 % de l'ensemble des cotisations et taxes sur produits, par rapport aux sommes réellement versées ces années-là. En outre, au niveau individuel, la dispersion entre les situations et l'amplitude des variations observées, nécessitent une progressivité de la réforme afin que la période de transition ne conduise pas à un rejet au nouveau mécanisme. A cet égard, votre commission des Affaires sociales a reçu l'engagement du ministre de l'Agriculture et de la

Forêt de ne procéder à une augmentation des cotisations minimales que de façon mesurée et échelonnée, puisqu'il apparaît que les plus fortes augmentations en pourcentage concerneront principalement les petites exploitations.

Mais par ailleurs, les inquiétudes portent également sur la définition des revenus pris en compte pour le calcul de l'assiette, qui ne respecte pas le principe admis dans le régime général conduisant à n'asseoir les cotisations sociales que sur les seuls revenus du travail. Ainsi, lors de la deuxième lecture du projet de loi complémentaire, le Sénat a-t-il rejeté l'article-pivot du texte, relatif à la définition de l'assiette, puisque aucune mesure tendant à exclure de celle-ci les revenus du capital foncier, dont l'importance est grande en agriculture, ou à comptabiliser les déficits dans la moyenne triennale des revenus, n'a pu être votée.

Quoi qu'il en soit, votre commission de Affaires sociales a déjà eu l'occasion d'exprimer son accord global sur cette réforme qui devrait permettre, au-delà de la période de transition de dix ans au maximum particulièrement délicate à gérer, et à laquelle la représentation nationale devra consacrer une attention de tous les instants pour vérifier que les effets réels ne s'écartent pas sensiblement des simulations présentes, de passer de l'obscurité à la transparence, et d'appliquer enfin à l'agriculture le principe : "à revenus égaux, cotisations égales". La nouvelle clarté des mécanismes permettra de renforcer à la fois la solidarité interne au régime et la solidarité extraprofessionnelle, auxquelles le Sénat a toujours attaché une grande importance. En effet, dès lors que les agriculteurs contribueront d'une façon équitablement répartie entre eux à leur régime de protection sociale, les appels à la solidarité de la Nation au travers de la compensation démographique et de la subvention d'équilibre seront plus faciles à justifier et à réaliser.

. Comparaisons européennes

Au terme de la réforme, la législation française relative aux cotisations sociales agricoles devrait être identique, dans ses principes essentiels, à celles du Royaume-Uni et du Bénélux, alors qu'actuellement, comme l'indique le tableau suivant, elle est plutôt conforme à celles des pays d'Europe du Sud et de la République Fédérale d'Allemagne.

Les cotisations sociales agricoles dans quelques pays de la Communauté Économique Européenne

Cotisations	Pays	Montant annuel ou taux globaux des cotisations des assurance vieillesse et maladie en 1988	Participation de l'État	
Proportionnelles à la superficie exploitée	France	10 ha = 4 000 FF	100 ha = 30 000 FF	75%
	R.F.A.	mini = 6 000 FF	maxi = 28 000 FF	60%
	Espagne	10 ha = 7 400 FF	100 ha = 17 000 FF	80%
	Italie	mini = 4 000 FF	maxi = 8 000 FF	90%
Proportionnelles aux revenus professionnels	Royaume-Uni	Forfait de 2 300 FF + 6,3% du revenu compris entre 52 250 FF et 174 460 FF (maxi = 13 290 FF)		75%
	Belgique		15,3%	70%
	Pays-Bas		23,4%	35%

Source : L'Information Agricole, 1989.

Les éléments d'information contenus dans ce tableau ne peuvent cependant pas être envisagés sans précautions méthodologiques, puisque les caractéristiques de chacun de ces systèmes s'inscrivent dans des contextes plus globaux, dans lesquels l'étendue de la couverture sociale dont bénéficient les agriculteurs, et les conditions générales de la pression fiscale pesant sur les exploitants agricoles, sont d'une importance capitale. Ainsi les agriculteurs danois, par exemple, ne payent-ils aucune cotisation sociale, l'intégralité du financement de leur régime de protection sociale étant assumée par l'État. En contrepartie, l'impôt sur le revenu dans ce pays est très élevé. Reste qu'en passant progressivement d'un système de calcul cadastral à un système assis sur les revenus professionnels, le régime sociale agricole français se rapproche de ceux de ses partenaires européens les plus compétitifs, à la notable exception toutefois de la R.F.A.

3. Une répartition plus équitable du financement professionnel indirect

Intimement lié à la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, le démantèlement total et définitif des taxes BAPSA sur les produits a été engagé dès cette année par l'article 10 de la loi n° 89-476 du 10 juillet 1989 portant dispositions relatives à la

sécurité sociale et à la formation continue des personnels hospitaliers. Ainsi, les taxes sur les céréales et les graines oléagineuses ont-elles été réduites de 15 % à compter de la campagne débutant le 1er juillet dernier, et celle pesant sur les betteraves de 12 % à compter du 1er janvier 1990, début de la prochaine campagne.

La poursuite du démantèlement de ces taxes sera, en particulier, liée au passage à la base fiscale pour les cotisations d'assurance maladie. En effet, pour ceux des producteurs qui ont des revenus relativement élevés, le calcul de ces cotisations sur l'assiette constituée par leurs revenus professionnels pourra entraîner des augmentations assez importantes. Il y a donc intérêt à compenser cet accroissement par un démantèlement simultané des taxes BAPSA. Il convient de signaler à ce sujet que, pour harmoniser le processus de démantèlement des taxes céréalières et oléagineuses et de celle sur les betteraves, il sera nécessaire de modifier l'article 1617 du code général des impôts qui interdit toute réduction substantielle de cette dernière. Lors de son audition par votre commission des Affaires sociales, le ministre de l'Agriculture et de la Forêt s'est engagé à présenter l'an prochain au Parlement une modification du texte législatif relatif à la taxe BAPSA sur les betteraves, de manière à en poursuivre le démantèlement plus rapide dans les prochaines années.

Aussi est-il possible d'espérer voir totalement disparaître les taxes BAPSA avant l'année 1995, si le démantèlement se poursuit au rythme actuel.

Par ailleurs, lors de l'examen du projet de BAPSA pour 1989, avait été décidée une réduction de 230 millions de francs de la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti, financée par un prélèvement à due concurrence sur le fonds de roulement du BAPSA. En 1990, cette cotisation sera à nouveau réduite de 230 millions de francs, la compensation étant cette fois assurée par l'Etat par l'intermédiaire de la subvention d'équilibre. En 1991, cette imposition additionnelle, qui ne rapportera plus que 50 millions de francs au BAPSA l'an prochain, devrait disparaître totalement, ce qui ne fera que contribuer à une meilleure lisibilité des sources du financement du BAPSA, ce dont se félicite vivement votre commission des Affaires sociales.

*

* *

D'une manière générale, celle-ci approuve les diverses améliorations qui ont été apportées à la législation agricole ces derniers mois, ou qui sont susceptibles de l'être dans l'avenir, et qu'elle a essayé de vous présenter avec exhaustivité en raison de leur importance toute particulière. Néanmoins, il convient de reconnaître que toutes, et beaucoup s'en faut, n'ont pas d'incidence immédiate sur le projet de BAPSA pour 1990, qu'il s'agisse en particulier de l'harmonisation des prestations de vieillesse, de l'entrée en fonctionnement du régime de retraite complémentaire facultatif, ou des dispositions relatives à la pluriactivité.

