

Document
mis en distribution
le 22 décembre 2008



N° 1247

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2008.

PROPOSITION DE LOI

*visant à l'extension de la retraite complémentaire
obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles,*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

André CHASSAIGNE, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI,
Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD,
Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, Jacques
DESALLANGRE, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre
GOSNAT, Maxime GREMETZ, Jean-Paul LECOQ, Roland
MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel
VAXÈS,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec la création d'un régime de retraite spécifique pour les non-salariés agricoles au sortir de la seconde guerre mondiale, distinct du régime général, le fossé financier s'est progressivement élargi entre retraités des deux régimes contribuant ainsi à installer durablement les anciens exploitants agricoles et leur famille parmi les plus faibles niveaux de vie nationaux.

Depuis sa mise en place effective par la loi du 10 juillet 1952, le régime de retraite des non-salariés agricoles a connu des réformes successives visant notamment à la reconnaissance juridique et à l'intégration des conjoints et aides familiaux comme ayant droit au sein du régime agricole, à l'amélioration des niveaux des pensions de base, et à l'adoption d'un régime complémentaire obligatoire.

Ces évolutions législatives, marquées par les avancées significatives de la période 1998-2002, qui visaient une revalorisation globale des montants des pensions de retraites issues du régime agricole, et une véritable reconnaissance des conjoints de chefs d'exploitation à travers la création du statut de conjoint collaborateur par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, trouvent leur aboutissement dans la mise en place d'un régime de retraite complémentaire (RCO) avec l'adoption de la loi du 4 mars 2002 visant à garantir un niveau de pension égal à 75 % du SMIC pour une retraite complète.

Pour autant, le décret n° 97-163 de 1997 dit décret « Vasseur » a fortement limité le champ d'éligibilité des revalorisations engagées au titre des multiples initiatives du législateur, et continue aujourd'hui à peser sur le niveau global des pensions des personnes polypensionnées ou à carrière incomplète. À ce titre, la suppression du système de minorations sur les

revalorisations, introduit par les dispositions de ce texte réglementaire, revêt un caractère essentiel.

D'autre part, le bilan de ces six dernières années en matière de justice sociale se révèle très défavorable et amer pour les retraités agricoles, en particulier pour les plus pauvres d'entre eux. En effet, l'écart entre leur niveau de pension, ramené à 75 % du SMIC en 2002 pour une carrière complète, s'est à nouveau creusé, tandis que la moyenne mensuelle des pensions de retraite culminait à 370 euros pour l'ensemble des bénéficiaires du régime fin 2005. Rappelons à ce titre, qu'en France, le seuil de pauvreté était établi à 681 euros mensuels pour une personne seule en 2005, et que le minimum vieillesse s'élevait lui à 628 euros mensuels pour une personne seule au 1^{er} janvier 2008. La très grande majorité des 1 800 000 retraités actuels de ce régime ont par conséquent des revenus caractéristiques d'une situation d'extrême pauvreté. En outre, les inégalités de traitement des droits à retraite entre sexes, héritées de l'application tardive de mesures en faveur de la reconnaissance des conjoints et aidants familiaux, placent la majorité des femmes d'exploitants ayant soldé leurs retraites dans des situations préoccupantes, en contradiction effective avec tout objectif de parité, et alors même que les besoins sociaux et de santé de ces personnes âgées bénéficiaires s'accroissent considérablement.

Le 23 février 2008 le Président de la République a souligné la nécessité de « revaloriser les petites pensions » et « de maintenir le pouvoir d'achat des retraités », qualifiant la situation des retraités agricoles « d'indigne » en se basant sur la moyenne de 370 euros mensuels pour un retraité agricole.

Suite à cette déclaration, le ministre de l'agriculture et de la pêche, Michel Barnier, a tenu à réunir un groupe de travail sur les retraites agricoles composé de représentants des syndicats agricoles majoritaires (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Jeunes Agriculteurs et Section Nationale des Anciens Exploitants), et d'un représentant de la Confédération Paysanne, de la Coordination Rurale, de l'Association Nationale des Retraités Agricoles de France (ANRAF), de l'Assemblée Permanente des Chambres

d'Agriculture (APCA) et de la Caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA).

