

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Pierre LOUVOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarella, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Gilbert Belin, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Charles Ginésy, Claude Huriet, Roger Husson, Lucien Lanier, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 43), 295 (Tome XV) et T.A 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 44) (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	4
Introduction	7
Première partie - Les recettes du projet de BAPSA	10
I - Le nouvel accroissement du financement professionnel	10
A - Des difficultés d'analyse renouvelées	11
1 - Une apparence totalement déconnectée des réalités ...	11
2 - La comptabilité budgétaire et le risque de l'incohérence	19
3 - Les conséquences de l'évolution démographique	20
B - Le financement professionnel	21
1 - Le financement direct : les cotisations sociales en 1989	21
2 - La répartition de l'effort contributif des agriculteurs	
en 1988	23
3 - Le financement professionnel indirect : les taxes de	
solidarité et les taxes sur les prix communautaires	27
C - L'effort contributif des agriculteurs et les difficultés	
croissantes du monde agricole	29
1 - L'effort contributif	29
2 - Les difficultés des agriculteurs s'aggravent	29
3 - L'aide de l'Etat s'accroît	31
II - La stabilisation du financement extraprofessionnel	33
A - Les taxes et impôts affectés	33
B - La solidarité inter-régimes	33
1 - La contribution de la Caisse nationale des allocations	
familiales	34
2 - La compensation démographique	34
C - Les contributions de l'Etat	35
1 - La contribution au financement des P.F.A.	35
2 - Le remboursement de l'allocation aux adultes	
handicapés (A.A.H.)	35
3 - Le versement du Fonds National de Solidarité	35
4 - La subvention d'équilibre du budget général	35
D - L'hypothèse d'un prélèvement sur le fonds de roulement ..	36

Seconde partie - Les dépenses du projet de B.A.P.S.A.	37
I L'évolution des dépenses d'intervention du B.A.P.S.A.	38
II L'évolution des différentes prestations	40
A - Les prestations vieillesse	40
1 - Les projets de modifications législatives	40
2 - Les ajustements des prestations en 1988	41
3 - Les dépenses d'assurance-veillesse en 1989	42
B - Les prestations familiales	43
1 - L'évolution du régime des prestations	43
2 - La revalorisation des prestations en 1988	45
3 - L'évolution des P.F.A. prévue par le projet de budget pour 1989	46
C - Les prestations maladie, maternité, invalidité	47
1 - Les prestations d'assurance maladie	48
2 - L'allocation de remplacement	50
3 - Les prestations d'invalidité	51
III - Des progrès à entreprendre	52
A - Les modifications prévues par le projet de loi d'adaptation agricole	52
1 - Les améliorations proposées par le projet de loi	52
2 - Les difficultés soulevées par certaines dispositions du projet	57
B - Des revendications légitimes toujours insatisfaites	60
1 - L'action en faveur des personnes âgées	60
2 - Le nécessaire développement de la médicalisation du milieu rural	63
Conclusion	67
Audition du Ministre	69

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 1988 sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis du projet de B.A.P.S.A. pour 1989, présenté par M. Pierre Louvot.

Après avoir rappelé les déséquilibres du panorama économique et social dans lequel s'inscrit chaque année l'élaboration du budget annexe des prestations sociales agricoles, M. Pierre Louvot a constaté que le projet pour 1989 ne contenait aucune mesure nouvelle ni en matière de financement, ni en matière de prestations, malgré son augmentation de 3,9 % pour un produit total de 73,05 milliards de francs.

Il a alors examiné le problème du financement professionnel, regrettant que des difficultés structurelles empêchent d'appréhender aisément et sans contestation possible son taux d'accroissement annuel. Si celui-ci s'élève à 5,8 % en apparence, en partie du fait de la pérennisation des contributions exceptionnelles appelées depuis juin 1987, il est en réalité de 7,33 % et pourra même atteindre, dans certains départements, 10 à 15 %, en raison tant de l'évolution démographique défavorable propre au régime que des effets conjoints de l'intégration totale des résultats économiques dans l'assiette départementale et du rebasement du revenu agricole intervenus l'an passé.

Puis le rapporteur pour avis a abordé les autres sources de financement du B.A.P.S.A., relevant en particulier la notable progression du produit de la T.V.A., qui représentera en 1989 25,5 % des recettes, et l'effort renouvelé de l'Etat au titre de sa contribution aux prestations familiales et de la subvention d'équilibre, dont le produit total progresse de 12,4 %. Néanmoins, il a constaté les régressions mécaniques de la contribution de la C.N.A.F. aux P.F.A., du versement du F.N.S. et du remboursement de l'A.A.H., en raison de la nouvelle diminution du nombre des bénéficiaires de chacune de ces allocations.

En ce qui concerne les prestations, M. Pierre Louvot a ensuite relevé la reprise de la progression des dépenses maladie à mesure que s'estompent les effets du "plan Seguin" sur les comportements de consommation médicale, et la baisse des dépenses de maternité et d'invalidité en raison de la diminution des personnes concernées. Il a noté la stabilisation en termes réels des prestations familiales, à hauteur de 5,2 milliards de francs. Il a enfin souligné que les dépenses d'allocation vieillesse, en progression constante, dépassent 41 milliards de francs et représentent plus de 56 % des prestations servies par le B.A.P.S.A.

Puis le rapporteur pour avis a déploré la médiocrité du niveau général des prestations et l'absence de toute mesure nouvelle en la matière. Il a rappelé que les seules dispositions entrevues étaient soit d'ordre réglementaire (perspectives d'extension de l'assurance veuvage), soit dépendantes de la loi agricole (statut des conjoints coexploitants, bénéfice de l'invalidité partielle), soit encore repoussées à une date ultérieure (régime de retraite complémentaire avec déduction fiscale des cotisations, réforme de l'assiette des cotisations). Par ailleurs, il a insisté sur les perspectives et les avantages tant humains que financiers qu'offrent une amélioration des dispositifs d'aide ménagère aux personnes âgées et d'hospitalisation à domicile et le développement des hôpitaux ruraux.

Enfin, M. Pierre Louvot a souligné que le B.A.P.S.A. se heurtait au double problème du déséquilibre démographique de la profession et de l'obsolescence de l'assiette des cotisations. Abordant l'idée d'une intégration du régime agricole dans le régime général, il a insisté sur l'urgence de l'indispensable réforme du financement professionnel et de la redéfinition des termes de la solidarité inter-régimes et de la solidarité nationale.

Sur la base des engagements pris à cet égard par le ministre de l'agriculture et de la forêt lors de son audition par la commission, et pour manifester la volonté du Sénat de les voir tenus, il a alors proposé l'adoption du projet de B.A.P.S.A. pour 1989 en souhaitant qu'il soit le dernier à être présenté sous cette forme.

A la suite de cet exposé, **M. Charles Bonifay** a relevé qu'il partageait les analyses du rapporteur pour avis sur le problème du financement du régime agricole, considérant que son intégration dans le régime général serait une erreur, non pas sur le plan des principes, mais eu égard à la qualité de gestion de la M.S.A. et aux avantages qu'offrait le mutualisme. Il a ajouté que le groupe socialiste voterait le B.A.P.S.A. en le considérant comme un budget de transition devant permettre des modifications de fond dès l'an prochain.

Au cours d'un débat auquel ont pris part **MM. François Delga, Guy Robert, Gérard Roujas et Pierre Louvot**, rapporteur pour avis, ont été évoqués le nécessaire effort à mener en faveur de la médicalisation des maisons d'hébergement ainsi que les problèmes de financement, lequel dépend actuellement des fonds d'action sanitaire et sociale des caisses de M.S.A.

Puis répondant à **M. Franz Duboscq**, le rapporteur pour avis a précisé que la diminution de la contribution de la C.N.A.F. aux P.F.A. s'expliquait par les effets mécaniques du rebaselement agricole sur le niveau de cette dotation, précisant cependant que la contribution de l'Etat compensait cette réduction, et que l'abaissement de certaines taxes affectées avait pour cause une diminution de la base imposable.

Enfin, **M. Pierre Louvot** a reconnu, en réponse à **M. André Rabineau**, qu'il serait utile que la commission soit mieux informée des systèmes de protection sociale agricole des pays partenaires de la France au sein de la C.E.E., et réfléchisse sur les possibilités d'une harmonisation en ce domaine.

Puis la commission a donné un avis favorable au projet de B.A.P.S.A. pour 1989.

Mesdames, Messieurs,

Une patiente réflexion et une inlassable espérance ont conduit, au fil des années, le rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales du Sénat à porter sur le B.A.P.S.A. un regard étonné chargé d'inquiétude. Non seulement ce budget représente une part considérable et dominante dans l'ensemble des dépenses consacrées à l'Agriculture, mais il est devenu, par son architecture à nulle autre pareille, un objet de curiosité de moins en moins discernable.

Or, il assure spécifiquement et récapitule les moyens de la protection sociale d'une population rurale en constante évolution structurelle, que les vents de l'Histoire n'ont pas ménagée.

Les mécanismes du B.A.P.S.A. sont à ce point compliqués qu'il est impossible d'y apprécier une clarté qu'appellent à la fois la vérité, la responsabilité, la solidarité.

Une dissection attentive et que vous proposés ce rapport écrit permet de distinguer les organes qui le constituent, les vaisseaux qui l'irriguent, les sources qui l'alimentent, les régulations correctrices qui le maintiennent en vie, enfin les équilibres acrobatiques qui permettent la définition et l'articulation de recettes et des dépenses.

On rêve de simplicité et de transparence. Votre rapporteur les appelle de ses vœux et votre commission des Affaires sociales n'a pas manqué d'en solliciter la manifestation, mais les contraintes ont été jusqu'alors incontournables. Le projet de B.A.P.S.A. pour 1989 n'échappe pas aux difficultés qu'ont connu ses prédécesseurs. Sans doute les aggrave-t-il à la mesure d'une situation économique et sociale caractérisée en agriculture par de profonds déséquilibres.

Le premier, d'ordre structurel, est induit par la baisse continue du nombre des actifs cotisants et par l'augmentation parallèle de celui des bénéficiaires.

Le second découle de l'érosion permanente du revenu réel des agriculteurs, dont les cotisations ne peuvent que se répartir et s'accroître dans des conditions qui deviennent insupportables alors même que les prestations sont à l'étiage, sans avancée ni montée significative.

De telles contraintes font obstacle à une meilleure expression des droits des agriculteurs en matière de protection sociale, ainsi qu'à la nécessité de répondre à des attentes justifiées.

Tous les gouvernements et la profession elle-même se sont heurtés au mur de l'impossible. Mais l'heure des accommodements acrobatiques, des subtils dosages et des adaptations décevantes doit être dépassée. Nous y reviendrons en conclusion.

La définition d'une assiette incontestable en matière de cotisations permettra de mieux mesurer l'effort réel et possible des agriculteurs, mais aussi la nécessité et l'importance des solidarités fondamentales. Celles-ci honorent un pays qui se veut exemplaire au regard de la justice sociale.

Votre commission a trouvé, en la personne du ministre de l'agriculture et de la forêt, un interlocuteur manifestement conscient des urgences en matière de protection sociale agricole. Lors de son audition, il a pris à cet égard des engagements fermes pour entamer

dès que possible la consultation préalable des différents partenaires concernés, représentants de la profession, dirigeants de la mutualité sociale agricole, parlementaires, et pour initier l'an prochain cette réforme que chacun appelle de ses vœux.

Une telle perspective soutenue par une volonté ferme permet d'espérer que le B.A.P.S.A. sera pour l'année 1989 un budget de transition, dans l'attente d'une nécessaire et profonde réforme que, désormais, il faut engager résolument.

*

* *

PREMIERE PARTIE

LES RECETTES DU PROJET DE B.A.P.S.A.

La complexité des canaux de financement du B.A.P.S.A. pose chaque année, à l'analyste, des problèmes extrêmement ardu pour rendre compte, avec clarté, de la réalité des évolutions constatées. Aux cotisations professionnelles, dont le mode de calcul constitue à lui seul un véritable défi à la rationalité et au cartésianisme dont s'ennorgueillit l'esprit français, viennent s'articuler de nombreuses autres sources de financement, au nombre d'une quinzaine. Elles proviennent de diverses taxes affectées, de contributions étatiques ou de l'exercice de la solidarité nationale. En outre, il n'est pas rare - cela s'est produit cette année et se renouvelle pour l'exercice à venir - que des décisions ponctuelles rendent plus épais encore le brouillard qui masque les conditions d'élaboration et de réalisation du B.A.P.S.A., dès lors que leur traduction concrète s'accommode mal de la comptabilité budgétaire. Ces difficultés structurelles rendent aujourd'hui absolument nécessaire une réforme profonde du financement de la protection sociale des exploitants agricoles. Votre commission des Affaires sociales, et singulièrement votre rapporteur, le souhaitent, et le ministre de l'agriculture s'est engagé publiquement, en de récentes occasions, à faire le nécessaire en la matière dès l'an prochain.

I. LE NOUVEL ACCROISSEMENT DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL

La première des difficultés d'analyse résulte de la dualité du financement professionnel, qu'il soit direct -il s'agit des cotisations sociales acquittées par tous les exploitants-, ou qu'il soit indirect -c'est le cas des diverses taxes sur les produits auxquelles ne sont soumis que certains producteurs. Pour rendre compte de la part du financement professionnel dans les recettes du B.A.P.S.A., il faut dès lors se résigner à l'observation d'évolutions qui, à force d'être globales, perdent toute réelle signification. Il est clair que la réalité vécue par les exploitants est tout à fait différente de ce que laisse croire en apparence, la seule lecture statistique de ce budget.

A. DES DIFFICULTES D'ANALYSE RENOUVELEES

Le taux de croissance des cotisations professionnelles, tel qu'il apparaît chaque année dans le projet de B.A.P.S.A., recouvre une telle multiplicité de situations qu'il en devient surréaliste. Trois séries de causes rendent ainsi parfaitement illusoire le chiffre de 5,8 % prévu pour 1989. La première tient à la structure même du B.A.P.S.A. et à la manière dont sont calculées ces cotisations, la seconde aux méthodes de la comptabilité budgétaire, et la troisième à la démographie.

1. Une apparence totalement déconnectée des réalités

11. Un arbitrage budgétaire irréal

L'élaboration annuelle du B.A.P.S.A. repose sur une méthode apparemment simple et cependant redoutablement pernicieuse. Les recettes sont appréhendées à partir des dépenses prévues au regard tant de l'évolution attendue de la consommation médicale, de la démographie familiale et du nombre des retraités, que des revalorisations générales des prestations. Deux groupes sont alors distingués. Dans le premier figurent les recettes quasiment prédéterminées, et dans le second, celles qui autorisent une certaine marge de manoeuvre.

Le produit des diverses taxes varie mécaniquement en fonction de l'évolution des bases imposables. De même, les versements au titre de la compensation démographique et la contribution de la C.N.A.F. aux prestations familiales résultent d'un algorithme invariable dont les règles sont établies depuis de nombreuses années déjà. Quant au versement du F.N.S. et au remboursement de l'A.A.H., leur masse est entièrement fonction du nombre des bénéficiaires du régime agricole de ces allocations. Sur ces trois types de recettes, il n'existe par conséquent aucune véritable marge de manoeuvre, à l'exception d'une modification éventuelle des taux pour le premier, ou des équations mathématiques pour le second.

En revanche, les cotisations professionnelles et les contributions de l'Etat -contribution aux P.F.A. et subvention d'équilibre- sont, elles, susceptibles de varier de façon parfaitement autonome. Ainsi, la détermination de leurs montants respectifs font l'objet, chaque année, d'une négociation laborieuse entre le ministre de l'agriculture et le ministre des finances, qui se conclut le plus souvent par un arbitrage du Premier ministre. Or, la **liaison automatique**, au moment de la procédure ministérielle de l'élaboration du budget, entre

niveau des cotisations et montant des subventions de l'Etat, conduit nécessairement à une **solution de compromis** qui peut être **totallement déconnectée** de l'évolution des possibilités contributives effectives des exploitants agricoles. C'est cette démarche ubuesque qui conduit cette année à augmenter le niveau moyen apparent des cotisations de 5,8 %, alors même que le **revenu agricole pour 1989 devrait à nouveau baisser**, et que la progression des prestations servies sera à peine de + 3,9 %.

Cette méthode, à elle seule, justifierait une réforme du mode d'élaboration du B.A.P.S.A. afin de faire en sorte que l'évolution des cotisations professionnelles soit doublement adaptée à celle du montant des dépenses sociales du régime, d'une part, et à celle du revenu agricole, d'autre part, et ne constitue plus l'un des termes d'un vaste "marchandage" interministériel.

12. Un double système d'adaptation complexe

Mais l'analyse se heurte en second lieu à la prise en compte des mécanismes de solidarité, internes au régime, qui sont au nombre de deux, et qui brouillent la lecture de ce taux de croissance

I. L'harmonisation inter-départementale :

Le premier de ces mécanismes est une harmonisation des cotisations interdépartementales : le revenu cadastral servant d'assiette des cotisations sociales agricoles est corrigé pour chaque département par un coefficient d'adaptation. Néanmoins, le produit global des cotisations, tel qu'il a été décidé par le gouvernement, ne varie pas au niveau national : seule est affectée la répartition entre les départements.