Il s'agit là néanmoins de progrès espérés qui, tout comme la réforme des cotisations sociales et le démantèlement des taxes BAPSA, s'appliqueront dans toute leur efficacité à plus ou moins long terme, mais qui font de ce projet de BAPSA pour 1990 un budget essentiellement de transition, où s'inscrit désormais un processus de mutation irréversible.

II. LE PROJET DE BAPSA POUR 1990

En augmentation de + 4,9 % d'une année sur l'autre, les dépenses du BAPSA s'établissent à 76,626 milliards de francs en 1990, en raison principalement d'une reprise sensible des dépenses d'assurance-maladie (+ 8,9 %) selon une tendance observée dans les autres régimes sociaux, et d'un maintien d'un fort taux de progression des dépenses d'assurance-vieillesse proportionnelle (+ 7,4 %). Pour financer ces prestations, les cotisations professionnelles directes augmentent de 6,8 % tandis que les taxes BAPSA diminuent de plus de 22,5 %, alors que les versements effectués au titre de la solidarité nationale progressent globalement de près de 9,3 %.

A. LES RECETTES DU BAPSA TÉMOIGNENT D'UN RENFORCEMENT DES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ

1. Le financement professionnel

. Les cotisations sociales des exploitants agricoles s'accroissent sensiblement en 1990...

En progression sensible de 6,8 %, pour un produit global de 14,38 milliards de francs, les cotisations sociales des agriculteurs seront affectées de variations pendant très différenciées selon les risques.

Ainsi, les cotisations cadastrales prestations familiales devraient augmenter de 3,5 % en 1990 (2,246 milliards de francs contre 2,170 milliards de francs en 1989). Cet accroissement est certes inférieur à la norme moyenne de l'évolution des cotisations professionnelles, mais il représente cependant une progression réelle de l'effort contributif de la profession, puisque les dépenses de prestations familiales agricoles devraient l'an prochain diminuer de quelques 4,2 %.

Par ailleurs, alors que les cotisations destinées à financer la retraite forfaitaire (1,378 milliard de francs) n'augmentent que de 1,02 % en raison d'une diminution de 5,4 % des effectifs cotisants, celles contribuant au financement de la retraite proportionnelle connaissent un saut de 11,48 %, pour s'établir à 2,915 milliards de francs.

Certes, cette progression peut être expliquée, comme les années précédentes, par la montée en puissance du régime d'AVA et l'arrivée à l'âge de la retraite de classes nombreuses d'exploitants ayant cotisé pendant 37,5 annuités, ainsi que des conséquences financières de l'abaissement progressif de l'âge de la retraite. En effet, il apparaît d'une part, que la moyenne des points acquis par les nouveaux retraités est actuellement de l'ordre de 630 points, alors que celle des retraités qui décèdent n'est que de 350 points, et d'autre part, que les 45.000 personnes supplémentaires qui bénéficieront de la retraite à 60 ans l'an prochain entraîneront un surcroît net de 550 millions de francs par rapport à une situation où la législation serait restée inchangée.

Néanmoins, la véritable raison de cet accroissement de 300 millions de francs des cotisations d'AVA résulte de la mise en oeuvre de la première tranche de la réforme des cotisations sociales, qui conduira à asseoir un tiers des cotisations vieillesse destinées au financement des retraites proportionnelles, soit 972 millions de francs, sur les revenus professionnels des assujettis.

Or, les simulations présentées au Parlement avaient conclu que du passage immédiat d'une assiette à l'autre en AVA résulterait un accroissement des cotisations de l'ordre de 884 millions de francs. Il est par conséquent logique que l'application partielle de cette réforme, étalée sur trois ans en ce qui concerne ce risque particulier, conduise à un accroissement du tiers environ de cette somme. Un raisonnement limite conduirait ainsi à relever que, à législation constante, les cotisations d'AVA ne progressent pour ainsi dire pas, alors même que les prestations augmentent sensiblement.

Il convient par ailleurs d'ajouter que ni la faculté offerte par la loi d'adaptation agricole aux époux coexploitants et aux

associés d'EARL de se constituer des retraites proportionnelles à taux plein respectives, ni la création l'an prochain d'une tranche supplémentaire de cotisations afin de permettre à certains exploitants de s'acquérir 75 points de retraite proportionnelle, au lieu de 60 points maximum aujourd'hui, n'entraînent d'imputations supplémentaires aux recettes prévues par le projet de BAPSA, en raison du produit extrêmement faible qui en résultera.

L'application de la première tranche de la réforme des cotisations sociales aura également des effets sur les cotisations AMEXA, qui progressent globalement de 5,78 % pour un rendement 7,51 milliards de francs. En effet, 10 % de ces cotisations, à l'exclusion des cotisations prélevées sur les retraites, seront assises sur les revenus professionnels des exploitants, ce qui, compte tenu des simulations effectuées par le ministère de l'Agriculture et de la Forêt, devrait représenter quelques 35 % du surcroît de cotisations appelées (environ 148 millions de francs). En pratique, les taux techniques appliqués à l'assiette fiscale pour obtenir les rendements escomptés devraient être de l'ordre de 1,28 % en assurance-maladie, et de 2,32 % en assurance-vieillesse.

Pour la deuxième année consécutive, les cotisations d'allocation de remplacement devraient exactement couvrir le montant des dépenses prévues à ce titre, qui seront en 1990 sensiblement identiques à celles de 1989 (73 millions de francs contre 74 millions de francs l'an passé). Les cotisations d'assurance volontaire et personnelle resteront également stables l'an prochain, à hauteur de 2 millions de francs, ce qui est parfaitement résiduel eu égard au niveau des prestations servies à ce titre, qui s'élèveront à 239 millions de francs, en progression de 4,37 %. Ainsi est-ce bien la solidarité nationale qui finance exclusivement ces dépenses d'assurance-maladie.

Enfin, les cotisations de solidarité connaissent une véritable explosion (+ 161 %), et passe de 69 millions de francs à 180 millions de francs en raison de l'extension du champ d'application de ces cotisations résultant de l'article 37 de la loi d'adaptation agricole. En effet, jusqu'alors, seules y étaient assujetties les personnes ressortissant à un autre régime de protection sociale que celui des non salariés agricoles, qui mettaient en valeur des terres d'une superficie dont l'importance est comprise entre deux ou trois hectares pondérés suivant les départements et la moitié de la SMI. Dès lors que sera également concerné l'ensemble

des personnes bénéficiaires des prestations maladie du régime des non salariés agricoles en tant qu'ayants droit, aides familiaux ou retraités, qui mettent en valeur pour leur propre compte une exploitation dont l'importance est comprise entre les limites rappelées ci-dessus, le nombre des assujettis augmentera de 68 000 personnes environ.

Il convient cependant de relever que le rendement effectif de ces cotisations de solidarité a atteint 91 millions de francs en 1988, alors que 65 millions seulement étaient inscrits au BAPSA. De même, en 1989, le rendement prévisible s'élèvera à 177 millions de francs, dont 67 millions résultent de l'extension de leur champ d'application, alors que seulement 69 millions étaient inscrits au BAPSA. Aussi, il semblerait d'ores et déjà que le produit de ces cotisations inscrit pour 1990 puisse être réévalué de quelques 17 millions de francs, soit environ 10 %.

... alors que se réduit substantiellement le financement professionnel indirect,...

Ce financement est assuré d'une part par les taxes BAPSA supportées par les producteurs de céréales, de graines oléagineuses et de betteraves, et d'autre part, par le versement de la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti.

