

N° 89

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1990

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 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,

Senateur

(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* ; Jose Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, Andre Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gerard Cesar, Jean Cherioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean Pierre Demerhat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie Fanny Gournay, MM. Roger Husson, Andre Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Lousy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helene Missolle, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvovneur, Roger Rigaudiere, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seiller, Franck Serusclat, Rene-Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Faugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 43), 1636 (tome XVIII) et T.A. 389
Sénat : 84 et 85 (annexe n° 44) (1990-1991)

Lois de finances. - Agriculture.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	13
I - Un régime social agricole en mutation	17
A. LA RÉFORME DES COTISATIONS SOCIALES : LES INCONVÉNIENTS DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE	17
1. Entrée en vigueur de la réforme	17
<i>a) Une réforme indispensable</i>	18
<i>b) 1990 : une année expérimentale</i>	19
2. Une réforme qui soulève de nombreux problèmes	21
<i>a) La fragilité des prévisions</i>	21
<i>b) Des effets paradoxaux en assurance vieillesse</i>	23
<i>c) Les conséquences du déphasage des cotisations AMEXA</i>	26
<i>d) La remise en cause de la cotisation de solidarité acquittée par les sociétés</i>	27
<i>e) L'appréhension de la pluriactivité par les services fiscaux</i>	28
<i>f) Les disparités entre l'assiette fiscale et l'assiette sociale</i>	28
B. L'HARMONISATION DES PRESTATIONS EN PROGRÈS MAIS ENCORE IMPARFAITE	29
1. L'assurance vieillesse	29
<i>a) Les aménagements récents</i>	30
<i>b) Les aménagements imminents</i>	32
2. L'assurance maladie	34
<i>a) L'amélioration des prestations</i>	34
<i>b) La politique de maîtrise des dépenses de santé</i>	37
3. La politique familiale	39
<i>a) Les retombées du plan famille</i>	39
<i>b) Divers</i>	41
4. Les prestations extra légales	43
<i>a) Les agriculteurs défavorisés par rapport aux ressortissants des autres régimes</i>	43
<i>b) L'opportunité d'un fonds d'action sanitaire et sociale</i>	45

	Pages
II - Le projet de BAPSA pour 1991 révèle des évolutions inquiétantes	48
A. LES RECETTES DU BAPSA . UNE PRESSION ACCRUE SUR LES EXPLOITANTS	49
1. Le financement professionnel enregistre nettement les premiers effets de la réforme des cotisations	49
<i>a) Les cotisations sociales des exploitants agricoles : une progression excessive</i>	49
<i>b) Le financement professionnel indirect : pas de nouveau démantèlement</i>	55
<i>c) L'effort contributif des agriculteurs</i>	56
2. Le financement extra-professionnel : vers un désengagement progressif de l'Etat ?	58
<i>a) La progression limitée des taxes et impôts affectés</i>	58
<i>b) La forte augmentation de la solidarité inter-régimes</i>	59
<i>c) Le fléchissement de la participation directe de l'Etat</i>	60
B. DES DÉPENSES INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉES	62
1. La rapide montée en charge des dépenses d'assurance vieillesse	64
2. La croissance soutenue des prestations maladie, maternité, invalidité	66
3. La hausse ponctuelle des prestations familiales agricoles	71
CONCLUSION	73
AUDITION DU MINISTRE	75

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 14 novembre 1990, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen pour avis du projet de loi de finances pour 1991, sur les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1991, dont M. Pierre Louvot est le rapporteur pour avis.

Avant de commenter les crédits du projet de BAPSA pour 1991, M. Pierre Louvot a rappelé que celui-ci s'inscrit dans un contexte très particulier dominé par trois éléments majeurs.

Le premier est l'existence d'une profonde crise agricole dans notre pays. A côté des causes conjoncturelles que sont la sécheresse et la chute brutale des cours de la viande bovine et ovine, il existe une baisse tendancielle du prix de produits agricoles parallèlement à la progression des diverses charges pesant sur les agriculteurs. D'où la nécessité de ne pas aggraver celles-ci.

Le second élément est l'entrée en vigueur de la réforme de l'assiette des cotisations sociales, qui est sans aucun doute l'un des changements les plus importants auxquels l'agriculture est confrontée depuis trente ans. Adoptée par la loi du 23 janvier 1990 et précisée par le décret du 21 juin 1990, cette réforme vise à substituer progressivement à l'assiette cadastrale, source de complexité et d'injustices, une assiette constituée par les revenus professionnels des agriculteurs calculés sur une moyenne de trois années. En 1990, un tiers du produit des cotisations pour la retraite proportionnelle (AVA) et 15 % de celui des cotisations AMEXA ont été appelés sur l'assiette des revenus professionnels.

Or le système actuel, caractérisé par l'utilisation de deux types d'assiette et la montée en charge des cotisations basées sur les revenus professionnels, cumule les inconvénients des deux assiettes.

Le troisième élément est l'incertitude liée à la création de la contribution sociale généralisée et aux conséquences que cette contribution aura sur le niveau des charges sociales pesant sur les agriculteurs. Il serait souhaitable que la part des recettes qui ne seront pas affectés à la caisse nationale des allocations familiales soit reversée au régime agricole.

Il a rappelé ensuite que le montant des crédits du BAPSA progressera de 5,82 % par rapport aux crédits votés en 1990, pour s'établir à 81 milliards de francs, soit 4,46 milliards de francs supplémentaires. Cette hausse sera supérieure d'une part à celle prévue pour le budget de l'Etat (+ 4,8 %) et d'autre part à celle des années précédentes (+ 3,9 % en 1989, + 4,9 % en 1990).

Or, à l'analyse, il a estimé que les recettes comme les dépenses de ce budget font apparaître des évolutions très préoccupantes.

En ce qui concerne les recettes, il a indiqué que trois faits essentiels sont à relever :

Le premier est l'augmentation des cotisations professionnelles de 7 %. Le produit de ces cotisations passera de 14,3 à 15,3 milliards, soit une progression d'un milliard. En réalité, cette augmentation atteindra seulement 6,5 % par rapport aux résultats de 1990 car ces derniers devront être révisés en fin d'exercice pour tenir compte des mesures complémentaires de démantèlement des taxes sur les produits prises cette année (154 millions) et de l'augmentation du produit des cotisations AMEXA (+ 70 millions).

La présentation du BAPSA pour 1991 ne comporte pas une ventilation des produits attendus des cotisations selon l'assiette, mais d'après les premières informations recueillies, 75 % du produit des cotisations AVA et 30 % de celui des cotisations AMEXA seront assis sur l'assiette fiscale. En assurance vieillesse, on constate donc une volonté d'accélération puisque si l'on avait suivi le rythme de l'an dernier, le taux aurait dû être seulement de 66,6 % (la substitution devant s'effectuer, selon la loi, en trois ans).

Or, il a indiqué que la première année d'application de la réforme a mis en évidence de sérieuses difficultés.

La première est la fragilité des prévisions sur le produit des cotisations assises sur les revenus.

Par ailleurs, en assurance vieillesse, la réforme provoque une distorsion, pour un certain nombre d'agriculteurs, entre le montant de leurs cotisations, qui augmente, et le nombre de leurs points de retraite acquis, qui diminue par rapport aux années précédentes. Cette distorsion est liée au fait que depuis cette année, les points de retraite proportionnelle sont attribués sur la base des revenus professionnels. Mais l'agriculteur dont l'exploitation est affectée d'un revenu cadastral élevé continue à acquitter sur ce revenu la plus grande partie de ses cotisations d'assurance vieillesse.

En assurance maladie, la réforme s'accompagne d'un déplaçonnement intégral des cotisations AMEXA. Dans certains départements on a pu constater des progressions très importantes de celles-ci.

De plus, l'assiette sociale n'est pas harmonisée avec l'assiette fiscale. En effet, dans la nouvelle assiette "revenus professionnels" ne sont pris en compte ni les reports déficitaires, ni l'étalement des plus-values réalisées sur les biens amortissables ni celui du bénéfice résultant de la cession des stocks.

En tout état de cause, il a considéré comme excessive la hausse envisagée des cotisations et rappelé qu'actuellement environ 13 000 exploitants et leurs familles sont privés de protection sociale faute d'avoir acquitté leurs cotisations et que des mesures d'urgence ont dû être prises en septembre pour permettre de nouveaux reports de cotisations à hauteur de 200 millions de francs, montant jugé d'ailleurs insuffisant par la M.S.A. qui en réclame le doublement.

Il a insisté sur le fait que la baisse du nombre d'actifs (- 3 %), alourdira cette hausse qui correspond à une moyenne et qu'aucun nouveau démantèlement des taxes sur les produits n'est prévu en 1991.

Le second point est le montant de la participation de l'Etat (+ 2,09 %) qui ne progressera que de 238 millions pour s'établir à 11,616 milliards. Or cette progression était en 1988 de + 22,32 %, en 1989 de + 12,44 % et en 1990 de + 6,78 %. Cette évolution fait craindre un véritable désengagement de l'Etat en contradiction avec les prises de position officielles.

La troisième remarque concerne les versements au titre de la compensation démographique en augmentation de 13 % et dont le montant atteindra 25 milliards de francs. Elle traduit le déséquilibre croissant du régime agricole, notamment en assurance vieillesse. En 1991, le rapport cotisants/retraités s'établit à 0,7 contre 1,24 en 1980 et 1,05 en 1985. Le niveau de la compensation démographique par rapport aux recettes totales du BAPSA franchira le seuil des 30 %.

En ce qui concerne les prestations, il a indiqué que de nombreuses modifications sont intervenues ou interviendront dans les prochains mois, mais ne font qu'accentuer les tendances observées les années précédentes, à savoir :

- la montée en charge des prestations d'assurance vieillesse,
- la croissance soutenue des prestations d'assurance maladie,
- le recul des prestations familiales.

Les prestations d'assurance vieillesse progresseront de 5,56 %, soit une hausse sensiblement égale à celle de l'ensemble du BAPSA. Elles représenteront à elles seules plus de la moitié des dépenses du BAPSA, soit 55,5 %. Au-delà de l'évolution moyenne, on constate que les crédits affectés à la retraite proportionnelle augmenteront de plus de 14 %. Cette hausse est liée à la revalorisation prévue des pensions et à l'évolution du nombre de bénéficiaires (+ 2,4 %).

En 1991, un décret permettra l'extension de l'assurance veuvage aux exploitants agricoles dans des conditions identiques à celles existant pour les salariés. Un régime d'assurance volontaire vieillesse sera également prochainement proposé pour les personnes qui ne relèvent plus du régime d'assurance vieillesse agricole obligatoire, en raison de leur cessation d'activité ainsi qu'à celles qui exercent une activité non salariée agricole à l'étranger. Enfin, les conditions de souscription d'une retraite complémentaire - possibilité qui a été ouverte par la loi du 30 décembre 1988 - seront précisées.

Les prestations d'assurance maladie progresseront au rythme soutenu de + 7,5 %. Elles représentent 37 % des interventions publiques du BAPSA. Toutefois une nouvelle convention médicale a été signée le 9 mars 1990, avec pour objectif de parvenir à limiter le nombre ou la croissance des prescriptions et des actes.

En 1991, les pensionnés âgés, à condition qu'ils répondent à certaines conditions d'âge (70 ans et plus) ou d'état de santé (être atteints de l'une des huit affections de longue durée reconnues par le régime général), pourront bénéficier de la prise en charge par le BAPSA de leur vaccination antigrippale. Toutefois, le crédit qui a été prévu en 1991 de 20 millions de francs semble d'ores et déjà insuffisant compte tenu du nombre de personnes potentiellement bénéficiaires (850 000 pour les non salariés, 230 000 pour les salariés).

Les prestations familiales, quant à elles, progresseront, quoique faiblement, de 1,24 %. Cette hausse est une des retombées du plan famille qui prévoit notamment depuis le 1er juillet 1990 la prolongation des prestations familiales jusqu'à 18 ans, mais ne doit

pas masquer le fait que le nombre d'enfants et de familles continuera à décliner dans la proportion de - 5 % environ.

Il a évoqué ensuite le problème du coût de la dette des caisses de MSA. En 1991 le montant des intérêts s'élèvera à 169 millions de francs. Ceci représente 460 000 F par jour. Cette situation n'est pas satisfaisante alors que le fonds de roulement théorique du BAPSA s'élèverait à 3,2 milliards de francs. Même si l'Etat se réserve la possibilité de réduire la subvention d'équilibre initialement inscrite, il serait légitime que l'excédent prévisionnel d'un milliard sur l'exercice 1990 soit maintenu dans le régime agricole pour alléger d'une part la charge de la dette des caisses, d'autre part la progression de la part des cotisations sociales assises sur le revenu fiscal.

Il a estimé enfin que la parité entre les régimes sociaux n'est toujours pas acquise, surtout au niveau des prestations extra-légales. Les dépenses pour chaque ressortissant sont par exemple trois fois moins élevées en matière d'aide à domicile dans le régime agricole que dans le régime général. En conséquence, il a souhaité que soit créé un fonds d'action sanitaire et sociale alimenté par le BAPSA et abondé par l'Etat et un fonds de prévention compte tenu du véritable dérapage des dépenses AMEXA.

En conclusion, après s'être déclaré déçu et inquiet des orientations retenues, il a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur le projet de BAPSA pour 1991.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Jacques Machet a indiqué qu'il partageait les vues du rapporteur sur le BAPSA pour 1991 et qualifié de véritable "hold up" le risque de diminution de la subvention d'équilibre de l'Etat compte tenu de l'excédent prévisionnel d'un milliard en 1990. Il a rappelé les engagements pris par M. Henri Nallet sur la réforme des cotisations et précisé que dans son département les cotisations professionnelles avaient augmenté pour certains agriculteurs de 40 à 50 %.

M. Jean Chérioux a approuvé les conclusions du rapporteur et critiqué le dérapage constaté sur les cotisations professionnelles.

Mme Marie-Claude Beaudeau a également déploré cette hausse et a précisé que son groupe voterait contre le budget. Par ailleurs, elle a jugé scandaleux le non-remboursement par l'Etat des avances faites par les caisses de M.S.A. pour le versement du R.M.I.

et choquante la réponse du ministre lors de l'audition du mardi 13 novembre sur la situation des agricultrices.

M. Guy Penne a considéré que l'agriculture devait faire face à des modifications de structures importantes et que l'Etat y contribuait quoiqu'on en dise. Il a estimé que le ministre de l'agriculture avait fait une présentation de ce budget sans démagogie et rappelé que ce dernier s'était engagé à négocier avec le ministre chargé du budget le maintien de l'excédent de 1990 pour le régime agricole.

M. Louis Souvet a interrogé le rapporteur sur les solutions qu'il conviendrait d'envisager pour les agriculteurs privés de protection sociale. Il a souligné l'importance du rapport d'étape et l'évolution de la participation de l'Etat qui sera inférieure à l'inflation.

M. Henri Belcour a questionné M. Pierre Louvot sur la taxe additionnelle sur l'impôt foncier non bâti.

M. François Delga a souhaité des précisions sur le calendrier du démantèlement des taxes et sur les allocataires du R.M.I.

M. Guy Robert a rappelé que la hausse des cotisations professionnelles de 7 % ne représente qu'une moyenne et cache de nombreuses disparités de situations. Il a également souligné que les communes, les départements ou les syndicats de communes étaient souvent obligés d'intervenir, notamment en matière d'aide ménagère ou de garde des enfants, car les caisses de M.S.A. n'en ont plus les moyens.

M. Louis Boyer a demandé si les révisions cadastrales de cette année auraient des incidences sur les ressources du BAPSA.

