



Inspection générale
des affaires sociales

RM2010-151P



Conseil général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux

N°10108

RAPPORT

L'accès des non-salariés agricoles au revenu de solidarité active

RAPPORT TOME I

établi par

Michel RAYMOND

Inspecteur général des affaires sociales

Sophie VILLERS

Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

-Octobre 2010-

SOMMAIRE

	Page
Synthèse.....	6
Introduction.....	10
1ère Partie : La situation du revenu de solidarité active pour les exploitants agricoles un an après sa mise en œuvre	12
1. Le revenu de solidarité active (RSA) : une prestation sociale ouverte aux non salariés agricoles (NSA)	12
1.1. Rappel des objectifs et principes généraux.....	12
1.2. Les dispositions spécifiques aux non salariés agricoles	15
2. Une montée en charge du dispositif en deçà des estimations	18
3. Et pourtant des retards notables dans l’instruction des demandes	21
4. Des stocks résultant de causes multiples dont certaines perdurent	23
4.1. Une complexité liée à une gestion pluridépartementale : sur les 35 caisses de MSA, seules 2 sont départementales	23
4.2. Une complexité spécifique sur la gestion des NSA liée à la question de l'évaluation des ressources des demandeurs.....	23
4.3. Une charge de travail fortement accrue par rapport au RMI/API.	23
4.4. Un outil national de gestion du RSA non adapté à la catégorie des exploitants agricoles pour le recueil des données d’instruction.....	26
4.5. La question des moyens humains	26

Page

2ème partie : Les conseils généraux et le RSA pour les exploitants agricoles	28
1. Une complexité variable dans l'établissement des relations entre les caisses de MSA et les conseils généraux	28
1.1. Les caisses de MSA, leur organisation et les délégations des conseils généraux	28
1.2. Les principaux points de divergence d'appréciation relevés entre conseils généraux et caisses de MSA	30
2. La diversité des modes d'évaluation des revenus des non salariés agricoles	33
2.1. Rappel : la réglementation donne tout pouvoir d'appréciation au Président du conseil général.....	33
2.2. Les modalités d'accès au RSA et d'évaluation des revenus.....	33
2.3. Les autres préconisations de la CCMSA.....	38
3. Les choix différents des conseils généraux, souvent liés au nombre de bénéficiaires	39
3.1. L'examen systématique des revenus réels, même pour les forfaits	39
3.2. La prise en compte automatique des revenus fiscaux, forfait ou réels.....	39
3.3. Les systèmes mixtes.....	40
4. L'absence d'échanges fonctionnels entre procédures à caractère économique et à caractère social	41

Page

3ème partie: Les recommandations de la mission pour rechercher l'équité, la simplification, et l'efficacité dans l'accès des exploitants agricoles au RSA	42
1. Utiliser systématiquement le bénéfice fiscal, afin de gagner en efficacité et rapidité et rechercher l'automatisation du processus .	42
2. Créer la possibilité d'un examen de situation actualisée.....	44
3. Autres recommandations	46
Conclusion	48
Principales recommandations de la mission.....	50

Synthèse

Le revenu de solidarité active (RSA) a été mis en place le 1^{er} juin 2009, en remplacement du revenu minimum d'insertion, de l'allocation parent isolé, mais avec une logique différente, visant à inciter à l'activité, notamment en complétant les bas revenus d'activité.

Près d'un an après, le nombre de bénéficiaires du RSA, toutes catégories confondues, est sensiblement inférieur aux estimations.

Dans le domaine agricole, les non salariés sont éligibles également, qu'ils soient imposables au forfait ou non. L'extension de l'accès au RSA de plein droit, sous réserve du niveau des ressources, aux exploitants agricoles imposés « au réel » est une novation forte pour les exploitants en difficulté. Les crises structurelles de filières agricoles, les aléas climatiques ou sanitaires, ou la pauvreté de certaines zones rurales ou de montagne, sont autant de champs pouvant générer des demandeurs de RSA parmi les exploitants agricoles.

Un an après sa mise en œuvre, le RSA pour les exploitants agricoles n'a pas rencontré le « succès » escompté. Malgré la baisse des revenus agricoles sur les deux dernières années, le nombre de bénéficiaires est resté sensiblement en deçà des estimations, se heurtant en partie à des blocages psychologiques chez les intéressés, le RSA n'ayant pas réellement changé l'image du RMI. Le nombre de bénéficiaires est actuellement de près de 10 000, mais la mission estime qu'il pourrait se situer à environ 13 500 si l'on tient compte du stock des dossiers en attente de traitement.

En effet, la gestion du RSA pour les exploitants agricoles s'est avérée difficile, et des retards de traitement importants de dossiers de demandes sont apparus, générant des stocks de dossiers. De tels retards, peu justifiés par nature, sont inadmissibles lorsqu'il s'agit d'un revenu minimum.

Des difficultés multiples sont apparues, auxquelles les caisses de Mutualité Sociale Agricole (MSA) n'étaient pas pleinement préparées, d'autant que beaucoup d'entre elles étaient encore dans le processus de réorganisation et de fusion de caisses. Les caisses d'allocations familiales (CAF), qui avaient bénéficié de la phase d'expérimentation, l'étaient beaucoup plus ; le logiciel @RSA a d'ailleurs été conçu par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour les CAF, et son utilisation par les caisses de MSA est plus délicate, générant des doubles saisies avec le système Agora de la MSA.

De même, le test internet, très utile pour les demandeurs pour vérifier s'ils ont a priori droit au RSA, n'est pas adapté, et donc pas utilisable pour les non salariés agricoles imposés au réel.

Les plus grandes difficultés proviennent cependant de l'évaluation des revenus professionnels agricoles, et des choix effectués par les conseils généraux, décisionnaires de par la loi, en matière de délégation conventionnelle de pouvoir aux caisses et de procédures d'évaluation de ces revenus.

La réglementation a en effet prévu une procédure spécifique d'évaluation des revenus des non salariés agricoles (et également, avec des règles adaptées, des autres travailleurs indépendants, qui sont gérés par les CAF), qui donne le pouvoir d'appréciation et de décision au président de conseil général.

Cette réglementation est relativement complexe, et peut paraître à certains égards contradictoire, générant des interprétations diverses sur le territoire. L'accès des non salariés agricoles est ainsi ouvert à ceux dont les revenus annuels sont inférieurs à un seuil fixé à 800 fois le SMIC horaire brut avec des majorations pour personnes à charge. Au-delà de ce « filtre » auquel le président du conseil général peut d'ailleurs déroger lorsque la situation sociale et professionnelle le justifie, les revenus professionnels pris en compte sont les bénéficiaires agricoles, soit au forfait, soit au réel, auxquels sont appliqués quelques correctifs : revalorisation compte tenu du décalage de deux ans, prise en compte des moins-values ou déficits catégoriels éventuels, ainsi que de déficits antérieurs.

A ce titre, il convient de noter un décalage réglementaire, le « filtre » s'analysant avec le « dernier bénéficiaire agricole connu » (article D.267-17 du code de l'action sociale et des familles), soit l'année N-1 en général, et l'évaluation des revenus professionnels étant ensuite faite avec les bénéficiaires « de l'avant-dernière année précédant celle » de la demande, soit l'année N-2.

La réglementation indique par ailleurs que le président du conseil général « arrête l'évaluation des revenus professionnels non salariés », selon la procédure ci-dessus, mais rajoute dans la phrase suivante du même paragraphe qu'il « tient compte », ce qui a valeur impérative, des « éléments de toute nature relatifs aux revenus professionnels de l'intéressé » à sa disposition, et ceci « soit à son initiative, soit à la demande de l'intéressé ».

Au-delà de la rédaction imparfaite de ces dispositions, l'objectif a bien été de laisser un pouvoir d'appréciation au niveau local, pour tenir compte de la réalité de la situation des exploitants, sachant qu'il y a un décalage de deux ans dans la prise en compte des revenus fiscaux, et que la situation agricole peut évoluer fortement d'une année à l'autre.

