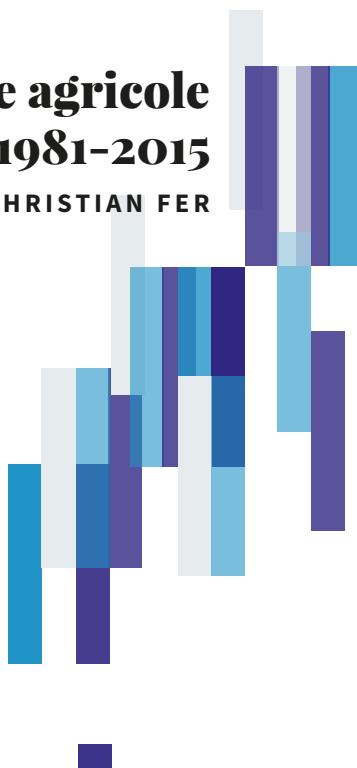


La mutualité sociale agricole

1981-2015

CHRISTIAN FER



Postface Pascal Cormery



comité d'histoire
et association pour l'étude de l'histoire
de la sécurité sociale

Sommaire

Introduction	1
PREMIÈRE PARTIE	
La gouvernance et l'organisation de la MSA	7
Chapitre 1 - Le système électoral est adapté aux évolutions de l'agriculture	9
Chapitre 2 - Une nouvelle gouvernance	23
Chapitre 3 - Les structures	75
Chapitre 4 - Le financement de la protection sociale agricole	139
DEUXIÈME PARTIE	
La protection sociale des salariés et des non-salariés agricoles	177
Chapitre 1 - Les personnes affiliées à la MSA et leur statut	179
Chapitre 2 - Les cotisations des non-salariés agricoles	215
Chapitre 3 - Les mesures concernant les cotisations et favorisant l'emploi des salariés et des non-salariés agricoles : les exonérations et abattements sur les cotisations spécifiques à l'agriculture	265
Chapitre 4 - Les prestations servies par le régime	283
TROISIÈME PARTIE	
Action sociale, prévention et protection sociale globale	523
Chapitre 1 - L'action sanitaire et sociale	525
Chapitre 2 - La contribution de la MSA à la résolution des crises agricoles	555
Chapitre 3 - La santé et la sécurité au travail	567
Chapitre 4 - L'offre de protection sociale globale	615
Postface	643
Annexes	647
Bibliographie	649
Liste des abréviations	655
Table des matières	659

Introduction

L'ouvrage couvre la période de 1981 à 2015. Il traite essentiellement des dispositions spécifiques à la protection sociale agricole. De ce fait, le régime des non-salariés agricoles, qui comporte plus de spécificités que celui des salariés agricoles, y occupera une plus grande place.

Des progrès notables ont été accomplis en protection sociale agricole.

Elle s'est développée avec un certain retard sur celle des autres catégories sociales et en 1981 elle n'est pas encore complète. Entre 1981 et 2015, plusieurs textes vont permettre de compléter la protection sociale des non-salariés (revalorisation de la retraite de base, retraite complémentaire, situation des conjoints, indemnités journalières, assurance contre les accidents du travail). Cependant, le souci d'amélioration de la protection sociale et d'obtention de la parité en matière de prestations ne va pas sans une transparence en matière de contribution financière des non-salariés à leur régime (c'est l'importante réforme de l'assiette des cotisations de 1990) et sans une harmonisation des règles de fonctionnement entre la MSA et les autres régimes.

Le même souci de parité a conduit à un alignement progressif des cotisations et des prestations des salariés sur celles du régime général. Les pouvoirs publics ont toutefois aménagé des particularités pour répondre aux spécificités de l'emploi agricole, notamment le caractère saisonnier de certains travaux.

La Mutualité sociale agricole (MSA) a tiré parti de son guichet unique et de son rôle d'acteur des territoires ruraux pour développer une offre de protection sociale globale. Toutefois, hors du périmètre de la Sécurité sociale, les règles à respecter sont celles qui s'appliquent à une entreprise, en particulier celles du droit de la concurrence. La période a vu aussi se clarifier les domaines respectifs de la protection sociale et de l'assurance pour ce qui est des non-salariés agricoles.

