

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VI

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Bernard SEILLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Malin, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 43), 2256 (tome XVIII) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 46) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
	-
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	7
I. LES RESSOURCES DU BAPSA : DES INCOHERENCES ACCRUES	9
A. DES INQUIETUDES SUR LES CONTRIBUTIONS ETATIQUES	9
1. Le désengagement de l'Etat	9
2. Les anomalies de la compensation démographique	10
B. DES INTERROGATIONS SUR LE FINANCEMENT PROFESSIONNEL	11
1. Les disparités résultant de la mise en oeuvre de la réforme de 1990	11
2. Les incertitudes de l'avenir	16
II. LES DEPENSES DU BAPSA : PAS D'AMELIORATION DES PRESTATIONS	18
A. LES DEPENSES DE L'AMEXA : UNE LEGERE INFLEXION DES TENDANCES ANTERIEURES	18
B. LES PRESTATIONS FAMILIALES : UN AMENUISEMENT LIE A LA DEMOGRAPHIE	20
C. COMMENT AMELIORER LES RETRAITES?	21
D. LA NECESSITE DE DEVELOPPER LES PRESTATIONS EXTRA-LEGALES	25
CONCLUSION	27

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales s'est réunie le mardi 29 octobre 1991, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture, sur le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1992.

Rappelant que ce projet de budget s'élèvera à 83,4 milliards de francs en 1992, le ministre a considéré que son augmentation était modérée par rapport à l'exercice précédent.

A propos des dépenses, le ministre a précisé que les évolutions observées au cours des précédents exercices devraient se poursuivre en 1992. Il a indiqué que les prestations d'assurance maladie et d'invalidité devraient progresser de 5,3 % et que les dépenses affectées aux retraites proprement dites augmenteraient de 2,2 %.

Le ministre a souligné qu'en dépit d'une revalorisation des prestations, les dépenses de prestations familiales continueraient de diminuer en raison de l'évolution de la structure démographique de la population agricole.

Les contributions professionnelles au B.A.P.S.A. augmenteront de 6,5 % en 1992, en raison de l'augmentation moyenne des revenus agricoles et de l'effet de l'augmentation, en année pleine, du taux des cotisations d'assurance maladie décidée le 1er juillet dernier.

Les recettes issues des taxes sur certains produits agricoles continueront à diminuer parallèlement à la mise en oeuvre de la réforme des cotisations sociales.

A propos de cette réforme, le ministre a précisé que la discussion parlementaire sur le rapport d'étape et l'examen du projet de loi relatif aux cotisations sociales interviendrait après le débat budgétaire.

Le ministre a mis l'accent sur les allègements de charges sociales qui résulteront du plan d'urgence récemment décidé par le Gouvernement, qui seront financées sur les excédents prévisibles du

B.A.P.S.A. en 1991, dont le montant global représentera environ 500 millions de francs.

La part des financements extra-professionnels représentera plus de 80 % des recettes du B.A.P.S.A. et les versements au titre de la compensation démographique évolueront en fonction des besoins spécifiques du régime, indépendamment d'une modification de l'origine des ressources, telle que définie par la première partie du projet de loi de finances.

En réponse aux interrogations formulées par le rapporteur pour avis, M. Bernard Seillier, MM. Jean Madelain, Guy Robert, Jacques Machet, Marc Boeuf et André Jourdain, le ministre a notamment répondu :

- que la participation financière au B.A.P.S.A., issue de la contribution de solidarité des sociétés, était neutre à l'égard du B.A.P.S.A. en termes financiers ;

- que la variation du montant du versement au titre de la compensation démographique était la conséquence directe des évolutions respectives des effectifs des cotisants et des retraités ;

- que le démantèlement des taxes sur les produits ne pourra être achevé qu'au terme de la mise en oeuvre de la réforme des cotisations sociales ;

- que le plan d'urgence d'octobre 1991 apportait une réponse aux éleveurs en difficulté, ainsi qu'à certains exploitants agricoles sinistrés, notamment à cause du gel,

- que, dans le prochain B.A.P.S.A., la contribution sociale généralisée (C.S.G.) acquittée par les agriculteurs sur leur revenu professionnel, sera intégrée dans la récapitulation des contributions professionnelles ;

- qu'en 1992, la totalité des cotisations d'assurance vieillesse seront assises sur les revenus professionnels agricoles ;

- que le Gouvernement proposera une réforme des cotisations des prestations familiales dont l'application s'échelonnara jusqu'en 1999 ;

- qu'un décret récent a prescrit de nouvelles règles de calcul des points de retraite proportionnels acquis en 1990 par les exploitants, afin de réparer les distorsions observées à l'occasion du changement d'assiette des cotisations ;

- qu'un plafonnement de cotisations sociales des aides familiaux sera prochainement proposé ;

- que le principe d'autonomie des caisses de mutualité sociale agricole constituait en effet un obstacle à l'harmonisation et à l'amélioration du montant des prestations sociales extra-légales ;

- que des mesures spécifiques étaient à l'étude en faveur des viticulteurs et des arboriculteurs des régions méditerranéennes.