Au vu de ces difficultés, et après concertation nationale, la caisse centrale de Mutualité Sociale Agricole a diffusé le 4 novembre 2009, soit cinq mois après le démarrage du RSA, des recommandations pour évaluer le revenu disponible, à partir de l'excédent brut d'exploitation. Cette méthode vise à s'approcher au plus près de la réalité de la situation de l'exploitant agricole, mais s'éloigne de la base réglementaire indiquant le bénéfice fiscal ; pour autant, cela rentre bien dans « les éléments de toute nature » que le président du conseil général peut, ou même doit prendre en compte.

La Mission s'est rendue dans plusieurs régions où elle a rencontré caisses de MSA, conseils généraux, caisses d'allocations familiales et chambres d'agriculture ; elle a pu mesurer les difficultés concrètes, dans une période de fusion et de réorganisation des caisses de MSA.

S'agissant de l'évaluation des revenus agricoles, au cœur de la difficulté, la situation est diversifiée ; elle dépend pour une part du nombre de dossiers reçus, et donc de la pauvreté rurale et des crises de filières agricoles selon les cas, mais aussi de la méthodologie choisie par le conseil général, accompagnée d'une délégation plus ou moins importante de celui-ci à la caisse de MSA.

Ainsi, dans certains départements, le bénéfice fiscal est systématiquement utilisé, qu'il soit au forfait ou au réel. C'est en général le cas de départements avec de gros effectifs demandeurs du RSA. A l'opposé, les Alpes-de-Haute-Provence expérimentent une évaluation systématique du revenu disponible, afin d'être plus près de la réalité. D'autres départements utilisent le forfait pour ceux qui y sont assujettis, et une procédure d'évaluation du revenu disponible pour ceux au réel. Dans ce dernier cas, la méthode d'évaluation n'est pas faite partout avec la grille préconisée par la caisse centrale de la MSA ; certains conseils généraux avaient en effet défini leur méthode avant le mois de novembre 2009, date de diffusion de cette grille.

Les départements qui utilisent systématiquement le bénéfice fiscal soulignent qu'ils ne disposent pas des moyens humains, ou financiers, d'effectuer un traitement plus individualisé, et que cela est conforme au texte.

La mission, au vu de ses visites de terrain, et des quelques exemples qu'elle a pu obtenir de traitement des mêmes dossiers avec des méthodes différentes, estime qu'il n'est pas possible de déterminer la méthode la plus fiable d'évaluation des revenus. Elle souligne aussi qu'il n'est pas normal, s'agissant d'un revenu minimal, que des délais de traitement de plusieurs mois se rencontrent fréquemment, et qu'un an après la mise en oeuvre du RSA, les stocks accumulés ne se résorbent que lentement, en précisant qu'ils se résorbent davantage par le ralentissement du nombre de dossiers déposés que par l'accélération des traitements. Avec, précisons-le, des situations très variables selon les départements.

Aussi, ses préconisations visent à simplifier les procédures pour accélérer, et si possible automatiser le traitement des dossiers, tout en garantissant davantage l'équité dans le traitement des demandes, dans le département, mais aussi sur l'ensemble du territoire national, et en préservant une marge d'appréciation pour le président du conseil général.

Ainsi, la recommandation principale est d'utiliser systématiquement le dernier bénéfice fiscal, qu'il soit forfaitaire ou au réel, solution simple et efficace pour le traitement, et garante d'une certaine équité sur tout le territoire.

En complément, la mission recommande d'ouvrir la possibilité d'une demande d'examen de situation actualisée qui permettrait, sur la base d'une grille d'évaluation unique, de déterminer le revenu disponible à partir de l'excédent brut d'exploitation des douze derniers mois, pour les cas où le décalage temporel, les aléas climatiques ou sanitaires, les crises de filières notamment, rendraient le bénéfice fiscal obsolète au regard de la réalité de la situation du demandeur.

La mission propose de donner valeur réglementaire à cette nouvelle procédure, après concertation avec l'assemblée des départements de France, dont le président avait fait part d'une attente de clarification et d'équité dans le traitement des dossiers.

Au delà, un plan de résorption des stocks en souffrance est à mettre en œuvre d'urgence, tandis que les difficultés spécifiques des systèmes d'information de la MSA doivent être résolues rapidement.

La mission recommande enfin de mieux utiliser la source d'information qu'est le RSA dans le domaine agricole pour la connaissance des situations de pauvreté dans le monde agricole, et des difficultés que rencontrent les filières agricoles.

Introduction

Par lettre du 17 mars 2010, le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et le Haut commissaire aux solidarités actives ont saisi l'Inspection générale des affaires sociales et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux d'une mission sur l'accès des non salariés agricoles au revenu de solidarité active¹ (RSA). En effet, alors que la loi relative au RSA, applicable au 1er juin 2009, a ouvert les possibilités d'accès de cette prestation pour l'ensemble des exploitants agricoles, des difficultés multiples sont apparues sur le terrain, des méthodes de traitement variées ont été adoptées par les conseils généraux, et des stocks de dossiers de demande de RSA se sont constitués, entraînant des retards de plusieurs mois, inadmissibles pour un minimum social.

La question de l'évaluation des ressources des exploitants agricoles est au centre de ces difficultés² pour les conseils généraux comme pour les caisses de mutualité sociale agricole, la réglementation laissant un vaste pouvoir d'appréciation au président du conseil général.

La question de l'accès des exploitants agricoles au RSA est d'autant plus prégnante que le revenu agricole a connu deux années consécutives de baisse avec des crises qui ont touché de nombreuses filières.

La mission a pour objet d'effectuer un diagnostic de l'accès des non salariés agricoles au RSA depuis juin 2009 et des difficultés rencontrées, en examinant en particulier la pertinence des préconisations³ de la caisse centrale de MSA de novembre 2009 élaborées sous l'égide du Haut-commissariat, mais qui n'engagent pas les conseils généraux.

La mission a sélectionné un certain nombre de régions et départements représentatifs, au regard du nombre de dossiers reçus et des stocks en attente, en tenant compte de la diversité de l'agriculture et de ses filières, et de la nature des relations MSA - Conseil général. Ainsi, elle s'est rendue en Bourgogne, dans le Limousin, à Lyon pour le Rhône et l'Ain, ainsi qu'à Avignon pour le Vaucluse et deux départements alpins⁴. Rappelons que les caisses de MSA regroupent en général de deux à quatre départements. Pour chaque visite, la mission a rencontré le conseil général, la caisse de MSA, la Chambre d'agriculture ainsi que la caisse d'allocations familiales, à titre comparatif pour l'évolution globale du RSA, et de la situation des non salariés non agricoles dont elle a la charge. La mission a également examiné la teneur des conventions passées entre les conseils généraux et les caisses de MSA dans plusieurs départements autres que ceux où elle s'est rendue.

¹ Lettre de mission en annexe n°1

² Voir échange de lettres avec l'assemblée des départements de France (ADF) annexe n°2

³ Voir annexe n°3

⁴ Hautes-Alpes et Alpes de Haute-Provence

La mission a naturellement rencontré les directions d'administration centrale concernées ainsi que les organismes nationaux que sont les caisses nationales (CCMSA et CNAF), l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Le rendez-vous sollicité auprès de l'Assemblée des Départements de France (ADF) n'a pu avoir lieu ; seul un entretien téléphonique a pu être mené avec les services de l'ADF.

Au vu de la situation sur le terrain, avec des stocks qui ne se résorbent que trop lentement alors que la montée en charge du RSA, pour les non salariés agricoles comme pour l'ensemble des bénéficiaires, est nettement moins forte qu'estimée, la mission s'est attachée à rechercher des propositions opérationnelles, qui concilient autant que possible la simplification et l'efficacité de gestion, ainsi que l'équité. La mission souligne que la complexité et la lourdeur du dispositif RSA sont mentionnés par tous les acteurs.

Si certaines des recommandations pourront faire l'objet de décisions immédiates des pouvoirs publics, d'autres trouveront tout naturellement leur place dans la suite des orientations annoncées en juillet 2010 par le ministre de la jeunesse et des solidarités pour simplifier et améliorer le dispositif du RSA.

