

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1970.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1971, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Robert SOUDANT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, président ; Léon Messaud, Marcel Lambert, Mme Marie-Hélène Cardot, vice-présidents ; MM. Hubert d'Andigné, François Levacher, Georges Marie-Anne, secrétaires ; André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Collery, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1376 et annexes, 1395 (tomes I à III et annexe 38), 1396 (tome XV), 1400 (tome XX) et in-8° 308.

Sénat : 53 et 54 (tomes I, II et III, annexe 35) (1970-1971).

Lois de finances. — Prestations sociales agricoles - Assurances sociales agricoles.

Mesdames, Messieurs,

Le budget annexe des prestations sociales pour 1971 est, une fois de plus, en forte augmentation puisque, globalement il passe en recettes et en dépenses à 8.855.577 F contre 7.852.167 F en 1970. Cette importante progression (1.003.410 F par rapport à 1970) en valeur absolue représente, en pourcentage, 12,78 % en plus ; elle est plus forte que l'année dernière puisqu'elle n'était que de 9,2 % en plus. Cette augmentation est due, soit au simple jeu de mesures acquises, soit à des ajustements de prévisions de dépenses inévitables pour faire face au nombre toujours croissant de bénéficiaires des prestations vieillesse et invalidité, à l'accroissement de la consommation médicale et des produits pharmaceutiques, surtout pour 1970 une hausse des frais hospitaliers. De nouvelles dispositions pour les allocations familiales et les prestations vieillesse seront aussi une source nouvelle de dépenses supplémentaires.

Par contre, aucune mesure nouvelle, sur le plan des avantages sociaux intéressant l'agriculture n'est prévue dans ce budget, et, pourtant, dans les avis présentés par la Commission des affaires sociales chaque année, nous insistons sur les améliorations indispensables (assouplissement des conditions d'octroi des prestations invalidité Amexa, retraite vieillesse des aides familiaux, etc.) pour poursuivre la mise en place définitive du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Ce budget offre peu d'originalité. Il ne comporte aucune mesure nouvelle ; il n'innove pas non plus en matière financière ne faisant que comptabiliser les hausses survenant régulièrement sur les différents postes. Pour votre commission des Affaires sociales, c'est un budget d'enregistrement.

Financement.

Le financement nécessaire à l'équilibre des dépenses reste toujours dans le même cadre. Il est de trois ordres :

- les cotisations professionnelles ;
- les taxes sur les denrées agricoles ;
- l'apport de la collectivité nationale.

Cotisations professionnelles directes.

	1970	1971			
		Texte initial du Gouvernement.		Texte voté par l'Assemblée Nationale.	
		Montant.	Variation 1970-1971.	Montant.	Variation 1970-1971.
		(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Ligne 1. — Cotisations cadastrales familiales	224	244	+ 8,92	244	+ 8,92
Ligne 2. — Cotisations individuelles vieillesse	97	105,7	+ 8,97	105,7	+ 8,97
Ligne 3. — Cotisations cadastrales vieillesse	229,1	250,2	+ 9,20	250,2	+ 9,20
Ligne 4. — Cotisations individuelles A. M. E. X. A.	753	935	+ 24,17	885	+ 17,53
Ligne 5. — Cotisation additionnelle à l'impôt foncier non bâti.	150	155	+ 3,33	165	+ 10
Ligne 6. — Cotisations assurances sociales volontaires	3,2	3,2	»	3,2	»
	1.456,3	1.693,10	+ 16,26	1.653,10	+ 13,52

A ces charges s'ajoutent celles ne figurant pas dans le B. A. P. S. A. et que supporte la profession agricole sans aide de la collectivité nationale. Ce sont les cotisations complémentaires (1) versées pour couvrir les frais de gestion de la mutualité sociale agricole et les dépenses d'action sanitaire et sociale.

Le rendement global de ces cotisations a été :

- en 1968, de 424 millions ;
- en 1969, de 487 millions ;
- en 1970, de 553 millions,

il sera, en 1971, de 600 millions environ.

(1) Voir en annexe n° 1 une note sur ces cotisations complémentaires.

La charge supplémentaire qui pèsera sur l'agriculture du fait de ces cotisations sont, en définitive, de près de 40 % de l'ensemble des cotisations professionnelles perçues pour le financement du B. A. P. S. A. La répartition du financement professionnel entre les agriculteurs rencontre des difficultés accrues du fait de l'inégalité des revenus agricoles. Des disparités de ressources résultent non seulement de l'hétérogénéité des structures et des niveaux de qualification professionnels mais aussi des décalages dans la rentabilité des divers types d'exploitations, qu'elles soient céréalières ou d'élevage.

Financement professionnel dit « indirect ».

	1970	1971	VARIATION	
			En valeur absolue.	En pourcentage.
			(En milliers de francs.)	
Taxe sur les céréales.....	102	87	— 15	— 14
Taxe sur les betteraves.....	75	60	— 15	— 20
Taxe sur les tabacs.....	32	41	+ 9	+ 28,1
Taxe sur les produits forestiers	32	32	»	»
Total	361	220	— 21	»

Si l'on considère qu'en vertu des règlements du Marché commun agricole, les prix des produits sont fixés au stade européen et que ceux-ci doivent exonérer de toute contrainte parafiscale, les taxes actuellement perçues sur les céréales et les betteraves sont bien payées par les agriculteurs et non plus comme antérieurement prises sur la marge commerciale entre les producteurs et les consommateurs, donc supportées, en définitive, par ces derniers. Le financement direct de la profession se trouve porté, en réalité, de 1.642 + 220 millions, soit 1.862, représentant, en fait, 21 % du volume global du B. A. P. S. A.