M. Claude Huriet a indiqué que, dans son département, le conseil général a décidé la prise en charge de la cotisation d'assurance maladie de certains agriculteurs en l'imputant sur les crédits d'insertion au titre du R.M.I. Il a interrogé le rapporteur sur l'existence d'autres procédures dans les autres départements touchés par la crise agricole.

M. Jean-Pierre Fourcade a suggéré que la commission demande au Gouvernement de s'engager à baisser le taux des cotisations sociales professionnelles et à démanteler les taxes BAPSA, lorsqu'il y a un rendement des cotisations supérieur aux prévisions. Il a estimé en outre que la création du R.M.I. avait

aggravé un sentiment d'injustice de la part de certaines catégories aux revenus modestes.

M. Gérard Roujas a rappelé les disparités entre les communes qui devraient être davantage compensées par les départements.

En réponse, M. Pierre Louvot a indiqué qu'il développerait dans son rapport les points soulignés notamment en ce qui concerne le R.M.I. Il a souhaité que l'on aide davantage les agriculteurs à franchir cette étape transitoire de la réforme des cotisations. Il a également souhaité, en accord avec M. Jean-Pierre Fourcade, que les effets de cette réforme soient "lissés".

Il a confirmé qu'aucun nouveau démantèlement des taxes n'était prévu cette année, mais rappelé que l'allègement de ces charges bénéficie surtout aux céréaliers. Il a précisé, enfin, que la taxe additionnelle sur le foncier non bâti était supprimée depuis cette année et sa position sur la création d'un fonds d'action sanitaire et sociale également souhaité par la M.S.A.

A l'issue de ce débat la commission a émis un avis défavorable sur le projet de BAPSA pour 1991.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de BAPSA pour 1991 s'inscrit dans un contexte particulièrement délicat dominé par trois éléments majeurs.

Le premier est l'existence d'une profonde crise agricole dans notre pays. Les causes conjoncturelles induites par la sécheresse et la chute brutale des cours de la viande bovine et ovine, sont aggravées par deux facteurs structurels : la baisse tendancielle du prix de produits agricoles, la progression et la disparité des charges pesant spécifiquement sur nos agriculteurs. Les pouvoirs publics doivent donc veiller à ne pas aggraver la pression qui s'exerce sur les exploitations les plus fragiles et les plus affligées par une telle évolution.

Le second élément fondamental est l'entrée en vigueur de la réforme de l'assiette des cotisations sociales. Il s'agit sans aucun doute de l'un des changements les plus importants auxquels l'agriculture est aujourd'hui confrontée. Adoptée par la loi du 23 janvier 1990 et précisée par un décret du 21 juin 1990, cette réforme vise à substituer progressivement à l'assiette cadastrale, source de complexité et d'injustices, une assiette constituée par les revenus professionnels des agriculteurs calculés sur une moyenne de trois années. Cette transition doit s'effectuer en dix ans, risque par risque en commençant par la maladie et la vieillesse, et trouver son accomplissement en 1999.

Or, il est indéniable que le dispositif, actuellement observé, s'appuyant sur deux assiettes de nature hétérogène, avec la montée en charge des cotisations basées sur les revenus professionnels, cumule les inconvénients. Le premier bilan qui peut être dressé après un an d'application de la réforme conduit donc à s'interroger sur la pertinence des modalités retenues par la loi du 23 janvier 1990. Il ne s'agit ici ni de remettre en question le principe de cette réforme qui a été adoptée par le Parlement, ni d'anticiper sur la

discussion qui aura lieu à l'occasion du rapport d'étape. Celui-ci sera présenté, en principe, par le Gouvernement au Parlement avant le 30 avril 1991. Mais l'examen du BAPSA 1991 doit être l'occasion de juger de l'impact de cette réforme sur la situation du monde agricole et de voir s'il en a été tenu compte lors de l'élaboration de ce budget.

Le troisième élément relève d'une incertitude, liée aux modalités de la contribution sociale généralisée et aux conséquences que cette contribution aura sur le niveau des charges sociales pesant sur les agriculteurs. En principe pour les exploitants, l'assiette de celle-ci devrait être constituée par le montant de leurs revenus professionnels établi sur la moyenne des trois dernières années, majoré des cotisations sociales dues pour eux-mêmes et les membres de leur famille. Pour les salariés, la C.S.G. sera précomptée par les employeurs sur le montant de leur salaire brut dans les mêmes conditions que pour les salariés des autres régimes. Le taux de prélèvement sera le même pour tous et égal à 1,1 %. Le ministre lors de son audition par votre commission des Affaires sociales a estimé que la CSG serait acceptable en agriculture compte tenu des faibles revenus d'un grand nombre d'assujettis. Mais son poids n'en sera pas moins réel et devra faire l'objet d'un examen attentif. Il aurait été souhaitable que les conséquences budgétaires de cette contribution soient d'ores et déjà discernables.

C'est au regard de ces observations liminaires qu'il convient d'examiner la substance du budget qui nous est aujourd'hui présenté. Le montant des crédits du BAPSA 1991 progressera de 5,82 % par rapport aux crédits votés en 1990, pour s'établir à 81 milliards de francs, soit 4,46 milliards de francs supplémentaires.

Cette hausse est supérieure d'une part à celle prévue pour le budget de l'Etat (+ 4,8 %) et d'autre part à celle des années précédentes (+ 3,9 % en 1989, + 4,9 % en 1990). Elle témoigne en outre d'une accélération de la courbe de progression annuelle jusqu'alors constatée.

A l'analyse, les recettes comme les dépenses de ce budget font apparaître des évolutions très préoccupantes.

En ce qui concerne les recettes, tout d'abord trois points essentiels sont à relever :

Le premier est l'augmentation des cotisations professionnelles de 7 %. Le produit de ces cotisations passera de 14,3 à 15,3 milliards, soit une progression d'un milliard.

Le second est le montant de la participation de l'Etat (+ 2,09 %) qui n'augmentera que de 238 millions pour s'établir à 11,616 milliards. Or cette progression était en 1988 de + 22,32 %, en 1989 de + 12,44 %, et en 1990 de + 6,78 %. L'effort, manifestement excessif demandé aux exploitants, ne sera donc pas soutenu par un engagement proportionnel de la part de l'Etat.

Le troisième concerne les versements au titre de la compensation démographique en augmentation de 13 % et dont le montant atteindra 25 milliards de francs. Elle traduit le déséquilibre croissant du régime agricole, notamment en assurance vieillesse.

En ce qui concerne les prestations, de nombreuses modifications sont intervenues ou interviendront dans les prochains mois, qui auront des incidences sur les dépenses du BAPSA. Mais en général, celles-ci ne font qu'accentuer les tendances observées les années précédentes, en particulier la montée en charge des prestations d'assurance vieillesse et la croissance soutenue des prestations d'assurance maladie.

Les prestations d'assurance vieillesse progresseront de 5,56 %, soit une hausse sensiblement égale à celle de l'ensemble du BAPSA. Au-delà de l'évolution moyenne, on constate que les crédits affectés à la retraite proportionnelle augmenteront de plus de 14 %.

L'analyse des dépenses du BAPSA fait, en second lieu, ressortir la croissance soutenue des prestations d'assurance maladie. En progression de 7,5 %, elles représentent 37 % des interventions publiques du BAPSA.

Les prestations familiales quant à elles progresseront, quoique faiblement, de 1,24 %. Ce retournement de tendance ne doit pas être surestimé. La progression sur 1991 est une des retombées du **plan famille** qui sera détaillée plus loin. Mais le nombre d'enfants et de familles continuera à décliner de façon importante (de l'ordre de - 5 %).

Si le projet de BAPSA pour 1990 apparaissait comme un budget de transition, celui pour 1991 se révèle comme **un budget de déception** où l'on commence à discerner des évolutions inquiétantes qui risquent de s'aggraver dans les années à venir.

I. UN REGIME SOCIAL AGRICOLE EN MUTATION

Le BAPSA pour 1991 constitue un excellent indicateur des transformations qui affectent le régime social agricole.

Celles-ci concernent tant le financement du régime dominé par la mise en place de la réforme des cotisations professionnelles que les prestations qui progressent sur la voie de l'harmonisation.

Alors que ces changements longtemps attendus devraient susciter satisfaction et optimisme, ils appellent de nombreuses réserves. A cet égard l'année 1990 constitue une année expérimentale et contrastée dont les enseignements seront probablement développés à l'occasion du rapport d'étape, au printemps prochain. Elle montre à quel point le régime agricole reste complexe et peu transparent.

A. LA REFORME DES COTISATIONS SOCIALES AGRICOLES : LES INCONVENIENTS DE LA PERIODE TRANSITOIRE

L'année 1990 est celle de la mise en oeuvre de la réforme de l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles, sans doute l'une des plus importantes qu'ait connue le monde agricole depuis les années soixante. Les principes en ont été posés par la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique. Sa mise en oeuvre a été précisée par le décret n° 90-498 du 21 juin 1990.

1. L'entrée en vigueur de la réforme des cotisations

Cette réforme a pour but de remplacer progressivement l'assiette du revenu cadastral par une assiette de cotisations reposant

sur les revenus nets professionnels des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole.

a) Une réforme indispensable

La référence au revenu cadastral et la complexité des calculs tendant à corriger les effets de celle-ci présentent des inconvénients tels qu'une modification s'imposait.

Premièrement, elle était source d'opacité. En effet, le revenu cadastral qui correspond pour l'essentiel à la valeur locative des terres représentait plus une estimation du revenu des propriétaires que celui du travail des exploitants. Au fil des ans, le ministère de l'agriculture avait donc introduit de nombreuses corrections pour prendre en compte en particulier les données économiques départementales (les résultats d'exploitation), elles-mêmes corrigées par des coefficients d'adaptation variés.

Deuxièmement, cette référence conduisait à des situations d'injustices puisque les cotisations étaient sans lien avec les résultats réels des agriculteurs et donc de leurs facultés contributives.

Enfin, elle rendait difficile l'appréciation objective de l'effort contributif des exploitants agricoles à leur régime de protection sociale. Cette incertitude était de nature à alimenter les velléités de remise en cause des mécanismes de la solidarité nationale, c'est-à-dire la compensation démographique ou la subvention d'équilibre du budget de l'Etat.

En substituant l'assiette des revenus professionnels à celle du revenu cadastral, le nouveau régime de cotisations vise donc à assurer plus d'équité et de clarté.

Par ailleurs, en s'alignant sur le mode de financement des autres régimes de protection sociale, il doit concourir progressivement à l'harmonisation des prestations, en particulier dans le domaine de l'assurance vieillesse.

Si dans son principe cette réforme apparaît donc souhaitable, son entrée en application cette année a révélé toutefois des effets pervers, notamment liés à la persistance d'une double assiette puisque la substitution des revenus professionnels au revenu cadastral doit s'effectuer sur dix ans.

La translation progressive d'une assiette à l'autre a commencé en 1990 avec les cotisations de retraite proportionnelle (AVA) et celles de l'assurance maladie (AMEXA). En 1992, la substitution d'assiette devrait être achevée pour l'AVA alors que pour les autres, elle se poursuivra jusqu'en 1999. Du moins s'agit-il du calendrier initialement proposé par le Gouvernement lors de l'adoption de la loi du 23 janvier 1990.

b) 1990 : une année expérimentale

Cette année, le montant des cotisations calculées sur l'assiette revenus professionnels a représenté pour l'AMEXA 15 % du montant total des cotisations dues par les assurés actifs et pour l'AVA le tiers du montant total de ces cotisations.

En ce qui concerne le calcul de l'assiette des revenus professionnels, les modalités retenues ont été les suivantes :

● Les revenus professionnels pris en compte dans l'assiette sont les revenus imposés dans la catégorie des bénéfices agricoles, des bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux et les rémunérations des gérants et associés visés à l'article 62 du Code général des impôts (1).

Afin de prendre en compte les variations des revenus constitutifs de l'assiette des cotisations, celle-ci est déterminée par la moyenne des revenus professionnels des trois années antérieures à l'année précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues. Dans le calcul de la moyenne triennale, les résultats déficitaires sont

(1). Lorsque les intéressés ne disposent pas d'une telle rémunération, l'assiette est déterminée forfaitairement sur la base des revenus des capitaux mobiliers perçus.

comptés pour une valeur nulle. Mais lorsque la durée d'assujettissement ne permet pas de procéder au calcul de la moyenne triennale des revenus (cas d'une installation par exemple), l'assiette est déterminée de manière forfaitaire. Sont alors pris en compte la valeur du SMIC au 1er janvier de l'année d'installation ainsi que celle de la superficie de l'exploitation exprimée par rapport à la surface minimum d'installation (SMI).

Afin de permettre aux caisses de la Mutualité sociale agricole de déterminer l'assiette de cotisations, les non salariés agricoles ont été appelés à fournir chaque année au moyen d'un imprimé spécifique leurs revenus professionnels de l'avant dernière année.

- En ce qui concerne les taux, ces derniers sont fixés par décret et ils doivent tendre vers ceux du régime général. Des cotisations minimum sont appelées sur la base de ce montant lorsque l'assiette est inférieure à un montant exprimé par rapport à la valeur du SMIC (800 x SMIC en AMEXA et AVI, 400 x SMIC en AVA).

En 1990, le taux des cotisations d'assurance vieillesse a été fixé à 2,92 %, dont 2,25 % au titre des cotisations techniques et de 2,27 % en assurance maladie, dont 2,03 % au titre des cotisations techniques.

Les cotisations assises sur assiette cadastrale ont été appelées conformément aux règles en vigueur depuis 1988. Depuis cette date, le revenu cadastral est corrigé dans chaque département par la prise en compte de 60 % du résultat brut d'exploitation et de 40 % du revenu net d'exploitation. De plus, afin d'éviter des ressauts par trop brutaux dans l'évolution des cotisations, on limite à 3 % en hausse et à 5 % en baisse les variations d'assiette qui peuvent résulter pour ces départements des nouvelles évaluations du revenu agricole approuvées par la commission des comptes de l'agriculture.

2. Une réforme qui soulève de nombreux problèmes

La première année d'application de cette réforme a révélé un certain nombre de difficultés auxquelles il convient de porter attention.

En effet, celles-ci pourraient être de nature à compromettre la clarté et l'équité qui devaient accompagner le nouveau dispositif.

La première est d'ordre pratique. Elle concerne l'évaluation de l'assiette des revenus professionnels. Les autres ont trait aux effets des nouveaux prélèvements ainsi effectués.

a) La fragilité des prévisions

Cette première année d'application a mis en évidence la **difficulté d'obtenir une évaluation fiable de l'assiette "revenus professionnels" pour le calcul des cotisations AMEXA et AVA.** Interrogé sur ce sujet par votre commission des Affaires sociales, le ministre a d'ailleurs indiqué qu'il était trop tôt pour avoir une vue complète des incidences de cette réforme.

Afin de combler cette lacune, un questionnaire a été adressé cette année aux caisses de M.S.A. Les premiers résultats ainsi recueillis portent sur 71 caisses soit 80 % du total des destinataires. Ils ont été rendus publics lors de la dernière assemblée générale des caisses centrales de la Mutualité sociale agricole (1) et sont considérés encore comme provisoires.

● En ce qui concerne, les **revenus professionnels bruts** les observations portent sur 342 000 exploitations et concernent 43 caisses.

(1) Octobre 1990

Il en ressort que les 22 % des exploitations qui ont adopté le système des bénéfices réels, représentent 52 % de l'assiette brute connue.

La proportion d'exploitations aux bénéfices réels est très variable selon les départements. On en compte par exemple 4 % en Lorèze mais 69 % dans l'Oise.

Le bénéfice réel moyen s'élève à 111 000 F mais également avec des écarts très importants pouvant aller de 22 000 F en Ariège à 151 411 F dans l'Aisne, le revenu déclaré le plus élevé atteignant 4,5 millions de francs.