Au cours d'une seconde séance tenue le mercredi 6 novembre 1991, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des affaires sociales a examiné les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992, sur le rapport de M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis.

Après avoir rappelé que l'agriculture est actuellement en situation de crise, M. Bernard Seillier a regretté que le débat sur le B.A.P.S.A. ait lieu avant le débat sur le rapport d'étape, prévu par la loi du 23 janvier 1990, portant réforme des cotisations sociales agricoles.

Ayant indiqué que le projet de B.A.P.S.A. pour 1992 est en augmentation de + 2,8 % par rapport à la loi de finances révisée de 1991, le rapporteur pour avis a précisé que les cotisations des agriculteurs augmenteront plus que le revenu brut agricole et il a regretté que la contribution sociale généralisée ne soit pas comptabilisée dans les financements professionnels du B.A.P.S.A. Quant aux taxes sur les produits, il a observé le retard affectant le démantèlement de la taxe sur les betteraves.

A propos des articles 35 et 36 de la première partie du projet de loi de finances pour 1992, le rapporteur pour avis a relevé que la fusion des dispositions relatives respectivement à la cotisation de solidarité des entreprises agricoles et à la contribution de solidarité des sociétés commerciales conduisait à un prélèvement sur les réserves de l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (O.R.G.A.N.I.C.) et de la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (C.A.N.C.A.V.A.). Le rapporteur pour avis a regretté que

l'apport au B.A.P.S.A. des ressources issues des cotisations et contribution précitées aille de pair avec une diminution de la part de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) affectée au B.A.P.S.A., ce qui traduit un désengagement de l'Etat à l'égard du régime social agricole, à un moment particulièrement inopportun et alors qu'il eut été préférable d'alléger les cotisations dues par les jeunes agriculteurs, de mettre en place un dispositif de lissage des disparités engendrées par la réforme des cotisations, d'améliorer le statut des aides familiaux et de développer les prestations extra-légales.

Considérant que ce projet de B.A.P.S.A. n'apporte aucun élément nouveau dans le sens d'une harmonisation des régimes sociaux et est inadapté aux défis qu'affronte l'agriculture, le rapporteur pour avis a proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jean Madelain a désapprouvé les dispositions des articles 35 et 36 précités du projet de loi de finances et il a regretté que la fusion de la cotisation de solidarité et de la contribution de solidarité soit proposée sans consultation préalable des gestionnaires des régimes sociaux concernés.

M. Jean Chérioux a estimé inadmissibles les conditions actuelles de financement du B.A.P.S.A. et il a regretté que l'Etat n'ait pas mis en place l'aide transitoire que nécessitait l'application de la réforme des cotisations sociales agricoles.

M. Jacques Machet a mis l'accent sur l'absence de débat sur le rapport d'étape prévu par la loi du 23 janvier 1990.

Tout en regrettant que le débat sur le rapport d'étape précité n'ait pas encore eu lieu, M. Marc Boeuf a estimé que le projet de B.A.P.S.A. pour 1992 contribuait à l'harmonisation des régimes sociaux et il a mis l'accent sur les disparités des taux de croissance des revenus professionnels des agriculteurs.

La commission a finalement émis un avis défavorable à l'adoption du projet de budget annexe des prestations agricoles pour 1992.

Mesdames, Messieurs,

L'économie agricole traverse une crise profonde.

Des conditions climatiques défavorables, caractérisées par plusieurs années consécutives de sécheresse, ont gravement perturbé bon nombre d'exploitations agricoles.

L'évolution des prix du marché de la viande a sérieusement porté atteinte aux exploitations pratiquant l'élevage. Face à cette situation d'urgence, le Gouvernement a pris, en octobre dernier, des mesures spécifiques qui n'apportent qu'une réponse provisoire au problème de l'ensemble de ce secteur.

Globalement, le revenu agricole a augmenté en 1989 (+ 6,7 %) et 1990 (+ 9,3 %), après une diminution sensible en 1988 (-4,1 %), ces moyennes recouvrant de fortes disparités. Cependant, il convient de relever que l'accroissement observé pour l'exercice 1990 est imputable à la baisse du prix des achats et à la progression des subventions (indemnités au titre des calamités agricoles résultant de la sécheresse ; extension et revalorisation de diverses aides).