L'apport de la collectivité nationale.

	1970	1971			
		Texte initial du Gouvernement.		Texte voté par l'Assemblée Nationale.	
		Montant.	Variations 1970-1971.	Montant.	Variations 1970-1971.
(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)		
Taxe sur les corps gras alimentaires.	120	120	»	120	»
Surtaxe sur les apéritifs à base d'alcool	47	47	»	47	»
Cotisation incluse dans la T. V. A.	2.344	2.307	— 1,5	2.344	— 1,5
Cotisation sur les polices d'assurance automobile	12,4	13,6	+ 9	12,4	+ 9
Versement du Fonds national de solidarité	954,4	1.146,1	+ 20	1.146,1	+ 20
Subvention du budget général.....	2.677	3.308,4	+ 23	3.348,4	+ 25
Divers	0,1	0,4	»	0,4	»
	6.304,9	6.822,5	+ 8,2	6.862,5	+ 8,8

L'étude de ce tableau appelle quelques remarques. Le chiffre de 120 millions prévu comme produit des taxes sur les corps gras alimentaires présente un caractère fictif dans la mesure où le Gouvernement se refuse à appliquer les majorations de taux prévues dans la loi de finances pour 1968. Les taux de la taxe restent fixés comme suit :

	(En francs par kilogramme.)
— huile d'arachide et de maïs.....	0,15
— autres huiles végétales fluides et d'animaux marins	0,13
— huile de coprah et de palmiste.....	0,10
— huile de palme et huile de baleine.....	0,09
— huile d'olives.....	0,17

Le 27 octobre dernier, lors de son audition devant la Commission des Affaires sociales, M. Duhamel, Ministre de l'Agriculture, a indiqué, à la suite d'une question de M. Grand, son président, que la taxe sur les corps gras alimentaires serait perçue à taux plein en 1971. Nous enregistrons avec satisfaction cette déclaration qui laisse enfin espérer que la volonté du Parlement affirmée depuis 1962 sera enfin exécutée par le Gouvernement.

Prestations familiales.

L'accroissement des crédits nécessaires au paiement des prestations familiales est de 150 millions ; il se justifie par l'augmentation traditionnelle de 4,50 % du 1^{er} août du salaire de base servant au calcul des prestations familiales.

Des provisions sont, en outre, prévues pour servir, d'une part, aux ressortissants du régime agricole l'allocation d'orphelin, dont la création doit intervenir prochainement, et, d'autre part, les majorations de l'allocation de la mère au foyer dont les modalités d'octroi doivent être révisées en même temps que celles applicables à l'allocation de salaire unique.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mardi 27 octobre, votre Commission des Affaires sociales a entendu M. Jacques Duhamel, Ministre de l'Agriculture et M. Bernard Pons, Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, sur les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles.

Le Ministre a tout d'abord annoncé que le projet de B. A. P. S. A. pour 1971 traduit la volonté du Gouvernement de réaliser une plus grande solidarité, non seulement de la part de la collectivité nationale, mais aussi au sein de la profession.

Il a estimé, au niveau des prestations versées, que ce budget sera en progression de 12,79 % alors que le budget de 1970 ne l'était que de 9,20 % seulement.

Les mesures nouvelles favoriseront :

a) Les personnes âgées en portant la retraite minimum vieillesse à 3.250 F au 1^{er} janvier 1971 et à 3.400 F au 1^{er} octobre 1971, soit une augmentation de 17 % en un an.

Le ministre, pour illustrer sa pensée, a indiqué qu'un ménage d'agriculteurs retraités disposerait de 7.275 F par an, c'est-à-dire l'équivalent du S. M. I. C. Si ce même ménage, a-t-il dit, bénéficie de l'I. V. D. et de l'indemnité de restructuration, ses ressources égaleront le S. M. I. C. majoré de 30 %. De plus, les revenus de l'exploitation cédée pourront s'ajouter à son budget familial (300.000 I. V. D. seront versées en 1971).

b) Les familles, par le relèvement de l'allocation maternité, des allocations familiales pour le troisième enfant, par la création d'une allocation d'orphelin, la prolongation du versement des allocations familiales aux handicapés et par la réforme de l'allocation de salaire unique et de l'allocation de la mère au foyer.

Le Ministre a ensuite exposé le problème du financement des prestations retracé dans le B. A. P. S. A., assuré par la contribution de la collectivité nationale (quatre cinquièmes) et le reste par la participation de la profession (un cinquième).

Selon une enquête communautaire de 1966, le Ministre a indiqué que les transferts sociaux agricoles étaient deux fois plus importants en France qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas.

M. Duhamel a fait remarquer que, si la subvention de l'Etat s'accroît cette année de 25 %, la contribution de la profession progresse seulement de 14,2 %.