En revanche, 71 % des exploitations sont encore au système forfaitaire. Le bénéfice forfaitaire moyen s'élève à 37 000 F. Mais 10 % des 342 000 exploitations concernées ont des bénéfices forfaitaires non fixés et 7 % sont des nouveaux installés. L'assiette forfaitaire retenue pour ces derniers se situe le plus souvent légèrement au-dessus de la SMI (38 000 F environ). On constate donc que cette assiette est supérieure au bénéfice forfaitaire moyen des exploitations déjà en activité depuis plusieurs années.

● En ce qui concerne le passage aux assiettes AMEXA et AVA, à partir des réponses portant sur 288 000 exploitations et concernant 36 caisses, quatre observations ont pu être faites :

- 26 % des exploitations sont assujetties à la cotisation minimum en AMEXA et 16 % en AVA. Toutefois ces chiffres sont très variables selon les départements et fluctuent entre 5 et 80 %.

- l'assiette AMEXA se révèle supérieure de 18 % à l'assiette brute, alors que l'assiette AVA est inférieure de 4 % à celle-ci. L'enquête fait apparaître qu'aucune assiette AMEXA est inférieure à l'assiette brute déclarée. En ce qui concerne l'AVA on constate que l'effet "plafonnement" diminue de 25 % l'ensemble des bénéfices réels.

- Le cumul des assiettes issues des déclarations est inférieur aux prévisions d'assiette des caisses.

L'assiette AMEXA résultant de l'exploitation des déclarations est en moyenne inférieure de 5 % à celle estimée par les caisses départementales de la M.S.A., la fourchette des écarts variant de - 40 % à + 40 %. Pour l'assiette AVA, la différence représente 10 % en moyenne avec les mêmes écarts de plus ou moins 40 %. Dans un quart des cas, les montants d'assiette AVA seraient même inférieurs de + 20 % aux prévisions.

- Si l'assiette AMEXA n'est supérieure que de 6 % à l'assiette fiscale 1987, l'assiette AVA est quant à elle inférieure de 9 % à l'assiette fiscale 1987.

Comme le relève le rapport sus mentionné, "les conclusions partielles font apparaître la fragilité des prévisions des cotisations sur assiette fiscale pour cette première année de mise en place de la réforme. Il semble qu'aient été sous-estimées en général les pertes d'assiette liées aux différences entre champ DG1 (1) et champ M.S.A. Celles-ci pourraient avoisiner 10 % de la base fiscale compte tenu des premiers résultats de l'enquête".

Cette incertitude a des conséquences importantes sur l'appréciation de l'augmentation des taux de cotisations, annoncée dans le cadre de la présentation annuelle du BAPSA lors de l'examen de la loi de finances et peut compromettre l'objectif de clarté associé à cette réforme.

b) Des effets paradoxaux en assurance vieillesse

Trois problèmes sérieux ont retenu l'attention de votre commission des Affaires sociales.

● Un certain nombre d'agriculteurs notamment parmi les plus modestes ont pu constater une importante distorsion entre le montant de leurs cotisations en 1990 et le nombre de points de retraite, en résultant.

(1) Direction Générale des Impôts

Cette distorsion est liée au fait que, depuis cette année, les points de retraite proportionnelle sont attribués sur la base des revenus professionnels et selon les règles suivantes :

- 15 points pour un revenu inférieur ou égal à 11 964 F (assiette minimum) ;

- de 15 à 30 points pour un revenu compris entre 11 964 F et 23 928 F ;

- 30 points pour un revenu compris entre 23 928 F et 66 523 F ;

- 30 à 76 points pour un revenu compris entre 66 523 F et 129 600 F.

L'objectif poursuivi est de parvenir à l'harmonisation du montant des retraites versées par le régime agricole avec celui servi notamment par le régime général aux salariés. A cet effet, l'ancien système de tranches de points fixés (15, 30, 45, 60) a été remplacé par un barème progressif de 15 à 76 points.

Mais parallèlement, la réforme de l'assiette des cotisations étant progressive, les 2/3 des cotisations AVA ont été appelées sur le revenu cadastral. Pour les exploitants agricoles ayant eu cette année de faibles revenus professionnels, les points de retraite attribués ont été faibles. En revanche, s'ils avaient un revenu cadastral important, ils n'ont pratiquement pas ressenti les effets de la substitution partielle de la nouvelle assiette basée sur leurs revenus. Ils ont donc continué à acquitter des cotisations d'un montant très significatif.

Selon la M.S.A., cette situation est aggravée par le fait que l'assiette des revenus professionnels retenue en 1990 ne résulte pas d'une moyenne mais de la seule année 1988.

Ainsi l'agriculteur dont l'exploitation est affectée d'un revenu cadastral élevé continuera à acquitter sur ce revenu la plus grande partie de ses cotisations d'assurance-vieillesse alors même que dans l'hypothèse où son revenu professionnel ferait apparaître un déficit il n'en acquitterait pas moins une part de cotisations sur

l'assiette minimum, donnant lieu à l'attribution de 15 points seulement.

Dans certains cas, le coût d'acquisition d'un point de retraite proportionnelle peut s'avérer ainsi plus de trois fois supérieur aux cotisations comparables à l'année 1989.

Dans la mesure où le problème serait résolu en 1992 avec la fin de la période transitoire pour les cotisations AVA, il n'en paraît pas moins opportun de rechercher des modalités de nature à amortir les effets transitoires de la nouvelle réglementation, notamment pour les exploitants les plus modestes.

• Une autre source de difficultés résulte des règles spécifiques prévues pour les exploitants exerçant sous forme sociétaire, à l'exception des GAEC, par le décret du 7 septembre 1990.

Celui-ci lie l'attribution des points de retraite proportionnelle à la composition de la société d'une part ainsi qu'au montant des revenus professionnels de chaque associé d'autre part.

Il est à craindre qu'à terme cette globalisation conduise à de graves tensions puisque le niveau de cotisation et le nombre de points acquis par un associé peut fléchir ou augmenter en raison des revenus de l'un ou de plusieurs de ses co-associés.

• D'un point de vue général, on peut regretter que l'harmonisation présentée comme le but de cette réforme soit encore si obscure. En effet, la retraite agricole conserve deux composantes, l'AVI, entièrement appelée sur l'assiette cadastrale qui correspond à la retraite forfaitaire, et l'AVA dont les assiettes de cotisations minimum sont différentes. De plus, la retraite proportionnelle reste le reflet de l'ensemble de la carrière et non celui des 10 meilleures années comme le régime général.

c) Les conséquences du déplafonnement des cotisations AMEXA

Depuis cette année, la part de l'assiette de la cotisation AMEXA assise sur les revenus professionnels est intégralement déplafonnée. Or, 15 % des cotisations d'assurance maladie ont été encaissés sur l'assiette des revenus professionnels. Cette nouvelle modalité de calcul entraîne pour quelques uns des ressortissants du régime agricole des charges de cotisations sans commune mesure avec celles supportées par la grande majorité des agriculteurs.

Si le principe d'un déplafonnement de la cotisation d'assurance maladie est acquis depuis plusieurs années, ces effets ont en pratique été peu ressentis jusqu'à présent. Ils ont été atténués par la prise en compte partielle du revenu cadastral excédant la tranche maximum prévue au barème AMEXA. Or, les exploitations dont le revenu cadastral s'avérait supérieur à cette tranche étaient très peu nombreuses et ont même diminué progressivement (passant de 90 en 1985 à 67 en 1989). D'où un plafonnement de fait de la cotisation pour la quasi-totalité des exploitants.

De plus, l'arrêté du 1er février 1990 a renforcé ce plafonnement en prévoyant que pour les non salariés agricoles dont l'assiette des cotisations n'est pas assise pour partie sur le revenu cadastral mais sur les salaires, l'assiette de l'assurance maladie est déterminée pour la partie demeurant assise sur les salaires, par référence aux rémunérations ayant donné lieu à cotisations d'assurance vieillesse.

Selon les estimations faites par la MSA, le déplafonnement risque de conduire à terme à des montants de cotisations d'assurance maladie pouvant atteindre 200 000 F, voire 450 000 F.

Une telle projection montre à quel point le plafonnement est désormais indispensable.

d) La remise en cause de la cotisation de solidarité acquittée par les sociétés

La mise en oeuvre de la réforme de l'assiette des cotisations a également des conséquences non négligeables sur la cotisation de solidarité acquittée par les sociétés.

Jusqu'en 1989, cette cotisation était appelée sur le revenu cadastral pour les sociétés ne comportant pas de membre non salarié. La loi du 23 janvier 1990 a introduit une double condition à l'appel de la cotisation de solidarité, dont l'assiette est désormais constituée par le chiffre d'affaires (1) de l'année précédente.

La première tient à la forme de l'entreprise. Seules sont désormais concernées les sociétés anonymes (SA) et les sociétés à responsabilité limitée (SARL).

La seconde concerne la qualité juridique des gérants et des dirigeants. Seules sont concernées les entreprises dont les gérants ou dirigeants ont la qualité de salariés, relevant du régime des assurances sociales agricoles.

Or, cette double limitation risque d'entraîner une diminution importante du produit des cotisations pour l'assurance vieillesse agricole. Ce problème est délicat car une harmonisation complète avec le régime des non salariés non agricoles aurait certes pour effet de faire entrer dans le champ d'application de cette cotisation d'autres formes d'entreprises (sociétés en commandite simple ou par actions unipersonnelles entreprises). Mais, elle conduirait à faire acquitter une double cotisation d'assurance vieillesse, par les individus sur les revenus professionnels et par la société sur le chiffre d'affaires.

(1) Jusqu'en 1989, la cotisation d'assurance vieillesse était appelée sur le revenu cadastral pour les sociétés ne comportant pas de membres non salariés.

e) L'appréhension de la pluriactivité par les services fiscaux

Alors que la loi du 23 janvier 1990 (article 67) permet de rattacher les activités exercées en prolongement de l'acte de production agricole, ainsi que les différentes activités touristiques développées par les exploitants agricoles, au régime agricole sans considération de seuil d'activité ou de niveau de revenus, l'interprétation donnée à l'article 155 du code général des impôts par les services fiscaux tend à en limiter la portée.

L'article 55 du code général des impôts précise en effet que "lorsqu'une société industrielle ou commerciale étend son activité à des opérations dont les résultats entrent dans la catégorie des bénéfices de l'exploitation agricole ou dans celle des bénéfices des professions non commerciales, il est tenu compte de ces résultats pour la détermination des bénéfices industriels et commerciaux à comprendre dans les bases de l'impôt sur le revenu".

Or, les services fiscaux adoptent une conception très large de l'article 155. Dans certains départements, ils font relever les exploitants agricoles de ce régime alors que l'activité non salariée non agricole n'est pas forcément prépondérante. Cette interprétation extensive risque d'entraîner une diminution importante, non seulement des exploitants agricoles actuellement assujettis à la Mutualité sociale agricole, mais également de leurs conjoints et de leurs aides familiaux.

f) Les disparités entre l'assiette fiscale et l'assiette sociale

La loi du 23 janvier 1990, dans son article 61, précise que les reports déficitaires, les plus values et moins values professionnelles à long terme ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'assiette. Mais cet article indique aussi que les revenus professionnels déclarés aux services fiscaux sont majorés des déductions et abattements qui ne correspondent pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession (1).

(1) A l'exception de la déduction opérée en application de l'article 72 D du code général des impôts

Cette disparité entre l'assiette fiscale et l'assiette sociale est inconvenante, notamment en ce qui concerne les reports déficitaires. Elle apparaît comme étant contraire avec l'esprit de la réforme des cotisations qui posait comme principe que l'assiette sociale serait fonction des revenus professionnels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Là encore, une meilleure adéquation est indispensable.

B - L'HARMONISATION DES PRESTATIONS

D'importantes modifications sont intervenues cette année. D'autres devraient être adoptées prochainement. Elles visent en particulier à harmoniser les risques vieillesse et maladie, invalidité des exploitants avec ceux du régime général.

Ces réformes sont très attendues de la part des intéressés et leur entrée en vigueur ne saurait être retardée.

Il reste que de nombreuses disparités doivent être comblés de telle sorte qu'à cotisations égales, les ressortissants du régime agricole bénéficient de prestations égales.

Nous y reviendrons en examinant l'importante question des prestations dites extra-légales.

1. L'assurance vieillesse agricole

Les améliorations intervenues dans ce domaine sont conséquentes. En outre, plusieurs textes en cours d'élaboration viendront prochainement compléter le système actuel dans le sens d'une plus grande parité avec le régime général.

a) Les aménagements récents

Au premier rang de ceux-ci figure la réforme attendue du barème des points de retraite.

La réforme du barème des points de retraite

Parallèlement à la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, le barème des points servant au calcul de la retraite proportionnelle a été modifié.

Dès cette année, les points de retraite sont déterminés d'après les revenus professionnels des assurés. A terme, une complète parité entre les retraites des exploitants agricoles et celles des salariés devrait être réalisée.

En effet, pour ceux qui ont des exploitations importantes, les droits à pension qu'ils pouvaient acquérir restaient faibles par rapport à ceux des salariés du régime général.

Pour mettre fin à cette disparité, un décret doit prochainement intervenir. Le barème de quatre tranches de points fixes (15, 30, 45 et 60 points) basées sur le revenu cadastral, sera remplacé par un barème progressif de 15 à 76 points calculés en fonction du revenu professionnel, supprimant du même coup les effets de seuil.

Le nombre annuel de points permettra d'attribuer aux exploitants agricoles justifiant d'une durée d'assurance de 37,5 années, une pension de retraite alignée sur la pension maximale des salariés si ces agriculteurs ont cotisé sur un revenu au moins égal au plafond de la sécurité sociale (soit une retraite de 64 500 F par an actuellement).

Les exploitants dont les revenus sont inférieurs au SMIC continueront néanmoins à bénéficier d'une retraite équivalant au minimum contributif.

Le partage des points de retraite pour les coexploitants

Conformément au principe posé par la loi du 30 janvier 1988 et à compter de cette année, les points de retraite ne sont plus plafonnés pour chaque coexploitation ou société. Les coexploitants peuvent acquérir un nombre de points proportionnel à leurs revenus dès lors qu'au moins deux d'entre eux dégagent un revenu individuel égal ou supérieur à 2 028 fois le SMIC (soit 60 650 F en 1990).

Cette disposition vise à améliorer les retraites des agricultrices qui restent très insuffisantes.

Toutefois, le plafonnement est maintenu si tous les associés ont des revenus inférieurs à ce seuil ou si un seul d'entre eux dispose de revenus supérieurs.

Le droit au maintien en activité des exploitants retraités

Celui-ci résulte des dispositions d'un décret du 11 juin 1990 qui élargit la notion d'impossibilité de cession des terres prévue par la loi du 6 janvier 1986. Il admet qu'une telle situation peut résulter d'un motif autre qu'économique.

Toutefois, une autorisation de poursuite d'activité pour l'exploitant retraité est nécessaire. Elle est accordée par le préfet pour une durée maximale de 24 mois renouvelables.

b) Les aménagements imminents

Plusieurs décrets sont actuellement en cours d'élaboration afin de compléter et d'améliorer le régime des retraites agricoles.

La mise en place du régime complémentaire volontaire d'assurance vieillesse

Instauré par la loi du 30 décembre 1988, ce régime de retraite complémentaire est facultatif et les cotisations qu'il implique seront déductibles du revenu imposable, quel que soit le régime fiscal de l'agriculteur.

Il entrera en vigueur dès la publication du décret d'application attendue depuis un an.

En principe, ce nouveau régime sera basé sur un système de points et fera appel à la technique de la capitalisation.