Installé le 15 février 2008, son rapport final daté du 26 mars 2008 fait état des propositions retenues par le groupe de travail, des pistes qui seront « privilégiées » et de celles qui ont été « écartées » dans le cadre de la préparation de la réforme des retraites de 2008 visant à assurer la pérennité financière du régime à long terme et correspondant aux orientations du Président de la République en matière d'effacement des « poches de pauvreté » dans le monde agricole. Il a été rappelé que les résultats et les conclusions des travaux du groupe de travail « serviront de base à la préparation des projets de textes législatifs sur les retraites ».

- **Le rapport du 26 mars 2008 : une problématique de financement du régime agricole qui reste en suspens**

Sur la base de la structure démographique de la population agricole et du niveau de ses revenus, les cotisations du régime agricole ne couvrent que 20 % des dépenses engendrées par l'ensemble des prestations, et seulement 10 % des prestations de la branche vieillesse. Partant de ce constat, la seule augmentation des bases et des recettes de cotisations au sein du régime ne peut logiquement permettre d'assurer son équilibre financier à court, moyen ou long terme.

Une première conclusion du groupe rappelle la dégradation continue de la situation financière du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) ayant succédé au Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), et en particulier de sa branche vieillesse qui a connu une érosion structurelle du ratio cotisants/bénéficiaires (de 1,05 en 1985 à 0,37 actifs exploitant pour un pensionné de droit direct âgé de 65 ans et plus aujourd'hui). Le FFIPSA affiche pour l'année 2007, 8 543,4 millions d'euros de dépenses pour un total de recettes de 7 510,8 millions d'euros, soit un résultat déficitaire de 1 032,5 millions d'euros financés par l'ouverture de crédits de court terme à des taux élevés. Les conclusions du groupe de travail soulèvent la nécessité d'apporter une solution pérenne au financement du régime agricole, sans faire état de propositions concrètes, ni retenir de pistes d'actions pour les années à venir.

Il semble pourtant essentiel de rappeler que face à l'endettement continue du FFIPSA, qui atteint aujourd'hui un cumul de plus de 8 milliards d'euros, l'État n'a pas tenu à apporter à ce fond, garant des prestations du régime d'assurance vieillesse agricole, les ressources supplémentaires en rapport avec les besoins. Cela a conduit progressivement les gestionnaires du FFIPSA à une situation aberrante, les astreignant à emprunter massivement pour corriger le déséquilibre financier récurrent, avec des intérêts d'emprunts contractés qui correspondent au montant des besoins à dégager pour satisfaire les nouveaux besoins. De plus, ces emprunts, notamment auprès des grandes banques ayant historiquement marqué le secteur agricole, conduisent à des situations ubuesques où ceux qui ont conduit à la réussite de ces groupes bancaires désormais transnationaux leur assurent, par la gestion délicate de leur régime de retraites, des rémunérations financières substantielles.

Une véritable réforme de ce régime devrait donc s'attacher à dégager de nouvelles ressources pour le FFIPSA, seul garant de l'avenir du système de retraites agricoles par répartition, en évaluant la faisabilité d'une taxation des secteurs bancaires et industriels directement ou indirectement liés au secteur agricole et de la grande distribution, à hauteur des besoins réels des bénéficiaires de ce régime, avec pour objectif la garantie de son équilibre financier à moyen et long termes. La sortie actuelle de près de 50 000 bénéficiaires du régime tous les ans, rapport entre les décès et les retraités soldant leurs droits, ne saurait être la variable d'ajustement et d'anticipation pour le moins cynique de la gestion du régime.

D'autant plus que la proposition de reprise de la dette cumulée du FFIPSA par l'État, qui doit se traduire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, et le transfert de la gestion de la branche vieillesse à la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole ne s'accompagnent pas de propositions permettant d'apporter de nouvelles ressources au régime. La question du financement du régime semble devoir être remise à un « rendez-vous » donné en 2010, une manière de botter en touche sur la problématique centrale du régime des non-salariés agricoles.

• **Des avancées qui demeurent insuffisantes**

Cinq mesures principales ont été retenues et examinées par le groupe de travail.

– Un premier accord du groupe est intervenu sur l’attribution d’un montant minimum de retraite aux personnes ayant une durée d’activité de non-salarié agricole supérieure à 17,5 ans. Une telle mesure pourrait bénéficier à 337 000 retraités pour une majoration d’un montant annuel moyen de 558 euros par retraité, soit 46,5 euros mensuels, pour un coût total évalué à 188 millions d’euros.