Ayant ensuite abordé le problème de l'assiette des cotisations, le Ministre a indiqué que les études entreprises n'avaient pas pu aboutir, les solutions envisagées apparaissant pires que la situation existante. Il a donc fallu reprendre la base cadastrale, assortie de deux modifications :

— création de deux nouvelles tranches pour les gros revenus cadastraux ;

— ajustement, pour tenir compte des disparités locales résultant de l'absence de revision du cadastre.

Le Ministre a ensuite répondu aux questions qui lui ont été posées par différents commissaires.

Au président qui protestait contre la perception à demi-tarif de la taxe sur les corps gras alimentaires d'origine végétale, le Ministre a indiqué que cette décision s'expliquait par le souci du Gouvernement de ne pas accroître le prix de vente de ces produits en majeure partie importés qui supportent, par ailleurs, les hausses résultant de la dévaluation.

Le Ministre a confirmé que la taxe sera perçue à taux plein en 1971.

M. Pons a ajouté que la perception de la taxe ne réduirait que la participation de l'Etat et n'aurait pas d'influence sur les taux des cotisations.

Votre rapporteur pour avis a interrogé le Ministre sur la procédure de fixation du montant de la cotisation individuelle de vieillesse agricole, sur l'assurance sociale volontaire, sur l'assurance accidents des salariés agricoles et sur l'organisation de la médecine préventive.

Sur ce dernier problème, le président a insisté pour que le Parlement soit enfin saisi du projet de loi que le Gouvernement avait l'obligation de déposer en 1967.

A propos de l'assouplissement de la législation relative à l'invalidité des exploitants agricoles, le président a suggéré au Ministre de prévoir une réunion au mois d'avril.

M. d'Andigné s'est inquiété de la progression des cotisations assurance maladie des exploitants agricoles (A. M. E. X. A.) et M. Soudant de la mise en route du fonds d'action sociale de l'A. M. E. X. A.

Répondant aux observations des différents commissaires, le Ministre a assuré que le rapporteur serait associé à la préparation du texte sur les cotisations de l'A. M. E. X. A. et a conclu en confirmant une fois de plus que le régime d'assurance agricole en France est le meilleur de tous ceux des pays de la Communauté.

Le 18 novembre, la commission a examiné le projet de B. A. P. S. A. tel qu'il résultait du vote de l'Assemblée Nationale ainsi que les articles 61 *bis* et 61 *ter* qui lui ont été rattachés. A cette occasion, une large discussion s'est engagée sur les différents problèmes sociaux agricoles qui attendent toujours une solution. Votre commission a chargé son rapporteur pour avis de rappeler au Gouvernement les questions qu'il conviendrait de mettre à l'étude et de résoudre. Elle espère que la persévérance dont elle fait preuve finira par être récompensée et que le Gouvernement finira par entendre sa voix. Voici brièvement rappelés ce que j'appellerai les « points noirs de la législation sociale agricole ».

1° Assurance accidents des salariés agricoles.

Nous vous rappelons que les salariés agricoles sont régis, en ce qui concerne la protection contre les accidents du travail, par la très vieille loi du 8 avril 1898 qui rend l'employeur pécuniairement responsable des conséquences des accidents et maladies professionnelles dont peuvent être victimes ses salariés. Aucune obligation légale d'assurance n'a été édictée. Bien que la très grande majorité des exploitants prennent la précaution de se protéger, cette situation nous a semblé d'autant plus anormale que depuis le vote de la loi du 22 décembre 1966 les exploitants agricoles sont tenus — pour eux-mêmes et leur famille — de contracter une assurance accidents.

Le Sénat avait cru résoudre la difficulté en demandant au Gouvernement, par l'insertion d'un article 7 dans la loi du 22 décembre 1966, de déposer, avant le 22 juin 1967, un projet de loi organisant

cette assurance obligatoire. Or, à ce jour, rien n'a été fait et ce n'est pas la réponse du Ministre à votre rapporteur pour avis qui fera naître l'optimisme quant à un prochain dépôt du texte que nous attendons depuis trois ans et demi.

Votre commission insiste pour que le Gouvernement prenne ses responsabilités et tranche sans tarder pour déterminer quels seront les organismes chargés de gérer le nouveau régime, puisqu'il semble que là réside la seule véritable difficulté.

2° Prestations invalidité A. M. E. X. A. (1).

Les conditions draconiennes requises pour l'octroi de cette prestation ont été à nouveau évoquées par plusieurs membres de notre commission qui ont demandé que la législation soit assouplie, afin :

— de prendre en charge les personnes totalement invalides avant le 1^{er} avril 1961 ;

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

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

Un assouplissement des conditions d'octroi des pensions d'invalidité et la possibilité d'octroi d'une telle pension aux conjoints des exploitants ne grèveraient pas exagérément le budget de l'A. M. E. X. A., car le montant moyen des pensions est relativement faible.

3° Le F. A. M. E. X. A.

Depuis de nombreuses années, le Fonds d'action sociale de l'A. M. E. X. A. fait l'objet de la part de votre commission des Affaires sociales d'une intervention au moment du B. A. P. S. A. Ce fonds, créé en 1961 à la diligence du Sénat, n'a toujours pas été mis en état de rendre les services que l'on attend de lui en faveur des plus défavorisés des agriculteurs.