Les unes et les autres régressent fortement en 1990, puisque les taxes sur les céréales diminuent de 22 %, celles sur les graines oléagineuses de 50 % et l'imposition additionnelle de plus de 82 %, à l'exception des taxes sur les betteraves qui, en dépit de leur démantèlement partiel de 12 % à compter du 1er janvier 1990, progressent de près de 2,3 % en raison d'un important accroissement de l'assiette.

Si la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti, dont le produit résiduel sera de 50 millions de francs l'an prochain, doit être totalement supprimée à compter de 1991, il convient de relever que malgré leur régression globale de 22,56 %, les taxes BAPSA génèrent toujours un financement de plus d'1,17 milliard de francs, soit encore 7,5 % du total des cotisations professionnelles directes et indirectes des exploitants.

Or, il a toujours été admis par la profession et les pouvoirs publics que la compensation du démantèlement des taxes serait intégralement assumée par les assujettis au régime, et non par divers mécanismes de solidarité.

...aussi l'effort contributif des agriculteurs reste-t-il mesuré.

Si l'on raisonne sur l'ensemble du financement professionnel, à savoir cotisations sociales d'une part, et taxes et impôts affectés exclusivement assumés par la profession d'autre part, il convient de reconnaître que son taux de progression pour 1990 est relativement faible, et tranche sensiblement avec ceux connus les années passées. Ainsi, avec 15,58 milliards de francs, ce financement :

- n'augmente que de 2,25 % de 1989 à 1990, ce taux étant plus de deux fois moindre à celui de l'évolution des prestations (+ 4,9 %);

- représente 20,33 % des dépenses prévues au BAPSA pour 1990, alors qu'il en couvrirait plus de 22 % cette année.

Néanmoins, il est nécessaire de toujours garder à l'esprit que ces statistiques représentent des moyennes et des masses globales, alors que la réalité des hausses des cotisations est généralement toute différente à l'échelon individuel de l'assujetti. En effet, d'une part, les mécanismes correcteurs du revenu cadastral par le résultat brut d'exploitation (RBE) et le revenu net d'exploitation (RNE) sont toujours appliqués, et le resteront jusqu'au changement intégral de l'assiette. De plus, les effets du rebasement du revenu agricole effectué dans le cadre de l'établissement des comptes de l'agriculture en 1986 sont encore très prégnants, l'ensemble des départements sauf un ayant été, par exemple, affectés cette année par des coefficients d'adaptation dont la hausse a été plafonnée à 3 % et inversement dont la baisse a été limitée à 5 % (1). Or, il est certain que cette évolution se poursuivra encore pendant quelques années, et en tout cas en 1990.

(1) 57 départements "hausseurs", dont 41 au plafond (78 %), et 30 départements "baisseurs", dont 19 au plancher en 1989 (63 %).

D'autre part, le déséquilibre démographique du régime agricole continue à s'accroître, comme l'indique le tableau ci-après :

Evolution démographique du régime agricole

	1987	1988	%	1989(*)	%	1990(*)	%
Assurance-maladie :							
. cotisants actifs	946.454	907.245	- 1,96	870.955	- 4,00	836.117	- 4,00
. personnes protégées	3.512.503	3.445.359	- 1,91	3.384.150	- 1,77	3.326.828	- 1,69
. rapport	0,27	0,26		0,26		0,25	
Assurance-vieillesse :							
. cotisants actifs	1.501.732	1.404.020	- 6,51	1.319.779	- 8,00	1.240.592	- 6,00
. retraités	1.558.003	1.584.726	+ 1,71	1.616.421	+ 2,00	1.648.749	+ 2,00
. rapport	0,96	0,89	- 7,29	0,82	- 7,88	0,75	- 8,54

(*) Prévisions

Ainsi la charge pesant sur chaque exploitant agricole est-elle augmentée en proportion, puisque pour un produit contributif qui s'accroît, le nombre des assujettis astreints à son financement diminue.

Enfin, à ces deux considérations générales qui restent pertinentes chaque année, s'ajouteront en 1990 les conséquences de l'important démantèlement des taxes BAPSA, dont les effets seront naturellement limités aux seuls assujettis. Aussi, la globalisation des contributions professionnelles ne rend-elle pas bien compte de la réalité de l'évolution des charges sociales pesant sur chaque agriculteur.

2. Le financement extra-professionnel

Les traits marquants de l'évolution prévue en 1990 du financement extra-professionnel du BAPSA sont une stabilisation des taxes et impôts affectés, une progression apparente de la solidarité inter-régimes et un léger accroissement de la participation directe de l'Etat. Ainsi, la part de ce financement augmente d'un taux similaire à celui de l'ensemble du BAPSA (4,82 %) pour s'établir à 60,05 milliards de francs.

. Les taxes et impôts affectés

Les taxes et impôts affectés augmentent globalement d'un taux de 5,08 %, légèrement supérieur à celui de l'ensemble du BAPSA, pour s'établir à 19,892 milliards de francs, ce qui représente près de 26 % du total des recettes. La participation à la TVA alimente pour l'essentiel cette source de financement (plus de 91 %, comme l'an passé, pour un produit de 18,11 milliards de francs), le reste étant partagé entre les taxes assises sur des produits agricoles transformés (farines, tabacs, produits forestiers, corps gras alimentaires et alcools) et la cotisation assise sur les polices d'assurance automobile dont le produit, après la réduction de cette année (- 2,5 %), augmentera en 1990 de 19,66 % pour s'établir à 420 millions de francs.

. La solidarité inter-régimes

Celle-ci est en forte progression de 10,73 %, pour un produit de 22,661 milliards de francs, qui représente désormais près de 30 % des recettes du BAPSA. Pourtant, la contribution de la caisse nationale d'allocations familiales au financement des prestations familiales agricoles diminuera l'an prochain de 38,54 % et s'élèvera à 531 millions de francs, poursuivant ainsi la tendance constatée en 1989.

En effet, cette contribution, égale à la différence entre le total des prestations versées hors allocations aux adultes handicapés (AAH) et les cotisations théoriques, correspondant aux cotisations que les agriculteurs devraient verser si leur situation démographique était identique à celle des salariés du régime général, est naturellement affectée à la hausse ou à la baisse dès lors que varie un des éléments de l'algorithme. Or, en 1989, les effets cumulatifs de la baisse structurelle des effectifs des bénéficiaires et de la hausse des cotisations théoriques provenant de l'incidence du rebasement des comptes de l'agriculture, ont conduit à une diminution de cette contribution de 38,9 %. En 1990, outre la poursuite de la diminution des bénéficiaires, le déplafonnement des cotisations familiales aura lui aussi un effet majorant sur les cotisations théoriques et entraînera une conséquence similaire.

Quant à la compensation démographique, qui établit pour les risques maladie et vieillesse, une péréquation entre régimes de protection sociale sur la base d'une formule composée d'une prestation de référence, d'une cotisation moyenne et du nombre de cotisants actifs et de bénéficiaires qui sont connus lorsque l'exercice est achevé, elle devrait augmenter de 12,9 % pour s'établir à 22,13 milliards de francs. Il convient cependant de préciser que la contribution effectivement versée au BAPSA en 1989 sera finalement supérieure de plus de 1,6 milliard de francs aux sommes inscrites dans les documents budgétaires : aussi, la progression réelle de cette dotation l'année prochaine ne sera que de 4,3 %, soit d'un taux inférieur à celui de l'évolution de l'ensemble du BAPSA.

. Les contributions de l'Etat

Hors participation de la TVA, la contribution de l'Etat au financement du BAPSA s'élève à plus de 18,49 milliards de francs et augmente globalement de 3,39 %. Cette augmentation cache cependant des évolutions par postes assez contrastées.