Or, des efforts ont été poursuivis depuis plusieurs années pour rapprocher le montant des prélèvements sociaux des capacités contributives des assurés par l'incorporation progressive dans l'assiette cadastrale des cotisations du résultat brut et du revenu net des exploitations. Pour la première fois en 1988, le revenu cadastral est corrigé par l'intégralité des données économiques départementales à concurrence de 60 % de résultat brut d'exploitation (RBE) et de 40 % de revenu net d'exploitation (RNE).

Cependant, l'intégration de résultats économiques entraîne nécessairement la modification des cotisations assises sur le revenu cadastral et, par conséquent, des modifications dans la répartition des assiettes départementales. C'est pourquoi, afin d'éviter les rebondissements excessifs de l'évolution ainsi générée, les coefficients

départementaux sont calculés de façon à limiter à + 5 % en hausse et à - 7 % en baisse les variations d'assiette des départements. Reste que les limitations annuelles ne sont que temporaires, puisqu'à la fin du processus d'intégration, l'assiette départementale doit effectivement correspondre à une assiette calculée sur la base du R.B.E. et du R.N.E., affectée du coefficient d'adaptation départemental.

Intégration des résultats économiques

%	1986	1987	1988
R.C.	30	20	0
R.B.E.	50	50	60
R.N.E.	20	30	40

Il convient de préciser à cet égard que le récent établissement d'une nouvelle base des comptes de l'agriculture a sensiblement modifié bien des situations relatives entre les départements. En effet, l'impact de cette refonte exhaustive des évaluations dans plusieurs domaines, tels que la prise en compte de l'aide de l'Etat à l'agriculture, la détermination des prix payés aux producteurs, la définition des stocks ou celle des amortissements, est particulièrement important. Ainsi, dans la base précédente des comptes (1971), le revenu brut agricole moyen était évalué, en 1981, à 67 000 francs par exploitation. La nouvelle base le chiffre désormais, pour la même année, à près de 74 000 francs (+ 10,45 %). Cette révision des évaluations est nettement plus importante encore dans certains départements, dépassant les + 30 %, voire les + 50 % de majoration. En Gironde, celle-ci a même été de + 150 %, en raison de la forte incidence du re-basement des produits viticoles, et elle a affecté tous les exploitants du départements, même ceux qui ne sont pas viticulteurs.

Il faut cependant rappeler que lorsque l'introduction du R.B.E. dans l'assiette a pour effet de **majorer celle-ci**, cela signifie que le revenu cadastral, y compris celui des départements pauvres, c'est-à-dire des départements où le R.B.E. à l'hectare est très inférieur à la moyenne nationale, sous-estime les facultés contributives réelles des exploitants. Dès lors, les départements dont le coefficient d'adaptation est majoré d'une année à l'autre sont ceux qui dégagent des résultats d'exploitation réels **supérieurs** à ce que laisse croire la seule prise en compte du revenu cadastral.

Ainsi, la correction inter-départementale n'est pas suffisante, à elle seule, pour contrecarrer les effets déviants du calcul des cotisations sur l'assiette départementale.

. L'harmonisation intra-départementale

Le second de ces mécanismes est induit par les modalités de l'harmonisation à l'intérieur même du département : il s'agit d'éviter tout à la fois une trop brusque variation de l'assiette dans les départements où le revenu cadastral sous-estime les possibilités contributives réelles des assurés, et la pénalisation des exploitants dont les revenus cadastraux sont au contraire sur-évalués par rapport à leurs résultats économiques.

Le préfet a ainsi la possibilité de fixer des coefficients par nature de culture et par région naturelle, qui permettent de corriger les sous-estimations ou les sur-estimations du revenu cadastral par rapport aux résultats économiques des différentes productions ou des diverses régions naturelles d'un département donné. La répartition s'effectue entre les exploitants, au prorata de leur assiette individuelle. Toutefois, cette harmonisation modifie la répartition des cotisations entre les exploitants à l'intérieur du département, sans affecter la répartition entre les départements. En effet, l'introduction de ces coefficients ne doit pas modifier la somme des assiettes individuelles au niveau de l'ensemble du département. Ainsi les abattements accordés doivent obligatoirement être compensés par des majorations dans d'autres régions, afin de combler la perte d'assiette qu'ils occasionnent. En 1987, une trentaine de départements utilisaient cette possibilité. Des systèmes multiples et très variés, comme l'indiquent les exemples figurant page suivante, ont été imaginés.

Il convient de noter que ce mécanisme d'harmonisation est également utilisé pour compenser la perte d'assiette occasionnée par les abattements accordés aux jeunes agriculteurs depuis 1985, sur le fondement du même principe de neutralité.

13. Des calculs des cotisations différents selon les risques

La troisième difficulté pratique pour analyser le poids exact des cotisations sociales agricoles pour les affiliés tient au fait que celles-ci voient leurs taux déterminés de deux manières différentes.

EXEMPLES DE CORRECTION INTER ET INTRA DEPARTEMENTALES

Loire-Atlantique :

Coefficient d'adaptation départemental : 1987 : 1,00 ; 1988 : 1,00 ; évolution d'assiette : 1,00.
Harmonisation intradépartementale : - 0,70 pour les prés d'embouche situés dans 15 communes ;
 - 1,008105 pour les autres terrains.

Loiret :

Coefficient d'adaptation départemental : 1987 : 1,21 ; 1988 : 1,21 ; évolution d'assiette : 1,00.
Harmonisation intradépartementale : coefficients par région naturelle.

Grande Beauce : 1,083	Gâtinais de l'Ouest : 1,056	Berry :	0,800
A l'exception des communes de :	A l'exception des communes de :	Petite Beauce :	1,080
Engenville : 0,980	Desmonts : 1,050	Orléanais :	0,865
Manhecourt : 0,950	Briarres s/Essoonne : 1,035	Puisaye :	0,945
Marsainvilliers : 0,960	Bouzonville aux bois : 1,010	Gâtinais est :	1,000
Ramoulu : 0,890	Laas : 0,935	Sologne :	0,850
	Nancray s/Rimarde)	Val-de-Loire :	0,895
	Batilly en Gâtinais)		
	Beaune-la-Rolande) : 1,006		
	Egry-Gaubertin)		
	St Michel en Gâtinais)		
	Barville en Gâtinais)		

Marne :

Coefficient d'adaptation départemental : 1987 : 1,35 ; 1988 : 1,42 ; évolution d'assiette : 1,05.
Harmonisation intradépartementale : coefficients par commune.
 Le revenu cadastral réel est affecté d'un coefficient communal (663 coefficients).

Moselle :

Coefficient d'adaptation départemental : 1987 : 0,67 ; 1988 : 0,70 ; évolution d'assiette : 1,05.
Harmonisation intradépartementale : coefficients par nature de production.

Le revenu cadastral de l'ensemble des communes est plafonné à 310 F/ha pour les terres et 337 F/ha pour les prés et prairies. Le revenu cadastral de toutes les autres parcelles, y compris les terres, prés et prairies non plafonnés, est affecté d'un coefficient égal à 1,0024.

Nièvre :

Coefficient d'adaptation départemental : 1987 : 0,87 ; 1988 : 0,81 ; évolution d'assiette : 0,93.
Harmonisation intradépartementale : coefficients croisés par région et nature de production :

	Prés	Terres et pâturages	Vignes
Zone élevage (entre Loire et Allier, Nivernais Central, Sologne Bourbonnaise) et communes d'Amazy, Dornecy, Metz-le-Comte, Tannay et Teigny.	0,80893	1,26098	1,46663
Bourgogne Nivernaise sauf communes précédentes.	0,81219	1,66919	1,46663
Puisaye.	1,00000	1,33670	1,46663
Morvan.	0,81125	1,13156	1,46663

Vendée :

Coefficient d'adaptation départemental : 1987 : 0,98 ; 1988 : 1,02 ; évolution d'assiette : 1,04.
Harmonisation intradépartementale : double correction par région naturelle puis par commune.
 Coefficients correcteurs du revenu cadastral selon les communes des régions naturelles :

Région naturelle	Coefficient de la région	Coefficients communaux
Plaine.	0,96536	6 coefficients
Marais desséché.	0,74506	3 coefficients
Marais mouillé.	0,93187	3 coefficients
Marais breton.	0,88897	2 coefficients
Bocage.	1,07024	4 coefficients

.Les cotisations de répartition

Les cotisations techniques d'assurance vieillesse forfaitaire agricole (AVA) et de prestations familiales agricoles (PFA) sont dites de "répartition". En effet, leur montant national est réparti entre les caisses départementales de la M.S.A. en fonction d'une assiette départementale constituée :

. pour l'AVA, de l'assiette cadastrale des exploitations et des salaires forfaitaires des entreprises connexes convertis en RC théorique

. pour les PFA, de l'assiette cadastrale des salaire forfaitaires et des salaires réels (*).

Dans une seconde étape, chaque caisse détermine les taux techniques et complémentaires à appliquer en AVA et en PFA de façon à atteindre le **montant réparti et affecté au département.**

Au niveau national, les taux pour 1987 et 1988 ont été fixés de la manière suivante :

(En pourcentage du R.C.)

	1987	1988	Progression
AVA	27,66	30,047	+ 8,63 %
PFA	19,48	20,461	+ 5,03 %

Mais, naturellement, les taux départementaux sont différents de ces taux nationaux, et variables.

.Les cotisations de quotité

En revanche, les cotisations techniques d'assurance-maladie (AMEXA) et d'assurance vieillesse individuelle (AVI) sont dites de "quotité", et varient selon des tranches de revenu cadastral. En AMEXA, les taux sont plus importants dans les tranches médianes du barème, aussi les variations annuelles y sont-elles dégressives, au contraire des tranches extrêmes, afin de lisser progressivement le barème, comme l'indique le tableau figurant page suivante :

(*) Le montant national mis en répartition englobe les cotisations figurant au BAPSA et à l'Etat évaluatif et concerne à la fois les non-salariés et les salariés de l'agriculture.

Evolution des taux par tranche du barème A.M.E.X.A.

(En pourcentage)

RC moyen en 1987	RC moyen en 1988	Evolution RC 86/87	Taux AMEXA en 1987	Taux AMEXA en 1988	Evolution taux 86/87	Evolution réelle
31 529 F	31 354 F	- 0,55	58,44	63,02	+ 7,84	+ 7,25
27 053 F	26 903 F	- 0,55	60,17	64,74	+ 7,59	+ 7,00
19 008 F	18 903 F	- 0,55	65,32	69,89	+ 7,00	+ 6,41
11 619 F	11 555 F	- 0,55	76,33	79,55	+ 4,22	+ 3,65
7 471 F	7 430 F	- 0,55	83,33	85,10	+ 2,12	+ 1,56
5 173 F	5 144 F	- 0,56	79,20	81,16	+ 2,47	+ 1,90
3 491 F	3 472 F	- 0,55	72,73	75,00	+ 3,12	+ 2,55
2 463 F	2 449 F	- 0,57	64,43	67,01	+ 4,00	+ 3,41
1 068 F	1 062 F	- 0,56	126,40	132,20	+ 4,59	+ 4,00

En A.V.I., les cotisations sont différenciées selon cinq tranches de revenu cadastral, et leurs évolutions sont également distinctes, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Barème de l'assurance vieillesse individuelle

Tranche de RC 1988	Cotisations 1987	Cotisations 1988	Evolution(en %)
Plus de 23.517 F	1.635 F	1.847 F	+ 12,97
De 8.881 F à 23.517 F	1.082 F	1.205 F	+ 11,32
De 3.920 F à 8.881 F	765 F	871 F	+ 13,86
De 2.049 F à 3.920 F	485 F	550 F	+ 13,40
Moins de 2.049 F	418 F	473 F	+ 13,16

14. Les cotisations complémentaires

La distinction entre les cotisations techniques et les cotisations complémentaires introduit enfin un dernier biais. Aux cotisations "techniques" affectées au service des prestations légales s'ajoutent en effet des cotisations "complémentaires" destinées à couvrir les frais de gestion, de contrôle médical et d'action sanitaire et sociale des caisses de mutualité sociale agricole (M.S.A.). Leur montant est loin d'être négligeable puisqu'il s'est élevé en 1988 à **3,583 milliards de francs**, en augmentation de **2,3 %** par rapport à 1987.

En raison de sa nature même, ainsi que de son affectation, le produit de ces cotisations n'apparaît cependant pas dans le projet de B.A.P.S.A. Néanmoins, ces cotisations sont acquittées par les exploitants de façon obligatoire. Là encore, selon les risques, les modes de calculs sont différents. En AMEXA, la cotisation complémentaire est fixe (876 F en 1988), quel que soit le revenu cadastral. En revanche, en AVA et PFA, les cotisations sont fixées au niveau départemental par les caisses. Au plan national, les taux sont de 6,552 % en AVA et de 11,856 % en PFA, et ont augmenté de 1,1 % par rapport à l'an passé.

*

* *

Ainsi, cette rapide analyse permet de constater combien la détermination de ce que versent effectivement les exploitants agricoles au titre de leurs cotisations sociales est difficile à appréhender. Le taux d'augmentation annuel de financement professionnel direct, qui est une moyenne, n'est en effet absolument pas significatif, puisqu'il recouvre des situations extrêmement diversifiées selon les départements, les régions naturelles, les cultures et les tranches de revenu cadastral. En tout état de cause, nombreux sont les agriculteurs qui, depuis plusieurs années, ont vu leurs cotisations sociales s'accroître en réalité de 10 à 15 % en moyenne annuelle, alors même que diminuaient les taux globaux apparaissant au B.A.P.S.A.

2. La comptabilité budgétaire et le risque de l'incohérence

Sur ces difficultés structurelles propres au régime se greffent, depuis deux ans, des considérations liées au prélèvement exceptionnel décidé dans le cadre du plan Seguin de redressement des comptes de la sécurité sociale, qui a majoré les cotisations d'A.V.I. de 4 % et celles d'A.M.E.X.A. de 2,2 %.

Décidées en juin 1987, ces contributions exceptionnelles couraient de juillet 1987 à juin 1988, et ont été mises en recouvrement en septembre et octobre 1987. Or, leur produit de **193 millions de francs** a été inscrit au B.A.P.S.A. pour 1988 en recettes, dans un fonds de réserve, afin de respecter les principes de la comptabilité budgétaire. Dès lors, la comparaison entre 1986, 1987 et 1988 doit être réexaminée pour distinguer l'apparence de la réalité, puisque, comme l'indique le tableau suivant, les évolutions sont sensiblement différentes selon que les 193 millions sont imputés en 1987 (année où ils ont été prélevés en recettes) ou en 1988 (année où ils ont été utilisés en dépenses) :

En milliards de francs	1986	1987	87 / 86 %	1988	88 / 87 %
Comptabilité budgétaire	12.247	12.712	+ 3,80	13.474	+ 6,00
Comptabilité des exploitants	12.247	12.905	+ 5,37	13.281	+ 2,91

Or, le Gouvernement a décidé cette année de pérenniser le prélèvement supplémentaire en AMEXA et en AVA. Ainsi, le BAPSA prend en compte cette surcharge, pour **200 millions de francs**. Cependant, il lui est également imputé le **rattrapage** du second semestre 1988, qui n'a pas été appelé, pour **100 millions de francs**. Mais, dès lors que la base réelle sur laquelle calculer l'évolution n'est pas de 13,474 milliards de francs mais seulement de 13,281 milliards, la progression des cotisations versées en 1989 par rapport à celles acquittées en 1988 n'est pas de 5,8 % comme cela apparaît dans le projet de B.A.P.S.A. pour 1989, mais bien de **7,33 %**.

Pour atténuer ce taux moyen de progression, qui est tout à fait important, et implique en réalité des taux de croissance individuels encore plus forts pour beaucoup d'exploitants, le ministre de l'agriculture a annoncé en séance publique à l'Assemblée nationale qu'il envisageait de ne pas lever le dû au titre du second trimestre de 1988.

Il a confirmé cet engagement lors de son audition devant votre commission des Affaires sociales, et précisé que l'amendement qu'il présenterait au Sénat sera gagé par un prélèvement de **100 millions de francs** sur le fonds de roulement du B.A.P.S.A. Certes, cette décision présentera l'avantage de diminuer de **0,75 % point** le taux de progression des cotisations, qui s'établirait dès lors à **6,58 %**. Néanmoins, elle ne règle pas le problème posé par le biais qu'introduit dans l'analyse des évolutions du B.A.P.S.A., la prise en compte, en termes de comptabilité budgétaire, d'une mesure qui affecte la comptabilité réelle des exploitants de manière toute différente.