(1) Voir en annexe la réponse de M. le Secrétaire d'Etat aux questions de votre rapporteur pour avis.

A titre indicatif, nous vous rappelons qu'au 31 décembre 1969 les ressources du fonds s'élèvent à plus de 9 millions de francs.

Selon les indications données le 14 novembre 1970 par M. le Ministre de l'Agriculture en réponse à une question écrite de M. Bignon, député :

« Le décret n° 69-1262 du 31 décembre 1969, publié au *Journal officiel* de la République française du 3 janvier 1970, détermine les modalités de constitution et de fonctionnement d'un fonds spécial destiné à promouvoir et à développer une action sociale en faveur des exploitants agricoles (F. A. M. E. X. A.). Un arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances, en date du 8 juin 1970 (*Journal officiel* du 17 juin 1970), est intervenu pour créer les comités compétents pour la gestion et le fonctionnement du fonds social de l'assurance maladie des exploitants agricoles, dans les départements du ressort de certaines caisses de mutualité sociale agricole. D'autre part, l'article 4 du décret susvisé du 31 décembre 1969 prévoit la composition du comité national d'action sociale, qui est chargé de prendre des décisions dans l'exercice des attributions définies par l'article 1106-4 du Code rural. Ce comité national est composé de dix membres nommés pour trois ans par le Ministre de l'Agriculture, après consultation du conseil supérieur des prestations sociales agricoles. Ce dernier conseil ayant été consulté, les membres du comité national ont été nommés par décision ministérielle en date du 23 septembre 1970. Quant aux comités départementaux, dont la composition est définie à l'article 5 du même décret, ils sont actuellement en cours de constitution. Enfin, les opérations financières et comptables concernant le F. A. M. E. X. A. se trouvent précisées par : 1° un décret n° 70-434 en date du 22 mai 1970 (*Journal officiel* du 26 mai 1970), relatif au financement de l'assurance maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille ; 2° un arrêté du 20 août 1970 (*Journal officiel* du 19 septembre 1970) relatif aux opérations financières et comptables effectuées au titre du fonds de l'assurance maladie des exploitants agricoles. »

Il reste maintenant à souhaiter que les comités départementaux soient bientôt mis en place, afin que pour le dixième anniversaire de sa création le F. A. M. E. X. A. puisse commencer à distribuer ses premières prestations.

4° Retraites vieillesse des aides familiaux.

Plusieurs membres de la commission et, en particulier, M. d'Andigné, ont demandé que l'attention du Gouvernement soit attirée sur la situation anormale des aides familiaux à l'égard de leurs droits aux prestations vieillesse. Alors qu'après avoir cotisé cinq ans les chefs d'exploitation et leurs conjoints obtiennent le bénéfice de la retraite non soumise à conditions de ressources, les aides familiaux ne peuvent, même s'ils ont cotisé depuis l'institution du régime en 1952, obtenir que l'allocation de vieillesse agricole. Cette prestation d'un montant modique (actuellement 1.750 F par an) ne peut être servie que si les ressources des requérants ne dépassent pas 4.500 F par an.

Actuellement, 4.800 personnes par an peuvent — compte tenu de cette condition de ressources — percevoir cette allocation. Par contre, 500 autres personnes se voient refuser toute prestation bien que certaines aient cotisé — certes, à un tarif modique — pendant dix-huit ans.

Cette situation est anormale ; dans les autres régimes, le service de l'allocation soumise à clause de ressources ne concerne que les bénéficiaires n'ayant jamais cotisé ou ayant cotisé très peu de temps.

5° Procédure de fixation de la cotisation individuelle vieillesse.

L'assurance vieillesse agricole est financée pour partie par une cotisation individuelle à la charge des exploitants agricoles et des membres majeurs de leur famille. Depuis 1952, le taux de cette cotisation a été modifié à de nombreuses reprises puisque son évolution, depuis 1952, est la suivante :

- 1.000 anciens francs : loi du 10 juillet 1952 : à partir du 10 juillet 1952 ;
- 1.200 anciens francs : arrêté du 2 octobre 1956 : à partir du 1^{er} janvier 1957 ;
- 15 F : loi du 23 décembre 1960 : à partir du 1^{er} janvier 1961 ;
- 20 F : loi du 22 décembre 1962 : à partir du 1^{er} janvier 1963 ;
- 25 F : loi du 8 décembre 1963 : à partir du 1^{er} janvier 1964 ;
- 30 F : loi du 23 décembre 1964 : à partir du 1^{er} janvier 1965 ;
- 35 F : loi du 21 décembre 1967 : à partir du 1^{er} janvier 1968 ;
- 40 F : loi du 27 décembre 1968 : à partir du 1^{er} janvier 1969.

Depuis 1962, sept majorations ont été décidées, l'une curieusement par un arrêté, toutes les autres par la loi et, en particulier, celles intervenues sous l'empire de la Constitution de 1958.

L'examen du tableau des recettes du B. A. P. S. A. fait apparaître (ligne 2) une majoration de recettes de 8,7 millions, justifiée par l'indication « Ajustement au rendement réel sur la base de 2.350.000 cotisants environ et relèvement de la cotisation. »

Or aucun article de la loi de finances ne vient concrétiser, comme cela était de coutume, ce relèvement.