La contribution de l'Etat au financement des PFA ne devrait progresser que de 3,6 % pour s'établir à 1,554 milliard de francs, malgré la forte diminution du versement de la CNAF. Cependant, la responsabilité de cette évolution très mesurée incombe à la réduction du nombre des bénéficiaires des PFA qui pèse à la baisse sur l'ensemble des mécanismes de compensation instaurés en 1983 lors de l'alignement des prestations familiales agricoles sur celles du régime général.

De même, et prolongeant en cela la tendance observée les années précédentes, le remboursement de l'AAH accuse une nouvelle baisse de 3,19 % et passe à 607 millions de francs, en raison de la diminution du nombre des allocataires, alors que le versement du fonds national de solidarité (F.N.S.) est minoré de 1,45 % pour le même motif. Néanmoins, malgré l'amélioration progressive du montant des prestations de vieillesse agricoles, le FNS contribue encore pour plus de 6,5 milliards de francs au maintien du niveau des retraites des exploitants agricoles.

Enfin, après les augmentations de 11,25 % en 1987, 24,32 % en 1988, et 7,63 % en 1989, la subvention d'équilibre du

budget général progressera encore l'an prochain de près de 7,3 % pour s'établir à 9,824 milliards de francs, témoignant ainsi de l'intérêt que porte la collectivité nationale à la protection sociale agricole. Il convient de relever que la compensation de la quasi disparition de la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti sera l'an prochain intégralement assurée par la solidarité nationale.

. Le prélèvement sur le fonds de roulement du BAPSA

Le BAPSA possède, pour assurer la gestion de trésorerie des caisses de MSA, un fonds de roulement constitué par le montant des excédents cumulés des exercices antérieurs, qui s'élevait au 31 décembre 1988, à plus de 3,172 milliards de francs.

Lors de l'examen du projet de BAPSA pour 1989, le Parlement a obtenu du Gouvernement une diminution de 100 millions de francs des cotisations d'AVA et une réduction de 230 millions de francs de la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti, qui ont été financées par un prélèvement à due concurrence sur le fonds de roulement. En outre, la compensation de l'allègement de 200 millions de francs des cotisations AMEXA décidé en avril 1989 a également été imputée sur celui-ci, la somme totale des prélèvements s'élevant par conséquent en 1989 à 530 millions de francs.

Il convient de signaler que si aucune reconduction de ces prélèvements n'est prévue par le projet de BAPSA pour 1990, un amendement de votre commission des Finances proposera cependant une réduction de 100 millions de francs des cotisations sociales agricoles, qui n'augmenteraient dès lors plus que de 6,05 %, réduction qui serait gagée par un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement.

Votre commission des Affaires sociales, qui ne peut que souscrire à toute mesure visant à alléger les charges sociales pesant sur les exploitations agricoles, a cependant déjà eu l'occasion d'exprimer dans le passé sa réticence à l'égard d'un recours systématique au fonds de roulement.

B. LES DÉPENSES DU PROJET DE BAPSA S'INSCRIVENT DANS DES TENDANCES OBSERVÉES LES ANNÉES PASSÉES

Le montant des dépenses pour l'année 1990 atteint 76,626 milliards de francs, en progression de 4,9 % par rapport à cette année.

D'une manière générale, les grandes catégories de dépenses ont été estimées sur la base des tendances passées ou des inflexions de comportement pour ce qui concerne les coefficients volume, et sur les hypothèses exogènes de revalorisations pour ce qui concerne les prix, à l'exception toutefois des frais financiers supportés au titre de l'emprunt, qui progressent cette année de plus de 23,3 % pour atteindre 164 millions de francs. A cet égard, votre commission des Affaires sociales s'émeut de l'importance grandissante de ce poste budgétaire et regrette que les 450 000 francs d'intérêts quotidiennement dépensés au titre de la dette soient ainsi distraits de l'action sanitaire et sociale, dont les besoins en moyens sont pourtant grands. Elle estime qu'une meilleure utilisation du fonds de roulement et qu'une révision du calendrier des contributions versées au BAPSA devraient permettre de diminuer substantiellement ces charges très lourdes et inutiles.

Quant aux dépenses d'intervention du BAPSA, leur évolution est principalement caractérisée par une forte progression des dépenses d'assurance maladie, de l'ordre de 8,69 %, et par le maintien à un taux d'accroissement élevé des dépenses d'assurance vieillesse proportionnelle (+ 7,39 %), alors que le niveau global des prestations familiales agricoles continue de décroître en métropole (- 4,19 %) comme dans les départements d'outre-mer (- 10,82 %).

Les deux tableaux suivants retracent l'évolution des dépenses d'intervention du BAPSA et l'évolution relative des différentes prestations depuis 1984 :

Évolution des prestations de 1984 à 1990

Prestations	1984 D.C.	1985 D.C.	% 1985/ 1984	1986 D.C.	% 1986/ 1985	1987 D.C.	% 1987/ 1986	1988 D.C.	% 1988/ 1987	1989 L.F.	% 1989/ 1988	1990 L.F.	% 1990/ 1989
A.V.A.	33 076	34 736	+ 5,0	36 066	+ 3,63	37 392	+ 3,66	38 992	+ 4,28	41 023	+ 5,21	42 798	+ 4,33
P.F.A.	5 321	5 257	- 1,2	5 238	- 0,36	5 124	- 2,10	5 015	- 9,79	5 161	+ 2,91	4 938	- 4,32
A.M.E.X.A.	19 535	20 260	+ 3,7	21 215	+ 4,71	22 549	+ 6,29	24 976	+ 10,76	25 832	+ 3,43	27 807	+ 7,64
Divers	2 296	3 606	+ 57,0	719	- 80,06	772	+ 7,37	743	- 3,76	823	+ 10,77	838	+ 1,70
Total	60 228	63 859	+ 6,0	63 238	- 0,97	65 837	+ 4,11	69 725	+ 5,90	72 839	+ 4,47	76 381	+ 4,86

D.C. : Dépenses constatées

L.F. : Loi de finances

(En millions de francs)

Évolution de la part relative des différentes prestations dans le BAPSA de 1984 à 1990

Prestations	1984 L.F.	1984 D.C.	1985 L.F.	1985 D.C.	1986 L.F.	1986 D.C.	1987 L.F.	1987 D.C.	1988 L.F.	1988 D.C.	1989 L.F.	1990 L.F.
A.V.A.	55,65	54,92	56,00	54,40	55,98	57,03	56,76	56,79	56,94	55,92	56,32	56,03
P.F.A.	9,80	8,83	8,89	8,24	8,10	8,28	7,65	7,78	7,28	7,19	7,09	6,46
A.M.E.X.A.	33,33	32,43	33,72	31,73	34,88	33,55	34,60	34,25	34,71	35,82	35,46	36,40
Divers	1,22	3,82	1,39	5,67	1,04	1,14	0,99	1,18	1,07	1,07	1,13	1,11

1. Les dépenses d'assurance vieillesse

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la croissance des dépenses de l'AVA hors FNS est sensiblement égale à la norme de progression de 4,90 % imposée à l'ensemble du BAPSA.

Prestations vieillesse

(En millions de francs)

	1989	1990	Evolution
Métropole (art. 10) dont :	41 222	42 798	+ 3,82 %
Retraite forfaitaire	26 406	27 493	+ 4,12 %
Retraite proportionnelle	7 179	8 354	+ 7,39 %
Fonds National de Solidarité	6 404	6 508	- 1,45 %
D.O.M. (art. 20)	433	443	+ 2,31 %
Total (chap. 46-96)	41 655	43 241	+ 3,80 %

On observe cependant qu'au-delà de l'évolution moyenne, les postes varient de façon contrastée, les crédits affectés à la retraite proportionnelle augmentant de manière très sensible alors que diminuent au contraire ceux consacrés à l'allocation du F.N.S. Plusieurs raisons se combinent pour justifier ce phénomène.