3. Les conséquences de l'évolution démographique

Une troisième difficulté s'ajoute aux précédentes, qui est traditionnelle et se rencontre chaque année lorsqu'il s'agit d'analyser l'évolution des charges pesant effectivement sur les exploitants.

Le nombre de ces derniers est en diminution constante, puisqu'à partir des éléments pris en compte pour le calcul de la compensation démographique, on estime qu'en 1988, les cotisants actifs ne seront plus que **908 600** pour le risque maladie (- 4 % par rapport à 1987), **1 426 650** pour le risque vieillesse (- 5 %) et **1.015 400** pour les prestations familiales (- 4 %). Ainsi, les rapports cotisants/bénéficiaires se détériorent-ils à nouveau pour l'A.M.E.X.A. (1/3,77) et l'A.V.A. (1/1,12), au contraire de celui des P.F.A. (1/0,18 pour les familles et 1/0,45 pour les enfants) qui subissent une diminution des prestataires plus rapide encore que celle des assujettis.

La décroissance globale s'accélère donc encore par rapport aux tendances passées et les perspectives pour 1989 font état d'une nouvelle diminution molaire des cotisants actifs de **4,4 %**, ce qui induit nécessairement que la **progression individuelle des cotisations sociales** sera, pour cette raison aussi, bien supérieure aux taux globaux de **6,58 ou 7,33 %**.

B. LE FINANCEMENT PROFESSIONNEL

L'analyse des recettes du B.A.P.S.A., pour nécessaire qu'elle soit, doit par conséquent être abordée avec beaucoup de prudence lorsqu'elle concerne les cotisations professionnelles, qu'elles soient directes ou indirectes. Il ne s'agit alors que d'observer des **tendances**, en gardant à l'esprit qu'il est statistiquement improbable qu'un seul agriculteur voit ses cotisations évoluer selon les taux qui apparaissent au projet de budget.

1. Le financement direct: les cotisations sociales en 1989

. Les cotisations cadastrales prestations familiales

Elles devraient augmenter de **4,13 %** en 1989 (2,170 milliards de francs contre 2,084 milliards de francs en 1988). Cette augmentation est inférieure à la norme moyenne des cotisations professionnelles mais représente cependant un accroissement réel de l'effort contributif de la profession, puisque les dépenses de prestations familiales agricoles ne devraient cette année progresser que de **1,18 %**.

. Les cotisations d'assurance vieillesse

Les cotisations cadastrales (2,715 milliards de francs) et individuelles (1,364 milliard de francs) traduisent une augmentation de **8,02 %**, identique à celle enregistrée l'an dernier, en raison de la montée en puissance du régime d'AVA et de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes nombreuses d'exploitants ayant cotisé pendant 37,5 annuités, ainsi que des conséquences financières de l'abaissement progressif de l'âge de la retraite. Cette croissance s'explique en outre par la pérennisation du prélèvement de **4 %** institué dans le cadre des mesures d'urgence du plan Seguin de 1987.

En revanche, la possibilité donnée par le projet de loi d'adaptation agricole, aux époux coexploitants ou aux associés d'E.A.R.L., de se constituer chacun leur propre retraite proportionnelle à taux plein, n'entraîne aucune imputation supplémentaire aux recettes prévues par le projet de B.A.P.S.A., en raison du produit extrêmement faible qui en résultera. Il convient de signaler en outre, que le ministère envisage de créer l'an prochain, une tranche supplémentaire de cotisations afin de permettre à certains exploitants d'acquérir 75 points de retraite proportionnelle, au lieu de 60 points maximum aujourd'hui. Nul doute que cette décision, d'ordre

réglementaire, serait de nature à satisfaire un certain nombre d'exploitants, actuellement limités dans leurs possibilités de se constituer une retraite proportionnelle conforme à leurs revenus d'activité.

. Les cotisations A.M.E.X.A.

La cotisation A.M.E.X.A., dont le produit devrait passer de 6,756 milliards à **7,298 milliards de francs**, connaît une augmentation très brutale (+ **8,02 %**), beaucoup plus importante que la progression très mesurée de l'an passé (+ **2,61 %**). Il est vrai toutefois que, comme pour les cotisations vieillesse, ce taux de croissance est en partie imputable à la pérennisation du prélèvement de **2,2 %** institué en 1987.

Il convient de noter qu'à la suite de l'adoption du projet de loi d'adaptation agricole, et notamment de son article relatif à la retraite proportionnelle de certains exploitants, il sera nécessaire de modifier le barème des tranches A.M.E.X.A., et en tout état de cause, d'en réduire le plafond à **15 677 F** de revenu cadastral.

. Les cotisations d'allocation de remplacement

Contrairement aux situations observées dans le passé, le produit de ces cotisations devrait cette année couvrir le montant des dépenses prévues au titre de l'allocation de remplacement. Le respect d'un équilibre budgétaire enfin réalisé représente cependant un accroissement de charge particulièrement significatif, puisque l'effort contributif exigé passe de **33,84 millions** à **74 millions de francs** (+ **118,68 %**). Votre rapporteur aurait plus volontiers approuvé une montée en charge plus progressive et raisonnable, étalée sur quelques années à compter de la création de l'allocation, qui remonte à 1984.

. Les cotisations de solidarité

Aux termes de l'article 15 de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, la cotisation de solidarité est due par les personnes ressortissant à un autre régime de protection sociale que celui des non salariés agricoles qui mettent en valeur des terres d'une superficie dont l'importance est comprise entre deux ou trois hectares et la moitié de la surface minimum d'installation (S.M.I.).

Chaque année, le produit réel de ces cotisations dépasse largement les recettes prévues par le B.A.P.S.A. Ainsi, en 1987, dernier

exercice connu, le rapport était-il de 167 %, pour des recettes réelles de 74 millions de francs contre des recettes prévues de 44,2 millions de francs. C'est pourquoi le B.A.P.S.A. pour 1988 avait-il inscrit pour 65 millions de francs de rendement. Cependant, la progression de 6,91 % inscrite pour 1989, à hauteur de 68,97 millions n'est toujours pas réaliste.

En effet, d'une part l'assiette a encore été augmentée (60 % contre 55 % de la valeur du revenu cadastral actualisé et corrigé par le coefficient d'adaptation). D'autre part, les effectifs concernés vont considérablement s'accroître à la suite de l'adoption d'un article du projet de loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, qui assujettit au versement de cette cotisation toutes les personnes mettant en valeur moins de la moitié de la S.M.I., c'est-à-dire y compris dorénavant les retraites agricoles. Environ 80.000 personnes vont être ainsi concernées, et il est dès lors peu probable que la progression du rendement réel soit aussi faible que celle qui est prévue par le projet de budget.

. Les cotisations diverses

Les cotisations d'assurance volontaire et personnelle ont toujours été inférieures, ces dernières années, aux produits prévus par le B.A.P.S.A. Le projet pour 1989 prend enfin acte de cette situation, et le montant de 2 millions de francs prévu correspond bien, cette fois, au rendement réel constaté dans le passé.

Quant à la cotisation additionnelle au foncier non bâti, son niveau est stabilisé, pour la troisième année consécutive, à 510 millions de francs, dans l'attente de la révision des bases, qui devrait intervenir pour le calcul des impositions dues au titre de 1990 (article 29 de la loi de finances rectificative pour 1986).

2. La répartition de l'effort contributif des agriculteurs en 1988

L'évolution en 1988 de la répartition de l'effort contributif des agriculteurs résulte des dispositions du décret n° 88-688 du 7 mai 1988 relatif au financement du régime et à la fixation des cotisations des exploitants agricoles pour 1988.

21. *Les principales dispositions affectant les répartitions de la charge contributive*

Le ministère de l'agriculture a poursuivi en 1988 les efforts engagés ces dernières années pour rapprocher le montant des cotisations des facultés contributives des assurés. Une amélioration significative a été en effet apportée pour la répartition de l'assiette des cotisations, puisque le revenu cadastral est désormais corrigé par la **prise en compte intégrale** des données économiques, à concurrence de 60 % du résultat brut d'exploitation (R.B.E.) et de 40 % du revenu net d'exploitation (R.N.E.).

Mais cette intégration a modifié plus substantiellement encore les écarts entre les départements ou entre les exploitations à l'intérieur d'un même département, en raison du rebaselement agricole effectué l'an passé, qui a majoré le R.B.E. national de plus de 10 %. Aussi, afin d'atténuer les effets cumulés du rebaselement et de l'intégration supplémentaire de 10 % de résultat brut d'exploitation et de 10 % de revenu net d'exploitation, et d'éviter également une réduction de la base imposable, la hausse des coefficients d'adaptation inter-départementaux a été plafonnée à + 5 % et, inversement, la baisse a été limitée à - 7 %. Il est clair cependant que le réexamen complet des bases de perception des cotisations sociales devra contribuer à asseoir plus sûrement les cotisations des exploitants sur leurs possibilités contributives réelles.

22. *Les variations du mode de calcul des cotisations*

. Assurance-maladie :

Sont redevables de ces cotisations non seulement les exploitants, les chefs d'entreprise et les retraités agricoles qui bénéficient des prestations maladie du régime des personnes non salariées agricoles, mais aussi tous ceux qui bénéficient desdites prestations d'un régime de salariés, que ce soit en tant qu'actifs ou que retraités.

Dans le souci de favoriser la pluriactivité dans les zones rurales, et en particulier les zones de montagne, un abattement de 25 % est appliqué à ces cotisations pour les exploitants à titre secondaire. Cette réduction de 5 points de l'abattement par rapport à 1987, tient compte des critiques formulées par l'ensemble des organisations professionnelles agricoles dans la mesure où aucun abattement du même type n'est prévu lorsqu'un agriculteur cotise à titre secondaire à l'un des autres régimes de sécurité sociale.

Depuis 1985, la régression est permanente, comme en témoigne le tableau suivant :

	Avant 1985	1986	1987	1988
Abattement	50 %	40 %	30 %	25 %

Par ailleurs, les exploitants agricoles retraités continuant à mettre en valeur des terres dont l'importance est au moins égale à la moitié de la S.M.I. sont redevables des cotisations techniques d'assurance maladie à la fois sur leur activité et sur leur avantage vieillesse, cette deuxième cotisation étant réduite elle aussi de 25 %. En revanche, une seule cotisation complémentaire est due au titre de l'activité agricole. Les cotisations sont depuis 1985 calculées en pourcentage du montant des avantages de retraite (3 % au titre de la cotisation technique et 1 % au titre de la cotisation complémentaire).

En outre, la réduction de 50 % des cotisations d'assurance maladie accordée aux femmes succédant à leur mari à la suite d'un décès de ce dernier, d'un jugement de divorce ou d'une séparation de corps, si certaines conditions sont remplies, est accordée depuis 1986 à tout conjoint succédant dans les mêmes conditions à un chef d'exploitation ou d'entreprise, qu'il soit du sexe masculin ou du sexe féminin.

Enfin, la progressivité de la cotisation a encore été accentuée après la pause de l'an dernier. Une tranche supplémentaire de revenu cadastral a d'ailleurs été créée (de 15.677 F à 31.354 F de R.C.), afin de réduire la dégressivité du barème. Toutefois, au-delà de 252.232 F de revenu cadastral, la cotisation devient très dégressive pour éviter que les exploitants situés dans les tranches supérieures du barème ne subissent d'une année sur l'autre une majoration trop brutale de leur cotisation.

Quant à la cotisation complémentaire d'assurance maladie, elle a été augmentée de 5 %.

. Assurance vieillesse, allocations familiales et cotisations diverses

Le plafonnement de l'assiette des cotisations cadastrales et complémentaires est fixé, compte tenu de la revalorisation cadastrale, à 31.354 F de R.C., soit - 0,5 % par rapport à 1987. Les cotisations individuelles vieillesse restent modulées en cinq tranches de revenu cadastral ou de rémunération, leur montant

progressant davantage dans les tranches extrêmes, l'éventail des cotisations se maintenant de 1 à 3,9 (au lieu de 1 à 4,025 en 1985).

Le décret du 7 mai 1988 détermine, enfin, les taux de diverses cotisations instituées par la loi du 4 juillet 1980 d'orientation agricole (cotisation de solidarité, cotisation relative aux terres incultes récupérables) ou par le code rural dans ses articles 1106-3-1 et 1003-8-1 (cotisations additionnelles destinées à assurer le financement de l'allocation de remplacement pour maternité ou à permettre le développement de l'aide ménagère aux personnes âgées). Les taux de ces deux dernières cotisations sont restés identiques à ceux fixés pour 1987, tandis que le taux de la cotisation de solidarité et celui de la cotisation sur les terres incultes récupérables sont passés de 55 % à 60 %.

23. Dispositions particulières aux jeunes agriculteurs

Deux décrets du 4 juin et du 30 décembre 1985 accordent aux jeunes agriculteurs, sous certaines conditions, une réduction temporaire et dégressive des cotisations dont ils sont redevables pour eux-mêmes ou pour leur exploitation dans les trois risques du régime de protection sociale des personnes non salariés agricoles.

Sur trois ans, ces cotisations sont réduites de 50 % la première année, de 40 % la deuxième et de 20 % la troisième. Il est rappelé à cet égard que les agriculteurs qui s'installent en cours d'année sont de toute façon totalement exonérés des cotisations sociales durant l'année considérée, puisqu'en raison du principe de l'annualité, ils ne sont redevables de cotisations qu'à compter du 1er janvier suivant.

Deux dispositions limitent cependant l'étendue de ces réductions. En effet, le montant maximum des exonérations est plafonné chaque année : pour 1988, ce plafonnement a été augmenté de 5 % et fixé à 9.970 F, 7.980 F ou 3.990 F selon que l'exonération accordée est de 50 %, 40 % ou de 20 %. De plus, un montant minimum de cotisation (2.930 F, 3.520 F ou 4.690 F respectivement) est laissé à la charge du bénéficiaire de la mesure.

Le financement de ces dispositions est assuré chaque année par une légère augmentation des cotisations de l'ensemble des agriculteurs. Pour 1987 première année où le système fonctionne à plein régime (les bénéficiaires de l'exonération à 50 % de la première année d'application, 1985, bénéficiant bien trois ans plus tard d'une décote de 20 %), la perte de cotisations résultant des exonérations s'est

élevée à **120 millions de francs**, la mesure ayant bénéficié à 11.032 jeunes exploitants au titre des 50 % (+ 5,3 %), à 10.965 (- 27,8 %) au titre des 40 %, et à 14.666 au titre des 20 %.

En 1988, le montant des exonérations devrait atteindre **135 millions de francs**.

24. L'évolution des cotisations

Compte tenu de ces différents ajustements, les tableaux figurant page 28 retracent l'évolution depuis 1983 du montant moyen des cotisations globales versées par les chefs d'exploitation et la répartition en 1988 des cotisations sociales agricoles en fonction des tranches de revenu cadastral. La lecture de ces tableaux doit cependant se faire sous toutes les réserves indiquées précédemment.

3. Le financement professionnel indirect : les taxes de solidarité et les taxes sur les prix communautaires

Les taxes sur les prix communautaires sont supportées par les producteurs de céréales, de graines oléagineuses, de farines et de betteraves, certaines d'entre elles (taxes sur les céréales et les oléagineux), dites taxes de solidarité, étant affectées au financement de l'assurance maladie.

Après la réduction de 10 % de ces taxes intervenue au 1er juillet 1987, le ministre de l'agriculture a souhaité marquer une pause dans leur démantèlement, mais s'est engagé à les supprimer à l'occasion de la réforme de l'assiette des cotisations professionnelles directes.

Le produit attendu des taxes BAPSA s'élèvera donc en 1989 à **1,822 milliards de francs**, en augmentation de 5,32 % par rapport à la campagne précédente. Les taxes sur les céréales progresseront de 5,21 %, celles sur les graines oléagineuses de 18,89 %, en raison d'une nouvelle forte progression en volume de ces produits et celle sur les betteraves de 0,76 %. En revanche, le montant des taxes sur les farines sera identique à celui de l'an passé.