1ère Partie : La situation du revenu de solidarité active pour les exploitants agricoles un an après sa mise en œuvre

1. Le revenu de solidarité active (RSA) : une prestation sociale ouverte aux non salariés agricoles (NSA)

1.1. Rappel des objectifs et principes généraux

1.1.1. Une prestation sociale avec trois objectifs

Institué à compter du 1er juin 2009 par la loi du 1er décembre 2008⁵ généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et son décret d'application du 15 avril 2009⁶, le RSA est une prestation sociale qui concourt à l'atteinte de trois objectifs :

- lutter contre la pauvreté
- encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle
- aider à l'insertion sociale des bénéficiaires.

Le RSA remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les systèmes d'intéressement de ces minima sociaux. Les bénéficiaires potentiels au titre de la loi susvisée sont les personnes âgées de plus de vingt-cinq ans, ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître, et résidant en France de manière stable et effective.

Le caractère novateur du dispositif réside dans le cumul autorisé de manière pérenne entre revenus du travail et prestation de solidarité, afin d'une part de faciliter et rendre le retour à l'emploi financièrement plus intéressant que l'inactivité (en supprimant les "effets de seuil") et d'autre part d'apporter aux "travailleurs pauvres" un complément de ressources qu'ils soient salariés ou non-salariés. Il s'adresse en conséquence aussi à des personnes ayant une activité professionnelle à temps plein ou partiel.

1.1.2. Les principes de calcul du RSA

Ils visent à porter les ressources du foyer à un niveau défini comme le revenu garanti (art. L.262-2 du CASF⁷).

⁵ JORF du 3 décembre 2008

⁶ JORF du 16 avril 2009

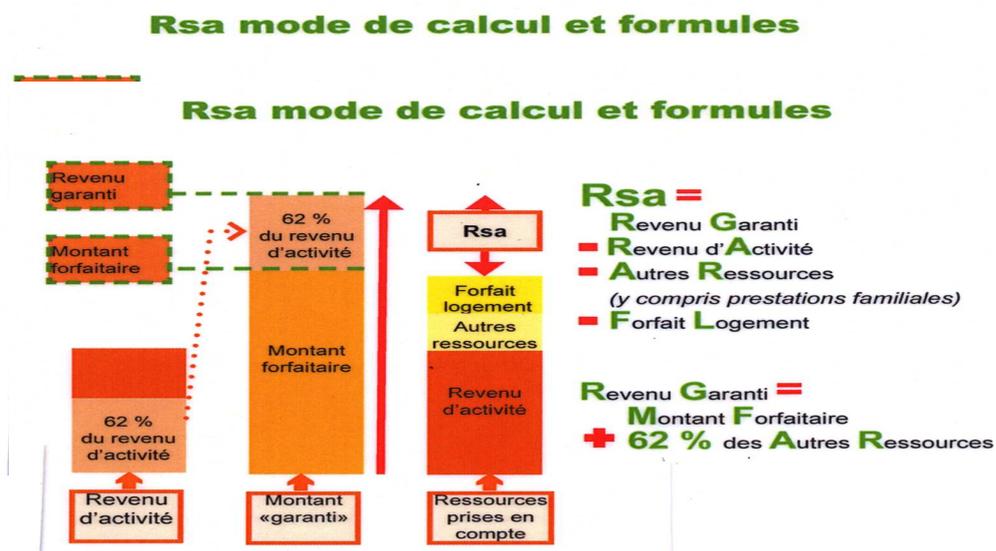
⁷ Code de l'action sociale et des familles. Sauf mention autre, les articles cités dans la suite du rapport relèvent du CASF

Le revenu garanti est obtenu par la somme :

- d'un montant forfaitaire qui varie en fonction de la composition du foyer comme c'était le cas pour le RMI *art. R.262-1*⁸ et susceptible d'être majoré pour les personnes isolées (*art. L 262-9*); il a été déterminé⁹ de telle sorte qu'il ne puisse y avoir dégradation du niveau des revenus pour les personnes basculant du RMI ou de l'API au RSA.
- et d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer fixée à 62% (*art. D262-4*). Ce taux de cumul détermine à la fois le point de sortie du dispositif et le rythme de progression des revenus globaux chaque fois que les revenus professionnels augmentent.

Le montant du RSA est calculé par différence entre le revenu garanti et l'ensemble des ressources du foyer qui comprennent les revenus professionnels, le forfait logement et les autres ressources (*définies à l'art. L 262-3 et aux art. R 262-6 et suivants*).

Il doit, pour être versé, ne pas être inférieur à 6€ (*art. R.262-39*).



reproduction schéma CAF Lyon

⁸ Majoration de 50% lorsque le foyer comporte 2 personnes ; puis majoration de 30% pour chaque personne supplémentaire présente à charge, portée à 40% à partir de la 3ème personne, hors conjoint, si le foyer comporte plus de 2 enfants ou personnes de moins de 25 ans.

⁹ Montant fixé au 1er juin 2009 pour une personne seule à 454,63€ (*art.1 du décret du 15 avril 2009*) révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix hors tabac.

Si les ressources du foyer sont inférieures au niveau du montant forfaitaire et que le bénéficiaire du RSA est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs en moyenne mensuelle calculée sur le trimestre de référence à 500€ (*art. L 262-28 et art. D 262-65*), il est soumis aux "droits et devoirs", c'est à dire tenu de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. L'accompagnement social et professionnel est organisé par un référent unique (*art. L 262-27*).

1.1.3. Les principes d'attribution et service du RSA sont les suivants (art. L 262-13 à L 262-16) :

- le RSA est attribué par le président du conseil général du département concerné
- le service du RSA est assuré, dans chaque département par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole ;
- le président du conseil général peut déléguer l'exercice de tout ou partie de ses compétences en matière de décisions individuelles aux organismes chargés du service du RSA ;
- l'instruction administrative de la demande est effectuée à titre gratuit par l'organisme compétent, dont les caisses de MSA, auprès duquel elle a été déposée (*art. D 262-26*).

Les modalités de fonctionnement entre le département et l'organisme chargé du service du RSA, y compris la réalisation des contrôles à la charge de ce dernier, doivent être précisées dans une convention dite "de gestion" (*art. L 262-25*).

1.1.4. Les principes du financement du RSA (art. L 262-24)

Ils se distinguent de ceux en vigueur pour le RMI par un cofinancement par l'Etat et les départements, lié au nouveau mode de calcul du revenu garanti introduisant une fraction des revenus professionnels :

- les départements ont à leur charge la part appelée "RSA socle" qui correspond à la différence entre le montant forfaitaire et l'ensemble des ressources du foyer. C'est la composante qui de fait remplace le RMI/API pour les personnes n'ayant pas de revenus d'activité ;
- l'Etat, par l'intermédiaire du Fonds national de solidarités actives prend en charge la part appelée "RSA activité" (ou "chapeau") correspondant à l'écart entre le montant de la prestation et la contribution du département.

Le « RSA socle seul » remplace de fait le RMI pour les personnes n'ayant pas de revenus d'activité. Le RSA « activité seul » bénéficie aux personnes dont l'ensemble des ressources est supérieur au montant forfaitaire mais disposant de revenus du travail modestes, soit environ un Smic pour une personne seule. Pour les foyers ayant de faibles revenus d'activité et dont l'ensemble des ressources est en outre inférieur au montant forfaitaire, le RSA comportera une partie socle et une partie activité.

L'intégralité des principes exposés ci-dessus s'applique aux demandes émanant des non salariés agricoles. Toutefois pour ces derniers, ils sont complétés de dispositions spécifiques liées en particulier aux modalités de fixation du revenu agricole.

1.2. Les dispositions spécifiques aux non salariés agricoles

1.2.1. Une ouverture de plein droit sans restriction liée au régime fiscal

La loi du 1er décembre 2008 ouvre l'accès de plein droit au RSA pour les exploitants agricoles qu'ils soient imposés fiscalement selon le régime du forfait¹⁰ ou selon le régime du réel. C'est une novation à l'égard des travailleurs indépendants agricoles ne dégageant de leur activité que des revenus modestes. En effet, le RMI n'était ouvert de plein droit que pour les exploitants agricoles au forfait, et seulement sur dérogation du conseil général pour ceux au « réel » (de même le RSA est ouvert de plein droit aux indépendants non agricoles).