Pourront y souscrire volontairement les chefs d'exploitation, leurs conjoints et les membres de leur famille qui relèvent du régime d'assurance vieillesse de base et sont âgés de moins de 65 ans.

Deux taux de cotisations seront proposés : 4,5 % et 7 %. Ils seront appliqués sur les revenus déclarés dans la limite de trois fois le plafond de la sécurité sociale.

La liquidation de la retraite complémentaire sera liée à celle de la retraite de base. Son montant sera fonction du nombre de points acquis chaque année par les cotisations versées et de l'âge de l'adhérent au moment de la liquidation. La réversibilité de la retraite sera possible sur option.

La gestion de ce régime sera confiée à la caisse nationale d'assurance vieillesse de la mutualité agricole (CNAVMA). Il appartiendra à son conseil de proposer, chaque année, les valeurs d'achat et de service du point de retraite.

L'assurance veuvage des non salariés

Le ministre de l'agriculture a annoncé l'extension prochaine de l'assurance veuvage aux veufs et veuves de non salariés agricoles, conformément à l'objectif fixé par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1980. Un décret est en cours d'élaboration.

Comme dans le régime général, il donnera droit au versement mensuel de prestations pendant une durée de trois ans avec un caractère dégressif, soit en principe pour la première année : 32 244 F ; pour la deuxième année : 21 192 F ; pour la troisième année : 16 128 F.

Les conditions d'attribution sont alignées sur le régime général. Pourront donc en bénéficier les conjoints survivants non remariés, âgés de moins de 55 ans, assurant la charge d'au moins un enfant ou ayant élevé un enfant pendant neuf ans avant son seizième anniversaire. En outre, leurs ressources personnelles sur un an devront être inférieures à 3,75 fois le montant mensuel maximal de l'allocation, soit actuellement 40 304 F.

Le financement sera assuré par une cotisation de 0,1 % assise sur les revenus professionnels. Le coût de cette mesure est estimé à environ 58 millions de francs.

L'assurance volontaire

Le régime d'assurance volontaire vieillesse devra également être mis en place conformément à l'article 1122-8 du code rural.

Un projet de décret actuellement en cours d'examen prévoit que les personnes qui ne relèvent plus du régime d'assurance vieillesse agricole obligatoire en raison de leur cessation d'activité ou qui exercent une activité non salariée agricole à l'étranger, pourront adhérer volontairement au régime d'assurance vieillesse des non salariés agricoles.

Ce texte offrira également aux Français ayant travaillé à l'étranger, la possibilité d'obtenir la validation pour la retraite des périodes d'activité en cause, moyennant le rachat de leurs cotisations. Ils devront en faire la demande avant le 1er janvier 2003 (1).

2. L'assurance maladie

Les mesures nouvelles dans ce domaine sont de deux ordres. Les premières tendent à améliorer les droits existants. Les secondes visent à enrayer la croissance excessive des dépenses de santé.

a) L'amélioration des prestations

En ce qui concerne les prestations en nature, on peut relever l'amélioration des frais de transport des victimes d'accidents du travail. Mais l'essentiel concerne les prestations en espèces qui ont été élargies à de nouvelles catégories d'assurés.

(1). Les demandes de rachat de cotisations formulées au titre de la loi du 10 juillet 1965 ne sont plus recevables depuis le 30 juin 1985. Le décret à paraître ouvrira donc un nouveau délai jusqu'au 1er janvier 2003 ainsi qu'il est déjà prévu dans les autres régimes d'assurance vieillesse.

Les frais de transport

La législation dans ce domaine a été complétée en 1990 sur deux points.

D'une part, les frais de transport des victimes d'accident du travail qui doivent se déplacer dans le cadre de leur traitement sont désormais également pris en charge. Cette règle reste valable même si les intéressés n'ont pas à quitter leur commune de résidence.

D'autre part, une convention a été élaborée au niveau national (arrêté du 17 novembre 1989) pour préciser les conditions dans lesquelles les assurés peuvent être dispensés de l'avance des frais de transport sanitaire. La signature de celle-ci ainsi que l'adjonction d'éventuels clauses locales font actuellement l'objet de négociations dans les départements avec les syndicats de transporteurs sanitaires.

Les pluriactifs

Grâce à la loi du 23 janvier 1990, les personnes exerçant une activité non salariée agricole à titre principal et salariée à titre secondaire, peuvent désormais bénéficier à la fois des prestations maladie et maternité de l'AMEXA et des prestations maladie et maternité du régime des salariés (indemnités journalières) dans la mesure où les conditions d'ouverture des droits sont remplies.

Les personnes exerçant une activité salariée à titre principal et non salariée agricole à titre secondaire pourront bientôt bénéficier cumulativement des prestations en nature ainsi que des indemnités journalières des assurances maladie et maternité au titre de l'activité salariée de l'allocation de remplacement versée aux agriculteurs pendant leur congé de maternité.

Les conditions d'octroi restent à fixer et devraient faire prochainement l'objet d'un décret. Il est prévu, entre autres, de proratiser le montant de l'allocation de remplacement en fonction du temps passé sur l'exploitation.

Le maintien des droits pour les personnes ayant cessé leur activité à la suite d'une procédure de règlement amiable, de redressement ou de liquidation judiciaire

Cette mesure concerne des exploitants défailants : d'une part les petits métayers des personnes non salariées agricoles, d'autre part les exploitants bénéficiaires de l'indemnité annuelle d'attente.

Ces derniers peuvent dès à présent prétendre au maintien de leurs droits aux prestations des ASA ou de l'AMEXA jusqu'à l'âge de leur retraite sans cotisations.

Quant aux autres, les conditions d'application de l'attribution des prestations en nature des assurance maladie et maternité n'ont pas encore été précisées et devraient l'être prochainement par décret.

La couverture des accidents survenant aux personnes en maintien de droit à l'assurance maladie auprès de l'AMEXA

Cette couverture est offerte aux personnes se trouvant en période de maintien des droits aux prestations en nature de l'assurance maladie auprès de l'AMEXA comme par exemple les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation et du congé parental d'éducation (pendant au maximum trois ans), les membres de la famille des personnes qui accomplissent leur service national, les ayants droit d'un assuré décédé ou divorcé.

Les pensions d'invalidité

Trois nouvelles mesures ont été introduites dans le dispositif légal relatif aux pensions d'invalidité de l'AMEXA.

La condition administrative d'emploi de main-d'oeuvre réduite a été supprimée pour l'attribution d'une pension d'invalidité pour inaptitude partielle.

Le bénéfice de la pension d'invalidité a été accordé aux époux coexploitants et aux associés exploitants d'une EARL.

Le plafond de revenus permettant le cumul des pensions d'invalidité d'AMEXA avec d'autres ressources a été relevé à 2 028 fois le SMIC (1).

b) La politique de maîtrise des dépenses de santé

Plusieurs actions sont envisagées afin de limiter la progression excessive de ces frais. Elles ne peuvent être que vivement encouragées, compte tenu du véritable "dérapage" constaté dans ce domaine.

La nouvelle convention médicale

Une nouvelle convention médicale a été signée le 9 mars 1990 par les trois caisses nationales et la fédération des médecins de France (FMF) soutenue par le syndicat de la médecine libérale (SML).

Elle est destinée à régir pour les quatre années à venir les relations entre les caisses d'assurance maladie et les médecins

(1) Les revenus professionnels de l'invalidé à prendre en compte sont désormais ceux retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

libéraux et vise à maîtriser de façon concertée l'évolution des dépenses de santé.

Dans ce but, les parties signataires se sont engagées à adresser chaque année aux instances conventionnelles locales une liste de thèmes d'action portant sur les actes et les prescriptions ainsi que des recommandations et argumentaires pour les professionnels.

Les pouvoirs publics espèrent ainsi limiter la croissance du nombre des actes et des prescriptions. En 1990, ils escomptent parvenir à une économie de 3,6 % sur les dépenses de ce type. Leur action est relayée au plan local par les comités médicaux paritaires locaux (CMPL) et les commissions conventionnelles paritaires locales (CCPL) au nombre de 54 au 1er octobre 1990.

La promotion du secteur 1 et le gel partiel du secteur 2

Toujours dans l'objectif de réduire la croissance des dépenses de santé, la politique actuelle tend à promouvoir le secteur conventionné dont les tarifs sont limités. Elle se traduit par :

- . une revalorisation sensible des tarifs du secteur 1, fixée à 10 F par consultation,

- . une participation accrue des caisses au financement des avantages sociaux (maladie et complément vieillesse) des médecins, de 2,1 % des revenus professionnels dans la limite du plafond de sécurité sociale et de 2,9% sur l'intégralité du revenu,

- . le gel de l'accès de nouveaux praticiens au secteur 2 jusqu'en 1992 sauf pour les anciens chefs de clinique et les assistants des hôpitaux,

- . l'obligation pour les médecins qui exercent en secteur 2 d'effectuer annuellement 25 % de leurs actes au tarif conventionnel ou en actes gratuits.

Le projet de réforme hospitalière

Un projet de réforme hospitalière va être déposé prochainement devant les assemblées dont l'un des objectifs essentiels est de tenter de maîtriser les dépenses hospitalières.

Le rapport Couty qui a ouvert la réflexion sur cette réforme a proposé à cet effet :

- . la rénovation de la carte sanitaire et la mise en place des schémas régionaux d'organisation sanitaire prenant en compte l'ensemble des activités de santé y compris les soins sans hébergement,

- . la signature de contrats d'objectifs pluriannuels entre les établissements et l'Etat,

- . une redéfinition du rôle de l'hôpital avec notamment un renforcement des acteurs sociaux et un élargissement des compétences du conseil d'administration,

- . une harmonisation des financements entre le secteur public ou privé afin d'établir des prévisions annuelles de dépenses et aboutir à une transparence réelle de l'activité des cliniques privées.

Le Gouvernement envisage de présenter ce projet devant le Parlement dans le courant de l'année prochaine.

3. La politique familiale

a) Les retombées du plan famille

Le plan famille mis en place pour la rentrée scolaire 1990 et dont les mesures sont détaillées ci-dessous entrainera cette année une progression inhabituelle des prestations familiales.

Prolongation des prestations familiales jusqu'à 18 ans

Depuis le 1er juillet 1990, les prestations familiales continuent à être versées aux familles ayant des enfants sans activité scolaire ou professionnelle (ou dont l'activité professionnelle procure un revenu inférieur à 55 % du SMIC) jusqu'à l'âge de 18 ans au lieu de 17 ans.

Cette mesure prend en compte l'aggravation du chômage des jeunes et des charges qui pèsent sur les familles concernées.

Extension de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)

Le droit à l'ARS n'était ouvert jusqu'à présent qu'aux bénéficiaires d'une prestation familiale pour leurs enfants de 6 à 16 ans.

Depuis le 1er juillet 1990, il est étendu à ceux qui perçoivent l'aide personnalisée au logement (APL), le revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH). De plus les familles dont les enfants ont moins de 18 ans révolus au 15 septembre de l'année scolaire et qui poursuivant leurs études scolaires ou universitaires (ou étant placés en apprentissage, ne perçoivent pas une rémunération supérieure à 55 % du SMIC) bénéficient aussi désormais de cette allocation.

L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée

Cette disposition, issue de la loi du 6 juillet 1990 relative aux prestations familiales, n'entrera en vigueur qu'au 1er janvier 1991.

A cette date, les familles qui d'une part donnent en garde au domicile d'une assistante maternelle agréée, au moins un enfant âgé de moins de six ans, et d'autre part versent à cette dernière un salaire ne dépassant pas 5 fois le SMIC horaire (par enfant et par jour), pourront bénéficier d'une aide spéciale.

Son montant sera égal à celui des cotisations patronales et salariales dues pour l'emploi de l'assistante maternelle agréée et calculé sur le salaire réel.

Autrement dit, les familles seront dispensées du versement des cotisations de sécurité sociale qui seront versées par les caisses de mutualité sociale agricole aux URSSAF.

b) divers

Pour être complet, il convient de signaler l'intervention récente de deux types de mesures nouvelles.

D'une part, les ressortissants étrangers de la CEE travaillant en France dont les familles résident dans un autre Etat que la France, peuvent désormais bénéficier de certaines prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant).

D'autre part, les aides au logement sont accordées plus largement. Les nouvelles catégories de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement sont :

- . les locataires de logements privés, construits, améliorés ou acquis avec l'aide de l'Etat

- . les sous-locataires (personnes défavorisées, handicapées) de logements mis à leur disposition par des associations spécialisées

- . les jeunes travailleurs résidant dans des logements-foyers conventionnés sans travaux.

De même se sont vu connaître le droit au versement de l'allocation de logement social :

. les travailleurs privés d'emploi titulaires de l'allocation d'insertion

. les personnes âgées ou handicapées adultes, accueillies à titre onéreux au domicile de particuliers, agréés à cet effet, et avec lesquels elles ont passé un contrat

. les personnes résidant dans des unités ou des centres de long séjour.

*

* *

Tout en soulignant les progrès récents accomplis dans le sens de l'harmonisation des régimes de retraite et maladie dans le régime général et le régime agricole, votre commission des Affaires sociales dénonce la persistance de disparités choquantes.

Les dossiers en attente restent nombreux :

- **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 au niveau de celui du régime général ;**

- **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 ;**

- **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.**

Plus généralement, votre commission des Affaires sociales demande qu'un effort important soit fait en faveur des agricultrices qui, trop souvent encore, sont privées d'une couverture décente alors qu'elles effectuent un travail considérable, voire égal, au sein de l'exploitation. .

Mais une des inégalités de plus en plus difficilement admise concerne les prestations extra-légales.

4. Les prestations extra-légales

a) Les agriculteurs défavorisés par rapport aux ressortissants des autres régimes

Ces prestations extra-légales recouvrent un champ assez vaste puisqu'elles concernent l'aide ménagère aux personnes âgées, l'aide à domicile aux familles, l'aide pour garde d'enfant, les aides aux vacances et les cures thermales.

Divers obstacles subsistent :

- le fonds additionnel d'action sociale (FAAS) créé en 1982 pour contribuer au financement de ces prestations (44 millions en 1990) reçoit exclusivement des cotisations complémentaires aux cotisations techniques à la charge des assurés agricoles. Les sommes ainsi recueillies sont par conséquent limitées par les capacités contributives des assujettis. Il faut noter toutefois que les caisses de MSA disposent actuellement d'un budget d'action sanitaire et sociale de plus d'un milliard de francs.

- ces prestations ne sont, d'un département à l'autre, ni automatiquement de même nature, ni de même montant, ni assorties nécessairement des mêmes conditions. En effet, l'action sanitaire et sociale est dans la Mutualité sociale agricole de la compétence exclusive, ce qui d'ailleurs établit la pratique d'une liberté responsable des conseils d'administration départementaux. Ces derniers déterminent, tant les moyens financiers qui y seront affectés que les actions à conduire. Certes, il existe une philosophie générale (adaptation au contexte local, à la structure démographique, préoccupation de solidarité envers les plus démunis). Mais dans le

régime général, elles sont accordées de façon systématique et parfois même sans condition de ressources.