D'une part, le nombre total de retraités et d'allocataires devrait augmenter d'environ 3 % en 1989 et 1990. Il y avait 5 662 allocataires et 1 910 516 retraités en 1988 (+ 2,73 % par rapport à 1987), dont 477 073 étaient titulaires du F.N.S. (- 4,68 %).

Cette progression est due pour partie au nouvel abaissement de l'âge légal de départ à la retraite, qui intervient en application de la loi du 6 janvier 1986, et qui le porte pour l'an prochain à 60 ans. Il convient de relever à cet égard que l'année 1990 marquera l'achèvement de la réforme de l'âge de la retraite des agriculteurs, qui sera désormais identique à celui des salariés. Ainsi, une nouvelle génération d'exploitants bénéficie de cette mesure, augmentant par conséquent le nombre de retraités d'environ 45 000 personnes, mais immobilisant de façon nette 550 millions de francs nécessaires à son financement. Par ailleurs, les classes d'âge qui arrivent actuellement à la retraite sont plus nombreuses que les précédentes. Cette cause démographique exogène alourdit également le régime, et le fera jusqu'en 1991.

D'autre part, les exploitants qui liquident actuellement leurs droits à pension ont cotisé pendant une période plus longue que leurs aînés, et perçoivent par conséquent des retraites supérieures aux leurs. En effet, la moyenne des points acquis par les nouveaux retraités est de l'ordre de 630 points, alors que celle des retraités qui décèdent n'est que de 350 points. Dès lors, s'expliquent à la fois la progression de près de 7,4 % des dotations consacrées à la retraite proportionnelle, mais aussi la réduction de 1,45 % de celles du F.N.S., dans la mesure où l'allocation F.N.S. n'est versée que sous un plafond de ressources annuel de 34 890 francs pour une personne seule et de 60 990 francs pour un ménage, sommes qui sont largement dépassées dès lors que les pensions de retraite proportionnelle sont liquidées à taux plein. C'est pourquoi le nombre de titulaires du F.N.S. devrait diminuer d'environ 4,5 % en 1989 et 1990.

En revanche, il convient de signaler qu'aucune des mesures prises ou à venir en matière d'amélioration des droits à pension de vieillesse et d'harmonisation des retraites n'aura de conséquence sur le BAPSA l'an prochain, ni sur les suivants immédiats, puisque les droits acquis n'auront vraiment leur plein effet qu'au bout de 37,5 annuités de cotisations sous l'emprise de ces mesures.

2. Les prestations familiales agricoles

Les montants inscrits au projet de BAPSA pour 1990 (4,331 milliards de francs) diminuent sensiblement de 4,48 % par rapport au budget voté pour 1989, en raison de la baisse du nombre des familles (- 4 %) et des enfants (- 6 %), qui bénéficient des allocations familiales stricto-sensu, ainsi que de la réduction de la dimension des familles.

Les crédits correspondent aux prévisions suivantes d'évolution des prestations :

Évolution des prestations familiales agricoles

(En millions de francs)

Prestations familiales	1989	1990	Evolution 1989/1990
Complément familial	409	389	- 5,0 %
Allocations familiales	2 332	2 261	- 3,0 %
Parents isolés	16	16	-
Education spéciale	43	41	- 5,0 %
Soutien familial	58	53	- 9,0 %
Adultes handicapés	610	607	-
Rentrée scolaire	71	68	- 4,0 %
Garde à domicile	5	5	-
Frais de tutelle	2	2	-
Prêt jeune ménage	5	5	-
Jeune enfant (courte)	95	91	- 4,0 %
Jeune enfant (longue)	254	244	- 4,0 %
Parentale d'éducation	221	213	- 4,0 %
TOTAL	4 119	3 993	- 3,0 %
DOM	169	173	+ 2,4 %
TOTAL PFA	4 288	4 166	- 2,8 %

3. Les prestations maladie, maternité, invalidité

Les dépenses d'AMEXA prévues en 1990 s'élèvent à 27 807 milliards de francs, en progression très supérieure au taux de croissance général du BAPSA (+ 8,48 % contre + 4,90 %).

Malgré la diminution du nombre des personnes protégées (- 1,7 %), les prestations d'assurance maladie représentent encore plus du tiers du BAPSA, et sont évaluées pour 1990 à 27,18 milliards de francs, en progression de 8,6 % par rapport à cette année. La reprise d'un taux de croissance soutenu de ces dépenses, presque identique à celui prévu dans le régime général (+ 9,1 %), et qui redevient analogue à ceux prévalant dans les années 1985-1986, résulte des dispositions du plan Evin qui a assoupli, en 1988, l'essentiel des mesures du plan de rationalisation des dépenses de santé mis en oeuvre par Philippe Séguin en 1987.

En effet, le plan de rationalisation s'est traduit par une forte diminution à prix constants des remboursements d'honoraires et des prescriptions en 1987. Par rapport aux prévisions de dépenses effectuées avant l'application de ces mesures, l'économie globale correspondante pour l'assurance maladie des exploitants agricoles a été de l'ordre de 1 milliard de francs cette année-là.

En 1988, le Gouvernement a modifié les modalités de remboursement des médicaments à vignette bleue et assoupli les critères médicaux permettant l'accès à l'exonération au titre des affections de longue durée hors liste. Ces mesures se sont traduites par un rythme d'évolution des dépenses à nouveau soutenu, proche de celui observé en 1985 et 1986.

Par ailleurs, la structure de la consommation médicale est également largement tributaire du vieillissement de la population assurée. Ainsi par exemple, le poids des dépenses pharmaceutiques du régime des exploitants agricoles est nettement supérieur à celui du régime général (23 % contre 19 %), ce qui ne

manque pas d'avoir d'importantes conséquences dès lors qu'augmentent ces dépenses (+ 12 % en 1989 et + 9 % en 1990).

Ainsi, la consommation médicale moyenne était-elle de 6 737 francs par personne protégée en 1988, en progression de près de 9,3 % par rapport à l'année précédente. A titre de comparaison, le coût des prestations moyennes par personne protégée n'était, à la même date, que de 6 207 F pour les bénéficiaires du régime général, ce qui représente une consommation moyenne individuelle de 7,87 % inférieure à celle des exploitants agricoles.

Néanmoins, la répartition des dépenses d'assurance maladie fait apparaître une prépondérance des prestations d'hospitalisation, qui en représentent plus de la moitié du total, comme l'indique le tableau suivant :

Évolution des prestations d'assurance-maladie

(En millions de francs)

Postes	1988	1989	Evolution en % 1989/1988	1990	Evolution en % 1990/1989
Frais médicaux	3 695	3 976	+ 7,6 %	4 267	+ 7,3 %
Frais pharmaceutiques	4 820	5 398	+ 12,0 %	5 864	+ 9,0 %
Frais dentaires	565	582	+ 3,0 %	601	+ 3,3 %
Hospitalisation	12 850	13 573	+ 5,6 %	14 222	+ 4,8 %
Cures thermales, examens de santé, médicalisation, divers	1 278	1 411	+ 10,4 %	1 527	+ 8,2 %
Total	23 208	24 940	+ 7,5 %	2 650	+ 6,3 %

Quant aux dépenses de l'allocation de remplacement, elles restent à peu près stables à hauteur de 73 millions de francs, la diminution du nombre des maternités des agricultrices (estimé à 13 235 en 1989 et 12 440 en 1990, soit une baisse de 6 % chaque année) étant tout juste compensée par l'évolution du prix des services de remplacement et un recours croissant à ceux-ci à l'occasion d'une maternité.