Les évolutions enregistrées au cours du présent exercice laissaient augurer une régression du revenu agricole pour l'année 1991, ce qui vient d'être confirmé par la publication des comptes prévisionnels de l'agriculture : le revenu brut agricole moyen par exploitation a baissé de 7,3 % en francs constants en 1991. L'incertitude demeure quant aux prévisions relatives à l'exercice 1992. En effet, le revenu agricole est tributaire de l'issue des négociations du GATT et du contenu de la réforme de la politique

agricole commune, alors que celle-ci fait des discussions entre les ministres de l'agriculture de la CEE, sans qu'une concertation sérieuse ait été réalisée au préalable avec les responsables professionnels.

L'examen du projet de BAPSA pour 1992 s'inscrit donc dans un environnement lourd d'incertitudes pour le monde agricole. Votre commission des Affaires sociales a tenu compte de ce contexte pour effectuer une analyse critique des ressources et des dépenses du BAPSA.

I. LES RESSOURCES DU BAPSA : DES INCOHERENCES ACCRUES

Les évolutions respectives des financements issus du budget de l'Etat et des cotisations professionnelles ne paraissent pas satisfaisantes.

A. DES INQUIETUDES SUR LES CONTRIBUTIONS ETATIQUES

L'évolution des contributions du budget de l'Etat au BAPSA ne recueille pas l'approbation de votre commission des Affaires sociales.

1. Le désengagement de l'Etat

Le projet de loi de finances pour 1992 propose d'abaisser de 0,6 % à 0,4 % le taux de la part de la TVA affectée au BAPSA. Cette mesure implique pour le BAPSA une perte de recettes évaluée à 5,6 milliards de francs qui sera compensée par le produit attendu de la contribution sociale de solidarité.

Il convient de souligner que ce changement des modalités du financement du BAPSA ne figurait pas dans le projet de BAPSA pour 1992 soumis aux organisations professionnelles, en septembre 1991, dans le cadre des travaux du conseil supérieur des prestations sociales agricoles.

Simultanément, les subventions issues du budget de l'Etat sont en diminution : - 1,328 milliard de francs pour la subvention d'équilibre, - 229 millions de francs pour la subvention affectée au financement des prestations familiales des non salariés agricoles.

Ce désengagement massif de l'Etat, même s'il apparaît financièrement neutre pour 1992, compte tenu des recettes attendues de la contribution de solidarité, manifeste de façon éclatante la

volonté du Gouvernement de réduire son soutien au régime social agricole.

2. Les anomalies de la compensation démographique

Si le montant des versements prévus au titre de la compensation démographique augmente (+ 2,5 milliards de francs) dans des proportions conformes à l'évolution de l'effectif des bénéficiaires du régime, force est de constater que les équilibres entre le BAPSA et d'autres régimes sociaux sont bouleversés par la fusion des dispositifs de solidarité institués respectivement au profit des agriculteurs (art. 1126 du code rural) et des commerçants et des artisans (art. L. 651-1 du code de la sécurité sociale).

En effet, actuellement, d'une part, les entreprises agricoles sont redevables d'une cotisation de solidarité au profit du régime social des non salariés agricoles ; d'autre part, les sociétés commerciales acquittent une contribution de solidarité au bénéfice de l'assurance maladie des travailleurs non salariés non agricoles et de l'assurance vieillesse des commerçants, des artisans et des professions libérales.

En opérant une fusion de la cotisation et de la contribution précitées, le projet de loi de finances institue de nouveaux mécanismes de compensation entre les régimes. Cette mesure n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les agriculteurs ni avec les régimes concernés des non salariés non agricoles. Certes, elle manifeste, en apparence, de la part du Gouvernement, une volonté d'accélérer l'unification des régimes de protection sociale ; mais cette initiative serait crédible si elle n'avait pas conduit à inscrire 6,4 milliards de francs de recettes dans le projet de BAPSA pour 1992 et si elle n'était pas, à l'évidence, destinée à compenser le désengagement de l'Etat précédemment analysé.

L'incohérence de la démarche entreprise est désapprouvée par votre commission, car elle intervient à un moment particulièrement inopportun.

B. DES INTERROGATIONS SUR LE FINANCEMENT PROFESSIONNEL

La réforme des cotisations sociales agricoles a particulièrement retenu l'attention de votre commission des Affaires sociales.

1. Les disparités résultant de la mise en oeuvre de la réforme de 1990

La loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 a réformé l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles, en substituant progressivement le revenu professionnel au revenu cadastral comme base de calcul des cotisations.

Selon le rapport d'étape déposé en application de la loi précitée, le produit global des cotisations à base fiscale aurait dépassé de 1,6 milliard de francs les cotisations effectivement perçues en 1990.