M. le Ministre de l'Agriculture, que nous avons interrogé en commission, nous a répondu que la fixation de la quotité de la cotisation individuelle vieillesse était désormais du domaine réglementaire.

Votre commission s'étonne de cette découverte tardive du Gouvernement qui, à six reprises différentes, a demandé au Parlement, et souvent au prix de difficultés sérieuses, de majorer par la loi de finances le montant de la taxe.

Elle n'a pas accepté que la cotisation individuelle soit majorée cette année, comme se propose de le faire le Gouvernement, de plus de 9 %. C'est pourquoi elle vous propose de maintenir, pour 1971, le taux de la cotisation individuelle à 40 F, en soumettant à vos suffrages un amendement tendant à l'insertion d'un article 31 *bis* nouveau.

*

* *

CONCLUSIONS

La remise en ordre du financement du budget annexe doit faire l'objet d'un examen d'ensemble.

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

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

En conclusion, votre Commission des Affaires sociales a décidé :

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

2° De déposer un amendement insérant un article additionnel tendant à fixer, pour 1971, à 40 F, le montant de la cotisation individuelle vieillesse ;

3° De donner un avis favorable à l'adoption des articles 61 *bis* et 61 *ter*.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article additionnel 31 *bis* (nouveau).

Amendement : Après l'article 31, insérer un article additionnel 31 *bis* (nouveau) ainsi conçu :

Pour 1971, le montant de la cotisation individuelle vieillesse agricole prévue par l'article 1124 du code rural est fixé à 40 F.

ANNEXE N° 1

DEPENSES COMPLEMENTAIRES DES CAISSES DE MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE

Les dépenses complémentaires des Caisses de mutualité sociale agricole comprennent les opérations d'administration, les investissements, les dépenses d'action sanitaire et sociale, de contrôle médical et de médecine du travail.

Comment sont-elles fixées ?

Chaque année, le conseil d'administration établit un budget prévisionnel (décrets des 12 mai 1960 et 27 janvier 1961) déféré à l'autorité de tutelle et soumis à son approbation en ce qui concerne les prévisions relatives aux opérations d'administration et de contrôle médical.

Les prévisions budgétaires concernant l'action sanitaire et sociale donnent lieu à communication : l'ensemble de ces dépenses complémentaires est totalisé en un « état évaluatif » publié dans le fascicule jaune annexé au projet de loi de finances (Ord. 23 décembre 1960).

Comment sont-elles financées ?

Les recettes proviennent essentiellement des cotisations « complémentaires » mises en recouvrement auprès des adhérents en même temps que les cotisations techniques. Leur taux, en ce qui concerne les allocations familiales, les assurances vieillesse et les assurances sociales est déterminé par le Comité départemental des Prestations sociales agricoles. La cotisation complémentaire A. M. E. X. A. est fixée annuellement et forfaitairement par décret.

Pour 1970, le montant prévisionnel des cotisations complémentaires représente approximativement 78 % des recettes inscrites à l'état évaluatif (768 millions). Le complément provient d'autres ressources résultant des majorations de retard, de la contrepartie de travaux effectués par d'autres organismes.

Que représentent-elles ?

Les dépenses complémentaires, telles qu'elles ressortent de l'état évaluatif, s'élèvent à 768 millions pour les dépenses de fonctionnement et 140 millions pour les dépenses en capital.

Dans le budget de fonctionnement, la part la plus importante incombe à la gestion (68 %) et à l'action sanitaire et sociale (22 %).

Les dépenses de gestion comprennent :

- les salaires et charges de personnel (64 %) ;
- les impôts et taxes (2,6 %) ;
- les frais postaux (12 %) ;
- autres dépenses administratives (fournitures de bureau, imprimés, frais de conseils et d'assemblées générales).

Le montant des cotisations complémentaires appelées au titre de la gestion et rapportées à l'ensemble des prestations versées aux exploitants et aux salariés agricoles (11.200 millions en 1970) représente 3,7 %, soit un rapport de gestion satisfaisant.

Les dépenses d'action sanitaire et sociale comprennent :

- les salaires et charges du personnel social en général ;
- les transports et déplacements ;
- les dépenses techniques d'action sanitaire et sociale ;
- les frais divers de gestion.

Cette action sanitaire et sociale s'adresse à une population agricole et rurale dispersée, ce qui se traduit par une incidence sur le coût de la gestion. Toutefois, *les dépenses d'action sanitaire et sociale par personne couverte sont deux fois moins élevées en régime agricole qu'en régime général.*

Comment ont-elles évolué ?

De 1968 à 1970, le taux d'évolution a été respectivement de 17,5 %, 16,3 % et 12 %.

Cette croissance résulte de la hausse générale des salaires en 1968 et de l'intégration, en 1969, des dépenses de contrôle médical qui figuraient à l'origine dans le Budget annexe des Prestations sociales agricoles.

Dans le même temps, les frais postaux ont enregistré des majorations successives et, plus généralement, les autres dépenses administratives ont suivi l'évolution générale du coût de la vie.