Enfin, les dotations inscrites au BAPSA pour 1990 pour les prestations d'invalidité, soit 554 millions de francs, augmentent de 2,25 %, la diminution continue du nombre des pensionnés depuis quelques années devant être interrompue par l'élargissement des conditions administratives d'attribution de la pension d'invalidité aux deux tiers.

*

* *

Votre commission des Affaires sociales a exprimé un avis favorable sur le projet de BAPSA pour 1990, dont l'évolution est lourdement contrainte par des tendances structurelles qui demeurent aussi pesantes que par le passé, et qui entame néanmoins une transition de plusieurs années devant conduire à un BAPSA rénové et harmonisé.

Cependant, et pour accomplir concrètement les harmonisations actuelles pour les risques famille et maladie, et celles qui sont en cours pour le risque vieillesse, diverses mesures devraient être envisagées dans un avenir prochain, dont certaines peuvent être décidées par voie réglementaire.

Votre rapporteur pense en particulier à :

- l'extension aux non salariés agricoles de l'assurance veuvage instituée par la loi du 17 juillet 1980 au profit des conjoints survivants des salariés, prestation contributive proportionnelle aux cotisations assurées par les actifs du régime ;

- l'exonération des cotisations maladie de tous les retraités non imposables, et non des seuls retraités bénéficiant du fonds national de solidarité, par analogie avec la situation des retraités du régime général ;

- la réduction du taux de prélèvement des cotisations maladie sur les retraites de 4 % à 1,4 %, comme dans le régime général, avec pour contrepartie éventuelle la suppression de

l'exonération de ces cotisations pour les conjoints bénéficiant d'une pension de réversion au décès de l'ayant-droit ;

- l'admission du cumul d'une pension de réversion et de droits propres à la retraite pour les veufs et les veuves du régime agricole, à l'instar de ce qui prévaut dans le régime général ;

- la validation des années de captivité pour les anciens prisonniers de guerre pour le calcul de leurs droits à la retraite proportionnelle, et non plus exclusivement pour celui des droits à la retraite forfaitaire, les salariés anciens prisonniers voyant leurs années de captivité validées pour l'intégralité de leur pension de retraite.

Il s'agit là de pistes qui pourraient être suivies dans un proche avenir, pour faire encore avancer l'amélioration des droits sociaux des exploitants agricoles.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite rappeler combien l'action sanitaire et sociale est précieuse pour les agriculteurs, ainsi d'ailleurs que pour toutes les personnes âgées du monde rural, qui ne relèvent pas nécessairement du régime agricole. Elle participe de façon importante au soutien du tissu rural, par l'intermédiaire des équipements d'entraide, de loisirs, de transports, d'accueil des personnes âgées ou des centres sociaux.

Pourtant, cet effort est loin d'être suffisant eu égard aux besoins exprimés, puisque les dépenses globales d'action sanitaire et sociale des caisses de MSA pour l'ensemble du territoire dépassent à peine le milliard de francs. A cet égard, les problèmes les plus grands naissent des besoins constatés dans le cadre de l'aide ménagère et de l'aide à domicile, puisqu'il apparaît que les agriculteurs sont à l'évidence défavorisés par rapport aux retraités qui relèvent du régime général et des autres régimes de prévoyance sociale.

Le fonds additionnel d'action sociale (FAAS), créé en 1982 spécialement pour contribuer au financement de ces prestations, a ainsi été abondé de 45 millions de francs en 1989, somme inférieure à celle de l'année précédente. La raison en est que le FAAS, comme d'ailleurs l'ensemble des budgets d'action sanitaire et

sociale, sont financés exclusivement par des cotisations complémentaires aux cotisations techniques à la charge des assurés agricoles. Les enveloppes ainsi constituées sont par conséquent limitées par les capacités contributives des assujettis.

A la suite d'une mission d'étude commandée par le ministre de l'Agriculture et de la Forêt sur les problèmes de l'aide ménagère à domicile, des propositions ont été faites pour décentraliser la prestation dans le cadre départemental, afin de permettre une harmonisation des procédures et assurer une certaine péréquation entre les différentes sources de financement. Est ainsi préconisée la création d'un comité départemental de l'aide sociale, auquel les organismes de sécurité sociale pourraient soit confier la gestion complète des crédits qu'ils consacrent à l'aide ménagère, soit adhérer pour le service de la prestation tout en se réservant la décision d'attribution.

Certes, une telle solution permettrait à l'évidence de corriger certaines disparités qui existent à l'intérieur même du régime agricole, selon l'importance et les priorités qu'entend définir chaque caisse de MSA aux sommes consacrées à l'action sanitaire et sociale. Pour autant, il ne semble pas à votre rapporteur qu'elle soit la véritable réponse à un problème dont l'origine essentielle tient au mode de financement de l'action sanitaire et sociale, en particulier celle destinée à venir en aide aux personnes âgées.

Il lui semble au contraire que seule une prestation liée à la dépendance, dont l'accès serait égal pour toutes les catégories socio-professionnelles, serait capable de corriger les disparités observées entre les régimes et les situations. Dans cette perspective, la constitution d'un fonds mutuel inter-régimes, abondé par l'Etat au nom de la solidarité nationale, paraît être une des meilleures solutions.

Car au regard des besoins, en constante évolution, il est urgent désormais de parvenir à l'équité.

•

* *

Le rapporteur de votre commission des Affaires sociales a voulu, d'une manière exhaustive en un rapport trop long peut-être, porter un regard nouveau sur le budget de prévoyance sociale agricole, montrer combien la réforme en réduirait la complexité, apprécier enfin les améliorations qui préparent l'avenir.

Quelles que soient les réticences et les inquiétudes qui s'expriment encore, c'est dans une extrême vigilance mais aussi avec volonté qu'il faut accomplir une mutation qu'avec la profession agricole nous avons appelée de nos vœux.

Dans une telle perspective, la commission des Affaires sociales du Sénat a donné un avis favorable au projet de BAPSA pour 1990.

AUDITION DE M. HENRI NALLET, MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT

Réunie le jeudi 16 novembre sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des Affaires sociales a procédé à l'audition de M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt, sur le projet de budget annexe des prestations agricoles (BAPSA) pour 1990.

Après avoir rappelé que l'année 1989 avait été consacrée à la mise au point de mesures relatives à l'amélioration des retraites agricoles et à l'assiette des cotisations sociales, le ministre a évoqué les caractéristiques principales du projet de BAPSA pour 1990 en les plaçant dans la perspective des réformes en cours de la protection sociale agricole.

S'élevant à plus de 76 milliards de francs, les dépenses du BAPSA augmenteront de 4,9 % par rapport à celles prévues pour cette année. Les prestations de vieillesse, qui représentent plus de la moitié de ce total, augmenteront de près de 5 % alors même qu'en raison de l'amélioration des retraites, les dépenses du fonds national de solidarité diminueront une fois de plus d'environ 1,5 %. A cet égard, M. Henri Nallet a rappelé que les exploitants agricoles pourront prendre leur retraite à 60 ans, comme les autres catégories socio-professionnelles, à compter du 1er janvier 1990, qu'une harmonisation complète des retraites agricoles sur celles du régime général sera réalisée par voie réglementaire l'an prochain et qu'enfin, un décret interviendra d'ici la fin de l'année de manière à mettre en place et à organiser le régime d'assurance vieillesse complémentaire facultatif avec déductibilité fiscale instituée par la loi d'adaptation du 30 décembre 1988.