- les prestations extra-légales sont donc en pourcentage beaucoup moins importantes dans le régime agricole que dans le régime général, comme le montre le tableau ci-dessous :

ANNEE 1988	REGIME GENERAL	REGIME AGRICOLE
. Aide à domicile personnes âgées	1 434 MF, soit 0,75 % des prestations légales vieillesse	146 MF, soit 0,24 % des prestations légales vieillesse
. Aide à domicile aux famille	543,2 MF, soit 1,12 % des allocations familiales	45,4 MF, soit 1,08 % des allocations familiales
. Aide aux vacances pour les familles	901,5 MF, soit 1 86 % des allocations familiales	39 MF, soit 0,93 % des allocations familiales
. Cures thermales	207 MF, soit 25 % des dépenses de prestations légales pour ces cures	5,95 MF, soit 12 % des prestations légales cures thermales
. PSAM	153,9 MF, soit 1,02 % des allocations jeunes enfants	6 MF, soit 0,7 % des allocations jeunes enfants
. Vaccin anti-grippe pour personnes âgées	99,4 MF, pour 3,47 millions de 70 ans et + couverts en assurance maladie	1,87 MF, pour 1,3 million de 70 ans et + couverts en assurance maladie
TOTAL	3 339 MF	244,22 MF

Il faut noter que ce dossier est en cours d'évolution puisque la loi du 6 juillet 1990 relative aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants a transformé la prestation spéciale assistante maternelle en prestation légale à compter du 1er janvier 1991 et que, pour la campagne automne-hiver 1990, la vaccination contre la grippe des personnes de plus de 70 ans sera prise en charge par le risque santé.

Mais il reste que des besoins considérables sont encore insatisfaits.

b) L'opportunité de créer un fonds d'action sanitaire et sociale

La solution pourrait résider dans la création d'un fonds d'action sociale alimenté par le BAPSA (et l'état évaluatif pour les salariés agricoles) à l'instar de ce qui existe dans le régime général.

Celui-ci pourrait ainsi apporter aux caisses départementales (ou pluri-départementales de MSA) une contribution supplémentaire leur permettant de servir à leurs ressortissants des prestations extra-légales équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres régimes.

Les secteurs prioritaires seraient ceux où la demande s'exerce le plus : l'aide à domicile des personnes âgées et les aides aux familles (accueil de la petite enfance, aide aux vacances ...) et où à l'évidence les agriculteurs sont défavorisés par rapport à ceux qui relèvent du régime général et des autres régimes de prestation sociale.

Ce fonds serait géré par la Mutualité sociale agricole et serait soumis au contrôle du Conseil Supérieur des prestations sociales agricoles et du ministère de l'Agriculture.

Votre commission des Affaires sociales évoque depuis plusieurs années l'existence de ce problème et la nécessité d'envisager la création d'un tel fonds. Cette réforme apparaît plus que jamais opportune, compte tenu de l'insuffisance des ressources pour l'aide sociale dans le régime agricole.

*

* *

Il faut noter à cet égard que les caisses de Mutualité sociale agricole qui doivent déjà faire face aux problèmes sus-mentionnés ont dû faire l'avance de 296 millions de francs au titre du RMI (revenu minimum d'insertion) et que l'Etat n'a toujours pas procédé au remboursement de cette somme qui correspond à quatre trimestres non réglés.

En effet, la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion a permis aux exploitants agricoles de bénéficier de ce dispositif mis en place pour lutter contre les situations

de grande pauvreté. Au 31 mars 1990, les non salariés agricoles bénéficiaires du RMI étaient au nombre de 6 300 et le montant moyen de l'allocation était de 1 634 Francs.

L'ensemble des allocations pour les non salariés agricoles s'éleve à plus de 112 millions de francs. Comme en moyenne un allocataire permet de protéger deux personnes (lui-même et un ayant droit) on estime à près de 13 000 le nombre de personnes concernées.

Ces chiffres démontrent une fois encore l'importance des situations de pauvreté dans l'agriculture. Le retard de l'Etat dans l'accomplissement de son devoir n'est pas acceptable.

On ne peut manquer d'évoquer enfin le grave problème des agriculteurs exclus du bénéfice des prestations d'assurance maladie dans le délai de six mois qui suit la mise en demeure qui leur est adressée. Leur nombre s'est accru et les mesures actuellement retenues sont insuffisantes.

Une circulaire du 19 mai 1989 a défini les modalités d'attribution aux organismes assureurs habilités à gérer l'assurance maladie, invalidité, maternité des exploitants agricoles (AMEXA) d'une enveloppe nationale de 100 millions de francs, destinée à financer la charge de trésorerie supportée par ces organismes en raison de l'octroi de facilités de paiement aux agriculteurs pour le règlement des cotisations AMEXA.

Ce dispositif a pour objet d'accorder des délais de paiement des cotisations aux agriculteurs en difficulté afin qu'ils puissent bénéficier, pour eux-mêmes, leurs aides familiaux et leurs ayants droit (conjoints, enfants mineurs ...), des prestations des assurances maladie, maternité et invalidité.

Ces délais de paiement concernent non seulement les cotisations arriérées mais peuvent aussi être appliqués aux cotisations à échoir pendant une, deux ou trois années suivant l'examen du dossier de l'agriculteur par la commission départementale si elle estime qu'au cours de cette période l'exploitant ne pourra faire face à l'intégralité de ses charges sociales.

C'est la commission départementale d'aide aux agriculteurs en difficulté qui fixe le montant global des facilités de paiement et la périodicité selon laquelle la dette sociale sera étalée. En tout état de cause, les délais accordés pour acquitter les charges sociales ne peuvent pas être, en règle générale, supérieurs à trois ans ; ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel que les échéanciers peuvent être consentis sur une durée maximum de cinq ans.

Toutefois, dans les cas les plus dramatiques, les cotisations d'assurance maladie dues au titre de l'année en cours et des années antérieures peuvent être prises en charge définitivement par l'Etat. Cette mesure concerne, d'une part, les exploitants qui sont contraints d'abandonner leur activité non salariée agricole et qui peuvent ainsi bénéficier du maintien du droit aux prestations de l'assurance maladie pendant un an suivant leur cessation d'activité et, d'autre part, les agriculteurs traversant une situation sociale critique (longue maladie, accident du travail, invalidité, décès) afin qu'ils puissent bénéficier, au moment où ils en ont le plus besoin, d'une couverture sociale. Dans ce deuxième cas, il a été prévu de plafonner l'aide de l'Etat à 18 000 Francs par actif sur l'exploitation concernée, conformément au paragraphe 2 de l'article 6 du règlement CEE n° 768-89 du conseil du 21 mars 1989 instituant un régime d'aides transitoires au revenu agricole.

Une première répartition des crédits a été effectuée en 1989 à titre d'acompte aux organismes assureurs des différents départements.

Compte tenu des délais de mise en place des diverses actions prévues par le dispositif, la procédure se poursuit en 1990 avec le versement des dotations complémentaires, la répartition définitive devant être effectuée en fin d'année, en fonction de l'ensemble des échéanciers accordés en 1989 et 1990.

Plus de dix mille personnes sont concernées par ce problème qui a de nouveau nécessité en septembre 1990 des mesures d'urgence. Toutefois, on peut regretter que les allègements de cotisations (100 millions) n'aient pas été plus importants car les simples reports, renouvelés d'une année sur l'autre, aggravent le plus souvent la situation des intéressés.

II. LE PROJET DE BAPSA POUR 1991 REVELE DES EVOLUTIONS INQUIETANTES

Les crédits du BAPSA augmenteront en 1991 de 5,82 %. Evalués à 76,626 milliards cette année, ils devraient atteindre 81,084 milliards de francs l'an prochain.

Ces estimations seront sans doute prochainement révisées en raison de la mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée (CSG) ou en fonction des incidences de la crise pétrolière, notamment sur le taux d'inflation. Mais, en tout état de cause, une révision de ces chiffres à la baisse est peu probable.

Au niveau des prestations, la hausse la plus importante affectera les dépenses d'assurance maladie qui progresseront de 7,54 %. Les dépenses d'assurance vieillesse croîtront à un rythme proche de celui de l'ensemble du BAPSA, soit 5,56 %. En revanche, les dépenses liées aux prestations familiales n'augmenteront que faiblement, d'environ 1,2 %. On doit donc relever la croissance soutenue et non maîtrisée des dépenses d'assurance maladie, en progression de 8,24 %. Une telle dérive appelle un immense effort de prévention et de limitation.

Les différentes recettes du BAPSA enregistreront quant à elles des rythmes de progression très variés. Trois faits majeurs sont à souligner : la forte croissance des cotisations professionnelles (+ 7,03 %), la progression très limitée de la participation de l'Etat (+ 2,09 %) et l'évolution importante de la compensation démographique (+ 13 %).

Ces évolutions se révèlent inquiétantes pour l'avenir du régime agricole. La première est très nettement supérieure à la progression du revenu agricole et sans rapport avec la situation des très nombreux agriculteurs en difficulté. La seconde fait craindre un progressif désengagement de l'Etat, en contradiction avec les

déclarations officielles. Enfin, la dernière confirme l'inéluctable dégradation de l'équilibre démographique dans le régime agricole.

Ce projet de budget annonce une aggravation des charges pesant sur les cotisants alors même que la conjoncture agricole reste mauvaise.

A. LES RECETTES DU BAPSA : UNE PRESSION ACCRUE SUR LES EXPLOITANTS

1. Le financement professionnel enregistre nettement les premiers effets de la réforme des cotisations

Le financement du BAPSA par la profession est assuré d'une part par le versement de cotisations assises sur le revenu cadastral ou, depuis cette année pour certaines, sur les revenus professionnels et d'autre part par le produit des taxes acquittées sur certaines productions agricoles.

*a) les cotisations sociales des exploitants agricoles :
une progression excessive*

Le projet de BAPSA pour 1991 fait apparaître une progression de 7,03 %, les cotisations professionnelles dont le montant passera de 14,359 milliards à 15,368 milliards, soit une différence d'environ 1 milliard de francs.

Ce taux global appelle plusieurs remarques :

Premièrement, on sait déjà qu'il devra être révisé pour tenir compte des mesures nouvelles de démantèlement des taxes sur les produits prises cette année (- 154 millions) et de l'augmentation du produit des cotisations AMEXA (+ 70 millions de francs). Le taux final avoisinera vraisemblablement 6,5 %.

Deuxièmement, cette présentation ne permet pas d'évaluer la part des cotisations résultant de l'assiette cadastrale et celle prélevée sur l'assiette des revenus professionnels. L'absence d'une telle ventilation rend difficile l'appréhension du rythme de progression des cotisations prélevées au titre de l'AVA et de l'AMEXA.

Il est vrai que cette répartition ne sera décidée qu'à la prochaine réunion, début 1991, du Conseil supérieur des prestations sociales agricoles en concertation avec les organisations professionnelles. Le ministère de l'agriculture qui a l'intention d'accélérer la mise en place de cette réforme, a déjà proposé que 75 % des cotisations en assurance vieillesse (AVA) et 30 % en assurance maladie (AMEXA) soient prélevées sur l'assiette fiscale l'an prochain. Si ce dernier pourcentage paraît conforme au calendrier annoncé lors du vote de la réforme, celui relatif aux cotisations AVA est plus élevé puisqu'initialement, le taux normalement prévu n'étant que de 66,6 %. Une telle accélération paraît contraire aux engagements pris lors du débat sur le projet de réforme en 1989. Si elle se confirmait, elle anticiperait sur les conclusions du rapport d'étape qui doit en principe être discuté au printemps prochain. Or, les difficultés qui ont été constatées dans l'application de la réforme et qui ont été exposées dans la première partie de ce rapport doivent inciter à la plus grande prudence.

Troisièmement, l'incidence d'un tel taux est difficile à appréhender. L'assiette des revenus fiscaux est par définition mobile et le taux global de progression annoncé peut aussi bien traduire une variation de l'assiette de référence que celle du taux proprement dit. Il faut rappeler qu'en 1990, il a été décidé d'asseoir un tiers du rendement des cotisations AVA et 15 % environ du rendement des cotisations AMEXA sur l'assiette des revenus professionnels. Les taux de cotisations correspondants ont été déterminés en divisant le rendement attendu par l'assiette, estimé selon les modalités suivants.

en millions de francs

	Technique	Complémentaire	Global
AMEXA (actifs)			
Montant inscrit au BAPSA	7 003	822	7 825
Rendement attendu sur revenu professionnel (15 %)	1 050	124	1 174
Assiette AMEXA attendue	51 410	51 410	51 410
Taux de cotisations sur RP	2,03 %	0,24 %	2,27 %
AVA			
Montant inscrit au BAPSA	2 915	866	3 781
Rendement attendu sur revenu professionnel (33,3 %)	971	289	1 260
Assiette AVA attendue	43 169	43 169	43 169
Taux de cotisations sur RP	2,25 %	0,67 %	2,92 %

Or, et les résultats de 1990 l'ont montré, le calcul de l'assiette "revenus professionnels" est encore peu fiable, notamment en raison du retard dans l'établissement des bénéfices agricoles forfaitaires (BAF), la méconnaissance de la structure de l'assiette "revenus professionnels" par rapport aux seuils des 400, 800 SMIC et du plafond de la sécurité sociale, ainsi que la difficulté de prévoir l'évolution des bénéfices réels d'une année sur l'autre.

Quatrièmement, même si la nouvelle assiette permet d'éviter une hausse générale et indifférenciée des cotisations, en AVA et en AMEXA, il reste que le taux global de progression en 1991 de 7,03 %, qui pourrait être ramené à 6,5 %, apparaît beaucoup trop élevé par rapport à la situation réelle de très nombreux agriculteurs dans notre pays. Il est probable que les aberrations constatées en 1990 seront encore aggravées (effets du déplafonnement des cotisations AMEXA, disparités d'assiettes ...).

Or, la situation dans l'agriculture est grave. Actuellement, plus de 10 000 agriculteurs et leurs familles sont privés de protection sociale faute d'avoir acquitté leurs cotisations. Déjà en septembre dernier, des mesures d'urgence ont dû être prises sous forme, soit d'abandons partiels de créances sociales, soit d'étalements du paiement des cotisations sociales. Pour 1990, ces mesures

porteront sur un montant de cotisations sociales de 300 millions de francs.

Dans ce contexte, l'accélération du transfert des cotisations de l'assiette cadastrale vers l'assiette des revenus professionnels, qui devrait alléger les charges sociales des agriculteurs aux revenus les plus modestes, n'apparaît guère comme la panacée :

. Plus de 70 % des exploitations sont encore au forfait et celui-ci est calculé sur une base cadastrale collectivement négociée par département et légèrement corrigée pour tenir compte de la conjoncture.

. Lorsque l'assiette est inférieure à un montant exprimé par rapport à la valeur du SMIC, des cotisations minimales sont néanmoins appelées sur la base de ce montant.

. L'assiette doit être déterminée sur la moyenne des revenus professionnels des trois années antérieures à l'année précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues sans report des déficits. En période de baisse des revenus les charges à acquitter paraissent sans proportion avec le revenu immédiat.

. Surtout, la baisse du nombre d'actifs de l'ordre de 4 % conduira à un alourdissement individuel très net des charges sociales puisque le nombre de cotisants diminue. La hausse des cotisations de 7 % ne correspond qu'à une moyenne et ne rend pas compte de la diversité des situations individuelles.

Si on examine maintenant les différentes cotisations, on constate de fortes disparités de taux.

Les cotisations cadastrales prestations familiales ne devraient augmenter que de 4,01 % en 1991 (soit 2,336 milliards de francs contre 2,245 en 1990). Cet accroissement, qui reste inférieur à

celui de la moyenne des cotisations, traduit néanmoins une progression de l'effort contributif de la profession, puisque parallèlement les dépenses de prestations familiales agricoles n'augmenteront que de 1,24 % l'an prochain.

Les cotisations AVI destinées à financer la retraite forfaitaire (1,4 milliard) n'augmenteront que de 1,02 % en raison de la diminution des effectifs cotisants. Ces cotisations sont encore assises sur le revenu cadastral. Une harmonisation devrait être entreprise avec l'assiette des cotisations AVA car cette disparité apparaît peu justifiable et source de complexité.

Les cotisations d'assurance vieillesse destinées à financer la retraite proportionnelle (AVA) connaissent quant à elles, une progression très importante de 18,01 %.