Ce sont, dans le cas général, les caisses de MSA qui assurent pour les exploitants agricoles, la réception des dossiers, leur instruction administrative (pour ces deux premières étapes, d'autres organismes dont le conseil général peuvent intervenir mais les cas étant minoritaires et n'ayant pas été soulevés par les interlocuteurs des missionnaires lors des visites sur le terrain, ils ne seront pas développés), le paiement de la prestation et les contrôles. La décision appartient, comme pour toutes les catégories de bénéficiaires, au conseil général qui peut déléguer tout ou partie de ses attributions.

1.2.2. Les conditions d'accès au RSA

Pour l'ensemble des travailleurs indépendants, agricoles et non agricoles, un premier seuil détermine le droit d'accès à la prestation.

S'agissant des exploitants agricoles, ils peuvent prétendre au bénéfice du RSA lorsqu'ils mettent en valeur une exploitation pour laquelle le dernier bénéfice agricole (BA) connu n'excède pas 800 fois le montant du salaire minimum de croissance (SMIC) horaire brut au 1er janvier de l'année de référence (art. D. 262-17) soit respectivement au 1er janvier 2008, 2009 et 2010 des montants de 6 752€, 6 968€ et 7 088€.

¹⁰ Le régime du forfait s'applique de plein droit aux exploitants dont la moyenne des recettes, mesurées sur deux années consécutives, n'excède pas 76 300€, TVA comprise- art 64 et 69-I du CGI

Il est à noter que ce seuil a été relevé par rapport à celui en vigueur pour le RMI qui se situait avant son remplacement par le RSA, à environ 5500€ pour une personne seule¹¹ .

Ce plafond est majoré en fonction de la composition du foyer, conjoint et enfants à charge notamment. Il est précisé que les aides familiaux et associés d'exploitation de moins de vingt-cinq ans non chargés de famille ouvrent droit à majoration, tandis que les enfants à charge de moins de dix-sept ans ne sont pas pris en compte pour ce seuil d'accès (à la différence de la majoration de prestation elle-même).

Toutefois, la loi donne autorité au président du conseil général pour déroger par une décision individuelle à l'application des conditions d'accès lorsque la situation exceptionnelle du demandeur le justifie au regard de son insertion sociale et professionnelle (art. L. 262-8), qu'il soit soumis au régime du forfait ou au réel.

Il s'agit du premier niveau de marge d'appréciation donnée au département dans l'examen des dossiers NSA pouvant donner lieu à des modalités de traitement différencié sur le territoire et selon des procédures variables en fonction des règles de délégation retenues.

On soulignera que selon la disposition législative prévue à l'article L 262-8, l'examen des dérogations doit croiser les dimensions sociales et professionnelles et donc logiquement intégrer une approche économique de l'exploitation.

1.2.3. Les conditions d'ouverture des droits

Pour le calcul du RSA, les revenus professionnels tirés de l'exploitation s'entendent des bénéfiques agricoles de l'avant-dernière année (N-2) précédant celle au cours de laquelle le droit à l'allocation est examiné (*art. R. 262-18*) revalorisés en fonction du taux d'évolution en moyenne annuelle de l'indice général des prix à la consommation hors tabac entre l'année à laquelle les revenus se rapportent et celle à laquelle est présentée la demande.

Pour leur appréciation, il est fait abstraction des déficits catégoriels et des moins-values subis au cours de l'année de référence ainsi que des déficits constatés au cours des années antérieures (*art. R.262-21*).

Si les revenus sont évalués à partir du bénéfice agricole forfaitaire, ils doivent être augmentés des aides, subventions et indemnités non retenues pour la fixation du bénéfice forfaitaire. Cette disposition est une reprise de celle qui était en vigueur pour le RMI ; les aides et primes déjà prises en compte dans le calcul du forfait, et qui de ce fait n'ont pas à être ajoutées, sont recensées par un arrêté préfectoral.

¹¹ 12 fois le montant du RMI fixé pour une personne seule

Il peut être signalé dès à présent que la prise de cet arrêté apparaît aléatoire suivant les départements. Malgré cette situation, il est clairement établi que l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) perçue doit être ajoutée au forfait¹² dans les départements concernés; les modalités de prise en compte d'autres aides susceptibles d'être visées, comme les aides à l'arrachage de la vigne, apparaissent moins certaines.

L'évaluation des revenus s'effectue donc en principe pour l'ensemble des non salariés agricoles à partir du revenu fiscal de l'année N-2 (cf. ci-dessus), soit une base de référence potentiellement différente de celle prise en compte pour l'étude de l'accès au RSA (dernier BA connu). Si pour les exploitants agricoles au forfait, il s'agira généralement dans les deux cas de la même année N-2, ce principe, dont le fondement est mal élucidé, peut entraîner pour ceux au réel, un décalage entre les revenus pris en compte pour l'accès (N-1) et ceux retenus pour l'ouverture du droit (N-2). Mais surtout il ne permet pas d'approcher au plus près la réalité des difficultés rencontrées par les exploitants qui sollicitent la prestation. Cette question prend toute son acuité dans le contexte d'une nouvelle baisse globale des revenus agricoles sur 2009 après celle déjà enregistrée sur 2008¹³. Cette baisse du revenu s'observe dans la quasi-totalité des régions. En terme d'orientation principale des exploitations, ce sont les grandes cultures, les bovins lait et mixtes et les cultures fruitières qui connaissent les évolutions les plus défavorables; toutefois des disparités régionales existent au sein même des filières¹⁴.

La réglementation permet toutefois de prendre en considération ce risque de décalage entre les ressources fiscales retenues et la situation du non salarié agricole au moment de la demande en prévoyant que le président du conseil général arrête l'évaluation des revenus professionnels non salariés nécessaires au calcul du RSA et qu'à cet effet, il tient compte, à son initiative, ou à la demande de l'intéressé, des éléments de toute nature relatifs aux revenus professionnels de ce dernier (*art. R. 262-23*).

Il s'agit ici du 2^{ème} niveau de marge d'appréciation donnée aux départements dans l'examen des dossiers NSA et qui est à l'origine de la principale diversité des approches rencontrées sur le terrain.

Cette diversité est amplifiée par un curseur mis à des niveaux différents selon les départements entre ce qui est considéré relever d'une attribution simple ou d'une décision d'opportunité ; cette question a une incidence sur l'ampleur des délégations accordées aux caisses de MSA, et donc sur les conditions d'examen des dossiers, ceux relevant d'une attribution simple faisant généralement l'objet d'une délégation contrairement aux autres. En effet, la lecture de l'article R. 262-23 peut s'interpréter comme permettant de considérer comme décision d'opportunité toute décision relative aux non salariés (le président « tient compte... »). La lecture croisée avec l'article R. 262-18 pourrait cependant conduire à retenir que relèvent au moins d'une attribution simple les décisions assises, pour le calcul du RSA, sur le bénéfice agricole, forfaitaire ou au réel, de l'année N-2 actualisé.

¹² règle confirmée dans une réponse du Premier Ministre au Président de la FDSEA de Haute-Loire en date du 2 octobre 2009 et reprise dans les préconisations diffusées par la CCMSA

¹³ Le compte national de l'agriculture présenté à la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation lors de sa session du 30 juin 2010, fait ressortir une baisse de 34% en termes réels du revenu net d'entreprise agricole par actif non salarié en 2009 (comptes provisoires) après une baisse de 23% en 2008 (source : DES/INSEE)

La réglementation prévoit, par ailleurs, les dispositions applicables en cas d'absence d'imposition avec une marge d'appréciation également donnée aux départements pour les exploitants au réel ; le président du conseil général évalue le revenu au vu de l'ensemble des éléments d'appréciation fournis par le demandeur (art. R. 262-24). Sur ce point, la règle est identique pour les travailleurs indépendants non agricoles. Dans le cas des exploitants relevant du forfait, c'est à la caisse de MSA que revient le calcul des revenus, calcul devant être effectué à partir des éléments retenus pour le calcul des bénéficiaires agricoles forfaitaires par l'administration fiscale (art. R. 262-18) .