Deuxième poste du BAPSA par son importance, les dépenses d'assurance maladie et invalidité (AMEXA) devraient augmenter l'an prochain d'environ 8,5 %, ce qui traduit une évolution comparable à celle des autres régimes, caractérisée par une maîtrise des dépenses d'hospitalisation mais par une croissance plus marquée des dépenses de médecine de ville, en particulier des frais pharmaceutiques. Le ministre a rappelé, en outre, qu'un amendement au projet de loi d'adaptation complémentaire en cours de discussion permettra, à l'instar de ce qui prévaut dans le régime général, de financer directement par le BAPSA, et non plus par le fonds d'action sanitaire et sociale des caisses de mutualité sociale agricole, la vaccination anti-grippale des personnes âgées.

Enfin, malgré les réévaluations des prestations prévues l'an prochain, les dépenses des prestations familiales agricoles diminueront de 4,3 % en raison de la forte réduction du nombre des bénéficiaires.

Le financement de ces différentes prestations est assuré par les contributions professionnelles et des versements de solidarité et d'équilibre assumés par les régimes sociaux et l'Etat. Les cotisations des exploitants agricoles augmenteront de 6,8 % par rapport à celles effectivement payées en 1989, c'est-à-dire compte tenu de la réduction de 200 millions de francs des cotisations maladie décidées par le Gouvernement dans le courant de l'année. Pour 2,4 %, cette hausse est due à la compensation du démantèlement des taxes BAPSA réalisée en 1989 et programmée pour 1990. En effet, en étroite liaison avec la réforme des cotisations, les taxes sur produits affectées au BAPSA diminueront de 22,5 %. Par ailleurs, la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti diminuera, comme cette année, de 230 millions de francs.

En tenant compte de ces trois éléments, M. Henri Nallet a précisé que la participation professionnelle totale au financement du BAPSA s'accroîtrait de 2,5 % par rapport à cette année, ce qui lui paraît constituer une évolution très modérée. Il a, à cet égard, souligné que, conformément au souhait exprimé par le Sénat, une partie des cotisations vieillesse et maladie devraient, l'an prochain, être assises sur les revenus professionnels individuels des exploitants, les pourcentages exacts des taux applicables devant être déterminés après consultation du conseil supérieur des prestations sociales agricoles.

Quant aux financements extra-professionnels, qui représenteront 79,7 % des ressources totales du BAPSA en 1990, le ministre a insisté sur la progression de 12,9 % des versements des autres régimes sociaux au titre de la compensation démographique, et sur l'augmentation de la subvention d'équilibre du budget de l'Etat, d'un taux de 6,8 % identique à celui des cotisations professionnelles.

Il a alors conclu que la poursuite de l'effort de solidarité ainsi accompli par les autres régimes et par la collectivité nationale implique qu'il soit établi, clairement et sans contestation possible, que les agriculteurs paient effectivement, eu égard à leurs revenus, ce qu'ils doivent pour leur protection sociale. C'est là l'un des objectifs de la réforme des cotisations sociales, qui lui paraît être un élément essentiel pour clarifier et simplifier l'établissement des futurs BAPSA, sans compter les avantages évidents qu'elle présente par ailleurs sur le plan de l'équité dans la répartition des contributions demandées aux exploitants agricoles.

A la suite de cet exposé, M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis du projet de BAPSA pour 1990, a exprimé son accord de principe sur les objectifs et les mécanismes de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, mais a rappelé les réticences manifestées par le Sénat sur la définition des revenus professionnels pris en compte pour la détermination de cette assiette. Il a, à cet égard, appelé le Gouvernement à procéder avec précaution, afin que l'accroissement des charges qui pourrait résulter de la modification proposée ne soit pas insupportable pour les exploitants agricoles.

Il a ensuite demandé au ministre :

- dans quelle mesure les allègements de charges sociales décidés en 1989 en matière de cotisations AMEXA et de taxes BAPSA avaient été prises en compte dans les documents budgétaires présentés au Parlement ;

- si des prélèvements trop systématiques sur le fonds de roulement du BAPSA en cours d'année ne remettaient pas en cause les votes effectués sur les projets de loi de finances ;

- quel calendrier est-il prévu de suivre pour démanteler les taxes BAPSA ;

- quels seront les taux de cotisations appelés sur l'assiette professionnelle en assurance maladie-maternité-invalidité et en assurance vieillesse ;

- sur quels principes et quand s'effectuera l'harmonisation des retraites agricoles avec celles du régime général ;

- si le fonctionnement du régime facultatif des retraites complémentaires avec déductibilité fiscale des cotisations versées le sera avec effet rétroactif au 1er janvier 1989 ;

- quel est l'état d'avancement des études diligentées par le Gouvernement en matière d'aide ménagère à domicile, d'hospitalisation à domicile, de développement et de restructuration des hôpitaux ruraux.

En réponse à ces questions, M. Henri Nallet a précisé que les pourcentages de progression indiqués dans son exposé ont été évalués en fonction des charges réellement supportées par les agriculteurs d'une année à l'autre et que, si la présentation

habituelle des documents budgétaires ne relie, à titre comparatif, que les crédits adoptés par le projet de loi de finances précédent, il est rendu compte au Parlement, dans le rapport annuel d'exécution du BAPSA, de toute modification qui affecte en cours d'année tel ou tel poste de dépenses ou de recettes. Il a précisé à cet égard qu'en 1989, le transfert à percevoir au titre de la compensation démographique s'élèverait à 21,2 milliards de francs alors que seulement 19,6 milliards de francs avaient été inscrits dans le projet de BAPSA.

A propos du fonds de roulement, qui est le cumulé des soldes positifs ou négatifs constatés à la clôture des exercices annuels depuis l'origine du BAPSA, il s'élève actuellement à plus de 3 milliards de francs. Affecté par d'inévitables fluctuations dans l'exécution des dépenses et des recettes, il peut également se voir imputer des prélèvements destinés à compenser certaines variations, un équilibre étant constaté en fin d'exercice par le solde d'exécution inscrit dans la loi de règlement. A cet égard, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a reconnu que le recours au fonds de roulement pouvait, le cas échéant, être justifié, pour autant cependant qu'il soit reconstitué l'année suivante par des recettes nouvelles prévues par le projet de BAPSA.

Puis, M. Henri Nallet a poursuivi en indiquant qu'en raison du fait que les exploitants soumis actuellement aux taxes BAPSA seraient en général ceux qui verraient leurs cotisations d'assurance maladie progresser fortement lorsqu'elles seront calculées sur leur assiette fiscale, le calendrier du démantèlement des taxes BAPSA serait le plus étroitement lié à celui de la réforme des cotisations AMEXA. Il a en outre ajouté qu'après la diminution de la taxe sur les betteraves, qui interviendra au début de la prochaine campagne, soit le 1er janvier 1990, une modification du texte législatif relative à cette taxe sera présentée au Parlement l'an prochain, de manière à pouvoir en poursuivre le démantèlement à un rythme aussi soutenu que celui des taxes sur les céréales et les graines oléagineuses.