– Une deuxième proposition d’accord concerne l’abaissement du seuil d’accès aux revalorisations de 22,5 à 17,5 ans, mesure qui si elle devait être appliquée concernerait 70 000 personnes.

– Une troisième proposition examinée concerne la suppression des minorations sur les revalorisations, abaissées à 4 % par année manquante en 2008, et qui conduisait notamment pour les personnes avec des carrières très incomplètes d’exploitants agricoles à la quasi suppression de toute revalorisation. Elle concernerait 370 000 personnes pour un coût estimatif de 121 millions d’euros.

– Une quatrième mesure vise à permettre l’octroi au conjoint survivant d’un chef d’exploitation ayant pris sa retraite avant le 1^{er} janvier 2003 et bénéficiant de la RCO à titre gratuit, de la réversion de cette pension du RCO. Les ministres concernés ont marqué leur opposition à une telle proposition du groupe qui est évalué à 47 millions d’euros de dépenses supplémentaires.

– Enfin, le groupe de travail a acté l’assouplissement des conditions d’accès à la RCO au bénéfice des retraités ayant soldé leur retraite avant 1997, ayant une carrière de 37,5 ans de cotisations tous régimes confondus mais moins de 32,5 ans de régime non-salarié agricole dont 17,5 de chef d’exploitation. Cette mesure doit permettre de limiter les iniquités instaurées suite à la mise de la RCO en lien avec des règles d’accès aux droits différents selon la date de liquidation de la pension (date charnière du 1^{er} janvier 1997). Le coût estimé de cette mesure

pour 80 000 personnes concernées environ s'établirait à 60 millions d'euros.

Au total ces avancées, d'un montant total évalué à 416 millions d'euros, correspondent approximativement aux intérêts d'emprunts versés au secteur bancaire dans le cadre du financement du FFIPSA actuellement.

- **Des principes fondamentaux de justice sociale écartés**

Le groupe de travail a écarté la proposition de porter le montant des pensions pour le régime des non-salariés agricoles à 85 % pour une personne ayant cotisé à taux plein, car ne relevant pas, selon lui, de sa compétence, puisque cette inscription dans l'article 4 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ne concernait que les salariés.

Il a également écarté le principe d'un réalignement à 75 % du SMIC des pensions déjà liquidées, et de celles qui pourraient être liquidées à partir de 2008, alors qu'au 1^{er} janvier 2008 le montant des pensions complètes ne représente plus que 72,9 % du SMIC, notant qu'une telle proposition ne relevait pas de sa compétence.

Sur la question de la parité hommes / femmes des droits à retraites, le groupe de travail a conclu que la parité était assurée de fait, à partir du moment où le conjoint a opté pour le statut de co-exploitant, que ce soit pour l'assurance vieillesse de base ou pour le régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire (RCO). Cette position marque un rejet clair de toute proposition visant à assurer une juste égalité de traitement pour les femmes ayant soldé leur retraite avant toute possibilité de choix du statut de co-exploitant, entérinant ainsi la poursuite des inégalités hommes / femmes en matière de pensions de base et de pensions issues du régime ouvert par la RCO depuis 2003.

- **L'absence de référence à l'extension du régime de la RCO aux conjoints et aides familiaux**

Enfin, le principe d'une extension de la RCO aux statuts de conjoints et aides familiaux, remis à plus tard dans le texte de 2002 instituant ce même régime, n'a pas fait l'objet d'un débat au sein du groupe de travail. Il s'agit là pourtant d'une mesure

de juste équité qui bénéficierait directement aux personnes les plus démunies dans le cadre du régime agricole, en particulier les femmes qui ont contribué sans reconnaissance économique ni sociale à la vie des exploitations tout au long de leur vie.

Cet état de fait, inacceptable et préjudiciable à l'idée même de parité et d'égalité de droits entre les sexes doit faire l'objet d'une refonte législative. Comment ne pas reconnaître à celles qui par leur activité, marquée d'une division sexuelle du travail spécifique et reconnue de tous, avec notamment les tâches quotidiennes de suivi et de gestion de l'exploitation, en sus de la « tenue » des ménages, ne pourraient-elles pas recevoir de la solidarité nationale une juste rétribution de leurs efforts trop longtemps passés sous silence ?

De plus, ces mêmes conjoints et aides familiaux ne peuvent actuellement bénéficier d'une pension de réversion du régime complémentaire au décès du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole qui bénéficie du RCO à titre gratuit car ayant soldé leur retraite avant le 1^{er} janvier 2003 et la mise en œuvre obligatoire de ce régime complémentaire.