**EVOLUTION DU MONTANT MOYEN DES COTISATIONS GLOBALES
VERSEES PAR LE CHEF D'EXPLOITATION**

(En francs)

Tranche de revenu cadastral 1988	Revenu cadastral moyen en 1988	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Taux d'augmentation 1987-1988 en %
> 31 354	31 534	30 964	34 680	38 494	41 189	43 135	45 937	+ 6,49
23 517-31 354	26 903	27 631	30 670	34 044	36 427	38 062	40 531	+ 6,49
15 677-23 517	18 903	20 581	22 639	24 903	26 646	27 837	29 526	+ 6,07
8 881-15 677	11 555	14 918	16 260	17 724	18 787	19 461	20 442	+ 5,04
6 271-8 881	7 430	10 477	11 419	12 333	13 073	13 471	14 062	+ 4,39
3 920-6 271	5 144	7 333	8 066	8 893	9 494	9 842	10 339	+ 5,05
3 136-3 920	3 472	4 925	5 417	5 959	6 376	6 625	6 973	+ 5,25
1 881-3 136	2 449	3 557	3 948	4 462	4 774	5 001	5 306	+ 6,10
< 1 881	1 062	2 544	2 874	3 277	3 539	3 717	3 958	+ 6,48

MONTANT MOYEN DES COTISATIONS PAR TRANCHE DE REVENU CADASTRAL

(En francs)

Tranche de revenu cadastral en 1988	Revenu cadastral moyen en 1988	P.F.A. Taux technique : 20,461 % Taux compl. : 11,856 %			A.V.A. Taux technique : 30,047 % Taux compl. : 6,552 %				A.M.E.X.A.			TOTAL 1988		
		Techn.	Compl.	TOTAL.	Techn.	Compl.	Indiv.	TOTAL.	Techn.	Compl.	TOTAL.	Techn.	Compl.	TOTAL.
> 31 354	31 354	6 417	3 717	10 134	9 421	2 054	3 694	15 169	19 758	876	20 634	39 290	6 647	45 937
23 517-31 354	26 203	5 506	3 190	8 696	8 084	1 763	3 694	13 541	17 418	876	18 294	34 702	5 829	40 531
15 677-23 517	18 903	3 869	2 241	6 110	5 680	1 239	2 410	9 329	13 211	876	14 087	25 170	4 356	29 526
8 881-15 677	11 555	2 365	1 370	3 755	3 472	757	2 410	6 639	9 192	876	10 068	17 439	3 003	20 442
6 271-8 881	7 430	1 521	881	2 402	2 232	487	1 742	4 461	6 323	876	7 199	11 818	2 244	14 062
3 920-6 271	5 144	1 053	610	1 663	1 546	337	1 742	3 625	4 175	876	5 051	8 516	1 823	10 339
3 136-3 920	3 472	711	412	1 123	1 043	227	1 100	2 370	2 604	876	3 480	5 458	1 515	6 973
1 881-3 136	2 449	501	290	791	736	160	1 100	1 996	1 643	876	2 519	3 980	1 326	5 300
< 1 881	1 062	217	126	343	319	70	946	1 335	1 404	876	2 280	2 886	1 072	3 950

C. L'EFFORT CONTRIBUTIF DES AGRICULTEURS ET LES DIFFICULTES CROISSANTES DU MONDE AGRICOLE

1. L'effort contributif

La participation des agriculteurs au financement de leur protection sociale atteint donc cette année **22,01% des dépenses prévues**, dont **19,51 % au titre des cotisations**, ce qui représente une nouvelle augmentation de **0,6 point**.

Cependant, en raison du rebaselement du revenu agricole effectué dans le cadre de l'établissement des comptes de l'agriculture, on peut estimer que les **taux d'efforts**, calculés selon la méthodologie mise au point par la commission "Administration-Profession" en 1981, et qui étaient l'an passé de **91 %** suivant l'optique "**revenu du travail**" et de **75 %** en prenant en compte l'**ensemble du revenu professionnel agricole**, ont été réduits d'une **quinzaine de points**. Néanmoins, les chiffres portant sur une seule année doivent être interprétés avec beaucoup de précaution, notamment en raison des variations du revenu agricole d'une année sur l'autre. Il est par conséquent nécessaire d'attendre quelque temps encore pour savoir si la tendance au rapprochement de l'effort contributif des agriculteurs avec celui des salariés du régime général se poursuit ou non.

2. Les difficultés des agriculteurs s'aggravent

Pour définir la notion "d'agriculteur en difficulté", il existe un nombre important de critères économiques, relatifs aux difficultés de paiement, aux conditions de remboursement d'emprunt, aux retards d'échéancier, etc. Mais il existe également divers critères sociaux, dont le plus significatif à cet égard est le retard ou le non paiement des cotisations sociales.

En effet, alors que, dans le régime général, les restes à recouvrer oscillent chaque année autour de **2 %** des cotisations appelées, ces restes représentaient près de **12,5 %** des principales cotisations techniques agricoles obligatoires de 1987 (**1,613 milliard de francs**), en augmentation de **14,89 %** sur ceux de l'année précédente. Il est à craindre que ces chiffres soient encore aggravés en 1988.

Le tableau suivant donne l'évolution des restes à recouvrer au 31 décembre au cours des dernières années pour l'ensemble des caisses de mutualité sociale agricole, en ce qui concerne les principales gestions techniques obligatoires.

Restes à recouvrer des C.M.S.A.

(En millions de francs)

	1984		1985		1986		1987 (*)	
	Montant	Evolution	Montant	Evolution	Montant	Evolution	Montant	Evolution
Salariés								
A.S.A.	668,98	+1,85 %	734,58	+9,81 %	877,36	+ 19,44 %	1 095,94	+24,91 %
A.T.	164,33	+2,90 %	170,71	+3,88 %	181,87	+ 6,53 %	187,32	+ 3,00 %
Non-salariés								
A.M.E.X.A	430,69	+4,18 %	389,84	+9,05 %	422,16	+ 8,29 %	453,92	+ 7,52 %
P.F.A.	441,25	+3,18 %	490,32	+11,12 %	584,67	+ 19,24 %	677,46	+15,87 %
A.V.A.	318,92	+8,88 %	382,66	+19,99 %	454,91	+ 18,90 %	481,63	+ 5,87 %
TOTAL	2 024,17	+ 2,87 %	2 168,11	+ 7,11 %	2 520,97	+ 16,28 %	2 896,27	+ 14,89 %

(*) Chiffres provisoires

Cependant, en raison du mode de comptabilisation des cotisations à l'émission (prise en charge au titre de l'exercice d'émission dans les comptes de résultat technique et de gestion administrative), ces sommes correspondent à une créance des organismes gestionnaires et en aucune manière à une créance des régimes.

Cette particularité a toujours incité les organismes à faire le maximum d'effort pour le recouvrement des "impayés" : c'est pourquoi, au cours des deux derniers exercices, le pourcentage final des recouvrements des cotisations de sécurité sociale, toutes branches confondues (montant des encaissements au titre de l'exercice par rapport à l'émission de l'année), opérés par les caisses de mutualité sociale agricole, a été de **95,67 %** en 1986 et de **95,28 %** en 1987.

Les organismes disposent en effet des différentes procédures contentieuses prévues à l'article 1143-2 du code rural, qu'ils utilisent soit conjointement, soit en favorisant l'une ou l'autre voie selon les décisions prises par les conseils d'administration en fonction du particularisme et des mentalités locales. Aussi, une partie relativement importante de ces restes est encaissée l'année suivante. C'est ainsi que pour les cotisations émises en 1986, le pourcentage de recouvrement en 1987 est de **2,93 %** : en conséquence l'émission des cotisations de l'année 1986 est recouvrée à **98,60 %** au 31 décembre 1987.

Néanmoins, ces retards qui s'accroissent sont significatifs d'une recrudescence des difficultés. En outre, le taux de perte de 1,40 % indique bien que certaines cotisations n'ont pas du tout été honorées plus d'un an après leur appel. Or, selon l'article 1106-10 du code rural, les exploitants non à jour de leurs cotisations sont exclus du bénéfice des prestations de l'assurance maladie à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en demeure, qui leur est adressée par l'organisme assureur, de s'acquitter des sommes dues. Actuellement, ce sont ainsi 12 000 agriculteurs qui ne peuvent payer leurs cotisations, et qui ont perdu, de ce fait, pour eux et leurs familles, toute couverture sociale. Ce nombre est en outre susceptible de s'accroître, puisque 30 000 à 35 000 autres exploitants ne peuvent faire face à leur divers engagements financiers.

C'est pourquoi diverses mesures ont été prises ces dernières années pour pallier ces difficultés de plus en plus nombreuses.

3. L'aide de l'Etat s'accroît

Tout d'abord une mesure préventive permet d'éviter de nombreux cas d'exclusion du droit aux prestations ou d'en réduire la durée : depuis 1983, en effet, les caisses de mutualité sociale agricole sont autorisées à accorder des délais de paiement aux assurés débiteurs de cotisations sur demande expresse des exploitants concernés et dans la mesure où ceux-ci apportent toutes les informations nécessaires de nature, à justifier la réalité des difficultés rencontrées d'une part, et à établir un échéancier de paiement en fonction de l'évolution probable de leur trésorerie d'autre part. Dès lors que l'exploitant respecte les échéances ainsi fixées et apure sa dette dans un délai raisonnable, il est réputé être à jour de ses cotisations. Il a également été recommandé, dans ce cas, aux conseils d'administration des caisses, d'examiner avec bienveillance la demande de remise des majorations de retard à ces adhérents.

Par ailleurs, dans le cadre de la Conférence Agricole du 25 février 1988, il a été décidé de dégager une enveloppe de 30 millions de francs, afin de reconduire le dispositif des prêts d'honneur sur cinq ans sans intérêt attribués par une commission départementale à ces agriculteurs pour les rétablir dans leurs droits sociaux. Quant à ceux qui n'ont pu bénéficier de cette mesure, notamment parce que leur situation ne permet pas d'envisager un redressement de leur exploitation, des recommandations ont été faites aux caisses de mutualité sociale agricole et aux services de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles, d'informer et d'orienter les

intéressés vers l'aide sociale pour la prise en charge des frais médicaux qu'ils auraient à supporter. De même, la Conférence Agricole annuelle a consacré 150 millions de francs à l'aide des petits producteurs de lait et 100 millions de francs au bénéfice des producteurs spécialisés en viande bovine en situation particulièrement difficile. Des enveloppes ont été réparties au niveau départemental par le préfet sous forme de certificats individuels établis par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt ; le montant de l'aide accordée vient en déduction des cotisations de l'assurance maladie à payer ou éventuellement impayées au titre des exercices précédents.

En outre, le conseil des ministres du 27 juillet 1988 a adopté un dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté selon lequel des avantages financiers spécifiques pourront être attribués aux exploitations viables pour accompagner un plan de redressement et garantir la protection sociale des exploitants présentant des retards de paiement des cotisations. Un crédit de 300 millions de francs est prévu dans le projet de loi de finances pour 1989 pour financer l'ensemble des aides qui seront accordées à partir du 1er janvier prochain en vue de la prévention, de l'étude et du traitement des situations difficiles. Une circulaire du 10 octobre 1988 annonce aux préfets les grandes lignes du dispositif envisagé, et leur demande de mettre en place dès que possible les instances qui seront chargées de l'application du dispositif, et d'assurer un premier reprérage des situations d'agriculteurs en difficulté.

La dernière des mesures ponctuelles destinées à venir en aide aux agriculteurs défaillant figure à l'article 42 du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion. Cet article permet de rétablir dans leurs droits les non salariés agricoles bénéficiaires du R.M.I. qui, faute d'avoir payé leurs cotisations -souvent depuis plusieurs années- se trouvent privés du bénéfice des prestations de l'A.M.E.X.A. Les agriculteurs ainsi rétablis dans leurs droits, sans avoir à s'acquitter des cotisations arriérées, seront néanmoins tenus, comme tous les autres bénéficiaires du R.M.I. poursuivant une activité professionnelle, au paiement de la cotisation d'assurance maladie afférente à cette activité, auprès de leur régime obligatoire dont ils continuent de relever. Il est précisé que ces cotisations seront fonction de leur revenu d'activité professionnelle et n'entreront pas dans la base de ressources du RMI, celle-ci étant entendue nette de cotisations sociales obligatoires.

II. LA STABILISATION DU FINANCEMENT EXTRA-PROFESSIONNEL

Les traits marquants de l'évolution prévue en 1989 du financement extra-professionnel du B.A.P.S.A. (56,97 milliards de francs, soit une progression de 3,77 % par rapport à 1988) sont son parallélisme avec celle, globale, du B.A.P.S.A. (+ 3,91 %), la stabilisation de la solidarité inter-régimes et surtout le nouvel accroissement de la participation directe de l'Etat, expression la plus adéquate de la solidarité nationale à l'égard des agriculteurs.

A. LES TAXES ET IMPOTS AFFECTES

Ils comprennent une cotisation prélevée sur la T.V.A. (17,267 milliards de francs, en progression de 8,58 % sur le budget 1988), des taxes assises sur des produits agricoles transformés (tabacs, corps gras alimentaires, produits forestiers et alcools) qui seront en progression de 6,9 %, en particulier du fait de la progression des recettes provenant des droits sur les tabacs (+ 14,88 %), et malgré la baisse de celles provenant des droits sur les alcools, et une cotisation assise sur les polices d'assurance automobile (- 2,5 %)

Ainsi, l'ensemble de ces taxes devrait rapporter 18,62 milliards de francs au B.A.P.S.A., soit une progression de 8,26 % très supérieure à la norme globale retenue cette année pour l'ensemble des recettes.

B. LA SOLIDARITE INTER-REGIMES

Celle-ci est en régression de - 1,67 % à 20,465 milliards de francs, en raison essentiellement de la diminution très importante de la contribution de la C.N.A.F. aux P.F.A.

1. La contribution de la Caisse Nationale des Allocations Familiales

Instaurée en 1983, cette contribution correspond au financement par la C.N.A.F. de la différence entre les prestations familiales remises aux agriculteurs nettes de l'A.A.H., et le produit théorique de la cotisation (somme des cotisations cadastrales et de la contribution de l'Etat). Elle s'élèvera en 1989 à 864 millions de francs, en diminution de 38,9 % par rapport à 1988, en raison de l'augmentation des cotisations théoriques qui servent au calcul de cette contribution. En effet, le versement effectif de la C.N.A.F. pour une année donnée est majoré ou minoré, d'une part de l'écart entre les prestations servies et les prestations prévues au titre de l'année antérieure, et d'autre part de l'écart entre les cotisations théoriques résultant de l'évaluation semi-définitive du revenu agricole et de celles prévues pour l'année n-2. Or, cette année, une forte augmentation des cotisations théoriques provient de l'incidence du rebasement des comptes de l'agriculture : les modifications méthodologiques se sont traduites par une révision en hausse des livraisons et une baisse des consommations intermédiaires et des charges d'exploitation. Pour l'année de référence (1981), le revenu des exploitations avant amortissements (PBE) est passé de 70,5 milliards de francs en base 1971 à 77,3 milliards de francs. Dès lors, mécaniquement, la contribution de la C.N.A.F. en est fortement minorée. C'est pourquoi elle ne va plus couvrir que 16,74 % des P.F.A., au lieu de 28 % l'année passée.

2. La compensation démographique

Créée par la loi de finances pour 1974, la compensation démographique établit une péréquation entre régimes de protection sociale sur la base d'une formule composée d'une prestation de référence, d'une cotisation moyenne et du nombre de cotisants actifs et de bénéficiaires qui sont connus lorsque l'exercice est achevé. Calculée par risque, elle n'existe cependant plus au titre des prestations familiales, du fait de l'intégration en 1983 de la branche famille du B.A.P.S.A. dans les comptes de la C.N.A.F.

Elle se traduira en 1989 par un versement du régime général au régime des exploitants agricoles de 19,601 milliards de francs, supérieur seulement de 1,04 % à celui effectué cette année. Mais, cette contribution représentera encore 26,8 % des recettes totales du B.A.P.S.A., contre 27,6 % l'an dernier.

C. LES CONTRIBUTIONS DE L'ETAT

Hors prélèvement T.V.A., la contribution directe de l'Etat au financement du B.A.P.S.A. représente près de **17,89 milliards de francs** et augmente globalement de **5,2 %**. Cette augmentation cache cependant des évolutions par postes assez contrastées.

1. La contribution au financement des P.F.A.

Instaurée en 1983 lors de l'alignement des prestations familiales agricoles sur celles du régime général, elle devrait augmenter en 1989 de **54,64 %** et représenter **1,5 milliard de francs**. L'importance de cette augmentation est rendue nécessaire par la très brutale diminution de la contribution de la C.N.A.F. aux P.F.A.

2. Le remboursement de l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.)

Prolongeant la tendance observée les années précédentes, ce remboursement accuse une nouvelle baisse de **0,79 %**, et passe à **627 millions de francs**, en raison de la diminution du nombre des allocataires.

3. Le versement du Fonds National de Solidarité

Ce versement subit cette année encore une baisse de **3,91 %**, en raison de la diminution du nombre des bénéficiaires des allocations du FNS consécutive à l'amélioration des retraites agricoles, pour s'établir à **6,604 milliards de francs**.

4. La subvention d'équilibre du budget général

Évaluée à **9,156 milliards de francs**, elle progresse de **7,63 %** après l'augmentation de **24,32 %** de l'an passé et celle de **11,25 %** de 1987. En trois ans, la participation directe de l'Etat au financement du régime agricole a progressé de **3 milliards de francs**, témoignant ainsi de l'intérêt que la collectivité nationale porte à la protection sociale du monde agricole.

D. L'HYPOTHESE D'UN PRELEVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT

Le B.A.P.S.A. possède, pour assurer la gestion de trésorerie des caisses de M.S.A., un fonds de roulement constitué par le montant des excédents cumulés des exercices antérieur.