Les dispositions spécifiques d'octroi du RSA aux exploitants agricoles portent ainsi en germe, en l'état des textes législatif et réglementaire, une hétérogénéité potentielle de traitement des dossiers des exploitants agricoles suivant les départements. L'expérimentation du RSA qui a précédé la généralisation du dispositif n'a pas permis d'anticiper sur ce constat, car ne portant que sur les allocataires du RMI et de l'API et non de ce fait les exploitants au réel les plus susceptibles de faire l'objet d'approches différenciées.

2. Une montée en charge du dispositif en deçà des estimations

Les sources d'information du suivi statistique du RSA au sein du réseau de la MSA ne permettaient malheureusement pas de ventiler sur la période de juin à décembre 2009 les bénéficiaires selon le régime salariés agricoles (SA) ou non salariés agricoles (NSA). Cette ventilation, consolidée au niveau national, n'étant donc accessible que depuis janvier 2010, ne donne qu'une vision partielle de la montée en charge de l'allocation du RSA au sein de la catégorie des exploitants agricoles.

Tableau 1 : Nombre de foyers bénéficiaires du droit payable RSA au régime des NSA

Pourcentage mensuel de chaque composante

Composante du rSa	janv.-10	févr.-10	mars-10	avr.-10	mai-10
RSA socle seul	2 621	2 766	2 864	2 882	2 938
	32	31	33	31	30
RSA socle et activité	3 147	3 305	3 275	3 478	3 662
	39	38	37	38	37
RSA activité seul	2 369	2 693	2 637	2 910	3 218
	29	31	30	31	33
Total	8 137	8 764	8 776	9 270	9 818
	100	100	100	100	100

Source : CCMSA - données non consolidées

¹⁴ Les données détaillées des indicateurs de revenu par catégorie d'exploitations et par région sont disponibles sur le site www.agreste.agriculture.gouv.fr, rubrique « données en ligne »

Pour approcher l'impact, en nombre de bénéficiaires, de la mise en œuvre du RSA et son évolution, ces données peuvent être comparées au nombre d'allocataires du RMI/API ayant basculé au RSA en juin 2009 soit près de 5 670 allocataires¹⁵ relevant de la catégorie des NSA.

La hausse s'établit à 73% sur un an ce qui marque une nette augmentation du nombre d'exploitants agricoles ayant recours à la prestation sociale. Soulignons cependant que, même avec les dossiers en attente (voir plus loin), l'effectif reste modeste au regard de l'ensemble des exploitations agricoles¹⁶.

L'évolution mensuelle de la contribution de la composante « activité seul » par rapport au total fournit également une approche de la montée en charge du dispositif, les foyers bénéficiaires de cette composante étant ceux qui n'auraient pas bénéficié du RMI ou de l'API. Cette contribution passe de 29% en janvier à 33% en mai 2010.

Il aurait été utile de pouvoir affiner l'analyse par une appréciation de l'impact de l'ouverture du RSA aux exploitations imposées selon le régime du réel. Mais à cette fin, il aurait été nécessaire de disposer de la ventilation des bénéficiaires par type d'imposition, au forfait ou au réel, ce qui n'est pas prévu par le système de suivi statistique mis à disposition par la CCMSA. Il n'est pas non plus possible de disposer des montants moyens, des médianes, et de la répartition des montants servis par quartiles ou déciles. A ce propos, si l'on peut concevoir que le périmètre des données à renseigner au titre du suivi statistique s'en soit tenu initialement à celui imposé par les dispositions réglementaires sur les échanges d'informations et de suivi statistique (*art. D.262-95 à D-262-99*), la question mérite d'être posée en lien avec le ministère chargé de l'agriculture, sur une plus fine remontée des données permettant d'apprécier, au travers du service du RSA incombant aux caisses de MSA, l'évolution des difficultés rencontrées par les exploitants agricoles notamment selon l'orientation principale de leur exploitation.

Si l'on se réfère à l'estimation du nombre de NSA bénéficiaires potentiels établie par la CCMSA lors de la mise en place du RSA¹⁷, la montée en charge apparaît en tout état de cause très en retrait par rapport à celle attendue : celle-ci portait en effet sur **20 120 bénéficiaires potentiels** soit plus du double du nombre constaté en mai 2010.

Mais toutefois, les données sur le nombre de bénéficiaires d'un droit ouvert ne permettent pas seules d'analyser la montée en charge du dispositif compte tenu de l'importance du stock de dossiers restant à traiter. Ce dernier s'établissait fin mai à 5 065 (*cf Tableau 2*). L'écart entre prévision et réalité est en conséquence à relativiser.

¹⁵ Donnée communiquée par la CCMSA (source : CCMSA- fichier Sisprefal- calcul DERS).

¹⁶ 600 000 exploitations en 2003

¹⁷ Voir annexe n°4

Pour tenter d'approcher un peu plus précisément ce que pourrait être la situation, on émettra une hypothèse à partir des taux constatés de dossiers traités donnant lieu à ouverture d'un droit. Celui-ci s'élève en moyenne entre janvier et juillet 2010, en rapportant le cumul de dossiers en droit ouvert au cumul de dossiers liquidés, à environ 70% (cf. *Tableau 2*). Appliqué aux 5 065 dossiers en stock, il y aurait 3 545 bénéficiaires supplémentaires environ en mai 2010 (en précisant qu'un traitement de dossier en mai au titre d'une régularisation d'une demande déposée plusieurs mois au préalable, peut aussi constater une entrée, puis une sortie du dispositif). Ajoutés aux 9 818 foyers bénéficiaires comptabilisés¹⁸, cela porte à considérer que le nombre de bénéficiaires en mai 2010, soit un an après l'ouverture du RSA, s'établit plutôt à près de **13 400** foyers NSA.

Compte-tenu du caractère nécessairement approximatif de l'estimation de la CCMSA, qui a pu notamment sous-estimer l'impact de la prise en compte de l'ensemble des revenus du foyer, on peut cependant suggérer qu'un tiers des NSA pouvant bénéficier du RSA n'aurait pas, dans sa première année de mise en œuvre, déposé de dossier de demande.

Quelle que soit l'ampleur de l'écart, certains facteurs peuvent être avancés comme ayant contribué à freiner le recours au RSA par les exploitants agricoles¹⁹:

- le défaut de connaissance par les intéressés de l'ouverture de plein droit de cette prestation sociale aux NSA relevant fiscalement du régime du réel contrairement aux dispositions plus limitatives attachées au service du RMI ;
- la connotation négative du RMI, aide sociale qui s'adresserait à « ceux qui ne travaillent pas », transposée a priori au RSA ;
- l'existence fréquente « d'un toit » en propriété, amortisseur du caractère d'urgence de la situation rencontrée ;
- le contexte de la mise en œuvre à compter du dernier trimestre 2009 du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA)²⁰. Ce plan qui s'adresse aux exploitations en difficulté face à la baisse importante des revenus agricoles, offre une approche économique de résolution de difficultés conjoncturelles plus en phase avec les attentes du monde agricole.

Un autre critère d'évaluation de la montée en charge du RSA aurait pu s'apprécier à partir des montants servis à destination des exploitants agricoles. Mais les comptes mensuels du RSA pour les NSA en droits constatés²¹ transmis par la CCMSA ne peuvent être croisés avec les données transmises sur le nombre de bénéficiaires (bases de référence différentes), et une sortie informatique spécifique avec l'état de dispersion des montants servis n'a pu être obtenue.

¹⁸ Voir annexe n°5 : Effectifs NSA – RSA, ventilation par département

¹⁹ Voir aussi l'enquête TNS-Sofres « Les freins à la demande de RSA- Les contraintes du dispositif » présentée par le Ministre de la jeunesse et des solidarités, le 6 juillet 2010 (site internet du ministère), observation ayant été faite, toutes catégories confondues, d'une montée en charge plus faible que prévue sur le RSA activité.