L'augmentation moyenne des cotisations par exploitation s'établit pour 1990 à 2 150 F répartie comme suit : - 10 F pour les cotisations maladie ; + 1 200 F pour les cotisations vieillesse et + 960 F pour les cotisations des prestations familiales. Le montant moyen des cotisations s'accroît pour toutes les tranches de revenu cadastral.

Le démantèlement des taxes sur les produits, mené parallèlement à l'instauration du nouveau mode de calcul des cotisations, conduit à ramener l'augmentation moyenne des prélèvements sociaux à 850 F.

Le tableau ci-après, extrait du rapport d'étape, récapitule globalement les cotisations minimum et les taux appliqués pour les cotisations des chefs d'exploitation établies sur la base fiscale.

**COTISATIONS MINIMUM ET TAUX DE COTISATIONS DES CHEFS D'EXPLOITATION
POUR LE CALCUL DES COTISATIONS SUR BASE FISCALE**

Montant du revenu Cotisations	Moins de 400 SMIC (moins de 11 964 F)	De 400 à 800 SMIC (11 965 à 22 928 F)	De 800 SMIC jusqu'au plafond de la sécurité sociale 129 600 F	Au-dessus du plafond de la sécurité sociale 129 600 F
AMEXA	3 964	3 984	16,65 %	16,65 %
AVI (retraite forfaitaire)	718	718	3 %	0
AVA (retraite proportionnelle)	898	10,715 % - 504 F/an	11,715 %-504 F/an	1,44 %
PF	5,4 %	5,4 %	5,4 %	5,4 %
TOTAL	5 600 (1)	5 600 (1)	36,765 %-504F/an	23,49 %

- 13 -

(1)

Cotisations minimum AMEXA et vieillesse (AVI et AVA)

Cotisation minimum AMEXA : 16,65 % de 800 SMIC

Cotisation minimum AVI : 3 % de 800 SMIC

Cotisation minimum AVA : 11,7 % de 400 SMIC moins 504 F/an

A ces cotisations, s'ajoutera la nouvelle cotisation d'assurance veuvage de 0,1 % sur l'intégralité du bénéfice fiscal (la création de cette cotisation est indépendante de la réforme).

Par ailleurs, à ces cotisations du chef d'exploitation, s'ajouteront éventuellement :

- en cas d'emploi de salariés, une cotisation de prestations familiales de 5,4 % sur la totalité des salaires bruts,
- et, en cas de présence d'un aide familial, les cotisations AMEXA et AVI dues pour celui-ci.

Source : Ministère de l'agriculture

Pour les exploitations les plus petites ayant une surface moyenne inférieure à 16 ha et un revenu cadastral corrigé inférieur à 3 914 F le bénéfice fiscal moyen de 1988 est proche de 15 000 F et alors que le montant des cotisations dues avant la réforme était compris entre 5 000 F et 8 000 F, l'augmentation issue du nouveau mode de calcul s'établit à 2 000 F et résulte principalement de l'accroissement du montant des cotisations maladie (+ 1 200 F) et des cotisations vieillesse (+ 600 F).

Quant à la répartition des variations, on observe que les cotisations diminuent pour 21 % des assurés et que l'augmentation est inférieure à 3 000 F pour 67 % des exploitants concernés.

Pour les petites exploitations, une surface moyenne de 27 hectares et ayant un revenu cadastral compris entre 3 914 F et 8 866 F, le bénéfice fiscal de 1988 atteignait en moyenne 35 400 F. Les cotisations étaient en moyenne de 12 800 F selon le régime antérieur et elles progressent en moyenne de 920 F en application de la réforme à raison de - 270 F pour les cotisations maladie, + 730 F pour les cotisations vieillesse et + 460 F pour les cotisations afférentes aux prestations familiales. La baisse des cotisations maladie impliquerait une baisse du montant global des cotisations pour 63 % des exploitations et pour 22 % des exploitants, les augmentations ne dépasseraient pas 5 000 F.

Pour les exploitations moyennes (42 ha) dont le revenu cadastral est compris entre 8 866 F et 15 650 F et dont le bénéfice fiscal de 1988 était en moyenne de 64 800 F, la moyenne des cotisations acquittées selon le nouveau régime s'établit à 22 400 F, soit une progression moyenne de 2 500 F imputable principalement à la variation des cotisations de prestations familiales et des cotisations vieillesse.

Pour les grandes exploitations (60 ha) dont le revenu cadastral corrigé est compris entre 15 650 F et 23 471 F et dont le bénéfice fiscal moyen de 1988 est proche de 96 000 F, la moyenne des cotisations passe de 33 000 F avant la réforme à 36 340 F après la réforme. Pour cette catégorie, les variations individuelles sont plus importantes que pour les deux groupes précédents.

En effet, 33 % des grandes exploitations voient leurs cotisations baisser de 5 000 F ou plus, alors que pour 30 % des exploitants les augmentations dépassent 10 000 F.