Le budget des prestations sociales agricoles pour 1988 a prévu un prélèvement de 100 millions de francs sur ce fonds de réserve. Si cette procédure n'est pas nouvelle (*), et s'il est loin d'être acquis qu'elle sera effectivement utilisée en totalité en fin d'année (**), elle n'en conserve pas moins les caractères pernicieux qui en avaient fait condamner le principe par votre commission des Affaires sociales à l'occasion de l'examen de ce budget l'an passé.

C'est pourquoi votre commission était satisfaite que le gouvernement ait choisi de ne pas renouveler cette opération en 1989. Or, le ministre a annoncé qu'il envisageait de gager le non appel des cotisations exceptionnelles dues pour le second semestre 1988 par un nouveau prélèvement de 100 millions de francs sur ce fonds de roulement.

Certes, ce prélèvement apparaît comme une opération neutre, puisque les intérêts que dégagent les quelques 4,1 milliards de francs de réserves sont largement supérieurs à cette ponction. Néanmoins, il aurait été plus orthodoxe de compenser la perte exclusivement au moyen de la subvention d'équilibre de l'Etat. Le montant de celle-ci réellement versé chaque année étant d'ailleurs systématiquement inférieur aux crédits votés, de l'ordre de 308 millions de francs en 1987, l'augmentation de 100 millions de francs de la dotation inscrite pour 1989 n'aurait probablement eu que peu de conséquences pratiques, alors qu'elle aurait parfaitement respecté les principes sur lesquels doit s'asseoir l'élaboration du B.A.P.S.A.

(*) Elle a déjà été utilisée en 1984 pour le BAPSA de 1985 à hauteur de 490 millions de francs.

(**) Compte tenu d'éléments exceptionnels dans l'exécution du BAPSA en 1985 (apurements, excédents de taxes sur produits,...), il n'avait pas été nécessaire de puiser sur ce fonds de réserve. En outre, ces dernières années, le BAPSA a enregistré systématiquement un excédent de recettes sur les dépenses nettement supérieur aux 100 millions de francs prévus (1,557 milliards de francs en 1987 par exemple).

SECONDE PARTIE

LES DEPENSES DU PROJET DE B.A.P.S.A.

Le montant des dépenses pour l'année 1989 atteint **73,049 milliards de francs**, en progression de **3,91 %** par rapport à 1988.

D'une manière générale, les grandes catégories de dépenses ont été estimées sur la base des tendances passées ou des infléchissements de comportement pour ce qui concerne les coefficients volume, et sur les hypothèses exogènes de revalorisations pour ce qui concerne les prix, à l'exception toutefois des **frais financiers** supportés au titre de l'emprunt, qui ne progressent que de **2,31 %** pour atteindre **133 millions de francs**. Ainsi, l'augmentation inférieure à la progression moyenne du total des dépenses (**+ 2,67 %** contre **3,91 %**) des crédits ouverts au titre des **moyens des services**, qui s'établissent à **77 millions de francs**, manifeste la poursuite des efforts de rigueur engagés par la Mutualité Sociale Agricole et permet la diminution continue de ce poste dans la structure du B.A.P.S.A. depuis trois ans.

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles devraient augmenter en 1989 de **3,91 %** par rapport à la loi de finances pour 1988, soit légèrement plus que l'an passé, et s'établir à **72,839 milliards de francs**. Mais cette croissance, supérieure au taux prévu de l'inflation pour l'an prochain, ne manifeste cependant aucune amélioration de la protection sociale des agriculteurs et de leurs familles, puisqu'à cet égard, le projet de BAPSA ne comporte aucune avancée ni mesure nouvelle.

Seule l'incidence du vieillissement de la population agricole et du nouvel abaissement de l'âge de la retraite sur les postes maladie, invalidité et vieillesse, qui se fait chaque année plus lourde, explique que la progression du B.A.P.S.A. soit plus forte que l'inflation.

I. L'EVOLUTION DES DEPENSES D'INTERVENTION DU B.A.P.S.A.

Les deux tableaux suivants retracent l'évolution des dépenses d'intervention du B.A.P.S.A. et l'évolution relative des différentes prestations depuis 1983 :

EVOLUTION DES PRESTATIONS DE 1983 A 1988

Prestations	1983 D.C.	1984 D.C.	% 1984/ 1983	1985 D.C.	% 1985/ 1984	1986 D.C.	% 1986/ 1985	1987 D.C.	% 1987/ 1986	1988 L.F.	% 1988/ 1987	1989 L.F.	% 1989/ 1988
A.V.A.	31.848	33.076	+ 3,8	34.736	+ 5,0	36.066	+ 3,83	37.392	+ 3,68	39.915	+ 6,75	41.023	+ 2,78
P.F.A.	5.374	5.321	- 1,0	5.257	- 1,2	5.238	- 0,36	5.124	- 2,16	5.101	- 1,00	5.161	+ 1,18
A.M.E.X.A.	17.289	19.535	+ 13,0	20.260	+ 3,7	21.215	+ 4,71	22.549	+ 6,29	24.329	+ 7,89	25.832	+ 6,18
Divers	1.615	2.296	+ 42,0	3.606	+ 57,0	719	- 80,06	772	+ 7,37	750	+ 0,97	823	+ 9,73
Total	56.127	60.228	+ 7,3	63.859	+ 6,0	63.238	- 0,97	65.837	+ 4,11	70.095	+ 6,47	72.839	+ 3,91

D.C. : Dépenses constatées

L.F. : Loi de finances

EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DES DIFFERENTES PRESTATIONS DANS LE B.A.P.S.A. DE 1983 A 1988

Prestations	1983 L.F.	1983 D.C.	1984 L.F.	1984 D.C.	1985 L.F.	1985 D.C.	1986 L.F.	1986 D.C.	1987 L.F.	1987 D.C.	1988 L.F.	1989 L.F.
A.V.A.	56,32	56,74	55,65	54,92	56,00	54,40	55,98	57,03	56,76	56,79	56,94	56,32
P.F.A.	11,07	9,57	9,80	8,83	8,89	8,24	8,10	8,28	7,65	7,78	7,28	7,09
A.M.E.X.A.	31,30	30,79	33,33	32,43	33,72	31,73	34,88	33,55	34,60	34,25	34,71	35,46
Divers	1,31	2,90	1,22	3,82	1,39	5,67	1,04	1,14	0,99	1,18	1,07	1,13

Ces tableaux appellent plusieurs remarques.

Après la décélération presque continue du rythme de progression globale des dépenses depuis 1982, qui en 1986 est même devenu pour la première fois inférieur au taux prévu de l'inflation, la protection sociale agricole a retrouvé en 1987, et surtout en 1988, une croissance nette qui a fait plus qu'assurer le simple "maintien" des prestations. Or, cette tendance n'est pas poursuivie en 1989, les quelques améliorations prévues en ce domaine par la loi d'adaptation agricole n'ayant que peu d'incidences financières, voire parfois aucune dans l'immédiat.

En raison de mesures fort importantes intervenues en 1987, telles que l'harmonisation des retraites ou la poursuite de l'abaissement de l'âge légal de la cessation d'activité, les prestations vieillesse ont en permanence augmenté plus fortement que l'ensemble des dépenses. Mais si la charge d'AVA dépasse pour la première fois en 1989 les **41 milliards de francs**, sa part relative dans la structure du budget régresse cependant, en raison de la forte reprise de la croissance des dépenses d'A.M.E.X.A.

Après un recul continu depuis une dizaine d'années, les prestations familiales seront apparemment en progression en 1989. En fait, les dépenses prévues pour 1988 ont été sous-estimées et, malgré les revalorisations des prestations, ce poste devrait une nouvelle fois diminuer en termes réels.

Les prestations maladies, maternité, invalidité, ont connu une stabilisation en 1986 et 1987. Ainsi, l'application au régime agricole des mesures du plan de rationalisation des dépenses de sécurité sociale a contribué à ce que les dépenses constatées en 1987 soient inférieures de **3,6 %** aux crédits inscrits dans le projet de B.A.P.S.A. pour cette année-là. Il devrait en être de même en 1988, ce qui rendra la progression des dépenses d'A.M.E.X.A. en 1989 plus forte encore que celle qui apparaît, alors même que ce poste dépasse pour la première fois les **35 %** des dépenses prévues.

II. L'EVOLUTION DES DIFFERENTES PRESTATIONS

A. LES PRESTATIONS VIEILLESSE

1. Les projets de modifications législatives

Après la mesure d'harmonisation entre les retraites agricoles et les pensions du régime général intervenue en 1987, le projet de budget pour 1989 ne comporte aucune mesure nouvelle permettant d'atteindre une nouvelle étape en la matière. C'est que l'essentiel des crédits nouveaux dégagés en faveur de ce poste budgétaire est utilisé par des ajustements aux besoins qui tiennent :

- à l'arrivée de classes pleines à l'âge de la retraite ;
- à la nouvelle diminution de l'âge légal de départ à la retraite qui passe, pour 1989, de 62 à 61 ans ;
- aux mesures de revalorisation des pensions.

Certes, le projet de loi d'adaptation agricole, actuellement en discussion, apporte une amélioration limitée aux époux coexploitants et associés exploitants d'entreprises agricoles à responsabilité limitée pour la constitution de leur retraite proportionnelle. Mais le bénéfice de cette mesure ne sera effectif que dans 37,5 annuités.

En revanche, l'assimilation des retraités agricoles aux personnes relevant des autres régimes sociaux, les astreint au versement d'une cotisation de solidarité dès lors qu'ils exploitent entre deux ou trois hectares et la moitié de la surface minimum d'installation. Dès l'an prochain vont ainsi être concernés plus de 80.000 exploitants. Le niveau de leur retraite va par conséquent en être affecté immédiatement.

2. Les ajustements des prestations en 1988

A la suite des mesures de revalorisation et d'harmonisation intervenues en 1988, les prestations ont évolué comme suit en 1988 :

. **La retraite forfaitaire**, indexée sur l'allocation aux vieux travailleurs salariés, a été portée à 13 950 F au 1er janvier 1988 (+ 2,6 %) et à 14 130 F au 1er juillet 1988 (+ 1,3 %);

. **La retraite proportionnelle** a été revalorisée quant à elle aux mêmes dates et selon les mêmes coefficients que les pensions de vieillesse des salariés. La valeur du point de retraite proportionnelle a ainsi été relevée à 16,44 francs au 1er janvier 1988 et à 16,65 francs au 1er juillet 1988.

Le montant maximum de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité, qui a également fait l'objet d'une révision au 1er janvier 1988 et d'une autre au 1er juillet 1988, a été porté successivement à 18 780 F (30 829 F pour un couple) et à 19 020 F (31 230 F).

Ces différentes revalorisations ont ainsi permis de faire passer d'octobre 1986 à juillet 1988 le minimum global annuel de ressources (*) de 31 030 F à 33 150 F pour une personne seule (+ 6,83 %) et, pour un ménage, de 55 940 F à 59 490 F (+ 6,35 %).

(*) Avantages de base plus Fonds National de Solidarité

3. Les dépenses d'assurance vieillesse en 1989

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la croissance des dépenses de l'A.V.A. est sensiblement inférieure à la norme de progression de 3,91 % imposée à l'ensemble du B.A.P.S.A. Dès lors, la part relative de ce poste au sein du budget diminue à 56,32 %. Néanmoins, les dépenses de retraite augmentent de 5,56 % par rapport à celles prévisibles de l'année 1988.

Prestations vieillesse

(En millions de francs)

	1988	1989	Evolution
Métropole (art. 10) dont :	39 224	40 317	+ 2,79 %
<i>Retraite forfaitaire</i>	25 668	27 046	+ 5,37 %
<i>Retraite proportionnelle</i>	7 152	7 772	+ 8,67 %
<i>Fonds National de Solidarité</i>	6 404	5 499	- 14,13 %
D.O.M. (art. 20)	691	706	- 2,17 %
Total (chap. 46-96)	39 915	41 023	+ 2,78 %

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

D'une part, le nombre total de retraités et d'allocataires devrait augmenter d'environ 3 % en 1988 et de 2,7 % en 1989. Il y avait 8 145 allocataires et 1 857 516 retraités en 1987 (+ 2,43 % par rapport à 1986).

Cette progression est due pour partie au nouvel abaissement de l'âge légal de départ à la retraite, qui intervient en application de la loi du 6 janvier 1986, et qui le porte pour l'an prochain à 61 ans. Ainsi, une nouvelle génération d'exploitants bénéficie de cette mesure, augmentant par conséquent le nombre de

retraités d'environ 42 000 personnes, mais immobilisant de façon nette 500 millions de francs nécessaires à son financement. Par ailleurs, les classes d'âge qui arrivent actuellement à la retraite sont plus nombreuses que les précédentes. Cette cause démographique exogène alourdit également le régime, et le fera jusqu'en 1991.

D'autre part, les exploitants qui liquident actuellement leurs droits à pension ont cotisé pendant une période plus longue que leurs aînés, et perçoivent par conséquent des retraites supérieures aux leurs. Dès lors, s'expliquent à la fois la progression de près de 9 % des dotations consacrées à la retraite proportionnelle, mais aussi la réduction de 14,13 % de celles du F.N.S., dans la mesure où l'allocation F.N.S. n'est versée que sous un plafond de ressources annuel de 34 050 francs pour une personne seule et de 59 490 francs pour un ménage, sommes qui sont largement dépassées dès lors que les pensions de retraite proportionnelle sont liquidées à taux plein. C'est pourquoi le nombre de titulaires du FNS devrait diminuer d'environ 4 % en 1988 et 1989.

Il faut enfin signaler que le niveau des prestations sera revalorisé en 1989 de 3,20 %.

B. LES PRESTATIONS FAMILIALES

1. L'évolution du régime des prestations

Les prestations familiales agricoles sont identiques à celles servies par le régime général : les dispositions de la loi du 4 janvier 1985, relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses, ont donc été appliquées aux bénéficiaires des P.F.A., ainsi que celles de la loi du 29 décembre 1986 relative à la famille, complétées par les mesures fiscales arrêtées par la loi de finances pour 1987, et les diverses adaptations intervenues en 1988.

Attribuée une seule fois par famille, sauf dans le cas de naissances multiples, l'allocation pour jeune enfant (A.P.J.E.) a

remplacé, au 1er janvier 1987, l'allocation du jeune enfant (A.J.E.). Elle se décompose en deux parties :

- celle sans condition de ressources, versée pendant neuf mois pour chaque enfant à naître, à compter du premier jour du quatrième mois de grossesse jusqu'au dernier jour du mois civil au cours duquel l'enfant atteint l'âge de trois mois ;

- celle avec condition de ressources, payée à l'issue de la première période, à la personne qui élève l'enfant jusqu'au dernier jour du mois civil précédant celui du troisième anniversaire du plus jeune enfant à charge.

Créée par la loi famille, l'allocation de garde d'enfant à domicile (A.G.E.D.) consiste en un remboursement, plafonné à 2 000 francs, des charges sociales dues pour l'emploi au domicile des parents, d'une personne gardant un ou plusieurs enfants de moins de trois ans, lorsque les parents exercent une activité professionnelle d'une certaine importance : elle a pris effet au 1er avril 1987.

L'allocation parentale d'éducation (A.P.E.) a été modifiée profondément dans un sens plus libéral par l'allongement de la durée de versement jusqu'aux trois ans de l'enfant, la majoration du montant de l'allocation (porté de 90,2 à 142,57 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales), l'assouplissement de la condition d'activité professionnelle antérieure (justification d'appartenance à un régime d'assurance vieillesse pendant huit trimestres, consécutifs ou non, dans les dix ans qui ont précédé la venue de l'enfant, au lieu de deux ans dans les trois ans précédant ladite venue auparavant), et par la preuve de la cessation de l'activité professionnelle par simple radiation à l'assurance vieillesse : ce dernier point touche plus particulièrement les épouses d'exploitants agricoles, qui n'ont désormais plus besoin de recourir à l'embauche d'un remplaçant pour bénéficier de l'A.P.E.

Enfin, la loi du 29 décembre 1986 a également modifié les conditions d'attribution de la prime de déménagement, les règles relatives aux examens médicaux de la mère et de l'enfant, et la prise en compte des règles d'admission et de séjour des étrangers et de leurs familles pour l'ouverture du droit aux prestations familiales. Elle a en outre supprimé, à effet du 1er janvier 1987, le prêt aux jeunes ménages et le complément familial de "maintenance".

Pour éviter que les modifications de la législation fiscale (transformations de déductions fiscales en crédits d'impôts ou créations de nouvelles déductions fiscales) entraînent de façon automatique des conséquences sur le droit à prestations des allocataires, un changement dans l'appréciation des ressources a été apporté par le décret n° 88-568 du 4 mai 1988, substituant à la notion de revenu net imposable celle de **revenus nets catégoriels**. La réglementation applicable à compter du 1er juillet 1988 prévoit donc de retenir, pour l'appréciation du droit aux prestations familiales ou assimilées, les ressources imposables après abattements opérés sur les revenus d'activité et déterminés selon les règles propres à chaque catégorie (abattement de 10 et 20 % pour les salariés et les pensionnés, abattements spécifiques aux revenus des non salariés ...) et d'imputer sur le revenu ainsi déterminé certaines charges déductibles limitativement prévues par les textes. Il s'agit de la déduction pour frais de garde dans la limite d'un plafond (5.000 F), des pensions alimentaires versées, et de l'abattement accordé aux personnes âgées ou invalides. Par ailleurs, la clause selon laquelle il n'est pas tenu compte des déductions opérées au titre des reports de déficits est maintenue.