²⁰ Plan d'urgence pour l'agriculture annoncé le 27 octobre 2009 par le Président de la République et portant sur des mesures bancaires d'une part et des mesures d'allègement de charges financières et sociales d'autre part, sous la forme de mise à disposition du secteur d'1 milliard d'euros de prêts bancaires et d'un soutien exceptionnel de l'Etat à hauteur de 650 millions d'euros.

²¹ Voir annexe n°6

Aucune information exploitable sur ce point n'a pu également être recueillie auprès des caisses de MSA lors des déplacements sur le terrain (alors qu'une CAF a pu conduire l'exercice, à la demande de la mission, pour les travailleurs indépendants de son ressort).²²

3. Et pourtant des retards notables dans l'instruction des demandes

Un an après le lancement du dispositif, soit à fin mai 2010²³, le total cumulé des dossiers reçus (hors donc les dossiers ayant basculé du dispositif RMI/API) s'établissait à 22 560 (24814 fin juillet); le stock restant à traiter s'élevait à un peu plus de 5000 dossiers soit plus de 22% des dossiers reçus (cf. *Tableau 2*). Ce retard apparaît anormalement élevé pour l'octroi d'un minimum social s'adressant à des personnes en situation de pauvreté. De trois à quatre mois environ en moyenne, il atteint six mois dans certains départements. S'agissant des données partielles recueillies auprès des CAF, et à titre de comparaison, le délai concernant les autres travailleurs indépendants est plutôt de l'ordre de quelques semaines semble-t-il.

Tableau 2 : RSA/NSA – Flux mensuels

	Juin 09	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc	Janvier 2010	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Cumul
Stock N-1	0	4645	6714	7483	7501	7496	7431	7175	5963	5867	5607	5286	5033*	4651	
Dossiers reçus	5325	3046	1784	1735	1689	1426	1236	1140	1462	1494	1175	1048	1215	1039	24814
Total des dossiers à traiter	5325	7691	8498	9218	9190	8922	8667	8315	7425	7361	6781	6334	6281	5690	
Dossiers liquidés ⁽¹⁾	580	977	1015	1717	1694	1491	1492	2352	1558	1654	1496	1268	1597	1581	20472
- Droits ouverts ⁽²⁾	105	552	588	1188	1006	1012	944	1824	1048	1126	1023	931	1048	1210	
- N'ouvrant pas droit	475	425	427	529	688	479	548	528	510	528	473	337	549	371	6867
Stock N	4645	6714	7483	7501	7496	7431	7175	5963	5867	5607	5286	5066	4651	4109	
Dossiers liquidés / Total à traiter sur N	13 %	13 %	12 %	19 %	18 %	17 %	17 %	28 %	21 %	24 %	22 %	20 %	25 %	28 %	
Dossiers liquidés sur N / Dossiers reçus	11 %	32 %	57 %	99 %	100 %	105 %	121 %	206 %	107 %	111 %	127 %	121 %	131 %	152 %	
Dossiers n'ouvrant pas droit / Dossiers liquidés sur N	70 %	43 %	42 %	31 %	41 %	32 %	37 %	22 %	33 %	30 %	32 %	27 %	34 %	23 %	34 %

Source : traitement données CCMSA

(1) Dossiers traités quelque soit l'issue du traitement

(2) Dossiers payés y compris dossiers dont le montant est entre 0 et 6 €

* différence de 33 avec stock fin Mai, issue des tableaux MSA

²² A titre indicatif, selon les indications recueillies, le montant mensuel moyen du RSA pour les exploitants agricoles se situerait au niveau de la moyenne toutes catégories d'allocataires confondues soit environ 360€.

²³ Les tableaux obtenus par la mission s'arrête le plus souvent à mai 2010 ; afin de pouvoir croiser les données, celles jusqu'à cette date seront plus particulièrement analysées.

Et si les données montrent une amélioration du taux de traitement des dossiers à compter de janvier 2010 permettant de résorber progressivement les retards d'instruction, le rythme en moyenne nationale reste encore modéré ; on note encore en juin 2010 un niveau de stock de même importance que celui qui s'était constitué au démarrage en juin 2009 et les améliorations des taux sur la fin de période, et en particulier sur juillet 2010 sont aussi et surtout liées à un nombre moindre de dossiers reçus sur ces mois. Ainsi, d'avril à juillet 2010, le nombre de dossiers a été en moyenne de 1119 par mois, contre 1495 au cours des huit mois précédents, ce qui aurait dû aboutir à une diminution nettement plus rapide des stocks.

Les données par département mettent également en évidence une extrême variabilité du rythme de traitement des dossiers²⁴. Ainsi la CCMSA relevait dans une note de bilan sur l'état des stocks à fin février 2010²⁵ une situation très contrastée : si la situation du stock s'était améliorée dans 49 départements, elle s'était aggravée dans 46 autres.

Une comparaison par ailleurs de la situation des stocks dans les départements ayant reçu plus de 500 dossiers à fin mai 2010, soit à cette date ceux ayant eu le plus de demandes à traiter, met en évidence des taux de retard (dossiers restant à traiter/ total des dossiers reçus) variant entre 3% et 48% (cf. *Tableau 3*).

On notera aussi que les taux de retard sont souvent élevés dans des départements où le nombre de dossiers est relativement faible. Comme évoqué devant les missionnaires lors de leurs déplacements, la relative « faiblesse du sujet » par rapport à celui des salariés peut entraîner une moindre réactivité du conseil général pour le traitement de dossiers des exploitants agricoles.

Tableau 3 : situation au 31.05.2010

Département	Nombre de dossiers reçus en cumulé (hors reprise RMI/API)	Nombre de dossiers restant à traiter sur nombre de dossiers reçus en %	Organisme procédant à l'évaluation des revenus : Conseil général ou caisse de MSA
Haute-Loire	752	19,1	MSA
Cantal	678	3,4	MSA
Dordogne	666	47,6	Forfait/MSA – Réel/CG
Hérault	627	27,9	Forfait/MSA – Réel/CG
Puy-de-Dôme	607	19,7	CG
Allier	590	15,08	CG
Saône-et-Loire	572	3,7	MSA
Pyrénées-Atlantiques	568	21,6	MSA puis CG pour renouvellement du droit
Maine-et-Loire	525	16	CG

Source : Traitement données CCMSA

²⁴ Voir annexe n°7

²⁵ Note CCMSA-DPS CDR 14-04-2010

La décentralisation de la procédure a pour corollaire des écarts de situation entre départements, mais l'importance des écarts observés dans le traitement des dossiers des non salariés agricoles soulève la question d'une inégalité d'accès à la prestation au sein de cette catégorie.

Et l'existence en juillet d'un stock équivalent au nombre de dossiers reçus sur les quatre derniers mois est révélatrice de difficultés allant au delà des seuls ajustements techniques nécessités généralement lors du démarrage d'un nouveau dispositif.

4. Des stocks résultant de causes multiples dont certaines perdurent

Après une instruction adressée en février 2010 aux caisses locales afin d'accentuer l'effort de liquidation des dossiers NSA, la CCMSA a réalisé en avril une enquête téléphonique sur un échantillon de 11 caisses dans l'objectif de déterminer les causes de l'augmentation des stocks observée dans certains départements. L'échantillon, retenu en fonction de l'état des stocks en février, a couvert 31 départements.

La note de synthèse²⁶ identifie, au regard des réponses apportées, les difficultés suivantes :

4.1. Une complexité liée à une gestion pluridépartementale : sur les 35 caisses de MSA, seules 2 sont départementales

4.2. Une complexité spécifique sur la gestion des NSA liée à la question de l'évaluation des ressources des demandeurs.

Ces deux points étroitement liés aux positionnements retenus par les conseils généraux dans le cadre des marges d'appréciation qui leur sont accordées par la réglementation, sont repris en 2ème partie du rapport.