Celle-ci est liée en premier lieu, à l'arrivée à l'âge de la retraite de classes nombreuses d'exploitants ayant cotisé pendant 37,5 annuités ainsi qu'aux conséquences financières de l'abaissement progressif de l'âge de la retraite, de 65 à 60 ans. L'an dernier, ces cotisations avaient déjà enregistré une progression de 11,5 %. On constate ainsi que la moyenne des points acquis par les nouveaux retraités est presque équivalente au double de celle des retraités qui décèdent (soit 630 points au lieu de 350). De plus, 45 000 personnes supplémentaires bénéficient depuis cette année de la retraite à 60 ans d'où un surcroît de dépenses de 550 millions de francs.

Mais c'est surtout la mise en oeuvre de la seconde tranche de la réforme des cotisations sociales qui est à l'origine de l'augmentation de 525 millions de francs en 1991. Comme cela a été déjà précisé, le Gouvernement envisage d'asseoir 75 % des cotisations AVA sur les revenus professionnels.

Cette accélération correspond à l'objectif d'appeler les cotisations AVA totalement sur l'assiette des revenus professionnels en 1992 avec un taux harmonisé avec le régime général de 11,22 %. Elle cherche aussi à atténuer les effets pervers liés à l'attribution des points de retraite qui se fait sur la base des revenus professionnels et l'appel des cotisations qui se fait encore pour une part sur le revenu

cadastral. Certains agriculteurs, en cotisant autant ou plus que les années précédentes, se retrouvent avec un nombre de points de retraite inférieur, d'où leur indignation face à cette réforme.

Les cotisations AMEXA, également affectées par la réforme de l'assiette des cotisations sociales, progresseront plus modérément soit de 4,15 % pour un rendement de 7,8 milliards de francs. L'an dernier, ces chiffres étaient respectivement de 5,78 % et 7,51 milliards de francs.

En 1991, 30 % de ces cotisations seront assises sur les revenus professionnels des exploitants, soit environ 2,160 milliards de francs, au lieu de 15 % cette année.

Les remarques faites sur la situation des cotisations AVA sont également valables pour ces dernières, même si leur taux de progression restent dans des limites comparables à la croissance du BAPSA en 1991. Il faut savoir que le déplafonnement des cotisations AMEXA provoquera des croissances véritablement exponentielles de celles-ci qui risquent d'entraîner des phénomènes de rejet.

Les cotisations d'allocation de remplacement devraient quant à elles fléchir (- 7 %) en passant de 73 à 68 millions de francs. Ainsi, les dépenses prévues à ce titre seront entièrement couvertes par leur produit. Il faut noter que ces prestations ont tendance à diminuer en volume depuis 1987, après avoir rapidement progressé dans la moitié des années 80, au fur et à mesure de l'amélioration des conditions d'attribution. Cette régression est liée à des raisons d'ordre essentiellement démographique.

Les cotisations d'assurance volontaire et personnelle resteront stables à hauteur de 2 millions de francs comme l'année précédente. Il n'est pas inintéressant de noter que les prestations servies à ce titre qui s'élèveront à 140 millions diminueront quant à elles de plus de 40 %. On constate donc que la solidarité nationale continue à financer la quasi-totalité de ces dépenses d'assurance maladie.

Enfin, les cotisations de solidarité continueront à progresser rapidement (+ 33,33 %) compte tenu de l'extension du champ d'application de ces cotisations résultant de l'article 37 de la loi d'adaptation agricole (1). Il convient d'indiquer qu'en 1989, sur 68,97 millions de recettes prévues, les recettes réellement perçues se sont élevées à 182,22 millions, soit un rendement de 264 %. Le produit de ces cotisations devra donc certainement être réévalué.

b) Le financement professionnel indirect : pas de nouveau démantèlement

Jusqu'en 1988, ces recettes résultaient, d'une part des taxes BAPSA supportées par les producteurs de céréales et de graines oléagineuses, d'autre part du versement de la cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti.

Entre 1989 et 1990, le Gouvernement a supprimé l'intégralité de la taxe additionnelle à l'impôt foncier non bâti payé par les exploitants agricoles au profit du BAPSA. Cette mesure, intégralement compensée par la dotation budgétaire versée par l'Etat au BAPSA, permet d'alléger la charge d'impôt foncier pesant sur les exploitants de 50 millions de francs par an.

En 1989, les taxes sur céréales et oléagineux ont été diminuées de 15 % (loi n° 89-474 du 10 juillet 1989). De même, cette année, les taxes sur les céréales et les oléagineux ont été réduites de 15 % au 1er juillet 1989 et de 30 % au 1er juillet 1990. Celle sur les betteraves qui est fixée en début de chaque année a été abaissée de 12,50 % au 1er janvier 1990 (loi n° 90-558 du 2 juillet 1990).

Ces baisses entrent dans le cadre du programme de démantèlement des taxes prévues par le Gouvernement lors du vote de la réforme des cotisations.

(1). Le décret n° 89-484 du 11 juillet 1989 pris en application de l'article 37 de cette loi a étendu le champ d'application de cette cotisation aux personnes bénéficiaires des prestations du régime des non salariés agricoles en tant que retraités, ayants droit ou aides familiaux, et qui mettent en valeur une exploitation dont l'importance est comprise entre 3 ha et 1/2 SMI.

Mais, en 1991, aucune nouvelle mesure de diminution de ces taxes n'est annoncée, la baisse de leur produit figurant au projet de BAPSA n'étant que l'incidence mécanique des décisions arrêtées en 1990. Le produit des taxes attendu pour 1991 est de 956 millions de francs, soit une diminution de 18,4 % par rapport au budget voté pour 1990.

Il faut noter toutefois que ce pourcentage ne tient pas compte de la réduction du montant des taxes sur les céréales et graines oléagineuses intervenue depuis le 1er juillet 1990 qui a entraîné une perte de recettes de 154 millions de francs. La baisse réelle ne sera en réalité que de 6 %.

Quoi qu'il en soit, l'interruption du démantèlement est en contradiction avec les engagements pris par le Gouvernement en 1989. Elle soulève donc des interrogations.

Lors de son audition par votre commission des Affaires sociales, le ministre de l'Agriculture a précisé qu'il ne s'agissait que d'une pause. Le démantèlement effectué en 1989 et 1990 aurait été plus rapide que prévu. Mais il a indiqué également que la diminution de 10 % du produit de ces taxes entraîne une augmentation automatique de 0,8 % des cotisations professionnelles.

Si l'interruption du démantèlement est justifiée par le souci de ne pas peser davantage sur la hausse des cotisations professionnelles, ceci peut signifier aussi, de façon implicite, que les modalités qui ont été retenues par le Gouvernement pour la réforme de l'assiette de ces cotisations ne sont pas adaptées puisque leur réalisation concomitante s'avèrerait financièrement insupportable pour les agriculteurs.

c) L'effort contributif des agriculteurs

Au total, le financement professionnel, c'est-à-dire les cotisations sociales d'une part, les taxes et impôts affectés exclusivement assumés par la profession d'autre part, progressera théoriquement moins vite que les prestations (5,10 % contre 5,82 %).

Leur part dans le total des ressources du BAPSA sera de 20,19 % au lieu de 20,33 % en 1990, soit une quasi-stabilité.

Néanmoins, il convient de rappeler combien cette présentation est trompeuse.

L'équilibre démographique du régime continue à se dégrader comme l'indique le tableau ci-dessous :

	1988	1989	1990
VIEILLESSE			
Bénéficiaires	1 584 726	1 606 912	1 629 409
Cotisants	1 404 020	1 304 630	1 226 352
Rapport cotisants/bénéficiaires	0,89	0,81	0,75
MALADIE			
Bénéficiaires	3 401 898	3 374 611	3 320 617
Cotisants	907 245	857 731	833 022
Rapport cotisants/bénéficiaires	0,27	0,26	0,25

La charge pesant sur chaque exploitant agricole continue donc à s'accroître puisque les prélèvements augmentent (+ 5,1 %) alors que le nombre d'assujettis décline (- 4 %).

Selon une simulation demandée par le ministère de l'Agriculture concernant uniquement les exploitations de polyculture-élevage et ne retenant que les bases fiscales moyennes de 1986 et 1987, on prévoit au terme de la réforme en assurance vieillesse, une augmentation moyenne des cotisations de + 44,6 % et, en assurance maladie, de 16,8 %.

Ces effets sont déjà perceptibles dans de nombreux départements. Ainsi, par exemple, dans le département de Haute-Saône, 90 % des exploitants ont vu leurs cotisations augmenter en

1990. 7,4 % d'entre eux ont vu leurs cotisations progresser de moins de 5 %, mais 43 % ont subi des hausses de 5 à 15 %, 31 % de 15 à 50 % et 7,6 % de plus de 50 %. Autrement dit, les exploitants qui ont eu un allègement de leurs cotisations sont environ 10 % et ceux qui ont eu un taux de progression proche du taux moyen également environ 10 %. Les autres ont constaté une progression très rapide et pas toujours en rapport avec leurs revenus immédiats.

Beaucoup d'exploitants voient ainsi se cumuler à leurs dépens les inconvénients de la coexistence de deux assiettes. Cette situation devrait de nouveau se présenter en 1991.

2. Le financement extra-professionnel : vers un désengagement progressif de l'Etat ?

L'évolution du financement extra-professionnel du BAPSA en 1991 se traduira par :

- une progression limitée des taxes et impôts affectés : + 4,23 % ;
- une forte augmentation de la solidarité inter-régimes : + 12,98 % ;
- un fléchissement de la participation directe de l'Etat : + 2,09 %.

a) La progression limitée des taxes et impôts affectés

Les taxes et impôts affectés augmenteront globalement de 4,23 % pour s'établir à 20,733 milliards de francs, soit 25,5 % du total des recettes.

Si la participation à la TVA (+ 4,7 %) représentera la principale source de financement (91 %) du produit des taxes et impôts affectés, les taxes assises sur les produits agricoles transformés (farines, tabacs, produits forestiers, corps gras alimentaires et alcools, et la cotisation assise sur les polices d'assurance automobile) qui comptent pour 9 % du total, connaîtront une évolution contrastée.

Les seuls postes en augmentation seront ceux correspondant aux produits de la taxe sur les tabacs (+ 9,13 %) ; et aux droits sur les alcools (+ 24,79 %), compte tenu des mesures législatives récentes intervenues dans ce domaine. En revanche, les autres seront tous en diminution, comme l'indique le tableau ci-après :

TAXES ET IMPOTS AFFECTES

	1990	1991	
TAXE SUR LES FARINES	300 00	300 00	
TAXE SUR LES TABACS	252 00	275 00	9,13 %
TAXE SUR PRODUITS FORESTIERS	161 00	157 00	- 2,48 %
TAXE SUR CORPS GRAS ALIMENTAIRE	532 00	505 00	- 5,08 %
DROITS SUR LES ALCOOLS	117 00	146 00	24,79 %
COTISATION ASSURANCE AUTOMOBILE	420 00	387 00	- 7,86 %
PARTICIPATION A LA TVA	17 110 00	18 963 00	4,71 %
TOTAL	19 892 00	20 733 00	4,23 %

b) La forte augmentation de la solidarité inter-régimes

Celle-ci devrait augmenter en 1991 de près de 11,2 % pour un produit de 25,5 milliards de francs malgré la diminution de la contribution de la Caisse nationale d'allocations familiales au financement des prestations familiales agricoles qui diminuera l'an prochain de 5,65 % pour s'établir à 501 millions de francs. Cette diminution sera en effet largement compensée par la progression de près de 13 % des versements, effectués au titre de la compensation démographique (25 milliards de francs).

La forte baisse de la contribution CNAF est liée, d'une part à la baisse structurelle des effectifs bénéficiaires et, d'autre part, à la hausse des cotisations théoriques due en 1990 au déplafonnement de cette cotisation, dont les effets se prolongeront en 1991.

Il convient de rappeler que, depuis 1983, l'unification de la branche des prestations familiales a entraîné une contribution de la Caisse nationale des allocations familiales au BAPSA. Celle-ci correspond à la différence entre le total des prestations versées (hors allocations aux adultes handicapés) et les cotisations théoriques. Ces

dernières sont celles que les agriculteurs devraient verser s'ils étaient placés en situation de salariés du régime général.

Par ailleurs, la contribution sociale généralisée intervenant, la contribution CNAF augmentera mécaniquement puisque les cotisations théoriques seront moins élevées (baisse des cotisations familiales). Du même coup, la différence entre le total des prestations versées et les cotisations théoriques sera plus importante.

L'augmentation du montant du transfert inter-régimes (ou "compensation démographique") est liée au déséquilibre démographique croissant du régime agricole, notamment en assurance vieillesse, que nous avons déjà évoqué. En 1991, le rapport cotisants actifs/bénéficiaires (retraités de + de 65 ans) s'établira à 0,7 % contre 1,24 en 1980 et 1,05 en 1985.

A cela sont venus s'ajouter les effets de la loi sur l'abaissement progressif de l'âge de la retraite (64 ans en 1986, 63 ans en 1987, 62 ans en 1988, 61 ans en 1989 et 60 ans en 1990).

Le niveau de la compensation démographique par rapport aux recettes totales du BAPSA sera de 30,8 % en 1991, soit une augmentation de 16 % par rapport à 1986.

c) Le fléchissement de la participation directe de l'Etat

Au-delà des taxes et impôts affectés, la participation de l'Etat au financement du BAPSA, s'élèvera au total à 11,616 milliards de francs avec, d'une part la contribution de l'Etat au financement des prestations familiales agricoles (PFA) qui devrait diminuer de 1,09 % pour s'établir à 1,537 milliard de francs et, d'autre part, la subvention d'équilibre du budget général qui progressera de 2,6 %, représentant un montant de 10 milliards de francs.

Au total, la participation de l'Etat progressera de 2 % contre 3,4 % en 1990.

Ce constat appelle plusieurs remarques :

- le léger taux de progression prévu en 1991 fait craindre un désengagement progressif de l'Etat. Non seulement la participation globale recule entre 1990 et 1991 mais ce repli est encore plus marqué au niveau de la subvention d'équilibre qui, en 1990, a progressé de 6,78 %, taux qui est ramené à 2,6 % en 1991 ;

- la participation de l'Etat au financement du BAPSA reculera de 14,85 % en 1990 à 14,32 % en 1991 alors que les cotisations professionnelles y pourvoieront à hauteur de 18,95 % en 1991 (contre 18,74 % en 1990) ;

- il serait très regrettable que la subvention d'équilibre de l'Etat, déjà en décélération, puisse être remise en cause en fin d'année si les ressources, notamment au titre de la TVA et de la compensation démographique, venaient à dépasser les prévisions. Cette décision serait choquante, compte tenu de l'effort demandé aux assurés (+ 7 %) ;

- présentée comme une conséquence des restrictions budgétaires décidées à la suite de la crise du Golfe, cette faible participation de l'Etat intervient en tout état de cause à un moment où de très nombreux exploitants se retrouvent réellement dans une situation dramatique et se tournent vers lui. Les mesures adoptées, notamment en septembre dernier, en faveur des agriculteurs en difficulté, apparaissent déjà insuffisantes par rapport à l'ampleur du contentieux. Les reports de cotisations autorisées à hauteur de 200 millions de francs ne font souvent que déplacer le problème, voire l'aggraver par la charge qui s'accroît d'année en année. Un doublement au moins des crédits aurait été nécessaire pour permettre un véritable allègement des charges. Cette mesure serait d'autant plus opportune qu'un excédent d'un milliard pourrait être dégagé d'ici la fin de l'exercice 1990. Elle viendrait s'ajouter aux 100 millions de francs d'allègement sur les cotisations consenties aux agriculteurs victimes de la sécheresse par la Mutualité Sociale Agricole.