2. La revalorisation des prestations en 1988

La base mensuelle de calcul des allocations familiales a été portée de 1 700,18 F au 1er juillet 1987 à 1 745,40 F au 1er janvier 1988 (+ 2,66 %) et à 1 770,18 F au 1er juillet 1988 (+ 1,42 %). Ces revalorisations sont également applicables aux départements d'outre-mer.

Par ailleurs, au 1er juillet 1988, le montant de l'A.P.J.E. est de 813 F et celui de l'A.P.E. de 2 524 F par mois. En outre, le décret n° 88-671 du 6 mai 1988 a porté au deuxième anniversaire de l'enfant -de rang trois au plus- le délai limite de service de la prime de déménagement (antérieurement fixé au premier anniversaire).

3. L'évolution des P.F.A. prévue par le projet de budget pour 1989

Les montants inscrits au projet de B.A.P.S.A. (5,161 milliards de francs) augmentent légèrement de 1,18 % par rapport au budget voté pour 1988. En revanche, par rapport aux dépenses prévisibles pour 1988, elles diminuent en réalité de 1,6 %. En effet, les dépenses réelles de P.F.A. pour 1988 sont estimées à 5,247 milliards de francs en raison de la montée en charge plus rapide que prévue du système de l'A.P.E. (215 millions de francs au lieu des 137 millions prévus par le B.A.P.S.A. pour 1988). Or, l'an prochain, il y aura une nouvelle réduction du nombre des familles (- 11 300) et des enfants (- 27 500) qui bénéficient des P.F.A. stricto-sensu, une diminution de 15 % des effectifs des bénéficiaires du complément familial servi aux familles de trois enfants et plus, et une régression de 3 % du volume des allocataires de l'A.A.H.

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

(En millions de francs)			
Prestations familiales	1988 (Dépenses prévisionnelles)	1989	Evolution 1988/1989
Complément familial	474	413	- 12,9 %
Allocations familiales	2 398	2 325	- 3,0 %
Parents isolés	15	14	- 6,7 %
Éducation spéciale	46	46	+ 0,0 %
Soutien familial	65	62	- 4,6 %
Adultes handicapés	627	627	+ 0,0 %
Rentrée scolaire et logement	844	902	+ 6,9 %
Jeune enfant (courte)	107	103	- 3,7 %
Jeune enfant (longue)	274	254	- 7,3 %
Parentale d'éducation	215	221	+ 2,8 %
TOTAL	5 065	4 967	- 1,9 %
DOM	182	194	+ 6,6 %
TOTAL PFA	5 247	5 161	+ 1,6 %

Reste que ces informations doivent être encore interprétées avec précaution, compte tenu des nombreuses modifications intervenues dans ce dispositif depuis 1985, dont les effets s'étalent sur plusieurs années.

La seule progression réellement significative est la montée en puissance du régime de l'A.P.E., qui bénéficiera, après l'extension d'avril 1987, à la quasi totalité des familles de trois enfants et plus dont l'un a moins de trois ans, c'est-à-dire à environ 7 200 familles en 1989, contre 2 209 seulement en 1987.

C. LES PRESTATIONS MALADIE, MATERNITÉ, INVALIDITÉ

Les dépenses prévues en 1989 sont de **25,832 milliards de francs**, en progression très supérieure au taux de croissance général du BAPSA (+ 6,18 % contre + 3,91 %), et en augmentation de **6 %** par rapport aux dépenses prévisibles pour 1988.

Malgré la diminution du nombre des personnes protégées, l'évolution globale des dépenses d'assurance maladie est sensiblement équivalente à celle observée dans le régime général en raison du vieillissement des assurés ayants-droit. Ce dernier facteur explique par ailleurs la différente structure des consommations entre les deux régimes. En effet, le poids relatif des dépenses d'hospitalisation et de pharmacie est **plus élevé dans le régime agricole** (respectivement 53 % et 19 %) que dans le régime général (respectivement 50 % et 11 %). A l'inverse, les dépenses de maternité ne représentent que 0,5 % des dépenses globales contre 5 % dans le régime général.

Ainsi, les **prestations maladie** devraient augmenter de **6,39 %** par rapport au budget 1988 alors que le poste invalidité devrait diminuer de **1,46 %**. Quant aux dépenses de l'**allocation de remplacement** versée aux conjoints des non salariés agricoles, elles devraient progresser de **23,33 %** pour s'établir à **74 millions de francs**.

1. Les prestations d'assurance maladie

Elles représentent à elles seules plus du tiers du BAPSA et sont évaluées pour 1989 à **25,017 milliards de francs**. Comme dans le cas des prestations vieillesse, leur poids relatif résulte d'une situation démographique défavorable qui influence fortement l'importance et la répartition de la consommation médicale.

L'évolution de la consommation médicale

La consommation médicale moyenne, qui croît avec l'âge, a augmenté rapidement : elle était, en 1987, de 6 240 F en moyenne par personne protégée, en progression de **3,57 %** par rapport à 1986 et de **140 %** par rapport à 1980. A titre de comparaison, le coût des prestations moyennes par personne protégée n'était, à la même date, que de 5 882 F pour les bénéficiaires du régime général, ce qui représente une consommation moyenne individuelle de **5,74 %** inférieure à celle des exploitants agricoles.

La répartition des dépenses d'assurance maladie

Elle fait apparaître une prépondérance des prestations d'hospitalisation, qui représentent plus de la moitié du total des dépenses d'assurance maladie, d'autant plus que cette année, la part du B.A.P.S.A. dans le budget global des hôpitaux a été évaluée à **6,46 %**.

(En millions de francs)

Postes	1987	1988(*)	Evolution en % 1988/1987	1989(*)	Evolution en % 1989/1988
Frais médicaux	3 335	3 709	+ 11,2	3 991	+ 7,6
Frais pharmaceutiques	4 304	4 626	+ 7,5	4 987	+ 7,8
Frais dentaires	546	581	+ 6,4	608	+ 4,5
Hospitalisation	12 233	12 856	+ 5,1	13 439	+ 4,5
Cures thermales, examens de santé, médicalisation, divers	1 239	1 139	- 8,1	1 344	+ 18
Total	21 657	22 911	+ 5,8	24 369	+ 6,4

(*)Estimations, y compris économies dues au plan de rationalisation des dépenses de santé.

. La rationalisation des dépenses de l'assurance maladie

Le plan de maîtrise des dépenses de santé mis en oeuvre en 1987-1988 a été intégralement appliqué au régime agricole dès son origine, tandis que les "mesures de sauvegarde" étaient étendues à ses bénéficiaires par circulaire du 14 avril 1987.

Ce plan de rationalisation était essentiellement fondé sur la modification de la prise en charge des affections de longue durée, à savoir :

- le remboursement à 40 % des spécialités pharmaceutiques ;
- la mise en place de la procédure de la maladie intercurrente (les personnes exonérées de ticket modérateur ne sont plus prises en charge à 100 % pour les soins sans rapport avec la maladie exonérante) ;
- l'élaboration d'une nouvelle liste d'affections de longue durée et la suppression de la 26ème maladie.

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

D'une manière générale, les mesures du plan de rationalisation des dépenses d'assurance maladie ont continué de s'appliquer à l'identique au premier semestre 1988. A législation constante et malgré une reprise de la consommation équivalente à celle observée avant l'application du plan de rationalisation, le montant total des remboursements devrait être inférieur de 1 milliard de francs en 1988 et 1989.

Néanmoins, les modifications apportées à ce plan par le nouveau gouvernement au cours de l'été 1988 pourraient minorer sensiblement cette économie.

2. L'allocation de remplacement

Après les nombreuses améliorations qui lui ont été apportées depuis sa création en 1977, et singulièrement en 1985 et 1986, aucune modification réglementaire n'est envisagée l'an prochain pour cette allocation, financée par une cotisation spécifique, qui permet aux épouses d'exploitants agricoles d'interrompre temporairement leur activité sur l'exploitation et de s'y faire remplacer à l'occasion d'une maternité.

En effet, bien que la période de repos accordée reste encore inférieure à celle des salariés (98 jours au maximum, par le jeu des différents congés supplémentaires qui s'ajoutent aux 56 jours de base, et 35,5 jours en moyenne effective, temps partiel compris), un nouvel allongement de la durée du remplacement paraît actuellement moins prioritaire que la nécessité de permettre à toutes les agricultrices de bénéficier de cette prestation dans les mêmes conditions. Un projet de décret en préparation tend à modifier les modalités de calcul de l'allocation de remplacement de manière à 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, disparités qui 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 au niveau départemental. Cependant, ce décret est annoncé depuis plus de dix-huit mois, et votre rapporteur s'étonne qu'il n'ait toujours pas été publié.

En tout état de cause, la dotation prévue pour 1989 augmente de 23,3 % pour atteindre 74 millions de francs, le nombre des bénéficiaires devant progresser à nouveau, alors même que les maternités continuent à diminuer (15 300 en 1987, baisse de 6 % en 1988 et 1989).

Le plafond servant au remboursement des frais a, quant à lui, été porté, au 1er juillet 1988, de 420 à 430,40 F par jour, ou de 52,50 à 53,80 F par heure pour les remplacements d'une durée inférieure à huit jours (+ 2,47 %), afin de tenir compte de l'évolution du coût des services de remplacement. L'allocation de remplacement versée à l'agricultrice, égale à 90 % du plafond, représente donc au maximum 387,36 F par jour ou 48,42 F par heure.

3. Les prestations d'invalidité

. Evolution en 1988

Comme les pensions et rentes de vieillesse, ces pensions d'invalidité ont été réévaluées de 3,8 % entre juillet 1987 et juillet 1988 :

- la pension pour inaptitude totale, dont peuvent bénéficier les chefs d'exploitation, les aides familiaux et les associés d'exploitation, est passée de 17 533 F à 17 989 F au 1er janvier 1988, et à 18 223 F au 1er juillet 1988.

- la pension pour invalidité aux deux-tiers, versée aux seuls chefs d'exploitation, a augmenté de 13 600 F à 13 950 F, puis 14 130 F.

. Prévisions 1989

Les dotations inscrites au budget 1989 pour les prestations d'invalidité (pensions et F.N.S.), soit 741 millions de francs, diminuent de 1,85 % par rapport à 1988.

Cette évolution correspond à une revalorisation moyenne des pensions et allocations de 3,2 %, qui sera plus que compensée par une diminution de 5 % des pensionnés bénéficiaires et allocataires de la pension à 100 % du F.N.S. En revanche, les effectifs de pensionnés d'invalidité à 66 % devraient rester à peu près stables, en raison de l'élargissement prévu par la loi d'adaptation agricole des conditions administratives d'attribution de cette pension. Actuellement, le bénéfice en est réservé aux exploitants qui n'ont travaillé, au cours des cinq années précédant leur demande, qu'avec le concours d'un seul salarié, ou d'un seul membre de leur famille, outre leur conjoint. Or, ce dispositif ne répond plus à l'objectif initial visant à aider les exploitants modestes atteints d'inaptitude partielle, qui ne peuvent se faire seconder dans les travaux de l'exploitation. Ainsi, le projet de loi supprime-t-il la condition d'emploi limité de main-d'oeuvre pour l'attribution de la pension d'invalidité pour inaptitude partielle consécutive à une maladie ou à un accident.

III. DES PROGRES A ENTREPRENDRE

Le projet de B.A.P.S.A. pour 1989 n'intègre aucune modification ou mesure nouvelle, à l'exception des revalorisations ordinaires des diverses prestations. Pourtant, des progrès restent à entreprendre, sur lesquels votre commission souhaite une fois de plus attirer l'attention, quand bien même certains d'entre eux ne semblent pas figurer dans l'ordre des priorités retenues par le projet de loi d'adaptation agricole actuellement examiné par le Parlement.

A. LES MODIFICATIONS PREVUES PAR LE PROJET DE LOI D'ADAPTATION AGRICOLE

En matière de prestations, le projet de loi relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social améliore essentiellement les droits à la retraite professionnelle des conjoints d'exploitants et des associés exploitants d'entreprises agricoles à responsabilité limitée (E.A.R.L.), et les conditions d'ouverture du droit à la pension d'invalidité aux deux-tiers. Mais il affecte aussi la législation actuelle relative à la cessation d'activité et organise la situation au regard de leur couverture sociale des exploitants intéressés par le retrait de production des terres arables, dans des conditions qui ne sont pas toutes satisfaisantes.

1. Les améliorations proposées par le projet de loi

11. Les possibilités de majoration de la retraite professionnelle

Réservée aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles ayant acquitté la cotisation cadastrale, la retraite proportionnelle est constituée de points de retraite dont le nombre dépend de la tranche dans laquelle se situe le revenu cadastral de l'exploitation (cf 1 page suivante). Le montant de cette pension est égal au produit du nombre total de points acquis chaque année au long de la vie professionnelle par la valeur du point fixée par un arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de l'agriculture (cf 2 page suivante).

Actuellement, pour les coexploitants, le nombre de points de retraite attribué à chacun d'entre eux est égal au nombre de points de retraite déterminé d'après la classe dans laquelle est située l'exploitation rapporté à la part qu'il possède dans l'exploitation.

Ainsi, le montant total des pensions de retraite proportionnelle servies à l'ensemble des exploitants exerçant leur activité dans une coexploitation ne peut excéder celui de la pension qui serait servie à un agriculteur dirigeant seul la même exploitation. Cette législation est par conséquent pénalisante pour les époux coexploitants ou les associés d'E.A.R.L., au contraire de celle applicable aux G.A.E.C. Dans ces groupements en effet, chacun des membres ayant la qualité de chef d'exploitation est supposé mettre en valeur une exploitation dont la superficie ou le revenu cadastral est égal au quotient de la superficie totale du groupement par le nombre d'associés ayant la qualité d'exploitant. Le nombre de points attribué à chaque membre n'est alors calculé que sur la base de la part de revenu cadastral ainsi déterminée, sans considération du nombre de points qui aurait été attribué au G.A.E.C. dans son ensemble. Dès lors qu'il existe une **tranche plafond**, cette méthode de calcul est extrêmement **avantageuse** pour les associés qui peuvent ainsi, le cas échéant, l'atteindre chacun individuellement. L'article 29 du projet de loi d'adaptation ne fait qu'étendre ce mode de calcul aux associés E.A.R.L. ou aux époux coexploitants.

Cependant, le système envisagé ne devrait concerner que les exploitations dont le revenu cadastral est supérieur à 8 877 F et qui bénéficient actuellement de 45 à 60 points de retraite proportionnelle. Seraient par conséquent exclus de la mesure les

(1) Il y a quatre tranches de RC qui ouvrent droit à 15, 30, 45 ou 60 points. Le barème pour 1988 figure dans le tableau ci-dessous (plafond : 31 338 F de RC) :

Revenu cadastral de l'exploitation	Nombre de points
jusqu'à 1 880 F	15
de 1 880,01 à 8 877 F	30
de 8 877,01 à 15 669 F	45
plus de 15 669 F	60

(2) La valeur du point au 1er juillet 1988 est de 16,65 F.

exploitants classés dans les tranches à 15 et 30 points, qui mettent en valeur des exploitations inférieures à 30 hectares de polyculture, et dont les revenus potentiels sont insuffisants pour justifier une augmentation du niveau des retraites des personnes non salariées travaillant sur l'exploitation. En outre, depuis les mesures d'harmonisation des retraites agricoles intervenues en 1980, 1981 et 1987, la parité avec le régime général est déjà réalisée dans la tranche à 30 points, et il y a même une "surparité" dans celle à 15 points. En tout état de cause enfin, aucune E.A.R.L. ne pourra être constituée dans ces tranches-là dès lors que sera appliquée la nouvelle règle d'assujettissement au régime agricole introduite par l'article 22 du projet de loi.

Pour les exploitations situées dans la tranche à 45 points, il est envisagé d'accorder 5 points supplémentaires par an aux époux coexploitants et aux associés d'E.A.R.L., soit 11 % du nombre de points de retraite. Cette majoration entraînera une augmentation de 5,5 % du montant total des retraites proportionnelles de ces personnes dans 37,5 années.