4.3. Une charge de travail fortement accrue par rapport au RMI/API.

Ce constat est évident dans le sens où le champ du RMI était, pour les exploitants agricoles, plus restreint que celui ouvert par le RSA. Mais cet état de fait quantitatif n'en est pas le seul motif. Car comme le fait ressortir le croisement des données des tableaux 1 et 2, l'augmentation seule du nombre de bénéficiaires en valeur absolue est peu représentative de la réalité de la charge d'instruction.

²⁶ Note CCMSA-DCR-DGO-05-052010

On peut ainsi mettre en relation les données à fin mai 2010 : 9818 foyers bénéficiaires correspondant à une augmentation de 4170 foyers par rapport au nombre de bénéficiaires ayant basculé du RMI/API ; sur la même période, les services de MSA ont de fait instruit près de 17300 « nouveaux » dossiers (cumul des dossiers liquidés en flux mensuels de juin 2009 à mai 2010). Ce différentiel résulte d'une part des rejets prononcés sur les dossiers déposés et d'autre part des mouvements mensuels de sortie du dispositif.

- Le nombre important des rejets sur instruction initiale est une source de mobilisation de temps qui soulève la question essentielle de l'adéquation du contenu et des modalités de délivrance de l'information mise à disposition des exploitants agricoles.

En cumulé de juin 2009 à juillet 2010, plus de 6800 dossiers ont fait l'objet d'un rejet, soit en moyenne 34% des dossiers liquidés (*cf Tableau 2*), taux qui atteignait encore ce niveau en juin 2010.

Le premier fait générateur est l'inadaptation du test d'éligibilité pour les exploitants sous le régime fiscal du réel. Ce test est à disposition des demandeurs sur le site RSA du Gouvernement ou celui de la MSA (le premier créant le lien avec le second). Mais s'il permet aux exploitants relevant du forfait, d'avoir une simulation de leur droit potentiel au RSA, cela n'est pas le cas pour ceux au « réel » qui sont, pour ce faire, invités à se rapprocher des services de la MSA ou du Conseil général. Le test n'assure donc pas pour une partie des non salariés agricoles sa fonction d'information et de pré-sélection. Et en outre, l'absence d'accès au test, peut détourner de la démarche, des bénéficiaires potentiels. Or de même que les exploitants au forfait saisissent le montant du bénéfice agricole (BAF) pour bénéficier du test, ceux au réel devraient pouvoir opérer de même à partir du bénéfice fiscal, sans préjuger du positionnement des conseils généraux sur les modalités d'évaluation des ressources. A minima, ils devraient pouvoir apprécier leur éligibilité par rapport au seuil de 800 SMIC.

Sur la base des dossiers liquidés en juillet, on observe toutefois une nette décroissance du nombre de rejets par rapport au mois précédent. Il devra être vérifié si cette tendance se confirme sur les mois suivants. Des données consolidées au niveau national des motifs de rejet seraient nécessaires pour mieux cibler les améliorations de procédure pouvant être apportées.

- La part non négligeable des mouvements mensuels de sorties du dispositif, qui ont atteint en mars 2010 jusqu'à plus de 21 % des dossiers en droit ouvert le mois précédent (*cf Tableau 4*), engendre des tâches supplémentaires de traitement des dossiers pour les services instructeurs.

Tableau 4 : Bilan des entrées et sorties des bénéficiaires du RSA au régime des NSA

	janv-10	févr-10	mars-10	avr-10	mai-10
Bénéficiaires sur N-1	8 147	7 283	7 237	7 530	8 299
Entrées		1 489	1 539	1 740	1 519
Sorties		-864	-1 535	-1 248	-961

Source : CCMSA – données non consolidées

Pour le seul mois de mai où on retrouve le chiffre de 9818 foyers bénéficiaires (stock initial et entrées du mois), les services de la MSA sont intervenus sur 2480 dossiers (entrées et sorties).

Les sorties correspondent à des situations de fin de droit, de suspension de droit ou de montant de droit passant en dessous de 6€. Elles trouvent leur logique dans le lien entre octroi de la prestation et évolution des ressources du foyer. Mais elles résultent aussi pour partie de l'absence de retour par les bénéficiaires de la déclaration trimestrielle de revenus (DTR) qui permet d'apprécier l'évolution éventuelle des éléments qui entrent en compte pour le calcul du RSA (composition de la famille, ou autre revenu par exemple). Si, pour les salariés, il y a un recalcul effectif du RSA tous les trimestres sur la base des salaires perçus le trimestre précédent, pour les travailleurs indépendants ce calcul est effectué à partir d'un montant de revenu annuel ; aussi, les intéressés, en l'absence d'éléments nouveaux, peuvent omettre de retourner leur DTR.

- Les variations en solde du nombre de bénéficiaires masquent également les transitions internes entre les composantes « socle, socle et activité, et activité » qui occasionnent de nouveaux traitements des dossiers.

Les données recueillies par les missionnaires ne permettent pas de faire ressortir les taux précis de mouvements entre catégories pour les seuls exploitants agricoles. L'étude menée sur mars 2010 par la CCMSA²⁷ fait apparaître pour l'ensemble des foyers bénéficiaires salariés et non salariés agricoles, les taux de transition suivants :

- ✓ pour la composante « socle et activité » (5 148 foyers), près de 10% des foyers ont connu des mouvements suite à l'évolution de leurs revenus dont une moitié bénéficiait le mois précédent du RSA socle seul et l'autre moitié du RSA activité seul ;
- ✓ pour chaque composante RSA « socle seul » (12 585 foyers) et RSA « activité seul » (9 016 foyers), les mouvements concernent environ 5% des bénéficiaires.

A ce propos, il convient de relever que la charge de travail des caisses de MSA s'est concomitamment trouvée accrue avec la gestion des dossiers des salariés agricoles. Le cumul des flux mensuels de nouveaux dossiers pour cette catégorie s'élève à 34 895 dossiers sur la période juin 2009 à juillet 2010. Et le stock restant à traiter à l'issue de cette période est de 3 569 dossiers pour des arrivées mensuelles d'environ 1 400 dossiers.

La lourdeur de la charge de travail est confirmée globalement par tous les interlocuteurs rencontrés. Ainsi, la CAF de Lyon, dans une analyse remise à la mission, chiffre à 42% le nombre de mouvements (entrées, sorties, glissements entre catégories) en un trimestre.

²⁷ Note CCMSA- SAL n°08.2

4.4. Un outil national de gestion du RSA non adapté à la catégorie des exploitants agricoles pour le recueil des données d'instruction

Une gestion informatisée des demandes de RSA a été instaurée pour l'ensemble des allocataires au travers d'un outil développé par la CNAF et intitulé @RSA. Il permet de gérer un nouveau contact en délivrant un numéro de demande, de procéder à l'instruction et d'assurer le suivi des demandeurs soumis aux « droits et devoirs ». Son accès se fait par voie d'habilitation délivrée par les CAF aux agents désignés par les organismes instructeurs.

Mais cet outil ne permet pas, pour les non salariés agricoles, le traitement des données nécessaires à la vérification des conditions d'accès à la prestation et à l'évaluation des ressources. Ce traitement est effectué par le système informatique prestations familiales du réseau MSA (Agora) adapté par la CCMSA pour la gestion du RSA qui permet d'assurer le calcul et le versement de la prestation ainsi que la gestion des DTR. Surtout, il n'y a pas d'interface entre @RSA et Agora ce qui entraîne une double saisie des données²⁸, handicap auquel n'est pas confronté le réseau des CAF qui bénéficie d'une intégration des données saisies dans @RSA dans son système d'information national Cristal.

Cette interface à développer conjointement par la CNAF et la CCMSA était attendue pour le 1^{er} semestre 2010. Les interrogations soulevées par les conseils généraux sur la fiabilité générale du système d'information relatif au traitement du RSA et qui est de la responsabilité de la CNAF, a conduit celle-ci à différer la mise en place de l'interface avec le système informatique de la MSA.