Pour les très grandes exploitations dont le revenu cadastral excède 23.471 F et dont les bénéfices fiscaux de 1988 s'établissent en moyenne entre 133 000 F et 208 000 F selon leur superficie, les cotisations sociales moyennes avant la réforme étaient de 49 000 F et 70 500 F selon leur importance et les hausses s'établissent en moyenne à 2 600 F pour celles dont la superficie moyenne est de 77 ha et à 9 000 F pour celles dont la superficie moyenne est de 118 ha. Pour cette dernière catégorie, les augmentations affectent en priorité les cotisations de prestations familiales et de retraite. Les évolutions individuelles sont très variables pour les très grandes exploitations : 40 % des exploitants voient leurs cotisations diminuer, tandis que pour les autres les hausses peuvent dépasser 20 000 F.

Selon le rapport d'étape, cette évolution peut être expliquée par les plus grandes exploitations par les faits suivants : la mauvaise corrélation entre le revenu cadastral et les revenus professionnels ; la cotisation maladie actuelle n'est pas encore proportionnelle pour les revenus cadastraux supérieurs à 30 000 F ; un rattrapage est nécessaire pour les cotisations prestations familiales, en cas d'emploi de salariés.

Pour les grandes cultures, la hausse moyenne des cotisations atteint 5 500 F, soit une augmentation de 21,7 % ; l'effet des mesures de démantèlement des taxes réduisant à + 5,1 % la hausse finale des prélèvements sociaux.

Pour les cultures spécialisées, l'augmentation atteint 8,8 % pour les cotisations et 5,5 % si l'on considère le total des prélèvements sociaux.

La viticulture courante enregistre, quant à elle, une baisse d'environ 15 % des cotisations, alors que pour la viticulture de qualité, les cotisations augmentent en moyenne de 41,5 %

Pour l'élevage, la progression moyenne des cotisations est modérée ; plus de la moitié des exploitants verront leurs cotisations diminuer et pour 30 % d'entre eux les augmentations seront inférieures à 3 000 F.

Même rapportées à la taille des exploitations et aux types de production, ces évolutions moyennes décrites dans le rapport d'étape ne rendent compte qu'imparfaitement des situations individuelles et de la réalité vécue par les exploitants.

En outre, l'impact des variations de cotisations ne peut être séparé de l'évolution des autres charges qui pèsent sur les exploitations agricoles.

2. Les incertitudes de l'avenir

Le Parlement doit se prononcer sur le projet de BAPSA pour 1992, alors que les termes des prochaines étapes de la réforme des cotisations sociales ne sont pas arrêtés.

Votre commission des affaires sociales relève que le Gouvernement a déposé un projet de loi, alors même que le rapport d'étape n'a pas fait l'objet d'un débat ; la démarche convenable eût été que le projet de loi soit présenté postérieurement à ce débat et tienne compte des observations des élus.

En outre, le démantèlement partiel des taxes sur les produits conduit à laisser subsister des prélèvements complémentaires non négligeables sur certaines catégories d'exploitations.

Enfin et surtout, ce projet de budget ne comporte aucune mesure spécifique pour accompagner l'application de la réforme et écrêter les hausses individuelles les plus fortes qui risquent de mettre en cause l'équilibre financier de certaines exploitations.

Selon le projet de BAPSA présenté pour 1992, la totalité des cotisations vieillesse (AVA) et la moitié des cotisations AMEXA seront assises sur le revenu professionnel. Globalement l'ensemble des cotisations professionnelles progressera de 6,5 % en raison du transfert des taxes (pour 1 %), de l'accroissement de la cotisation AMEXA, conséquence de l'augmentation du taux des cotisations d'assurance maladie décidée en juillet dernier, des modifications de l'assiette à savoir : l'intégration de l'exercice 1990 dans le calcul du revenu moyen triennal et l'effet mécanique de l'augmentation du SMIC. En outre les cotisations AVI seraient également calculées pour partie sur la base des revenus professionnels. Pour les cotisations des prestations familiales assises actuellement sur le revenu cadastral, l'incertitude est totale, le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale prévoit une cotisation assise sur le bénéfice fiscal d'une part et d'autre part, une cotisation assise sur les salaires est envisagée dans le cas où des salariés sont employés dans l'exploitation. Cette dernière cotisation serait appliquée progressivement jusqu'en 1999.

Les incertitudes ne peuvent que contribuer à la détérioration de la situation des entreprises agricoles, placées ainsi dans l'incapacité d'avoir une gestion prévisionnelle de leur activité au regard de leurs obligations contributives.