En fait, le poste « salaires » représente à lui seul près des deux tiers des dépenses de gestion. Mais dans ce domaine la procédure mise en place exclut l'attribution d'avantages s'écartant sensiblement de la politique générale des salaires. En effet, l'autorité de tutelle s'en tient, au principe de parité globale entre les différents régimes de Sécurité sociale. Cette position, définie en 1969, a entraîné des mesures de reclassification en faveur du personnel de la Mutualité agricole.

Par ailleurs, les augmentations de salaires convenues entre les partenaires de la Commission nationale paritaire ne sont applicables qu'après agrément du Ministre de l'Agriculture et avis favorable de la Commission interministérielle des salaires.

En définitive, ces dépenses complémentaires s'imposent aux Caisses et leur rythme d'évolution se répercute sur les cotisations complémentaires demandées aux agriculteurs.

Liaison Cotisations techniques. — Cotisations complémentaires.

Certains ont constaté ces dernières années que les cotisations complémentaires progressaient à un rythme plus élevé que les cotisations techniques affectées aux prestations.

Les cotisations du Budget annexe des Prestations sociales agricoles sont fixées dans le cadre d'un programme d'action gouvernementale qui met en œuvre une politique de transferts sociaux à l'égard de l'Agriculture. Cette politique de transferts justifiée, permet de freiner l'augmentation de la participation de la profession à ses charges de protection sociale.

Il ne peut en être de même des dépenses complémentaires financées intégralement par des agriculteurs et dont la masse suit nécessairement l'évolution générale du coût de la vie malgré le souci constant des Conseils d'administration de réduire au maximum les dépenses et donc l'effort demandé à la profession.

Le contrôle est-il suffisant ?

Devant l'augmentation des dépenses complémentaires, certains se demandent également si le contrôle de ces dépenses est suffisant.

De la base au sommet de l'institution mutualiste, les décisions importantes ne peuvent recevoir d'application qu'après avoir été soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle.

A côté des procédures générales de contrôle, les décisions spéciales sont appliquées notamment aux budgets et aux opérations immobilières des Caisses.

Le budget de fonctionnement et le budget des opérations en capital doivent être déférés, dans les délais prescrits, pour approbation à l'autorité de tutelle. Cette intervention *a priori* peut conduire à la suspension ou à l'annulation par le Ministre de certaines dispositions.

En ce qui concerne les opérations de construction ou d'aménagement d'immeubles, les Caisses se trouvent astreintes à une sévère procédure d'approbation dont les modalités varient en fonction de l'ampleur de ces opérations. Quoi qu'il en soit, les dossiers de demande sont transmis à l'Inspecteur divisionnaire et la décision définitive est prise au niveau du Ministre de l'Agriculture après une série de communications, études et avis à des stades divers.

A ce contrôle *a priori* viennent s'ajouter les contrôles *a posteriori* exercés non seulement par des contrôleurs d'Etat au niveau des organismes centraux mais par plusieurs Corps d'inspection. Le rôle essentiel incombe aux agents du service de l'Inspection des lois sociales en agriculture qui procèdent à tout moment à des enquêtes, vérifications et contrôles. Cette compétence de l'Administration de tutelle se double au profit du Ministère des Finances d'un large pouvoir d'investigation.

Les organismes de Mutualité sociale agricole sont également soumis au contrôle direct de la Cour des Comptes.

Enfin, le contrôle des comptes annuels des Caisses est exercé par un Comité départemental composé du Trésorier-payeur général, du Directeur régional de la Sécurité sociale et de l'Inspecteur des lois sociales en agriculture.

A l'issue de ses vérifications, le Comité départemental émet un avis porté à la connaissance de l'autorité de tutelle et communiqué à la Cour des Comptes.

ANNEXE N° 2

Réponses du Secrétaire d'Etat à l'Agriculture à certaines questions posées par la Commission des Affaires sociales.

I. — Pensions d'invalidité de l'A. M. E. X. A.

I. — Extension du nombre des bénéficiaires.

a) Conjointes des exploitants et aides familiaux :

L'attribution de la pension d'invalidité aux conjointes d'exploitant et d'aides familiaux n'a pas été prévue lors de l'élaboration de la loi sur l'assurance maladie des exploitants.

Bien qu'elles bénéficient d'une exemption totale de cotisations en application des dispositions de l'article 1106-7 du code rural, les conjointes reçoivent les prestations de maladie et de maternité. Mais les dispositions de l'article 1106 (3, 2°) du même code les excluent de la possibilité d'obtenir des pensions d'invalidité et il n'a pas paru possible, en ce qui les concerne d'aller au delà de l'attribution de la faculté d'obtenir, en cas d'inaptitude totale et définitive au travail, le bénéfice de la retraite de vieillesse dès l'âge de soixante ans.

Cette situation ne saurait être reconsidérée, compte tenu :

Leur reconnaître droit au bénéfice d'une pension d'invalidité, dès lors qu'elles seraient reconnues inaptes à l'exercice de la profession agricole, comme il est exigé des chefs d'exploitation et de leurs aides familiaux dans le régime de l'A. M. E. X. A., se heurterait aux raisons suivantes :

— de la difficulté d'appréhender la perte de ressources résultant de cette invalidité du fait de l'importance très variable de la participation des conjointes à la mise en valeur des exploitations.