Le monde agricole a profondément changé.

Dans la période précédente, l'agriculture a augmenté sa productivité et relevé le défi de nourrir la population et l'Europe a mis en place une politique agricole commune. L'agriculture a également subi le premier choc pétrolier.

À partir des années 1980, l'agriculture doit faire face aux excédents et s'adapter aux quotas laitiers. Les premières interrogations apparaissent sur des impacts négatifs de l'agriculture intensive. Elle doit affronter le marché mondial pour exporter. Avec la crise « de la vache folle » la société perd confiance dans le système de production agricole. Les préoccupations environnementales et le souci de la qualité deviennent de plus en plus importants. Les agriculteurs subissent une crise d'identité. Le budget consacré à la politique agricole commune est mis en question. Les crises sectorielles se multiplient, les prix sur des marchés concurrentiels ne pouvant plus équilibrer les charges. Face à cela, certains agriculteurs s'organisent pour une

distribution de proximité de leur production et renforcent leur orientation vers des filières de qualité, notamment avec le bio.

Pendant toute cette période, la baisse du nombre d'agriculteurs continue. Les installations sont loin de compenser les départs en retraite. La taille des exploitations augmente. En 1995, les salariés d'exploitation représentent moins de 10 % de la population active agricole. Pour certains agriculteurs la pluriactivité est une nécessité. Les formes sociétaires se développent. Si les modes de vie et de consommation des agriculteurs se rapprochent de ceux des autres catégories sociales, de nombreuses caractéristiques demeurent spécifiques en raison de l'isolement ou des contraintes de la profession. Le niveau de vie des ménages agricoles est inférieur au niveau de vie de l'ensemble des ménages et les revenus des actifs agricoles non salariés connaissent des évolutions très variables d'une année à l'autre¹. Les disparités selon les productions et les régions sont importantes.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 affirme que « l'agriculture française [...] [doit] relever le défi de la compétitivité pour conserver une place de premier plan au niveau international et contribuer au développement productif de la France » et que « cette recherche de compétitivité ne peut faire fi du défi de la transition écologique ; le projet agroécologique pour la France a pour objectif de placer la double performance économique et environnementale au cœur de pratiques agricoles innovantes que l'environnement législatif doit favoriser. Le projet de loi d'avenir s'inscrit pleinement dans la priorité essentielle qui doit être donnée à la jeunesse, pour le renouvellement des générations en agriculture et la rénovation des enseignements et formations dispensés aux futurs acteurs du monde agricole et alimentaire, en phase avec les nouveaux défis auxquels le secteur est confronté ».

Les organisations agricoles (coopération, assurances, banque) ont connu des mutations importantes, s'ouvrant à la fois largement aux autres populations et à la concurrence internationale.

Le législateur a cherché des réponses aux questions posées par ces évolutions y compris dans le domaine de la protection sociale. De nombreuses mesures ont, en particulier, touché le statut des personnes.

L'effectif des personnes protégées par les régimes agricoles a continué à diminuer.

Les textes relatifs à la MSA, en particulier ceux relatifs aux structures, ont adapté l'institution à l'importante évolution démographique vécue par la population agricole en l'espace de 35 ans.

Les exploitations agricoles sont encore un peu plus de 1,2 million en 1980 et occupent plus de 1,5 million d'actifs non salariés. Elles sont un peu moins de 440 000 en 2016 et occupent 605 000 exploitants représentant 446 000 équivalents

¹ Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, *Le monde agricole en tendances, portrait social prospectif des agriculteurs*, La Documentation française, p. 46.

temps plein². Les salariés agricoles permanents travaillant sur les exploitations sont 233 000 en 1979³, ils sont 148 000 en 2016 représentant 126 000 équivalents temps plein⁴.

Les personnes protégées en maladie par la MSA étaient 4,7 millions en 1992. En 2015, elles ne sont plus que 3,3 millions (soit une diminution de près de 30 % en 23 ans). Cette évolution est différente pour les non-salariés et les salariés. Les non-salariés sont 2,8 millions en 1992 mais seulement 1,5 million en 2015 (- 35,6 %) ; les salariés sont 1,8 million en 1992 et encore presque autant en 2015 (- 1,4 %)⁵.