Votre commission des affaires sociales regrette vivement que le projet de budget pour 1992 ne prévoit aucune dotation particulière pour limiter les hausses de cotisations les plus importantes ou pour permettre des aides d'urgence aux agriculteurs en difficulté. Certes, en application du plan du 9 octobre dernier des mesures positives ont été prises, mais elles n'ont qu'un caractère transitoire. Pour les éleveurs bovins et ovins, 290 millions de francs sont prévus afin de réduire de 10 % les cotisations dues pour l'année 1991. Pour l'ensemble des exploitants, 100 millions de francs sont prévus pour des remises de dettes de cotisations impayées et 110

millions de francs sont affectés à l'étalement du paiement des cotisations.

II. LES DEPENSES DU BAPSA : PAS D'AMELIORATION DES PRESTATIONS

A. LES DEPENSES DE L'AMEXA : UNE LEGERE INFLEXION DES TENDANCES ANTERIEURES

Les dépenses de l'assurance maladie-maternité des non-salariés agricoles ont évolué comme suit : 26,928 milliards de francs en 1990, 28,794 milliards de francs en 1991, alors que la prévision pour cet exercice était de 29,3 milliards de francs.

Les dépenses prévues à ce titre en 1992 sont de 30,917 milliards de francs, compte tenu des mesures relatives au déremboursement de certains produits pharmaceutiques et de la modification de la nomenclature applicable à certains actes, conformément au plan de maîtrise des dépenses de santé.

Pour les dépenses de médecine ambulatoire, les prévisions pour 1992 mettent en évidence une augmentation du volume des actes des auxiliaires médicaux, un accroissement des dépenses de médicaments et des dépenses de biologie. La progression la plus forte devrait affecter le poste des dépenses diverses qui intègre les dépenses de médicalisation des maisons de retraite et les soins à domicile pour les personnes âgées. L'évolution attendue pour ce dernier poste est cohérente avec la structure démographique des assurés du régime AMEXA.

Quant aux dépenses d'hospitalisation, pour le secteur public, les sommes dues par le BAPSA au titre du budget global en 1992 devraient augmenter de 6,4 %, tandis que, pour les dépenses hors budget global, une progression de 2 % est prévue. Pour l'hospitalisation privée, les dépenses devraient s'accroître de 5 %, compte tenu de la réduction prévisible du nombre de journées

d'hospitalisation et de l'évolution attendue des frais de salle d'opération et d'analyses biologiques.

Ces prévisions de dépenses doivent être rapprochées de l'évolution démographique du régime. Globalement, les effectifs des assurés et des ayants droit continueront à diminuer : - 0,9 % attendu en 1992, au lieu de - 0,7 % en 1991 pour la première catégorie ; - 3,5 % en 1992, au lieu de - 3,4 % en 1991 pour la seconde catégorie. Cependant parmi les assurés, le nombre des inactifs cotisants est en croissance (+ 4,3 %) en raison du vieillissement de la population agricole. Cette particularité constitue un obstacle à la politique de maîtrise des dépenses de santé, compte tenu de la forte demande de soins propre aux assurés âgés.

Quant à l'allocation de remplacement prévue pour les agricultrices en cas de maternité, on relève que le nombre des bénéficiaires est à peu près stable pour les années 1989 et 1990. Le décret du 24 juin 1991 a modifié les modalités de calcul de cette allocation en vue de réduire les disparités régionales affectant le montant des frais restant à la charge des agricultrices concernées.

En outre, le bénéfice de cette allocation est désormais ouvert aux agricultrices exerçant à titre principal une activité salariée, dès lors que celle-ci n'excède pas 300 heures pendant le trimestre ou 1 200 heures pendant les douze mois précédant la date présumée de la conception.

Le régime invalidité des exploitants agricoles, en dépit des améliorations relatives à l'ouverture des droits, résultant de la loi du 30 décembre 1988, reste notoirement insuffisant.

Certes la loi précitée a supprimé la condition d'exercice de la profession pendant les cinq années précédant l'accident générateur de l'invalidité, avec le concours exclusif du conjoint et d'un seul salarié ou d'un seul aide familial et elle a ouvert le droit à pension d'invalidité à hauteur des deux tiers pour les conjoints coexploitants et les associés exploitants d'une exploitation agricole à responsabilité limitée. Ces améliorations dont l'application a coûté environ 13

millions de francs en 1990 ne répondent qu'insuffisamment à la demande potentielle.

Globalement, les dépenses d'assurance maladie du régime des exploitants agricoles s'inscrivent dans la continuité, sans que la mise en oeuvre de la réforme des cotisations sociales ait apporté aux assurés une amélioration sensible des prestations.