- **Les mesures gouvernementales proposées le 9 septembre 2008**

Le ministre de l'agriculture a tenu à faire part le 9 septembre 2008 des mesures en faveur de la revalorisation des retraites agricoles qu'il comptait mettre en œuvre pour 2009.

La première consiste à garantir un montant minimum égal à 633 euros par mois pour les agriculteurs et pour les veuves, et à 506 euros mensuels pour les conjoints. Cette modeste avancée ne permettrait pas aux retraités agricoles de franchir le seuil de pauvreté, et se trouve très en deçà d'un objectif minimal de 75 % du SMIC pour une carrière complète.

La seconde concerne directement la RCO et vise à accorder aux veuves et veufs la réversion de la RCO acquise à titre gratuit par leur conjoint. Reprenant la proposition du groupe de travail après l'avoir contestée, ce premier pas ministériel devrait être transcrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et doit s'accompagner d'un élargissement de

la base d'accès à la RCO à tous les bénéficiaires du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles.

En prévoyant le financement de ces mesures par le FFIPSA, la communication du ministre a une nouvelle fois volontairement laissée en suspens la problématique de la pérennisation de la branche vieillesse.

En conséquence, la présente proposition de loi pose comme objectifs :

- la garantie d'accès à tous les non-salariés du régime agricole au régime d'assurance vieillesse complémentaire créé par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 ;

- l'alignement des règles d'accès aux droits gratuits à RCO pour les personnes n'ayant pas été en mesure de cotiser avant la création du régime, en ouvrant accès à RCO aux retraités ayant moins de 32,5 années de carrière en tant que non salarié agricole ;

- l'octroi au conjoint survivant d'un chef d'exploitation ayant pris sa retraite avant le 1^{er} janvier 2003 et bénéficiant de la RCO à titre gratuit de la réversion de cette pension dite RCO, comme envisagé par le groupe de travail et repris par la déclaration du ministre de l'agriculture ;

- Elle vise également à assurer une revalorisation du taux de réversion des pensions du RCO pour les conjoints survivants en le fixant à 73 %.

Aussi, les articles 1, 2 et 3 de la présente proposition de loi visent à étendre ce régime complémentaire obligatoire aux autres non-salariés agricoles que sont les conjoints et les aides familiaux définis à l'article L. 722-10 du code rural, marquant ainsi la pleine reconnaissance de leur apport à l'économie agricole et aux exploitations familiales. Cette garantie d'intégration au sein du régime complémentaire des non-salariés agricoles doit notamment favoriser le rattrapage des écarts de revenus existants entre les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles et ces autres non-salariés, en s'attachant à promouvoir une parité de traitement effective entre les sexes qui fait défaut actuellement.

Les articles 4 et 5 organisent le processus de cotisation des aides familiaux. Il apparaît que l'effort de cotisation demandé doit être fourni au moment de la liquidation de la créance de salaire différé définie à l'article L. 321-13 du code rural. Une forfaitarisation est en outre souhaitable pour simplifier la mise en œuvre.

L'article 6 pose la compétence exclusive de la mutualité sociale agricole pour le recouvrement des cotisations pour les conjoints et aides familiaux qui entrent désormais dans le champ d'application de la RCO (art. L. 732-56, IV du code rural).

L'article 7 étend le champ d'application de la présente proposition de loi aux départements d'outre mer.

L'article 8 ouvre l'accès au RCO à tous les bénéficiaires à titre gratuit du régime de non-salarié agricole, et au prorata du nombre d'années de carrière.

L'article 9 prévoit l'extension de l'accès à la pension de réversion du régime complémentaire ainsi établi à tous les conjoints survivants sans prendre en compte le niveau et la durée de cotisation effective du défunt bénéficiaire du régime complémentaire. En effet, aujourd'hui la pension de réversion du régime complémentaire n'est pas accordée pour les conjoints survivants des bénéficiaires ayant acquis leurs droits à RCO en dispense de toute cotisation, c'est à dire ayant soldé leurs retraites avant le 1^{er} janvier 2003.

L'article 10 modifie le taux de réversion de la pension du régime complémentaire obligatoire en le faisant passer de 54 % à 73 %.