« En 2015, 111 803 chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole sont des femmes⁶. » Elles représentent près d'un quart des chefs d'exploitation.

En 2015, la population totale des chefs d'exploitation recule encore (- 1,3 %) mais à un rythme atténué.

L'exercice de l'activité non salariée agricole prend majoritairement la forme sociétaire. La proportion d'exploitants et de chefs d'entreprise agricole exerçant sous cette forme progresse continuellement : ils sont 56 % en 2015, contre 55 % en 2014 et 54 % en 2013. À l'inverse de l'activité non salariée au sein des exploitations agricoles traditionnelles qui se replie, l'emploi salarié – en contrat à durée indéterminée mais surtout en contrat en durée déterminée – se développe depuis plusieurs années, permettant de maintenir les effectifs d'actifs au régime agricole⁷.

Les ressortissants percevant au moins une prestation au régime agricole sont au nombre de 5,4 millions au 1^{er} janvier 2015, en légère diminution de 0,6 % sur un an. Mais, sur un an, les effectifs du régime des non-salariés agricoles baissent de 3,3 % tandis que ceux du régime des salariés agricoles augmentent de + 0,6 %.

Les personnes protégées au titre de l'assurance maladie sont 3,3 millions en 2015 (- 0,2 % par rapport à 2014) au régime agricole, dont 45 % relèvent du régime des non-salariés et 55 % de celui des salariés.

La population bénéficiaire d'au moins un avantage de retraite agricole s'élève à 3,4 millions de personnes. Parmi ces retraités, 534 296 sont polypensionnés au sein du régime agricole. L'effectif des retraités anciens non salariés agricoles s'élève à 1,5 million de personnes. L'effectif des retraités du régime des salariés

2 Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Enquête sur la structure des exploitations agricoles » *Agreste primeur*, n° 350, juin 2018.

3 Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, « Recensement agricole 1988, SCEES-INSEE, comparaison 1970-1979-1988 » *Agreste*.

4 Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Enquête sur la structure des exploitations agricoles » *op. cit.*

5 Direction des études, des répertoires et des statistiques de la CCMSA, *Annuaire statistique des populations 2015. Données chiffrées décembre 2016*.

6 MSA, *Chiffres utiles, édition 2016*.

7 *Ibid.*

agricoles s'élève à 2,5 millions de personnes. En 2015, on dénombre un cotisant actif pour 2,7 retraités de droit direct âgés de 65 ans et plus au régime de retraite des non-salariés agricoles, contre un actif cotisant (équivalent temps plein) pour 2,3 retraités au régime des salariés agricoles.

Les personnes relevant des régimes agricoles ont reçu 27,2 milliards d'euros au titre de l'année 2015, en baisse de 0,6 %. Les salariés ont reçu 11,4 milliards d'euros pour 7,2 milliards de cotisations émises (auxquelles il faut ajouter 1,5 milliard de contributions sociales affectées au régime). Les non-salariés ont reçu 15,8 milliards d'euros pour 2,9 milliards de cotisations (auxquelles il faut ajouter 1,2 milliard de contributions sociales affectées au régime)⁸.

L'évolution de la protection sociale agricole et du fonctionnement des organismes de MSA se fait de plus en plus souvent au travers de textes communs à l'ensemble des régimes et de normes édictées en interne à la MSA.

Depuis le début des années 1980, les textes nombreux qui ont amélioré et réformé la protection sociale agricole sont de plusieurs natures.

Il y a tout d'abord les lois spécifiques à l'agriculture, au premier rang desquelles, les lois d'orientation agricole. Celles-ci comportent souvent des dispositions sociales.

C'est le cas de la loi du 4 juillet 1980 dont l'un des objectifs est d'améliorer les conditions de vie des agriculteurs (celle du 5 août 1960 s'était déjà donné comme objectif « de permettre aux exploitants et aux salariés agricoles d'assurer d'une façon efficace leur protection sociale »). C'est cette loi de 1980 qui pose des principes essentiels en matière d'appartenance au régime, de retraite, de parité.

La loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social redéfinit la notion d'activité agricole et, dans son chapitre III « Dispositions sociales » crée un régime complémentaire d'assurance vieillesse fonctionnant à titre facultatif pour les exploitants agricoles. Ce texte sera complété par la loi du 23 janvier 1990 qui comprend dans son titre III « Dispositions d'ordre social » une section I consacrée à la « réforme de l'assiette des cotisations des non-salariés agricoles » et une section II comprenant des « mesures relatives à la pluriactivité ».

C'est le cas également de la loi du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture qui comprend un titre IV « Dispositions relatives à la protection sociale agricole » consacré à l'organisation de la MSA et aux élections au sein du régime.

La loi du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture, dans un souci d'adaptation de l'agriculture au nouveau contexte résultant de la réforme de la politique agricole commune et des engagements internationaux, se préoccupe d'« améliorer la compétitivité des exploitations, notamment par l'adaptation de la fiscalité agricole et des charges sociales » mais n'oublie pas pour autant d'« améliorer le revenu et les conditions de vie des exploitants agricoles, de leurs salariés

⁸ Ibid.

et des anciens exploitants ». Il y est question de pluriactivité, de cotisations sur l'emploi salarié, de travail salarié occasionnel, de cotisations sociales des exploitants agricoles, de retraite des non-salariés agricoles.

La loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole réaffirme l'objectif de renforcement de la protection sociale des agriculteurs tendant à la parité avec le régime général. Le texte s'attache dans le chapitre III du titre II au « Statut des conjoints travaillant dans les exploitations ou les entreprises et des retraités agricoles non salariés » et comporte un titre III relatif au fonctionnement des organismes de Mutualité sociale agricole.

La loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole intègre dans son titre I « Promouvoir une démarche d'entreprise au service de l'emploi et des conditions de vie des agriculteurs » un chapitre II « Promouvoir l'emploi et améliorer la protection sociale et les conditions de travail des personnes » où l'on trouve des dispositions relatives au statut des personnes et à la retraite ainsi que l'affirmation de la mission de la MSA « de contribuer au développement sanitaire et social des territoires ruraux et, par ses avis, à la définition des orientations et des conditions de mise en œuvre de la politique de développement rural en matière sanitaire et sociale ».

Enfin, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt modifie les conditions d'appartenance au régime de protection sociale des non-salariés agricoles en instituant une activité minimale d'assujettissement.

Les lois de finances comportent également des dispositions importantes pour le régime dès lors que le Parlement y adopte le budget annexe des prestations sociales agricoles et les contributions de l'État au régime.

Les mesures législatives concernant le régime agricole trouvent aussi parfois place dans des lois de modernisation sociale (loi du 17 janvier 2002) ou portant diverses mesures d'ordre social (loi du 27 janvier 1993).

Mais à partir de l'institution par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 des lois de financement de la Sécurité sociale, celles-ci comportent annuellement des mesures relatives à la protection sociale agricole.

C'est la loi du 19 décembre 2007 de financement de la Sécurité sociale pour 2008 qui donne des pouvoirs à la Caisse centrale de la MSA pour fusionner les caisses et piloter le régime. Celle du 17 décembre 2008 pour 2009 supprime le fonds de financement de la protection sociale agricole et confie à la Caisse centrale de la MSA des pouvoirs en matière de financement du régime des non-salariés. Celle du 17 décembre 2012 pour 2013 aligne le mode de financement de la gestion des caisses de MSA sur celui du régime général et décide de la centralisation des réserves et de la trésorerie du régime. Les lois de financement de la Sécurité sociale ont donc constitué des supports de réformes importantes dans l'organisation du régime. Mais elles ont aussi porté des réformes importantes dans le contenu de la protection sociale agricole. Ainsi la loi du 17 décembre 2012 de financement de la Sécurité sociale pour 2013 institue des indemnités journalières pour les non-salariés agricoles. Et celle du 23 décembre 2013 pour 2014 donne à la MSA le monopole de l'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA).