B. LES PRESTATIONS FAMILIALES : UN AMENUISEMENT LIE A LA DEMOGRAPHIE

La diminution constante du nombre des naissances dans les familles d'agriculteurs ainsi que celle du nombre d'enfants par famille motivent la réduction du nombre des bénéficiaires des prestations familiales et notamment des allocations familiales. Pour ce type d'avantage, le nombre des familles concernées est passé de 153 719 en 1990 à 146 033 en 1991, il devrait être de 138 293 en 1992.

Le nombre des bénéficiaires du complément familial évolue comme suit : 36 436 en 1990 ; 33 995 en 1991 ; vraisemblablement 31 615 en 1992.

La même évolution est constatée pour l'allocation de rentrée scolaire : 205 050 bénéficiaires en 1990 ; 194 592 en 1991 ; 182 916 pour 1992.

Le bilan des prestations versées en 1990 a peu différé des prévisions et les écarts sont motivés principalement par les révisions affectant la base nouvelle des allocations familiales et le montant de l'allocation aux adultes handicapés. L'effet du report de 17 à 18 ans de la limite d'âge des enfants pour le bénéfice des prestations familiales et de l'aide personnalisée au logement est également sensible. Globalement le montant des prestations versées a évolué comme suit :

Evolution du montant des prestations familiales versées

	(1) 1990	(2) 1990/ 1989	(3) 1991 (prévisions)	(4) 1991/ 1990	(5) 1992 (prévisions)	(6) 1992/ 1991
Complément familial	362,7	0,96	348	0,96	332	0,95
Allocations familiales	2 289,8	0,98	2 236	0,98	2 171	0,97
Parents isolés	14,9	0,92	15	1,00	14	0,92
Education spéciale	42,5	0,97	41	0,97	40	0,96
Soutien familial	55,25	0,93	51	0,93	47	0,92
AAH	622,2	1,00	621	1,00	586	0,94
Rentrée scolaire	76,8	1,11	75	0,98	73	0,97
Prêts jeunes ménages	1,2		1		1	
AJE courte	88,1	0,95	85	0,97	82	0,96
AJE longue	271,5	0,95	263	0,97	253	0,96
APE	223,9	1,02	217	0,97	209	0,96
AGED	1,8		2		2	
Frais de tutelle	3,05		3		3	
TOTAL métropole	4 053,9	0,98	3 958	0,98	3 813	0,96
DOM	150,0	1,03	154	1,03	158	1,03
TOTAL	4 203,9	0,98	4 112	0,98	3 971	0,97

Colonnes (1) (3) (5) : prestations en millions de francs

AAH : allocation aux adultes handicapés

AJE : allocation pour jeune enfant

AGED : allocation de garde d'enfant à domicile

ADE : allocations familiales d'éducation

C. COMMENT AMELIORER LES RETRAITES ?

L'effectif des retraités non salariés agricoles, après avoir enregistré une progression du fait de l'abaissement progressif de l'âge de la retraite, a atteint un maximum pour 1991 et devrait légèrement diminuer en 1992. En effet pour 1992, la prévision relative au nombre des bénéficiaires d'un avantage vieillesse s'établit à 2 049 481 pour le régime des non salariés agricoles.

Pour l'avenir, les projections démographiques font apparaître une diminution constante du nombre des retraités agriculteurs non salariés, les chiffres attendus étant de 1 838 000 en 2000 et 1 386 000 en 2010.

La diminution de la proportion des agriculteurs dans la population active entraîne d'autre part une détérioration du rapport

démographique, mesuré par l'effectif des actifs cotisants rapporté à l'effectif des retraités. Ce rapport est passé de 4 en 1960 à 0,59 en 1990 et devrait s'établir à 0,50 en 2010.

Au-delà du strict cadre budgétaire, cette évolution, intimement liée aux transformations de l'économie agricole, pose à terme le problème de l'équilibre du régime vieillesse des non salariés agricoles.

Globalement, les prestations vieillesse servies ont évolué comme suit : 42,884 milliards de francs en 1990 et 44,617 milliards de francs en 1991 ; 45,545 milliards de francs sont prévus pour 1992, ce qui représente plus de la moitié des dépenses du BAPSA. Ces montants globaux résultent de la revalorisation des pensions, à hauteur de + 2,4 en moyenne annuelle et des variations affectant les volumes, à savoir - 0,5 % pour la retraite forfaitaire et + 3,4 % pour la retraite proportionnelle, la montée en charge de ce dernier régime n'étant pas encore achevée.

Le tableau ci-après permet d'apprécier la situation des exploitants agricoles retraités au niveau individuel.

MONTANTS ANNUELS DES PENSIONS DE RETRAITE SERVIES AUX NON SALARIÉS AGRICOLES ET COMPARAISON AVEC LE REGIME GÉNÉRAL
(en francs)

ANNEES	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	21 980	48 749	33 575
1990	14 770	22 996	51 797	34 650
1991 (prévisions)	15 211	24 054	54 501	35 691

(1) Prestations vieillesse hors FNS :

- Montant minimum : 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 1/2.