— Si le rôle important que les conjointes d'exploitants jouent bien souvent sur l'exploitation et l'aide non négligeable qu'elles apportent ainsi à leur mari ne doivent pas être méconnus, il faut cependant constater que l'activité des conjointes sur les exploitations est très variable en fonction des situations familiales et des orientations culturelles et peut être très réduite, voire inexistante, dans certains cas.

Or, les pensions d'invalidité ayant, par principe, pour objet de compenser une perte de gain résultant de l'incapacité de poursuivre normalement l'exercice des occupations professionnelles antérieures, il serait injustifié de les attribuer à un taux uniforme dans le cas des épouses d'exploitants et difficile d'en faire varier le montant selon les cas d'espèce.

— L'extension évoquée des ayants droit à pension d'invalidité ne manquerait pas d'entraîner des incidences financières très importantes, savoir :

— de l'incidence financière d'une telle mesure représentant :

1° Si le bénéfice des pensions était attribué aux conjointes dont l'état d'inaptitude serait reconnu comme postérieur au 1^{er} avril 1961, date d'entrée en application du régime de l'A. M. E. X. A., il y aurait lieu de consentir en 1970, une dépense supplémentaire d'environ 36 millions de francs, soit 30 millions de francs pour les pensions principales et 6 millions de francs pour l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité.

— une dépense de 36 millions de francs pour l'année 1970, si elle avait été prévue dès l'origine.

2° Si le bénéfice des pensions n'était attribué qu'à compter du 1^{er} janvier 1970, les dotations du chapitre budgétaire correspondant devraient être augmentées, à francs constants 1970, conformément à la progression approximative suivante :

— une dépense qui atteindrait 43 millions de francs pour 1971, si elle était décidée actuellement.

- 2 millions de francs la première année.
- 7 millions de francs la deuxième année.
- 13 millions de francs la troisième année.
- 18 millions de francs la quatrième année.
- 23 millions de francs la cinquième année.
- 27 millions de francs la sixième année.
- 30 millions de francs la septième année.
- 33 millions de francs la huitième année.
- 36 millions de francs la neuvième année.

Elles s'accroitraient au-delà de ce terme jusqu'à atteindre la valeur maximale de 43 millions de francs environ.

Il serait indispensable, en contrepartie, de majorer très sensiblement les cotisations dues par les assurés cotisants, faute par les conjointes de cotiser elles-mêmes à l'A. M. E. X. A. Cette majoration ne paraît pas présentement opportune et il n'est pas question d'envisager l'attribution de pensions d'invalidité aux conjointes.

Cependant certaines épouses d'exploitants remplissant le rôle de chefs d'exploitation pourront recevoir l'ensemble des prestations de l'A. M. E. X. A. depuis le décret du 19 février 1970.

— Toutefois les aménagements apportés par les dispositions de l'article 5 du décret n° 70-152 du 19 février 1970, à celles de l'article 7 du décret n° 61-294 du 31 mars 1961 modifié, reconnaissent à certains conjoints d'exploitants, assimilés à des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, droit à l'ensemble des prestations servies en A. M. E. X. A., à charge pour eux, bien entendu, de régler les cotisations du régime.

Ces prescriptions bénéficient, en particulier, aux épouses qui consacrent leur activité à l'exploitation et sont exclues du régime dont relève leur époux, lorsque celui-ci, exerçant une activité non agricole à titre principal, est lui-même dispensé du versement des cotisations de l'A. M. E. X. A.

Le principe de la non-rétroactivité des lois s'oppose à l'attribution des pensions aux invalides dont l'état est antérieur à l'entrée en vigueur de l'A. M. E. X. A. (1^{er} avril 1961).

b) Invalides dont l'état d'incapacité est antérieure à l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 1961, du régime de l'A. M. E. X. A.

Il serait contraire au principe de la non-rétroactivité des lois de leur reconnaître droit à pension. Cette doctrine de l'administration est partagée par la Cour de Cassation.

D'ailleurs, il n'est pas habituel, en assurances sociales de couvrir l'invalidité à titre rétroactif, c'est-à-dire à risque ouvert, comme l'avait déjà souligné le Gouvernement lors des débats relatifs à l'institution de l'A. M. E. X. A.

La progression des charges que ce régime impose à la collectivité nationale ne permettrait pas, au reste, d'envisager, surtout en invalidité, ainsi qu'il va être précisé, de les alourdir de dettes de prestations qui n'ont pas en contrepartie donné lieu à versement de cotisations.

II. — *Alignement des conditions médicales d'attribution des pensions sur celles fixées dans les régimes de salariés.*

L'objet des pensions ne peut être le même dans les régimes de salariés et dans celui des exploitants. L'attribution de la pension compense dans les premiers une perte de ressources directement appréciable. Au contraire, une incapacité, même totale, n'empêche pas le chef d'exploitation de tirer des ressources de son domaine.

Au surplus :

— même dans le système actuel, l'attribution des pensions n'incite guère à la cession par les exploitants invalides, de leur domaine.