Cependant, d'importantes réformes viennent également de textes exclusivement consacrés à la protection sociale agricole, essentiellement à l'organisation de la MSA : loi du 17 décembre 1982 relative à la composition des conseils d'administration des organismes de Sécurité sociale et loi du 2 janvier 1984 modifiant certaines dispositions du Code rural relatives aux caisses de mutualité sociale agricole.

Particularité des textes de lois régissant la protection sociale agricole, certaines améliorations importantes proviennent d'initiatives parlementaires, utilisant la procédure des propositions de lois. Ainsi en va-t-il de la loi du 30 novembre 2001 portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles et de la loi du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles.

Cependant une histoire de la MSA par les textes ne peut négliger le fait que l'institution secrète elle-même ses propres règles plus ou moins normatives. C'est ainsi que la MSA définit régulièrement ses orientations générales au travers de plans stratégiques et dans de nombreux domaines assure la cohérence institutionnelle grâce à des plans ou programmes d'action.

Enfin, à partir de la mise en place des conventions d'objectifs et de gestion, ces documents contractuels par lesquels la MSA prend des engagements constituent également une source de normes et d'évolutions.

Ces différents éléments montrent qu'en 35 ans les textes ont profondément changé le visage de la MSA. Quelques moments clés dans ces 35 ans ont marqué profondément la vie de la MSA et l'ont conduite à trouver les moyens de s'adapter. Parmi ces moments clés : les changements apportés en 1984 par la réforme des conseils d'administration, la nouvelle assiette des cotisations des exploitants agricoles en 1990, l'institution des lois de financement de la Sécurité sociale en 1996, la crise institutionnelle de 1997 avec les critiques portées sur la gestion de l'échelon central, la contractualisation avec l'État en 1997 dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, la suppression du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) en 2004, les lois créant une retraite complémentaire obligatoire, un nouveau régime de protection contre les accidents du travail pour les non-salariés, la construction d'un réseau à 35 caisses, les pouvoirs de pilotage confiés à la Caisse centrale de la MSA à partir de la fin des années 1990.

La mutualité sociale agricole 1981-2015

CHRISTIAN FER

La Mutualité sociale agricole (MSA) est-elle identique en 2015 à celle de 1981 ? La réponse est à la fois oui et non.

La MSA n'est effectivement plus la même. La MSA a été et s'est profondément transformée durant cette trentaine d'années. Sous l'effet de dispositions législatives et réglementaires et par la volonté de l'institution mutualiste elle-même. La protection sociale agricole s'est enrichie en trois décennies de nouveaux droits sociaux : une retraite complémentaire obligatoire, une protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, des droits améliorés pour les conjoints pour les non-salariés agricoles. Le revenu cadastral qui servait de base au calcul des cotisations des exploitants a été remplacé par le revenu professionnel, le financement du régime des non-salariés n'est plus assuré au travers d'un budget annexe à la loi de finances mais sa gestion a été confiée à la Caisse centrale de la MSA. Le réseau des caisses a été restructuré, de nouveaux pouvoirs ont été donnés à l'échelon central afin de piloter le réseau des caisses. Un nouvel équilibre a été mis en place entre les représentants des salariés et des non-salariés au sein des conseils d'administration.

Mais, la MSA a conservé son identité. Sa gestion demeure assurée par des représentants salariés et non-salariés élus par les assurés, aussi bien au niveau local qu'au niveau central. Elle dispose toujours de représentants sur les territoires avec ses délégués locaux élus. Elle fait toujours preuve d'innovation dans son action sanitaire et sociale. Si son fonctionnement a été harmonisé avec celui des autres régimes de Sécurité sociale, elle demeure une organisation professionnelle.

Ce sont toutes ses transformations, objets de textes législatifs, réglementaires ou internes à la MSA et les débats, parfois vifs qui ont entouré leur adoption et leur mise en œuvre qui sont le sujet du présent ouvrage, résultat d'un travail réalisé par Christian Fer, ancien directeur des affaires juridiques de la Caisse centrale de la MSA, et un collaborateur de la caisse centrale, en concertation avec une équipe de directeurs de la MSA en poste durant cette période.



comité d'histoire
et association pour l'étude de l'histoire
de la sécurité sociale