Il a également précisé qu'en 1990, les parts des cotisations inscrites au BAPSA et assises sur les revenus professionnels seraient d'un tiers pour les cotisations vieillesse destinées au financement des retraites proportionnelles, et de 10 % pour les cotisations AMEXA, à l'exclusion des cotisations prélevées sur les retraites. Compte tenu des premières simulations sur l'évaluation des revenus professionnels des agriculteurs, les propositions retenues consisteraient à appliquer des taux techniques de l'ordre respectivement de 2,32 % et de 1,28 %.

Abordant ensuite le projet d'harmonisation des retraites agricoles avec celles du régime général, le ministre a rappelé qu'elle serait réalisée de manière à ce qu'un exploitant agricole s'acquiert, avec les mêmes cotisations, des droits à la retraite identiques à ceux

des assurés du régime général. Ainsi, les exploitants ayant cotisé sur des revenus correspondant au plafond de la sécurité sociale acquerront dorénavant soixante-quinze points de retraite proportionnelle, contre soixante actuellement, de façon à ce que le cumul de leurs retraites proportionnelle et forfaitaire soit égal à la retraite maximale du régime général. Par ailleurs, les pensions les plus basses seront relevées au niveau du minimum contributif du régime général, et la tranche permettant d'acquérir quinze points de retraite proportionnelle sera maintenue, ce qui manifeste un important effort de solidarité en faveur des agriculteurs ayant de faibles revenus. Cette harmonisation sera réalisée par voie réglementaire dès l'an prochain.

En ce qui concerne le régime facultatif de retraite complémentaire prévu par l'article 42 de la loi d'adaptation agricole, une mission interministérielle effectuée conjointement par le contrôle des assurances et par l'inspection générale des affaires sociales a permis, en 1989, de définir les règles financières permettant à la fois, d'assurer la pérennité de ce régime, et d'examiner les problèmes de transition qui pourraient se poser avec les systèmes d'assurances existants ayant une finalité similaire. M. Henri Nallet a précisé que le rapport qui lui a été remis propose deux options alternatives qui, soit institue un régime complémentaire unique au sein de la mutualité sociale agricole, soit confie la gestion du régime aux entreprises régies par le code des assurances et aux caisses autonomes mutualistes. Après que M. Jean-Pierre Fourcade, président, eût rappelé qu'un accord unanime s'était exprimé en faveur de la concurrence en matière de protection sociale complémentaire lors du récent examen d'un texte sur ce sujet, le ministre s'est engagé à ce que le décret d'application soit publié dans les prochains mois, et si possible avant la fin de l'année, et qu'il offre une possibilité de rachat de cotisations pour l'année 1989.

Enfin M. Henri Nallet a fait état des études en matière d'aide ménagère, d'hospitalisation à domicile, de développement et de restructuration des hôpitaux ruraux.

Il a ainsi précisé que le financement des prestations d'aide ménagère à domicile, actuellement assuré par les crédits d'action sanitaire et sociale des caisses de mutualité sociale et par le fonds additionnel d'action sociale, lequel est alimenté par une cotisation additionnelle à la cotisation complémentaire d'assurance vieillesse des non salariés agricoles, serait profondément bouleversé par la réforme de l'assiette des cotisations. En 1992 en effet, lorsque l'intégralité des cotisations d'assurance vieillesse sera calculée sur l'assiette fiscale, le prélèvement opéré sur le montant total des cotisations d'assurance-vieillesse devra être déterminé de telle sorte que les crédits affectés aux services ménagers au domicile des ressortissants des régimes agricoles représentent un pourcentage des

dépenses de prestations légales d'assurance-vieillesse comparable à celui constaté dans le régime général.

En matière d'hospitalisation à domicile, il a rappelé qu'un nouveau dispositif conventionnel permettant d'élargir les conditions d'accès et prévoyant des tarifs modulables en fonction de l'état de dépendance du malade était en cours. En outre, il a fait état d'une expérience médico-sociale concernant, pour l'essentiel, l'hospitalisation externe à domicile, poursuivie par la mutualité sociale agricole, dont l'évaluation démontre l'intérêt de ce type de soins tant sur le plan des coûts que sur celui de la qualité par rapport aux filières de soins traditionnelles.

Il a enfin précisé que la vocation spécifique des hôpitaux locaux, complémentaire à celle des hôpitaux généraux et des services de maintien à domicile des personnes âgées, était de plus en plus détournée vers un simple service d'hébergement pour des personnes âgées le plus souvent invalides. Aussi, dans la perspective d'une réelle alternative à l'hospitalisation lourde, la mutualité sociale agricole vient de mettre en place dans le Jura une expérience visant à tester la complémentarité d'un hôpital local et d'équipes pluri-disciplinaires de médecine ambulatoire.

Puis M. Henri Nallet a répondu aux questions des commissaires.

A M. Marc Boeuf, qui constatait la part croissante des financements provenant du régime général et donc assumés par les salariés, il a rappelé que le principe de la compensation démographique, qui représente 30 % du financement du BAPSA, résultait d'un accord conclu entre les forces sociales au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans la mesure où la croissance du monde urbain a en grande partie été assumée par un appauvrissement démographique du monde rural. A cette donnée sociologique s'ajoute ainsi une constatation économique, puisque de récentes études font apparaître que l'essentiel des surplus agricoles se sont répartis dans les autres secteurs économiques réels sans retours d'avantages comparables. Enfin, d'autres régimes que celui des exploitants agricoles bénéficient également de la compensation démographique.

En ce qui concerne l'évolution différenciée de la compensation démographique et du financement direct de l'Etat, il a rappelé que ce dernier est une subvention d'équilibre, donc un solde déterminé par les évolutions des autres sources de financement.

Il a ensuite précisé qu'en matière de gîtes ruraux, les retraités agricoles sont soumis aux mêmes règles que les retraités des autres

régimes, et qu'à cet égard, des dérogations existent à l'interdiction d'activités permettant de dégager des revenus d'environ 40.000 francs par an.

A M. Guy Robert, qui déplorait que les exploitants agricoles soient victimes de critiques injustifiées de la part des autres catégories socio-professionnelles et qui souhaitait par ailleurs que le fonds d'action sanitaire et sociale soit financé par un prélèvement en pourcentage sur les cotisations, le ministre a répondu que les statistiques démographiques faisaient état d'un approfondissement du déséquilibre démographique du monde agricole pour les dix ans à venir, ce qui entraînerait un nouvel accroissement des versements effectués au titre de la compensation démographique. Il a ainsi précisé que la réforme de l'assiette des cotisations sociales permettrait précisément d'assurer le maintien du système présent, car la clarté et l'harmonisation retrouvées des mécanismes du financement professionnel justifieraient le maintien de l'aide assurée par les autres régimes sociaux. Il a en outre ajouté que cette réforme permettrait effectivement de modifier les conditions de financement du fonds d'action sanitaire et sociale en l'harmonisant avec celui de l'action sociale du régime général.

A M. Jacques Machet, qui demandait si l'évolution prévisible de la protection sociale en France conduisait vers l'intégration de tous les systèmes dans un seul et unique régime général, M. Henri Nallet a répondu que, si l'égalité était souhaitable et recherchée en matière de prestations et de cotisations, sa conviction et son engagement personnel le conduiraient en revanche à préserver la gestion de l'action sociale des agriculteurs par la mutualité sociale agricole et, qu'à ce titre, il récusait toute intégration au régime général.

Enfin, à MM. François Delga et Jean Chérioux, il a affirmé son attachement à maintenir un équipement social harmonieux et équilibré de l'espace rural, tant par l'amélioration des établissements hospitaliers et d'accueil que par le développement des actions à domicile. Il est convenu qu'une telle politique, qui demande un effort de formation et de contrôle, est génératrice d'économies globales pour la collectivité.