Pour les exploitations situées dans la tranche à 60 points, il est envisagé d'accorder, à partir de 15 669 F de revenu cadastral (53 hectares), **1 point par tranche supplémentaire de 260 F de R.C. dans la limite de 60 points par époux coexploitant ou associé d'E.A.R.L.** Ainsi par exemple, deux époux coexploitants mettant en valeur une exploitation de 106 hectares (31 338 F de R.C.) pourront acquérir chacun 60 points, alors qu'actuellement, ce nombre de points est **plafonné à 60 pour les deux exploitants**. Le coût d'acquisition du point au-delà de 15 669 F de R.C. devrait être de l'ordre de 140 F, de sorte que le taux de rendement (rapport de la pension due aux cotisations payées) des nouveaux points acquis se situera à un **niveau équivalent à celui du régime général (soit 12 % environ)**. L'amélioration du système de retraite des conjoints coexploitants et des associés exploitants d'une E.A.R.L. situés dans la tranche à 60 points sera ainsi **autofinancée par les intéressés eux-mêmes**.

Cependant, le dispositif à mettre en oeuvre impliquera nécessairement de ramener le plafond des cotisations de 31 338 F à 15 669 F, et surtout de compenser simultanément la hausse du taux des cotisations résultant pour tous les cotisants de la réduction du plafond, par un **aménagement des barèmes de la cotisation**

individuelle vieillesse et de la cotisation d'assurance maladie, de manière à ne pas alourdir la charge globale des exploitants situés dans les tranches inférieures du barème. Cette indispensable révision générale pourrait en outre être l'occasion de créer enfin une cinquième tranche à 75 points pour la retraite proportionnelle.

Au total, le coût global de cette mesure est évalué à moins de 10 millions de francs, dont l'essentiel provient de la **diminution de la compensation démographique** qu'induit nécessairement l'affiliation nouvelle des épouses coexploitantes (1), et le reliquat, de la mesure instituée au bénéfice des exploitations situées dans la tranche à 45 points. Du fait de son caractère tout à fait mesuré, cette minoration n'apparaît pas dans le projet de B.A.P.S.A. pour 1989.

12. Extension du bénéfice de la pension d'invalidité aux deux-tiers

Actuellement, le bénéfice de la pension d'invalidité aux deux-tiers est réservé aux exploitants qui présentent une invalidité réduisant au moins des deux-tiers leur capacité à l'exercice de la profession agricole, à condition qu'ils n'aient exercé cette profession, au cours des cinq années précédant leur demande, **qu'avec le concours d'un seul salarié, ou d'un seul membre de leur famille, outre leur conjoint.** Or, ce dispositif ne répond plus à l'objectif initial visant à aider les exploitants modestes atteints d'inaptitude partielle, qui ne peuvent se faire seconder dans les travaux de l'exploitation. En effet, que cette inaptitude soit consécutive à une maladie ou à un accident, il est de plus en plus rare que l'exploitant qui en est atteint ne soit pas obligé d'engager un salarié supplémentaire pour pallier sa carence **avant l'ouverture du droit à pension**, ce qui le prive du même coup du bénéfice de cette dernière. Par ailleurs, cette règle a introduit de véritables iniquités entre les secteurs de production, puisqu'elle interdit à tous les exploitants employeurs de main-d'oeuvre occasionnelle ou saisonnière, ou les entrepreneurs de travaux agricoles, de se voir ouvrir éventuellement le bénéfice de la pension d'invalidité partielle.

(1) Chaque affiliation supplémentaire de conjoint coexploitant entraîne une réduction de la compensation démographique de 12 000 à 13 000 F.

Aussi l'article 28 du projet de loi supprime-t-il ces conditions restrictives qui empêchent jusqu'à présent à tous les exploitants agricoles de bénéficier des prestations d'invalidité aux deux-tiers, qu'elles soient prévues par le régime de l'A.M.E.X.A. (art. 1106-3 du code rural) ou par celui des assurances contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles (art. 1234-3 du même code). Cette **suppression de la condition d'emploi limité de main-d'oeuvre** devrait représenter un **coût global de 18 millions de francs**, supporté pour **13 millions de francs directement par le B.A.P.S.A.**, et pour le solde par l'Etat, par le biais du remboursement au régime agricole des dépenses d'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité, puisque cette allocation peut, en certains cas, être servie en complément de la pension d'invalidité.

Il convient d'ajouter qu'à la faveur de cette importante extension des modalités d'application du régime de l'invalidité aux deux-tiers, le Gouvernement envisage de modifier également l'article 20 du décret n° 294 du 31 mars 1961 relatif à l'assurance maladie des exploitants agricoles. Aux termes de cet article, en effet, la pension d'invalidité d'un exploitant agricole doit être suspendue en tout ou partie, sauf pendant les périodes de rééducation fonctionnelle ou professionnelle, lorsqu'il est constaté que l'intéressé a joui, pendant deux trimestres consécutifs, sous forme de pension, salaires ou gains cumulés, de ressources supérieures à 600 fois le salaire horaire minimum garanti. Or cette rédaction ne permet plus guère d'appréhender les revenus véritables des exploitants eu égard aux nouvelles réalités économiques et comptables des exploitations.

C'est pourquoi le pouvoir réglementaire envisage de prendre désormais en compte les **bénéfices fiscaux des exploitants**, c'est-à-dire soit les bénéfices agricoles forfaitaires, soit leurs bénéfices réels. Cette mesure tiendra en outre compte de la nécessité de ne pas multiplier les modes d'appréciation des ressources imposés aux caisses de M.S.A. pour les diverses prestations soumises à condition de ressources. Enfin, dans le texte du décret, le S.M.I.C. sera substitué à l'ancien S.M.I.G., dont la référence est périmée depuis près de vingt ans !

2. Les difficultés soulevées par certaines dispositions du projet

2.1 Les modalités de cessation d'activité des exploitants agricoles

L'article 30 du projet de loi modifie deux des dispositions de la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles. Le paragraphe I limite à **un hectare pondéré** la superficie de terres dont un agriculteur est autorisé à poursuivre l'exploitation ou la mise en valeur sans que cela fasse obstacle au service des prestations d'assurance vieillesse liquidées par un régime obligatoire. Le paragraphe III assouplit les conditions dans lesquelles un agriculteur peut être autorisé à déroger à l'obligation de cessation d'activité et à poursuivre la mise en valeur de son exploitation tout en percevant sa retraite.

Dans l'optique du Gouvernement, ces deux mesures paraissent intimement liées, et semblent répondre à une volonté de cohérence avec la politique des structures agricoles. Or, si la seconde participe d'un souci de prendre en compte des données qui peuvent ne pas être exclusivement économiques pour apprécier la situation d'un exploitant souhaitant faire liquider sa pension de retraite, la première apparaît en revanche beaucoup trop **drastique** et méconnaît les réalités du monde agricole.

Aux termes de l'actuel article 11 de la loi de 1986, le schéma directeur départemental des structures agricoles, fixé après avis de la commission départementale des structures agricoles, détermine la **superficie dont un agriculteur est autorisé à poursuivre l'exploitation ou la mise en valeur, sans que cela fasse obstacle au service des prestations d'assurance vieillesse liquidées par un régime obligatoire, dans la limite du cinquième de la surface minimale d'installation.** Actuellement, 55 départements ont fixé cette superficie à la limite maximale, soit 5 hectares de polyculture, et 12 seulement à un hectare pondéré, les 26 autres ayant choisi des valeurs intermédiaires. Ce système introduit un **élément de souplesse** tout à fait **essentiel** pour les départements, et allie la responsabilisation des acteurs locaux à la

nécessaire adaptation de la politique des structures aux réalités locales.

Or la modification proposée revient totalement sur ces deux qualités, puisqu'elle fige globalement un système de façon autoritaire et centralisée, méconnaît les particularités de chacun des espaces ruraux de notre territoire, retire de façon injustifiée un des pouvoirs reconnus aux organisations professionnelles agricoles, et surtout, **pénalise un nombre considérable de petits agriculteurs qui ne bénéficient que de très modestes pensions de retraite**. Le souci particulier de faciliter la politique des structures ne paraît en outre guère recevable puisque, depuis 1986, deux départements, l'Orne et la Mayenne, dans lesquels il existe une pression assez forte sur les terres pour installer des jeunes agriculteurs, ont réduit d'eux-mêmes à un hectare la superficie initialement fixée au cinquième de la S.M.I.

C'est pourquoi l'adoption du paragraphe I de l'article 30 du projet de loi ne paraît pas souhaitable.

En revanche, son paragraphe III est tout à fait intéressant puisqu'il modifie l'article 12 de la loi de 1986. Cet article détermine les conditions dans lesquelles **l'exploitant, qui ne trouve pas de repreneur, peut être autorisé à poursuivre la mise en valeur de son exploitation tout en bénéficiant de sa pension de retraite**. Or il est apparu que ce système ne prend pas en compte des réalités qui peuvent être autres que simplement économiques. En effet, la condition *sine qua non* pour bénéficier de cette dérogation est l'impossibilité, pour l'assuré, de céder ses terres **dans les conditions normales du marché**. Or, il existe également des situations non économiques, et en particulier juridiques (par exemple l'indivision), qui peuvent conduire à rendre impossible une vente de l'exploitation. En supprimant cette restriction, et en simplifiant et en assouplissant ce dispositif, le législateur permettra une meilleure adaptation de la loi aux réalités structurelles du monde agricole.

A la faveur de cette modification de fond, le projet de loi apporte par ailleurs un certain nombre d'**autres améliorations pratiques**. D'une part, la commission départementale des structures agricoles n'a plus qu'à **émettre un avis** sur la situation du demandeur, et non plus à **reconnaître son impossibilité à céder ses**

terres, ce qui devrait alléger le dispositif tant pour cette commission que pour le demandeur lui-même, qui ne sera plus soumis à diverses procédures formelles lourdes, longues et coûteuses. D'autre part, la durée de la dérogation accordée par le préfet **n'est plus obligatoirement fixée à un an, mais pourra varier** en fonction des situations sans toutefois excéder un maximum fixé par décret qui devrait être de deux ou trois ans. Dès lors les demandes de renouvellement seront-elles moins nombreuses, et la décision du représentant de l'Etat dans le département pourra-t-elle être réellement adaptée tant à la situation du demandeur qu'aux exigences de la politique départementale des structures.

2.2 Les conséquences en matière sociale du règlement européen relatif au retrait des terres arables

Pour des raisons de simplicité et aussi pour éviter de provoquer des transferts de charges entre les agriculteurs, les textes d'application du titre 01 du règlement (CEE) du Conseil des Communautés européennes n° 797-85 du 12 mars 1985 modifié relatif au retrait de production des terres arables, ont prévu qu'il ne serait pas apporté de modifications à la situation des exploitants intéressés en matière de protection sociale, ni au regard de leur assujettissement à la M.S.A., ni pour les cotisations dont ils doivent s'acquitter, ni, enfin, pour les droits, en particulier à la retraite, qu'ils s'acquièrent. Ainsi la prime de retrait doit-elle compenser le maintien des charges correspondantes en même temps que la perte de revenu des intéressés. C'est ce gel des droits et obligations sociaux que légalise l'article 36 du projet de loi.

Il appartient donc aux exploitants, compte tenu notamment de leurs charges et du montant de la prime -qui sera différent selon les départements- d'apprécier s'ils ont intérêt à retirer des terres de la production. Cependant, les primes en cause sont fixées pour toute la durée du contrat de retrait des terres, qui est en principe de cinq ans, et **ne sont pas susceptibles d'être revalorisées sur la période**. Ainsi les intéressés devront-ils faire face avec ces primes à l'augmentation inéluctable des cotisations. Or celles-ci ont augmenté, au plan national, **de plus de 20 % depuis 1985**, cet accroissement pouvant même avoir été **multiplié par 5 dans de nombreux départements**, tant à la suite de l'introduction progressive des résultats économiques dans l'assiette des cotisations que du récent rebaseement agricole. En outre, personne n'est capable

de prévoir leur taux d'évolution pour les cinq années à venir, pas même les services ministériels ou ceux de la MSA.

C'est pourquoi, sauf s'il est décidé tant au plan européen qu'au niveau national, que les primes prendront finalement en compte l'augmentation annuelle des cotisations sociales appelées par la MSA, il paraît peu vraisemblable que beaucoup d'exploitants agricoles prendront le risque de souscrire un contrat qui apparaîtra, à brève échéance, relativement léonin.

B. DES REVENDICATIONS LÉGITIMES TOUJOURS INSATISFAITES

Par delà ces modifications législatives, dont on doit espérer que ne seront retenues que celles qui sont réellement positives pour le monde agricole, s'élèvent d'autres revendications légitimes qui ne sont toujours pas satisfaites. Ainsi, depuis de nombreuses années, les responsables agricoles souhaitent pouvoir faire financer par le risque les dépenses de vaccination antigrippale des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans ainsi que l'aide ménagère aux personnes âgées, dans le double souci d'alléger les charges des caisses de mutualité sociale agricole par l'introduction du mécanisme de la compensation démographique, et d'améliorer l'égalité de traitement entre les exploitants agricoles et les assurés du régime général.

1. L'action en faveur des personnes âgées

En effet, ces deux prestations sont actuellement financées par les caisses de mutualité sociale agricole sur leur **budget d'action sanitaire et sociale**, c'est-à-dire presque exclusivement par des cotisations à la charge des ressortissants du régime agricole. Or, la faible capacité contributive de ces derniers limite les dotations qui peuvent être consacrées à ces actions.

Pourtant, les besoins sont grands, sinon considérables. La vaccination antigrippale des personnes de plus de 75 ans, ou de **plus**

de 70 ans si le régime agricole applique en la matière l'élargissement opéré cette année par le régime général, ressortissantes du régime agricole, est une action de prévention d'intérêt public qui contribue à diminuer les dépenses de soins, et par conséquent allège les charges pesant sur le risque maladie. Par ailleurs, la nécessité de développer l'aide au maintien à domicile est tout à fait essentielle en milieu rural en raison du nombre des bénéficiaires potentiels, de la faible densité des structures d'hébergement et du coût de la prestation, plus élevé dans les zones d'habitat dispersé. La prise en charge de ces dépenses par le B.A.P.S.A. permettrait de développer ces actions, conformément à un double souci de justice et d'efficacité.

De justice dans la mesure où l'ensemble de ces actions bénéficie à des personnes pour lesquelles le jeu de la solidarité nationale pourrait être très sérieusement envisagé, alors qu'il ne fonctionne pas actuellement. D'efficacité, car il est évident que le maintien des personnes âgées à domicile est probablement un des seuls moyens de conserver une "vie" rurale, qui est absolument nécessaire au développement équilibré de notre société.

Dans l'attente d'une telle mesure, le développement de ce type d'actions en faveur des personnes âgées est financé par le fonds additionnel d'action sociale -F.A.A.S.- qui est alimenté par le produit d'une cotisation additionnelle à la cotisation complémentaire d'assurance vieillesse agricole (taux de 0,55 %), et complété par un prélèvement sur le solde disponible en fin d'exercice (2,1 millions de francs en 1987).

Pour l'année 1988, le budget du fonds additionnel a été arrêté à 46 millions de francs de recettes, soit un montant identique à 1987. Sur proposition du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole, le montant des recettes du fonds additionnel a fait l'objet d'une répartition nationale en fonction des besoins réels de chaque caisse de mutualité sociale agricole. Comme pour les années précédentes, la répartition s'est effectuée d'une part, sous forme d'une dotation égale à 3/4 des dépenses, calculée proportionnellement au nombre de bénéficiaires d'avantages de vieillesse agricole et, d'autre part, pour 1/4, en fonction de l'effort accompli au titre de l'aide ménagère à domicile.

En ce qui concerne les dépenses effectuées en 1986, dernier exercice connu, par la mutualité sociale agricole en matière d'aide ménagère à domicile, la dépense globale a représenté **133,4 millions de francs**. Sur cette somme, **44,7 millions de francs** proviennent de la dotation du fonds additionnel d'action sociale, la différence, soit **88,7 millions de francs**, constituant l'effort propre des caisses de mutualité sociale agricole. Cette année-là, **39 279 personnes âgées** ont bénéficié de l'aide ménagère à domicile pour un nombre d'heures égal à **2 957 000**. En 1987, **37 042 personnes âgées** avaient été aidées pour un total d'heures ménagère évalué à **2 842 392**.

Compte tenu, cependant, du déséquilibre démographique et du mode de financement du régime agricole, des **disparités subsistent entre les ressortissants du régime général de la sécurité sociale et ceux du régime de protection sociale agricole**, notamment au regard des conditions d'octroi de cette prestation, tant en ce qui concerne le nombre d'heures qui leur est accordé, que le montant de leur participation financière. Indépendamment en effet des priorités retenues par les conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole, le montant des dépenses d'aide ménagère de chacune d'elles dépend de nombreux facteurs : niveau des besoins, pression d'autres demandes, capacité contributive des cotisants, environnement social.

Il apparaît ainsi qu'en dépit du système mis en place par l'intermédiaire du F.A.A.S., les besoins sont encore loin d'être couverts de façon satisfaisante. Au contraire, un **début de dégradation** commence même à apparaître en la matière, puisque depuis 1985, le **nombre d'heures ménagères ne cesse de baisser**, et que celui des bénéficiaires a chuté de **5,8 % l'an dernier**.