Votre commission des Affaires sociales aurait souhaité pour sa part que l'Etat montre cette année l'exemple en alignant au moins la progression de sa participation au niveau de celle du BAPSA pour 1991.

Elle demande par ailleurs que l'excédent prévisionnel d'un milliard de francs puisse bénéficier en priorité du régime agricole, notamment pour lisser les effets de la réforme sur la hausse des cotisations professionnelles. Il serait en effet souhaitable que l'Etat s'engage à faire bénéficier les ressortissants du régime agricole des rendements supérieurs aux prévisions obtenues sur les cotisations professionnelles. Par exemple, en 1990, le rendement des cotisations AMEXA s'avère supérieur de 70 millions à ceux évalués initialement. Cet effort contributif demandé aux agriculteurs devrait être acquis sans équivoque au régime agricole.

B. DES DEPENSES INSUFFISAMMENT MATRISEES

Parmi les dépenses, on distingue traditionnellement d'une part celles liées au fonctionnement et à la dette et d'autre part les prestations sociales proprement dites.

Les dépenses de fonctionnement appellent peu de commentaires. Elles atteindront 84 millions de francs en 1991 (+ 3,79 %), soit l'équivalent de 0,1 % des dépenses totales inscrites au BAPSA. Ce pourcentage ne varie pas par rapport à l'an dernier.

En revanche, parmi les dépenses inscrites au projet de BAPSA pour 1991 figure un montant d'intérêts estimé à 169 millions de francs qui ne peut être passé sous silence. Il correspond aux intérêts des emprunts contractés par les caisses centrales pour couvrir le décalage entre le versement des prestations légales et leurs disponibilités financières. Ainsi, par exemple, le BAPSA doit faire face à des versements lors des premiers mois de chaque trimestre en raison du paiement des retraites et des allocations de vieillesse. Mais les cotisations elles, ne sont perçues en principe qu'à partir d'avril.

L'importance des emprunts effectués auprès du Crédit Agricole et des charges qui en résultent conduit néanmoins à s'interroger sur la possibilité de mieux utiliser le fonds de roulement du BAPSA pour les opérations de trésorerie. Il convient de préciser que ce fonds de roulement est constitué des excédents cumulés des

exercices antérieurs et s'élevait au 31 décembre 1989 à 3,2 milliards de francs.

Cette solution de bon sens est régulièrement contestée par le ministère de l'agriculture. En effet, les 3,2 milliards de francs ne représentent qu'un montant théorique d'excédents. En réalité, lorsque les recettes perçues, notamment au titre de la TVA et de la compensation démographique, sont supérieures à celles prévues, l'Etat se réserve le droit de diminuer sa subvention par rapport au montant prévu dans le projet de BAPSA de l'année en cours.

Or cette situation ne peut être considérée comme satisfaisante.

D'une part, elle conduit à penser que l'Etat "fait des économies" sur le BAPSA voté, ce qui peut aussi s'analyser comme un engagement non tenu.

D'autre part, elle amène les caisses de mutualité sociale agricole à s'endetter pour des montants de plus en plus importants. Les charges d'intérêts qui en résultent sont élevées. En 1991, elles entraînent des remboursements de 460 000 F par jour ! Encore leur montant est-il souvent sous-estimé. En effet, en 1989 alors que 133 millions d'intérêts étaient prévus, on a atteint 284 millions. Les prévisions pour 1990 étaient déjà dépassées de 31 millions à la fin du mois d'août de cette année.

Quant aux prestations proprement dites que nous allons examiner maintenant, elles se caractérisent par la montée en charge des dépenses d'assurance vieillesse, un certain dérapage des dépenses d'AMEXA et une faible progression des dépenses liées aux prestations familiales.

Structure des dépenses du régime agricole

(en millions de francs)

	Dépenses effectives 1989	Dépenses prévues 1990	Dépenses prévues 1991	(1991-1990)	Part dans le total
Prestations vieillesse	40 844	42 592	44 959	+ 5,56 %	55,5 %
Prestations maladie	26 915	28 113	30 124	+ 7,54 %	37,13 %
Prestations familiales	4 937	4 938	4 999	+ 1,24 %	6,2 %
Divers	1 279	1 083	1 002	- 7,5 %	1,17 %
Total dépenses	73 975	76 726	81 084	+ 5,82 %	100 %

Le régime agricole continuera, en 1991, à couvrir 3,270 millions de personnes.

Nombre de personnes protégées par le régime social des exploitants agricoles

	1989	Perspectives d'évolution		% d'évolution	
		1990	1991	90/89	91/90
I - Assurés					
. Cotisations actifs	867 731	833 022	799 701	- 4,0	- 4,0
. Cotisations inactifs	600 331	650 373	699 026	+ 8,3	+ 7,5
. Non cotisants	564 836	540 360	517 442	- 4,3	- 4,2
Sous-total I	2 032 898	2 023 755	2 016 169	- 0,4	- 0,4
II - Ayants droit					
. Conjoint	780 633	769 447	758 869	- 1,4	- 1,4
. Enfants	561 080	527 415	495 770	- 6,0	- 6,0
Sous total II	1 341 713	1 296 862	1 254 639	3,3	3,3
Total I + II	3 374 611	3 320 617	3 270 808	- 1,6	- 1,5

1. La rapide montée en charge des dépenses d'assurance vieillesse

Les prestations vieillesse qui représentent un peu plus de la moitié du total du projet BAPSA pour 1991 s'accroissent de 5,6 %. Cette augmentation est liée d'une part aux revalorisations des pensions et d'autre part aux effets de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes pleines.

Assurance vieillesse (r.VA)	1990	1991	
Métropole : All. + Retr.forf.	27 193,00	28 924,00	5,20 %
: Retraites prop.	8 354,00	9 535,00	14,14 %
Ss.total retraites contributives	35 847,00	38 459,00	7,29 %
: Fonds national de solidarité	6 025,00	5 738,00	4,76 %
Ss. total métropole	41 872,00	44 197,00	5,55 %
- DOM : Alloc. retraites	443,00	489,00	5,87 %
: FNS	277,00	293,00	5,78 %
Ss total AVA METRO + DOM	42 592,00	44 959,00	5,56 %

Le nombre total de retraités et d'allocataires augmentera d'environ 3 % en 1990. Le coût net de l'abaissement de l'âge de la retraite est estimé pour l'année 1990 à environ 560 millions de francs et le nombre de personnes concernées devrait s'établir à environ 48 000.

Par ailleurs, 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.

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.

Ce fait explique la progression de + 7,29 % des dotations consacrées aux retraites contributives. Elle justifie également la réduction de 4,76 % de celles du FNS puisque l'allocation FNS n'est versée que sous un plafond de ressources annuelles de 36 070 F pour une personne seule et 63 110 F pour un ménage. Ces sommes sont largement dépassées dès lors que les pensions de retraite sont liquidées à taux plein.

La montée en charge de l'assurance vieillesse apparaît inéluctable, la dégradation du rapport cotisants/prestataires s'accroissant : 0,96 en 1987, 0,75 en 1990, 0,70 en 1991 (estimations).

Reste posé le problème lancinant de l'harmonisation des niveaux de retraite avec le régime général. En effet, le niveau moyen des retraites agricoles reste faible.

en francs courants

Années	Montant minimum (1)	Montant moyen (1)	Montant maximum (1)	Montant AVTS + FNS (2)
1986	13 118	19 650	38 487	30 770
1987	13 443	20 244	43 830	31 528
1988	13 908	21 029	46 548	32 628
1989	14 310	21 897	48 749	33 575
1990 (prévisions)	14 770	22 911	51 779	34 650

(1) Prestations vieillesse hors FNS :

- Montant minimal : valeur de la retraite de base avec décalage de 3 mois

- Montant moyen : valeur de la retraite de base avec décalage majorée du montant moyen de la retraite proportionnelle versée aux chefs d'exploitation et aux veufs ou veuves. Le montant de la retraite proportionnelle est obtenu en divisant les prestations versées à ce titre par les effectifs de bénéficiaires, les veufs ou veuves étant pondérés par moitié. Le niveau relativement bas des retraites proportionnelles (8 000 F) s'explique par la mise en place récente du régime et par les carrières multiples successives ainsi que par le niveau modeste des pensions consécutif à la faiblesse des revenus agricoles.

- Montant maximal : valeur de la retraite de base au 1er juillet majorée de la retraite proportionnelle correspondant au nombre de points maximal multiplié par la valeur du point au 1er juillet de la même année.

(2) Prestations vieillesse y compris le FNS (pour 1 personne seule) = valeur du minimum vieillesse avec décalage de 3 mois.

2. La croissance soutenue des prestations maladie, maternité, invalidité

Les dépenses d'AMEXA prévues en 1991 s'élèveront à 30,124 milliards de francs, soit une progression de 5,9 %.

Cette croissance des dépenses de santé résulte d'une hypothèse de comportement des assurés sociaux qui s'inscrirait dans la tendance observée avant la mise en place du plan de rationalisation en 1987 et des transferts des remboursements avec ticket modérateur vers des remboursements sans ticket modérateur.

On peut donc s'interroger sur la fiabilité de ces prévisions qui ne prend d'ailleurs pas en compte le plan de maîtrise des dépenses de santé dont les effets devraient se faire sentir en 1991.

Prestations d'assurance-maladie - maternité - invalidité

(en millions de francs)

	1989	90/89	1990	91/90	1991
Assurance obligatoire					
46.01 Métropole					
Frais médicaux	3 964	+ 7,7 %	4 270	8,0 %	4 613
Frais dentaires	577		577	2,5 %	591
Frais pharmaceutiques	5 468	8,9 %	5 793	9,0 %	6 314
Hospitalisation	13 851	5,9 %	14 664	5,1 %	15 407
Transport	500	7,6 %	538	6,6 %	574
Divers	633	16,6 %	738	11,2 %	821
Médical. - soins à domicile	283	15,9 %	328	15,5 %	379
Total	25 276	6,5 %	26 908	6,7 %	28 699
Maternité	124	-0,3 %	121	-0,3 %	118
Total	25 400	6,4 %	27 029	6,6 %	28 817
DOM	303	6,4 %	322	6,6 %	343
Assur. pers.	412		266		140
Total	26 115	5,7 %	27 617	6,1 %	29 300
46.02 Invalidité					
Pensions	543		543	1 %	546
FNS	194		194	1 %	195
DOM	15		15		15
Total invalidité	752		752	1 %	756
46.03 Alloc. de rempl.	68		68		68
Total AMEXA	26 935	5,6 %	28 437	5,9 %	30 124

En tout état de cause, la répartition des dépenses d'assurance maladie fait apparaître une prépondérance de celles liées à l'hospitalisation. Elles représentent environ la moitié des totaux même si depuis 1990 elles semblent retrouver un rythme de croissance plus modéré (+ 5,1 %)

Pour les actes de médecine ambulatoire, les revalorisations tarifaires ont été conventionnellement fixées à 2,5 %, soit l'augmentation prévisible des prix à la consommation non retenue dans les budgets économiques.

Pour les médicaments, les prévisions intègrent les nouvelles mesures intervenues en 1990, c'est-à-dire la baisse du taux de la TVA de 5,5 à 2,1 % au 1er janvier et le nouveau mode de calcul

de la marge des pharmaciens d'officine depuis le 1er mars. Ces frais augmenteront néanmoins de 8 %.

La part des dépenses de maternité ne représente en 1991 que 0,4 % des dépenses globales d'assurance maladie contre 4,8 % dans le régime général. Le nombre de maternités a chuté de 16 000 à 12 429 en 1989. Au vu des déclarations de grossesse et compte tenu de l'évolution des actifs et du taux de natalité, la baisse du nombre de maternités devrait être de 6 % en 1990.

Cette baisse aura des répercussions directes sur les dépenses d'allocation de remplacement. Celles-ci diminueront en 1991 de 6,85 %. La priorité actuelle du ministère semble moins l'allongement de la durée de remplacement (56 jours actuellement plus possibilité de congés supplémentaires) que de permettre à toutes les agricultrices de bénéficier de cette prestation dans les mêmes conditions. Un projet de décret est actuellement en cours d'élaboration afin de réduire les disparités constatées d'une région à l'autre dans le montant des frais restant à la charge de l'agricultrice qui recourt au remplacement (1).

Enfin, les dotations inscrites pour les prestations d'invalidité, soit 756 millions, n'augmenteront que de 1 % en 1991. Cette hausse modique correspond à la faible augmentation du montant des pensions jointe à la diminution du nombre de pensionnés (2).

Ces dernières resteront encore très faibles comme le témoigne le tableau suivant :

Montant de la pension d'invalidité (100 %)

	Montant annuel (en francs)	Evolution (en %)
au 01.01.88	17.990	+ 2,6
au 01.07.88	18.224	+ 1,3
au 01.01.89	18.461	+ 1,3
au 01.07.90	19.083	+ 2,24
au 01.07.90	19.332	+ 1,35

(1) Ces disparités tiennent à l'écart existant entre le plafond de prise en charge des frais de remplacement et le tarif pratiqué par les services de remplacement.

(2) Les titulaires de pensions à 100 % diminuent de 4 % environ par an

Si l'augmentation des dépenses maladie des exploitants agricoles demeure plus élevée que celle des salariés agricoles (en 1989, + 8,4 % contre 5,2 %), l'essentiel de cet écart est imputable au facteur démographique.

	1987			1988			1989		
	Prest. versées* (en MF)	Nombre de personnes protégées (milliers)	Prest. moy. par pers. prot. (en F)	Prest. versées* (en MF)	Nombre de personnes protégées (milliers)	Prest. moy. par pers. prot. (en F)	Prest. versées* (en MF)	Nombre de personnes protégées (milliers)	Prest. moy. par pers. prot. (en F)
AMEXA	21 657	3 513	6 165	23 209	3 402	6 822	24 968	3 375	7 398
M.S.A.	11 632	1 777	6 546	12 351	1 823	6 775	13 033	1 828	7 130
Régime général	263 079	43 623	6 031	280 729	45 226	6 207	309 674	46 580	6 648

* risque "maladie" uniquement

Il convient d'indiquer parmi les mesures nouvelles, que l'article 85 de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 modifiant l'article 1250-2 du code rural a rendu possible la prise en charge par le BAPSA du coût de vaccin antigrippal pour les ressortissants des régimes agricoles (salariés et non salariés).

Jusqu'alors peu de ces ressortissants bénéficiaient du remboursement de leur vaccination en raison des difficultés qu'éprouvaient de nombreuses caisses de mutualité sociale agricole à en assurer le financement sur leurs ressources d'action sanitaire et sociale.

En effet, dans les régimes agricoles, ces dépenses ne pouvaient être couvertes que par les fonds d'action sanitaire et sociale et selon les priorités définies par les conseils d'administration des caisses. En revanche dans le régime général, étant considérées comme des dépenses de prévention, elles sont couvertes par les recettes affectées.

Les exploitants et les salariés agricoles pourront obtenir lors de la prochaine campagne de vaccination (automne-hiver 1990) la prise en charge du vaccin antigrippal à condition qu'ils répondent à certaines conditions d'âge (70 ans) ou d'état de santé (être atteints de l'une des huit affections de longue durée retenues à

ce titre par le régime général). Les dépenses correspondantes s'imputeront sur le risque santé.

Mais elles ne seront engagées que dans des limites fixées annuellement par arrêté interministériel. En 1991, un crédit de 20 millions de francs, dont 15 millions en faveur des non salariés agricoles et 5 millions pour les salariés agricoles a été prévu. Toutefois les caisses de mutualité sociale agricole conservent la possibilité de financer, dans la mesure de leurs moyens et au titre des prestations extra-légales, les demandes de prise en charge qui ne pourront pas être satisfaites.