L'article 11 précise les modalités de financement des charges supplémentaires résultant de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 732-56 du code rural est complété par un IV ainsi rédigé :
- ② « IV. – Bénéficient du régime prévu par le présent article, à compter du 1^{er} janvier 2009, les conjoints des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole mentionnés aux I et II, ainsi que les aides familiaux définis au 2^o de l'article L. 722-10. »

Article 2

Le III du même article L. 732-56 est complété par les mots : « ainsi que pour leurs périodes accomplies comme conjoint, ou aide familial défini au 2^o de l'article L. 722-10, à titre exclusif ou principal avant le 1^{er} janvier 2009 ».

Article 3

- ① Après le deuxième alinéa de l'article L. 732-58 du code rural, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « – par le produit des cotisations dues par les aides familiaux au titre de ce régime lors de la liquidation du salaire différé défini à l'article L. 321-13 ; ».

Article 4

- ① Avant le dernier alinéa de l'article L. 732-59 du code rural, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour les aides familiaux, la cotisation visée à l'article L. 732-58 est calculée forfaitairement sur la base du montant liquidé du salaire différé défini à l'article L. 321-13. »

Article 5

- ① Après le deuxième alinéa de l'article L. 732-60 du code rural, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

- ② « Pour les personnes visées au IV de l'article L. 732-56, le décret mentionné au précédent alinéa détermine le nombre annuel de points portés à la date du 1^{er} janvier 2009 ainsi que le nombre maximum d'années susceptibles de donner lieu à attribution de points. »

Article 6

Dans le second alinéa de l'article L. 732-61 du code rural, après les mots : « mentionnées au I », sont insérés les mots et la référence : « et au IV ».

Article 7

- ① I. – Dans le premier alinéa de l'article L. 762-35 du code rural, les mots : « chefs d'exploitations agricole » sont remplacés par les mots : « chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles, ainsi qu'aux conjoints et aides familiaux définis à l'article L. 722-10, ».
- ② II. – Le deuxième alinéa du même article est complété par les mots : « pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles, et à compter du 1^{er} janvier 2009 pour les conjoints et aides familiaux définis à l'article L. 722-10. »
- ③ III. – Dans l'article L. 762-36 du même code, après les mots : « à l'article L. 762-7 », sont insérés les mots : « ainsi que celles dues par les chefs d'entreprise agricole et les aides familiaux définis à l'article L. 722-10 ».
- ④ IV. – Dans l'article L. 762-37 du même code, les mots : « des chefs d'exploitation agricole » sont remplacés par les mots : « des personnes visées à l'article L. 762-35 ».

Article 8

- ① Le II de l'article L. 732-56 du code rural est ainsi modifié :
- ② 1° Au 1°, les mots : « qui justifient de périodes minimum d'activité non salariée agricole » sont remplacés par les mots : « au prorata des périodes d'activité non salariée agricole » ;

- ③ 2° Au même 1°, les mots : « les minima » sont remplacés par les mots : « d'activité »
- ④ 3° Au 2°, les mots : « de périodes minimum d'assurance » sont remplacés par les mots : « au prorata des périodes d'assurance » ;
- ⑤ 4° Dans la dernière phrase du même 2°, le mot : « minima » est remplacé par le mot : « périodes ».

Article 9

- ① L'article L. 732-62 du code rural est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après les mots : « chef d'exploitation ou d'entreprise agricole », sont insérés les mots : « d'un conjoint ou aide familial tels que définis à l'article L. 722-10 » ;
- ③ 2° Au même alinéa, les mots : « après le 1^{er} janvier 2003 » et : « au plus tôt au 1^{er} avril 2003 » sont supprimés ;
- ④ 3° Au deuxième alinéa, les mots : « ou aurait, au 1^{er} avril 2003, bénéficié l'assuré décédé entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 mars 2003 » sont supprimés ;
- ⑤ 4° Au troisième alinéa, après les mots : « chef d'exploitation ou d'entreprise agricole », sont insérés les mots : « d'un conjoint ou aide familial tels que définis à l'article L. 722-10 » ;
- ⑥ 5° Au même alinéa, les mots : « au plus tôt au 1^{er} avril 2003 » sont supprimés.

Article 10

Dans les deuxième et quatrième alinéas du code rural, le taux : « 54 % » et remplacé par le taux « 73 % ».

Article 11

La charge supplémentaire qui pourrait résulter pour les régimes sociaux de l'application de la présente loi, est compensée, à due concurrence, par le relèvement des droits sur les alcools prévus par les articles 402 *bis* et 403 du code général des impôts.