C'est pourquoi l'imputation de ces dépenses au risque devient réellement nécessaire, l'instauration d'une compensation démographique inter-régime en la matière ne paraissant pas anormale. Pour la **vaccination antigrippe**, le transfert du régime général vers le régime agricole serait de l'ordre de **40 millions de francs** si tous les intéressés demandaient à en bénéficier. Or, il semblerait que seule la moitié d'entre eux le fasse effectivement.

Lors de son audition par votre commission des Affaires sociales, le ministre de l'agriculture a précisé que la **mission d'étude** menée conjointement par des représentants de l'Inspection générale des Affaires sociales et de l'Inspection générale de l'Agriculture, destinée à apprécier aussi précisément que possible les disparités réelles existant dans les conditions d'accès aux prestations de l'aide ménagère à domicile aux personnes âgées, et à proposer des solutions susceptibles de remédier à cette situation, lui avait remis son rapport. Des conclusions de celui-ci, il ressort que ses auteurs, qui ont examiné les perspectives possibles d'évolution de l'aide ménagère à domicile, sont favorables à une **décentralisation de cette prestation dans le cadre départemental**, qui devrait permettre une **harmonisation des procédures** et assurer une certaine **péréquation entre les différentes sources de financement**. Ils proposent la création d'un **comité départemental de l'aide sociale**, auquel les organismes de sécurité sociale pourraient soit confier la gestion complète des crédits qu'ils consacrent à l'aide ménagère, soit adhérer pour le service de la prestation tout en se réservant la décision d'attribution. Par ailleurs, les rapporteurs recommandent un **réaménagement du système de financement de l'action sanitaire et sociale dans le régime agricole**, afin de mieux tenir compte des capacités contributives globales du régime et permettre une meilleure répartition des financements en fonction des besoins réels.

Votre rapporteur serait très favorable à ce que des modifications législatives ou réglementaires puissent intervenir rapidement en la matière, à la suite de cette mission et sur la base des conclusions de ce rapport.

2. Le nécessaire développement de la médicalisation du milieu rural

Pour toutes les personnes âgées dépendantes, des **alternatives à l'hospitalisation en zone urbaine** existent, qui permettent des économies substantielles des dépenses de santé, et qui devraient par conséquent être encouragées par les pouvoirs publics.

Il s'agit en premier lieu de l'**hospitalisation à domicile**, qui recouvre l'ensemble des soins médicaux et paramédicaux délivrés à domicile à des malades dont l'état ne justifie pas le maintien au sein

d'une structure hospitalière. Elle s'adresse désormais à tous les malades, quel que soit le type de pathologie dont ils sont atteints, dès lors que l'intensité des soins à prodiguer est comparable à celle qui serait susceptible de leur être offerte dans le cadre d'une hospitalisation traditionnelle, et elle se prescrit lors d'un passage dans un établissement hospitalier, soit en hospitalisation, soit en consultation externe. Elle est financée dans le cadre de la **dotation globale** depuis le 14 janvier 1985 dans les établissements participant au service public hospitalier.

Les modalités de prise en charge par la mutualité sociale agricole sont assorties, dans de très nombreux cas, de possibilités de dispense d'avance des frais. Si aucune modification de la réglementation n'est intervenue dans ce domaine en 1988, un **nouveau dispositif conventionnel, qui permettrait d'élargir les conditions d'accès et prévoirait des tarifs modulables en fonction de l'état de dépendance du malade, est cependant à l'étude actuellement.**

Parallèlement, la mutualité sociale agricole mène à Lubersac, en Corrèze, une **expérience médico-sociale** concernant pour l'essentiel l'hospitalisation externe à domicile, dont l'objectif est d'intégrer dans le cadre d'une prise en charge globale de la santé des aspects aussi divers que le maintien à domicile, l'adaptation des structures de soins en milieu rural et le développement de l'éducation sanitaire. Il serait heureux que cette expérience soit étendue sur d'autres sites car, en dépit de l'intérêt de la formule, l'hospitalisation à domicile ne s'est pas encore réellement développée, et souffre de deux travers. D'une part, le **nombre des services est demeuré limité**, et on ne comptait que 32 services d'HAD en 1985, dont 10 émanaient d'établissements hospitaliers, et 22 étaient constitués par des associations à but non lucratif. D'autre part, les services d'hospitalisation à domicile demeurent particulièrement **concentrés autour des grandes villes, et sont au contraire trop peu répandus en milieu rural.**

Une autre formule pourrait alors consister, en second lieu, au **développement des hôpitaux locaux ou ruraux**, actuellement au nombre de 350. Les dernières statistiques les concernant remontent à 1981, et il serait par conséquent urgent de disposer d'informations plus récentes. Néanmoins, il semble que l'évolution naturelle de ce type d'hospitalisation est une certaine spécialisation en secteurs de moyen et de long séjours, dont les lits ont considérable-

ment augmenté depuis dix ans. Au contraire, on a assisté, sur la même période, à une **réduction sensible du nombre de lits de "médecine aiguë"** qui s'accompagne d'une diminution importante de la durée moyenne des séjours, à la **quasi disparition des lits de maternité**, et enfin à une **régression importante de la capacité d'hébergement du secteur médico-social** (maisons de retraite médicalisées ou non).

Les **hôpitaux ruraux** ont ainsi très largement contribué à la **médicalisation de l'hébergement des personnes âgées en milieu rural**. Ils constituent un maillon essentiel du système hospitalier dont le développement permettrait d'éviter les hospitalisations plus lourdes et donc plus coûteuses, limiterait la désinsertion sociale des malades et enfin vitaliserait l'activité des médecins de clientèle, ce qui est primordial en milieu rural. Aussi, si les hôpitaux ruraux ne sont pas totalement restés en dehors des efforts d'humanisation, il reste cependant beaucoup à faire : de l'avis des médecins-conseils de la M.S.A., plus de 10 % d'entre eux sont encore vétustes. Par ailleurs, la médicalisation des services demeure encore insuffisante dans de nombreux établissements, puisque dans 20 % des cas, il y a carence au niveau du personnel médical, et dans 25 % des cas, le personnel paramédical est notoirement insuffisant. Il semble par conséquent indispensable de maintenir et de moderniser les hôpitaux ruraux en raison tant des services qu'ils rendent à la population rurale que des gains probables en terme de coûts de la santé qu'ils peuvent permettre.

Enfin, il devient urgent d'oeuvrer à la **médicalisation croissante des maisons d'hébergement pour personnes âgées**, car la population qu'elles accueillent devient chaque année plus dépendante et fragile, et nécessite par conséquent des soins constants et précis. Là encore, un effort réel est à faire, afin de maintenir un niveau d'accueil décent, et compatible avec le vieillissement des intéressés.

C'est sur ces différents aspects de la politique d'accueil médical en milieu rural que votre rapporteur souhaiterait voir porter les efforts des pouvoirs publics et de la M.S.A. dans les prochaines années, car cette politique lui paraît primordiale dès lors que s'accélère le vieillissement de la population agricole et, plus largement, de tout le monde rural.

CONCLUSION

Le rapport que j'ai cru devoir soumettre au Sénat au nom de la commission des Affaires sociales n'a d'autre vocation que celle de susciter sa réflexion active et d'encourager le gouvernement dans la mise en oeuvre d'une réforme désormais impérative.

De lourds nuages s'amoncellent sur divers régimes de protection sociale. Mais celui des agriculteurs est particulièrement affligé par la complexité et les obscurités que de multiples mécanismes développent par nature, en face de permanents déséquilibres, structurels et conjoncturels.

Une telle situation ne saurait se prolonger davantage. Entre l'assimilation du régime agricole par le régime général, et une réforme claire du financement professionnel, au sein d'un budget spécifique, il faut choisir.

La première solution n'est pas sans effets redoutables, encore qu'elle retienne l'attention d'un certain nombre d'acteurs au sein d'un monde qui change. Votre rapporteur ne souhaite pas, pour sa part, qu'une telle révolution soit envisagée. Outre ses conséquences sur le plan des cotisations, des participations et des coûts, elle viendrait rompre une longue expérience et une identité qui ont permis en même temps que l'expression d'une grande solidarité professionnelle, une gestion spécifique, efficace et responsable, grâce à la M.S.A. et à ses caisses locales bien adaptées aux configurations départementales.

Il convient donc de s'orienter vers une réforme du financement professionnel, afin que l'effort des agriculteurs soit désormais reconnu et assuré de manière transparente. Du même coup, les voies d'une solidarité complémentaire nécessaire et suffisante seront mises en lumière et devront s'établir dans la vérité et la justice.

C'est dans une telle perspective qu'au nom de la commission des Affaires sociales unanime, observant les déclarations du ministre et sa volonté d'engager les réformes attendues, et sous cette réserve, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable au projet de B.A.P.S.A. pour 1989.

AUDITION DU MINISTRE

Réunie le jeudi 27 octobre 1988 sous la présidence de **M. Bernard Lemarié, vice-président**, la commission a entendu **M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt** sur le **projet de loi de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1989**.

Le poste le plus important de ce budget, qui progresse de 4 % par rapport à l'an passé et atteint 73 milliards de francs, est celui de l'assurance-vieillesse, qui représente plus de la moitié des dépenses. Cette constatation constitue l'obstacle principal à l'amélioration du niveau des retraites agricoles et à leur harmonisation totale avec celles du régime général. C'est pourquoi, avec l'accord du Premier ministre, **M. Henri Nallet** s'est engagé à promouvoir la création d'un régime de retraite complémentaire facultatif, avec déductibilité fiscale des cotisations, dans des délais aussi brefs que possible. Mais il a tenu à signaler que la baisse des dépenses du F.N.S. tendait à démontrer que le niveau moyen des retraites en agriculture continuait tout de même à s'améliorer.

Abordant le poste de l'assurance-maladie, il a précisé que l'analogie des comportements des assurés sociaux du régime agricole avec ceux des autres régimes expliquait l'accroissement élevé (+ 6,2 %) de ces dépenses. Il a souhaité à cet égard un effort plus grand de communication et d'explications pour conduire à une évolution de ces comportements. Quant aux prestations familiales, il a estimé que leur mise en regard des prestations vieillesse était une bonne illustration des déséquilibres démographiques auxquels le B.A.F.S.A. se trouve confronté.

Puis le ministre a exposé les difficultés présidant à la définition des taux des contributions multiples qui alimentent ce

budget, et a fait remarquer que si l'arbitrage final conduisait à une hausse du volume des cotisations de 5,80 %, la progression de la subvention d'équilibre serait de 12,4 %, (plus d'un milliard de francs). Il a en outre rappelé qu'étaient compris dans l'accroissement du financement professionnel direct la pérennisation du prélèvement exceptionnel de 1987 pour 200 millions de francs, et le rappel du second semestre de 1988, non acquitté, pour 100 millions de francs. Cependant, il a annoncé qu'il présenterait au Sénat un amendement atténuant de 100 millions de francs la hausse des cotisations prévue pour l'an prochain, et prévoyant sa compensation par un prélèvement sur le fonds de roulement du B.A.P.S.A.

Il a enfin fait part aux commissaires des réflexions que lui inspiraient les mécanismes concourant actuellement à la fixation du niveau des cotisations, et de ses intentions pour les modifier profondément bien que progressivement, dans le respect de l'adéquation aux possibilités contributives réelles des agriculteurs, des principes de la compensation démographique inter-régime, de la subvention d'équilibre de l'Etat et de l'autonomie de gestion des caisses de mutualité sociale agricole.

Le ministre a ensuite répondu aux questions de **M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis du projet de B.A.P.S.A. pour 1989**. Il a rappelé les données financières principales qui caractérisaient ce B.A.P.S.A. et son engagement à diminuer de près de 0,8 % l'accroissement de la charge qui pèsera sur les agriculteurs, ainsi que son souhait de lier le démantèlement total des taxes sur produits à la réforme plus globale du financement professionnel, laquelle devrait être initiée, en concertation avec toutes les parties prenantes, avant la fin du premier semestre de l'année prochaine. Il a apporté des précisions sur la mise en place pratique du plan d'aide aux agriculteurs défaillants et s'est félicité à cet égard de la volonté manifestée par nombre d'organismes agricoles de contribuer à en améliorer le dispositif. Il a en outre précisé que l'application de l'article 42 de la loi relative au revenu minimum d'insertion permettrait aux agriculteurs défaillants d'être rétablis dans leurs droits sans avoir à acquitter leurs arriérés, et que leurs cotisations sociales ne seraient pas incluses dans les ressources qui servent à déterminer le montant de l'allocation du R.M.I.

M. Henri Nallet a ensuite expliqué comment le B.A.P.S.A. pour 1989 avait tenu compte des modifications apportées au plan de rationalisation des dépenses de santé, avant d'aborder

plus longuement le problème des retraites. L'abaissement d'une nouvelle année de l'âge de départ à la retraite, conformément à la loi de 1986, devrait coûter 500 millions de francs et concerner 42 000 personnes en 1989. Depuis 1986, ce sont près de 110 000 agriculteurs qui ont bénéficié de la mesure, mais un ralentissement devrait avoir lieu dès 1991. En matière d'harmonisation des retraites, celle-ci est réalisée, à durée égale de cotisation, pour les trois premières tranches de revenus, un écart de 16 % demeurant toutefois pour les agriculteurs ayant un revenu cadastral supérieur à 23 000 francs. Cependant, si une amélioration du barème devrait intervenir sous peu de manière réglementaire (création d'une tranche à 75 points), le ministre a considéré que la charge importante que fait peser l'assurance-vieillesse sur le B.A.P.S.A. empêche toute poursuite des harmonisations déjà intervenues en 1980, 1981 et 1987. Il a rappelé en outre son souhait de voir les exploitants agricoles bénéficier sous peu d'un régime de retraite complémentaire facultatif.

Par ailleurs, M. Henri Nallet a brièvement exposé quelles dispositions du projet de loi d'adaptation de l'exploitation agricole devaient contribuer à améliorer les droits sociaux des conjoints d'exploitants, notamment en matière d'invalidité et de retraite proportionnelle. Pour ce qui est de l'assurance-veuvage, il a annoncé son intention d'étendre par décret aux exploitants agricoles les dispositions qui existent déjà pour les salariés du régime général depuis 1980. Il a enfin rappelé les règles qui prévalaient pour la non-imputation au risque de la vaccination anti-grippe des assurés de 75 ans et plus, et expliqué qu'il était favorable au développement de l'aide et de l'hospitalisation à domicile, ainsi qu'à la modernisation des hôpitaux ruraux, tant pour des raisons humaines et sociales que financières et économiques.

Puis le ministre a répondu aux questions posées par plusieurs commissaires.

A M. Franck Sérusclat qui l'interrogeait sur des comportements spécifiques des agriculteurs en matière de consommation médicale, il a précisé que, les causes étant culturelles, ils ne se distinguaient pas de ceux du reste de la population, avant d'évoquer des expériences d'information et de communication menées par la M.S.A. pour tenter de les modifier.

Il a reconnu avec **M. Paul Souffrin** que l'utilisation du revenu cadastral dans l'assiette des cotisations était néfaste tant les bases de calcul, datant de 1962, étaient inadaptées. Mais il a néanmoins exclu de procéder à leur révision, par crainte d'aggraver encore la situation, et rejeté par ailleurs l'hypothèse d'assujettir tous les exploitants agricoles au bénéfice réel, avant d'affirmer sa conviction qu'il existe d'autres solutions à ce problème, qu'il lui faut cependant encore affiner et négocier avec la profession.

Il a répondu à **M. Jean Madelain** qu'il n'existe pas de règle générale de sous-estimation des cotisations appelées et de surestimation des versements de l'État lors de l'élaboration du B.A.P.S.A., et que les décalages en fin d'exercice s'avèrent à la fois flexibles et surtout alternatifs. Ainsi a-t-il été nécessaire en 1987 de compenser une forte moins-value des cotisations appelées.

Avec **MM. François Delga et Jacques Machet**, il est convenu qu'il était indispensable d'augmenter les sections médicalisées des maisons de retraite et qu'à cet égard, des problèmes trop fréquents se posaient avec les C.R.I.S.P.

Enfin, le ministre a rappelé à **M. Roland du Luart**, rapporteur spécial de la commission des finances sur le B.A.P.S.A. et sur le budget du ministère de l'agriculture, son engagement de déposer devant le Sénat un amendement visant à réduire la hausse des cotisations agricoles pour 1989. Il a affirmé souhaiter, comme lui, que soit rendu possible un meilleur contrôle du Parlement sur les recettes budgétaires et, par conséquent, que soit améliorée son information. Il lui a également exposé les raisons qui militaient tant en faveur de l'intégration du régime agricole des prestations sociales au régime général de sécurité sociale qu'en faveur du maintien de sa spécificité, avant de conclure qu'il n'envisageait pas de réforme à cet égard tant il lui paraît important que les agriculteurs conservent un système de gestion autonome et décentralisé ayant fait preuve de sa souplesse et de son efficacité.