Selon les estimations transmises par le ministère de l'agriculture, cette mesure pourrait concerner :

. 420 000 non salariés pour un effectif théorique de 850 000 personnes environ,

. 120 000 salariés pour un effectif théorique de 230 000 personnes environ.

Ces chiffres font craindre néanmoins une certaine sous-estimation de la somme affectée à cette nouvelle dépense, compte tenu de la forte sensibilisation de ces populations aux campagnes anti-grippales et aux nombres de bénéficiaires potentiels. En tel cas, le risque est de faire supporter aux caisses de mutualité sociale agricole les demandes excédentaires alors même qu'elles sont confrontées à des difficultés financières pour leurs actions de prévention. D'où la nécessité d'envisager au plus vite la création d'un fonds national de prévention à l'instar de ce qui existe actuellement dans le régime général. Depuis 1988 en effet un tel fonds permet aux ressortissants du régime général de bénéficier de prestations diverses comme la vaccination antigrippale, des examens de santé, des tests de dépistage (cancer), d'action de prévention des maladies infantiles etc...

Il serait légitime alors que les cotisations prélevées sur la profession augmentent et que l'harmonisation des prestations progresse elle aussi.

3. La hausse ponctuelle des prestations familiales agricoles

Compte tenu de la diminution régulière du nombre des naissances et du nombre de familles bénéficiaires des allocations familiales (- 6 %), les prestations de cette branche ont structurellement vocation à diminuer.

	1988	1989 (1)	1990 (1)
Prestations familiales			
Bénéficiaires			
. enfants	451 810	425 894	400 340
. familles	190 520	180 004	169 204

En 1991, elles augmenteront néanmoins quoique faiblement, de 1,24 %. Deux séries de mesures récentes, entrant dans le cadre du plan famille, sont à l'origine de cette hausse.

La première et la plus importante des décisions est celle arrêtée par le décret n° 90-526 du 28 juin 1990 modifiant le code de la sécurité sociale, la durée de versement des prestations familiales a été prolongée d'un an. En effet la limite d'âge ouvrant droit à l'ensemble des prestations familiales et à l'aide personnalisée au logement a été portée de 17 à 18 ans. Le coût de cette mesure a été évalué à 13 millions de francs.

La loi n° 90-590 du 6 juillet 1990 a par ailleurs prévu que l'allocation de rentrée scolaire sera maintenant versée jusqu'à 18 ans (au lieu de 16 ans) à condition que l'enfant poursuivant ses études ou étant placé en apprentissage ne perçoive pas une rémunération supérieure à 55 % du SMIC. Le bénéfice de cette allocation a d'ailleurs été étendu à de nouvelles familles (bénéficiaires du RMI, de l'APL ou de l'AAH). Le coût de cette mesure est estimé à 11 millions de francs.

Le tableau ci-dessous indique le montant des prestations familiales en 1989, leur évolution par rapport à 1988 ainsi que les prévisions pour 1990 et 1991.

(en millions de francs)

	1989	90/89	1990 (1)	91/90 (1)	1991 (1)	91/90 (1)
Complément familial (1)	378,4	0,88	366	0,97	350	0,96
Allocations familiales	2 333,7	0,97	2 288	0,98	2 226	0,97
Parents isolés	16,3	0,99	16	1,00	16	1,00
Education spéciale	43,8	0,98	43	0,97	41	0,96
Soutien familial	59,2	0,94	55	0,93	51	0,92
Allocation aux adultes handicapés	619,4	1,00	621	1,00	625	1,01
Rentrée scolaire	69,2	0,94	80	1,16	77	0,96
Prêt jeunes ménages	1,2		0		0	
AJE courte (2)	92,5	0,93	90	0,97	87	0,96
AJE longue	284,4	1,06	276	0,97	266	0,96
APE (3)	220,0	1,07	214	0,97	206	0,96
AGED (garde à domicile)	1,7		2		2	
Frais tutelle	3,3		3		3	
Total	4 123,1	0,975	4 054	0 983	3 950	0,974
D.O.M.	145,0		150	1,033	154	1,025
Total P.F.A.	4 268,1		4 204	0,985	4 104	0,976

(1) Prévisions

(2) Allocation pour jeune enfant

(3) Allocation parentale d'éducation

CONCLUSION

Le projet de BAPSA pour 1991 ne prend pas pleinement la mesure de la situation agricole actuelle.

Il ne paraît pas à la hauteur des défis lancés à l'agriculture, encore récemment illustrés par les négociations de l'Uruguay Round (GATT).

L'annonce d'une progression de 5,1 % du revenu moyen des agriculteurs en 1990 (1) ne doit pas occulter les profondes disparités qui subsistent au sein de la profession. Si, dans la viticulture et les exploitations fruitières, les revenus moyens progressent respectivement de 31 et 50 %, les céréaliers constatent une diminution de leur pouvoir d'achat de 9,2 %, les exploitants de culture florale de 35 %, tandis que celui du secteur maraîcher stagne.

Compte tenu des incertitudes liées notamment à l'application de la contribution sociale généralisée, des aberrations constatées dans la mise en place de la réforme des cotisations avec un risque d'aggravation cette année, et des lenteurs observées dans l'amélioration de la parité entre les régimes, le rapporteur de votre commission des Affaires sociales a proposé le rejet de ces crédits.

Après un large débat, la commission des Affaires sociales du Sénat a également donné un avis défavorable au projet de BAPSA pour 1991 afin de manifester ses profondes inquiétudes quant aux orientations proposées et à l'insuffisance du soutien attendu de l'Etat.

(1). Commission des comptes de la Nation (agriculture) - novembre 1990

**AUDITION DE M. Louis MERMAZ,
Ministre de l'agriculture**

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 13 novembre 1990, sous la présidence de M. Guy Penne, secrétaire, pour entendre M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt, sur les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1991.

M. Louis Mermaz a rappelé que les dépenses de ce budget augmenteront en 1991 de 5,8 % par rapport à celles prévues en 1990, pour s'établir à 81 milliards de francs. Cette progression des dépenses soulève donc deux questions, la première sur l'opportunité ou la nécessité de les limiter, la seconde sur leur financement.

Le ministre a précisé que les prestations d'assurance vieillesse constitueront le principal poste de dépenses avec une hausse des retraites contributives de 7,3 %. En raison de la poursuite de l'harmonisation avec les retraites du régime général et des nouvelles dispositions améliorant les retraites des coexploitants ou des associés d'exploitations sociétaires, les retraites proportionnelles progresseront quant à elles de 14 %. De plus, un décret entrera prochainement en application afin de permettre aux agriculteurs de se constituer une retraite complémentaire facultative dont les cotisations seront déductibles, dans la limite d'un plafond, et la gestion confiée à la mutualité sociale agricole (M.S.A.).

Les dépenses d'assurance maladie progresseront de plus de 7 %. Des réflexions sont actuellement menées afin de réduire cette progression inquiétante. Quant aux prestations familiales, elles ne progresseront que faiblement, compte tenu de la situation de la démographie agricole.

En ce qui concerne le financement du BAPSA, le ministre a souligné que les recettes extra-professionnelles en assureront 80 %, le versement au titre de la compensation démographique augmentant par exemple de 13 % pour un montant de 25 milliards de francs.

La contribution de la profession progressera de 5,1 % au total, mais les cotisations professionnelles proprement dites s'accroîtront de 7 % par rapport à celles inscrites au BAPSA de 1990 et de 6,5 % par rapport à celles réellement payées par les agriculteurs cette année suite à la diminution des "taxes BAPSA" intervenues en juillet dernier.

Le ministre a estimé que cette hausse sera supportable grâce à la réforme de l'assiette des cotisations entrée en vigueur en 1990 qui tient compte des revenus professionnels et évite une imposition indifférenciée. A titre indicatif, il a précisé que la part des cotisations assises sur le revenu pourrait s'établir à 75 % pour les retraites proportionnelles et à 30 % pour l'assurance maladie, soit environ 4,6 milliards contre 1,7 milliard en 1990.

La contribution sociale généralisée (C.S.G.) sera appliquée aux agriculteurs. L'assiette inclura les revenus professionnels et les revenus de leur patrimoine et son taux sera fixé à 1,1 %. Il a indiqué que la C.S.G. aura des effets redistributifs et que le président de la Mutualité Sociale Agricole (M.S.A.) approuvait cette réforme.

Il a enfin rappelé que le dispositif destiné à aider les agriculteurs en difficulté a prévu une enveloppe de 200 millions de francs destinée à alléger leur dette sociale mais il a souhaité que des mesures complémentaires interviennent en leur faveur à l'occasion de la discussion du projet de budget pour 1991.

M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, s'est déclaré "affligé" des perspectives annoncées et a évoqué les nombreux problèmes liés à l'entrée en vigueur de la réforme des cotisations : la croissance excessive des cotisations professionnelles et leur conséquence sur certaines situations individuelles déjà précaires, les inconvénients liés à la coexistence de deux assiettes de cotisations pendant la période de mise en place de la réforme, l'absence d'une harmonisation complète entre l'assiette fiscale et l'assiette sociale basée sur les revenus professionnels, les effets exponentiels liés au déplaçonnement de la cotisation AMEXA.

Il a ensuite interrogé le ministre sur l'éventualité d'un ajustement du montant de la subvention d'équilibre, compte tenu de la progression très élevée des cotisations ; les problèmes que soulèverait l'accélération de la réforme des cotisations après le dépôt et la discussion du rapport d'étape prévu par la loi du 23 janvier 1990, et compte tenu notamment du nombre élevé d'agriculteurs au forfait, les conséquences sur les cotisations professionnelles du démantèlement des taxes ; les conditions d'application de la contribution sociale généralisée ; l'extension de l'assurance veuvage aux exploitants agricoles.

Il a également demandé au ministre de bien vouloir préciser sa position vis-à-vis de la proposition de la M.S.A. de créer un fonds de prévention dans le cadre du BAPSA, les réponses qu'il compte apporter aux besoins qui se manifestent en matière d'aide ménagère, les modalités d'application du régime de retraite complémentaire, le

montant et la date de remboursement des avances consenties par la M.S.A. pour le versement du Revenu minimum d'insertion (R.M.I.).

Il a enfin regretté l'insuffisance des crédits destinés à permettre la prise en charge du vaccin antigrippal en précisant que dans son département seul un tiers des besoins seront couverts.

Après avoir évoqué la situation difficile et contrastée de l'agriculture française et les résultats des négociations récentes dans le cadre du G.A.T.T., M. Louis Mermaz a indiqué qu'il espérait que le régime agricole puisse conserver une partie de l'excédent prévu au bilan du BAPSA de 1990.

Il a confirmé le souhait du Gouvernement d'accélérer la réforme des cotisations mais qu'il appartenait au Parlement d'en débattre à l'occasion du rapport d'étape prévu pour avril 1991. L'importance du nombre d'agriculteurs au forfait ne limitera que faiblement la portée de cette réforme car le système forfaitaire tient compte de l'évolution de la conjoncture économique.

Il a rappelé que, malgré l'inexistence, au plan comptable, d'un fonds de roulement du BAPSA, il se préoccupait également d'améliorer les problèmes de trésorerie des agriculteurs qui sont à l'origine d'un recours coûteux aux emprunts.

Il a annoncé que l'assurance veuvage qui sera introduite dans le régime agricole par le dépôt d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances, s'appliquera à compter du 1er janvier 1991 et sera en tous points identique à celle existant dans le régime général, avec un coût de 51 millions de francs et 500 bénéficiaires dès la première année.

En ce qui concerne l'aide ménagère, il a indiqué que les caisses de M.S.A. y consacrent actuellement 110 millions de francs par an et que pour leur permettre de développer ces prestations un fonds additionnel d'action sanitaire et sociale a été créé en 1981.

Il a précisé ensuite, d'une part, que la publication tardive du décret d'application du régime complémentaire de retraite ne sera pas préjudiciable aux agriculteurs désireux d'adhérer à ce régime, puisque ceux-ci auront la possibilité de racheter les cotisations afférentes aux années 1989 et 1990 et, d'autre part, que les avances consenties par la M.S.A. au titre du R.M.I., pour les 12.000 personnes qui en sont bénéficiaires dans le régime agricole, s'élevaient à 296 millions de francs. Ils correspondent à quatre trimestres non réglés et seront régularisées prochainement suite aux interventions faites auprès du ministre délégué au budget.

Enfin, il a estimé que les vingt millions de francs prévus pour la prise en charge du vaccin antigrippal correspondaient au taux de vaccination constaté lors des premières campagnes du régime général. Les caisses de la M.S.A. pourront financer les demandes supplémentaires. Un réajustement n'est toutefois pas exclu l'an prochain à partir du bilan de cette année.

M. Charles Descours a ensuite interrogé le ministre sur les raisons de l'instauration d'une taxe sur les industries de pâte à papier prévue dans le projet de loi de finances alors que celles-ci sortent d'une grave crise et restent soumises à une très forte concurrence.

M. Jean Chérioux a demandé si le Gouvernement d'une part, compte tenu de la conjoncture actuelle, ne pourrait retarder l'application de la réforme des cotisations, d'autre part, envisageait d'apporter des solutions au problème des personnes âgées dépendantes. Il a souhaité connaître également le montant du plafond de déductibilité des cotisations pour la retraite complémentaire.

Mme Marie-Claude Beaudeau a critiqué la hausse de 7 % prévue pour les cotisations professionnelles et a attiré l'attention sur les nombreuses revendications spécifiques des agricultrices notamment en matière de retraites.

M. Jacques Machet a rappelé qu'il a été rapporteur de la loi portant réforme de l'assiette des cotisations et que le Gouvernement avait assuré qu'aucune décision d'accélération n'interviendrait avant le rapport d'étape. Il a déploré l'absence de nouvelles mesures de démantèlement et jugé inadmissible la hausse prévue des cotisations professionnelles.

M. François Delga a regretté l'absence de transparence au niveau des recettes, la faiblesse de la subvention d'équilibre, l'absence de nouveau démantèlement des taxes BAPSA en 1991 et s'est inquiété des conséquences de la C.S.G. sur les charges pesant sur les agriculteurs.

En réponse, M. Louis Mermaz a précisé que la taxe sur les industries de pâte à papier existait déjà et que la mesure envisagée n'était qu'une mise en conformité avec les règles de la Communauté économique européenne.

Il a indiqué que la croissance des cotisations professionnelles serait modulée selon les revenus grâce à la nouvelle assiette, mais que l'accélération n'était pas encore décidée. Il s'est montré favorable à l'octroi d'une prestation pour répondre aux problèmes de dépendance des personnes âgées, si celle-ci est adoptée dans le régime général. Il a précisé que le plafond de déductibilité des cotisations pour la retraite complémentaire serait équivalent à trois fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les agricultrices, il a estimé que l'amélioration de leur situation était en bonne voie grâce aux mesures prises pour les congés de maternité et les retraites des coexploitants.

Il a rappelé que le démantèlement des taxes avait été plus rapide que prévu en 1989 et 1990 et que la diminution des 10 % du produit de celles-ci entraîne une augmentation de 0,8 % des cotisations.

Quant à l'excédent prévisionnel d'un milliard du BAPSA de 1990, il a souhaité que la moitié puisse être conservée au sein du régime agricole.

A une question de M. Paul Souffrin, relative à la fermeture de nombreux abattoirs, il a indiqué qu'il répondrait par écrit.

Enfin, à M. André Bohl qui l'a questionné sur l'assiette retenue pour l'élevage ou l'agriculture "hors sol" et sur l'avenir du rattachement du BAPSA au ministère de l'agriculture, il a répondu souhaiter le maintien de la spécificité du BAPSA et de son lien avec le ministère, mais admis que le secteur "hors sol" était apprécié de façon peu satisfaisante.