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

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

Source : Ministère de l'Agriculture

Certes le caractère récent (1952) du régime de la retraite proportionnelle explique pour partie la modicité du montant maximum des retraites. Il n'en demeure pas moins que le niveau des retraites agricoles n'est pas satisfaisant et que l'amélioration du montant des prestations vieillesse servies aux agriculteurs reste une préoccupation constante de votre commission des Affaires sociales. Sur ce point la réforme de 1990 n'apporte pas de réponses pleinement satisfaisantes.

Certes, plusieurs mesures ont été prises afin d'améliorer le montant des droits à pension acquis par les cotisants.

Des revalorisations exceptionnelles ont été appliquées aux retraites proportionnelles en 1980, 1981 et 1986, en vue de rapprocher les retraites du régime des non-salariés agricoles de celles du régime général.

La révision du barème des points acquis en application du décret du 12 septembre 1991 devrait permettre de corriger les anomalies résultant du décret du 6 septembre 1990 qui avait fixé le principe que le nombre de points est proportionnel au revenu et supprimé le découpage par tranches de points qui existait auparavant.

Pour l'exercice 1990, les cotisations ont été calculées pour les deux tiers de leur montant, sur la base cadastrale, et pour un tiers sur la base des revenus professionnels. Certains agriculteurs dont le revenu cadastral était élevé et le revenu professionnel faible ont acquitté des cotisations élevées et obtenu un petit nombre de points.

Le décret précité de 1991 a prescrit, pour ces agriculteurs, de recalculer le nombre de points de retraite pour 1990 en se fondant sur un revenu professionnel théorique correspondant à la cotisation payée. Cette mesure a permis de répondre aux inquiétudes d'une partie des exploitants placés dans une situation paradoxale caractérisée par une augmentation des cotisations dues et une réduction des droits à pension.

Par ailleurs, un débat est actuellement engagé sur l'opportunité de relever de 400 SMIC à 800 SMIC le montant du revenu minimal pris en compte pour le calcul des cotisations et des pensions. Il faut rappeler que, selon la base actuelle de 400 SMIC, la valeur de l'ensemble retraite forfaitaire + retraite proportionnelle perçu par un exploitant agricole retraité était de 25 355 francs au 1er janvier 1991, soit un montant mensuel proche du revenu minimum d'insertion.

L'instauration par le décret n° 90-1051 du 26 novembre 1990 d'une assurance vieillesse volontaire (COREVA), gérée par la Mutualité sociale agricole et fondée sur un système de capitalisation ne peut apporter qu'une réponse partielle aux problèmes posés par l'évolution des retraites agricoles. Ce régime, caractérisé par une grande souplesse, semble rencontrer un réel succès auprès des agriculteurs ; à ce jour, environ 20 000 contrats ont été souscrits.

D. LA NECESSITE DE DEVELOPPER LES PRESTATIONS EXTRA-LEGALES

En matière de prévention pour la santé, un progrès a été enregistré en 1991 avec la prise en charge de la vaccination antigrippale pour certains assurés, eu égard à leur âge ou à leur état de santé, dans les mêmes conditions que par le régime général.

D'autres examens de prévention continuent à faire l'objet d'une prise en charge.

La création éventuelle d'un fonds de prévention, sur le modèle de celui fonctionnant pour le régime général, est actuellement à l'étude ; mais aucune décision concrète en ce sens n'est prévue, ni aucun crédit spécifique inscrit dans le projet de BAPSA.

En ce qui concerne les actions sanitaires et sociales, le principe d'autonomie des caisses de mutualité agricole auquel celles-ci sont très attachées, ne devrait pas faire obstacle au développement de prestations extra-légales accessibles à l'ensemble des assurés non salariés agricoles.

Certes, pour les personnes âgées, on envisage de modifier les règles de financement du fonds additionnel d'action sociale en prélevant une part des cotisations affectées aux dépenses complémentaires, afin de dégager des ressources pour prendre en charge des dépenses d'aide ménagère à domicile ; mais une telle mesure ne peut avoir qu'une portée limitée.

Enfin, votre commission s'étonne que le montant des dépenses prévues pour le poste "Intérêts" soit porté à 300 millions de francs en 1992, alors que ces crédits pourraient être utilement employés pour des actions sociales.

CONCLUSION

Dans ce projet de BAPSA pour 1992, votre commission des Affaires sociales n'a décelé aucun élément de progrès pour la protection sociale des non salariés agricoles. Et ceci s'ajoute aux anomalies constatées dans la structure des ressources prévues pour alimenter le BAPSA en 1992.

En conséquence, votre commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du BAPSA pour 1992.