Lors de l'institution de l'A. M. E. X. A., il a été retenu que la compensation de la perte de gains que constitue la pension d'invalidité n'y répondait pas aux mêmes nécessités que dans les régimes de salariés. Dans ces derniers, l'invalidité affecte la seule source de gains prise en considération pour l'assiette des cotisations, c'est-à-dire la rémunération résultant de l'exercice de l'activité personnelle de l'assuré. Au contraire, l'exploitant, même inapte à une participation personnelle aux travaux de son domaine, conserve la possibilité d'en tirer des gains grâce à l'aide de membres de sa famille ou de salariés. La Cour de Cassation a ainsi jugé qu'un malade interné et interdit pouvait conserver la qualité d'exploitant. C'est pourquoi l'attribution et le service des pensions d'exploitants ont été compris dans une double limite.

La réglementation a d'abord subordonné la reconnaissance du droit à l'avantage dont il s'agit à la justification d'une inaptitude totale à l'exercice de la profession agricole. Elle a, en outre, institué un plafond de ressources au-delà duquel le service des arrérages de la pension est suspendu, en totalité ou en partie, lorsque son titulaire cumule le bénéfice de l'avantage avec celui de gains provenant d'une activité sur son exploitation.

Or, il faut constater que de nombreux agriculteurs invalides ne libèrent pas leurs domaines, puisque le service de leur pension doit être suspendu, en tout ou partie, pour dépassement du maximum ci-dessus de ressources autorisées.

Il apparaît donc vraisemblable que, si les conditions médicales d'attribution de cet avantage étaient assouplies, la très grande majorité des exploitants qui bénéficieraient d'une telle mesure continueraient à faire valoir leur bien, au risque de la suspension du service de ses arrérages.

— la progression du coût du risque invalidité est plus forte que celle du risque maladie.

Il convient, au surplus, de ne pas perdre de vue que l'accroissement constant des dépenses de l'A. M. E. X. A. crée un problème de financement dont l'ampleur ne permet pas d'envisager sans prudence certains aménagements.

Ces dépenses sont passées, dans leur ensemble et en années pleines, de 550.000.000 F en 1962 à 1.839.600.000 F pour 1969. Elles atteindront, suivant les prévisions, 1.946.600.000 F en 1970.

La progression du coût du risque invalidité est proportionnellement plus forte que celle du coût risque maladie, maternité. Par rapport à 1962 et abstraction faite pour l'incidence, au cours des trois premières années d'application du régime, du délai prescrit pour l'acquisition du droit à pension, le montant des prestations d'invalidité, multiplié par 33 en 1968, devra l'être par plus de 50 pour 1970, même si l'on ne tient pas compte des améliorations récemment intervenues.

III. — Revalorisation des pensions.

Un problème s'est posé depuis l'alignement, à la date du 1^{er} juin 1968, du salaire minimum agricole garanti (S. M. A. G.) sur le salaire minimum interprofessionnel garanti (S. M. I. G.).

En effet, le décret qui réalisait cet alignement interdisait de revaloriser les pensions des invalides exploitants dans les conditions antérieures.

Le décret n° 70-152 du 19 février 1970 a fixé les conditions nouvelles de revalorisation de ces avantages de telle sorte qu'ils se trouvent désormais, sur la base d'un montant annuel de 1.920 F, revalorisés, à compter du 1^{er} janvier 1969, comme l'ont été et le sont les pensions d'invalidité des salariés.

II. — Résultats de l'assurance volontaire agricole.

1. — Assurance volontaire maladie-maternité gérée par le régime de l'assurance maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles (A. M. E. X. A.).

Résultats de l'année 1969.

	NOMBRE D'ASSURÉS COTISANTS					COTISATIONS	PRESTATIONS
	Mutualité sociale.	Mutualité 1900.	Sociétés mutualistes.	Compagnies d'assurances.	Total.		
Assurés ne bénéficiant pas de l'aide sociale.....	2.546	68	97	50	2.761	1.514.815 F.	510.775,22 F.
Assurés bénéficiant de l'aide sociale	1.454	8	11	8	1.481		
Total général	4.000	76	108	58	4.242		

Résultats du 1^{er} semestre de l'année 1970.

Pour les deux premiers trimestres de 1970 :

- montant des cotisations perçues : 5.582.465 F ;
- montant des prestations versées : 3.412.750 F.

L'état et la ventilation du nombre d'assurés volontaires ne se fait qu'en fin d'année.

2. — Assurance volontaire maladie-maternité gérée par le régime de mutualité sociale agricole des salariés des professions agricoles.

Résultats de l'année 1969.

	N O M B R E d'assurés cotisants.	COTISATIONS	PRESTATIONS
	Mutualité sociale agricole.		
Assurés ne bénéficiant pas de l'aide sociale	981	624.004,07 F.	115.024,15 F.
Assurés bénéficiant de l'aide sociale.	888		
	1.869		

Résultats du 1^{er} semestre de l'année 1970.

Pour les deux premiers trimestres de 1970 :

— montant des cotisations perçues : 2.943.114 F ;

— montant des prestations versées : 1.022.226 F.

L'état et la ventilation du nombre d'assurés volontaires ne se font qu'en fin d'année.

Il convient de signaler que l'assurance volontaire est entrée en application le 1^{er} mai 1969 et que le délai initial d'un an prévu aux fins de présenter les demandes d'adhésion est venu à expiration seulement le 1^{er} mai 1970.

Dans ces conditions, il ne saurait être tiré des chiffres des prestations et des cotisations de 1969 et des deux premiers trimestres de 1970, des conclusions pour l'avenir quant à l'équilibre du régime.