Outre ce problème de double saisie, des difficultés dans les flux d'échanges d'informations dématérialisées entre les caisses de MSA et les conseils généraux ont été à plusieurs reprises soulevées lors des visites sur le terrain des missionnaires. Il semble que ces difficultés résultent le plus souvent d'une lecture différente entre les deux parties de la nature et de la fréquence des flux d'informations entre elles, point qui mériterait sans doute une nouvelle clarification au niveau national.

4.5. La question des moyens humains

Dans les causes des retards d'instruction des dossiers, les missionnaires n'ont pu analyser raisonnablement celles pouvant relever d'un calibrage inadapté des moyens en personnel dégagés par les caisses de MSA.

Contrairement aux CAF qui ont créé des emplois dès 2009 (à valoir sur les engagements de la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF), les caisses de MSA ont eu recours à des contrats à durée déterminée²⁹ pour faire face à la phase de démarrage, en particulier pour les fonctions d'accueil.

²⁸ Selon des indications recueillies auprès du réseau MSA, le temps nécessaire à l'instruction administrative des dossiers NSA (vérification des pièces du dossier et saisie des données) est d'environ 50 minutes contre 10 minutes requises pour les dossiers RMI

²⁹ Chiffre de 34 ETPT équivalents pour 2009 mentionné par la CCMSA

Ce positionnement peut s'expliquer par le fait que nombre d'entre elles étaient dans le même temps en phase de réorganisation interdépartementale avec des localisations du ou des sites « prestations sociales » non stabilisées. Dans les deux cas, réseau des CAF et réseau des MSA, la mise en œuvre du RSA a occasionné un allongement des délais du service des autres prestations familiales, voire même la décision de fermeture momentanée au public ou de limitation des plages d'ouverture des sites, posant la question du respect des engagements des conventions d'objectifs et de gestion en cours passées entre l'Etat et la CNAF d'une part et la CCMSA d'autre part.

La mission souligne cependant que, dans ses visites de terrain, et au-delà de besoins ponctuels et des délais de formation dans le cadre des réorganisations, la question des moyens humains, qui s'intègre dans la stratégie globale du réseau MSA, n'a pas été soulevée comme élément important de difficultés. L'ensemble des caisses ont en effet pris en compte la nécessité d'améliorer leurs performances.

2ème partie : Les conseils généraux et le RSA pour les exploitants agricoles

1. Une complexité variable dans l'établissement des relations entre les caisses de MSA et les conseils généraux

1.1. Les caisses de MSA, leur organisation et les délégations des conseils généraux

Les caisses de mutualité sociale agricole sont en pleine réorganisation, avec des fusions visant à rationaliser le réseau et à optimiser les moyens. Chaque caisse nouvelle regroupe deux, trois ou quatre caisses anciennes. Si certaines ont préparé la fusion de longue date, rendant la fusion concrète facile, d'autres ne l'ont réalisée que tardivement. La fusion est effective partout depuis le 1^{er} avril 2010, mais il va de soi que les mois précédents, correspondant à la période de mise en œuvre et de montée en charge du RSA, ont été difficiles dans de multiples caisses sur le plan organisationnel et humain. En revanche, pour certaines, comme Alpes-Vaucluse, la fusion était effective depuis plusieurs années.

A ces difficultés internes, la fusion ajoute une complexité externe. Couvrant plusieurs départements, la caisse est amenée à travailler avec plusieurs conseils généraux, qui ont une liberté prévue par les textes de déléguer plus ou moins à la caisse, et d'organiser la prise de décision concernant les non salariés, prise de décision qui relève juridiquement du président du conseil général.

Les politiques des conseils généraux pour le RSA des non salariés agricoles, ainsi que l'organisation mise en place, varient très sensiblement d'un département à l'autre, compte tenu des situations locales multiples, de la diversité de l'agriculture locale et de ses difficultés, ainsi que de l'organisation locale mise en œuvre de longue date, quelquefois datant du RMI avant décentralisation. Les choix départementaux sont aussi le fruit des situations budgétaires et des options des conseils généraux, ou encore des personnalités qui sont à leur tête.

De ce fait, les caisses de MSA sont amenées à négocier avec plusieurs conseils généraux, et l'étendue de la délégation tout comme l'organisation du partenariat dépendent des choix de ceux-ci. Il en résulte une complexité importante pour les caisses de MSA. Par exemple, une caisse récemment fusionnée a unifié le traitement interne, mais doit gérer quatre procédures différentes avec les départements. Outre la complexité, c'est une lourdeur de gestion supplémentaire – inconnue des CAF – dans ce dossier difficile par nature qu'est le RSA, et plus encore celui des non salariés agricoles, et de l'évaluation de leurs revenus.

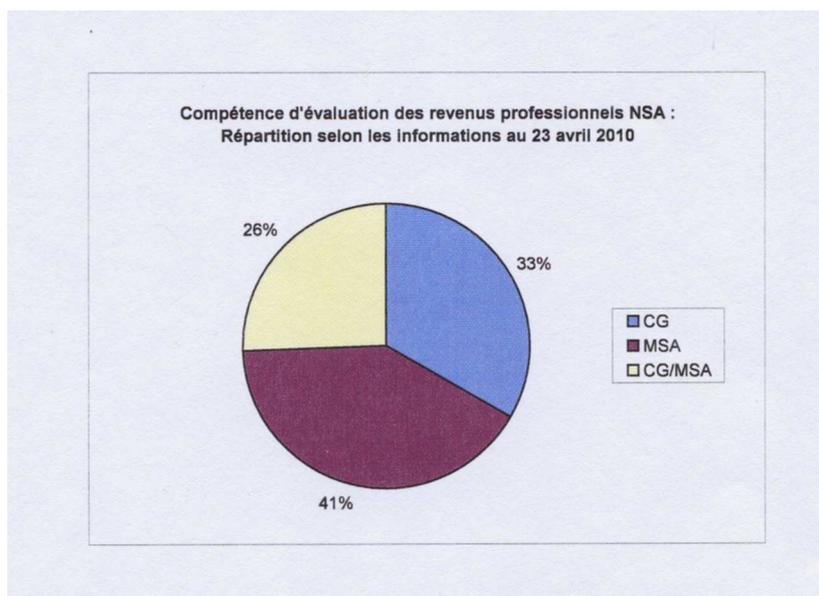
Ainsi, en Bourgogne, si la relation avec la Saône-et-Loire est facile, avec une délégation très large (et rémunérée), la relation est très différente en Côte d'Or, avec une délégation minimale, et une procédure d'évaluation des revenus agricoles centralisée au conseil général. Les deux autres départements de Bourgogne sont dans des situations intermédiaires.

La passation des conventions de gestion est le reflet partiel de ces difficultés d'organisation : ainsi, en Bourgogne, les conventions ont été passées dès juin 2009 dans l'Yonne et la Nièvre avec une durée de trois ans, et renouvelables par tacite reconduction par période de trois ans. En revanche, la convention a été signée seulement le 30 décembre 2009 en Côte d'Or, pour le seul exercice 2009, et était en cours de signature en juin pour l'année 2010. Dans la Saône-et-Loire, la convention a été signée le 31 mars 2010 avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2009, pour une durée de trois ans, plus une année renouvelable par tacite reconduction.

Pour la caisse Alpes-Vaucluse, la situation est également diversifiée entre les trois départements : si les conventions de gestion sont signées dans les deux départements des Alpes, il n'y en a toujours pas dans le Vaucluse.

En revanche, dans le Limousin, la caisse, qui couvre toute la région, a réuni dès l'origine les conseils généraux, en leur demandant d'harmoniser les procédures et l'organisation pratique pour faciliter la gestion. Des habitudes de travail se sont mises en place entre les départements, et, à quelques spécificités près, le dispositif est identique, rendant le travail interne de la caisse beaucoup plus simple. Cela ne signifie pas pour autant l'absence de retard et de stocks de dossiers, car d'autres difficultés de gestion existent, sans oublier la situation très difficile de l'agriculture dans cette région, sur fond de pauvreté générale, et le grand nombre de dossiers.

Au niveau global, des conventions de gestion ont été passées entre les conseils généraux et les caisses de MSA presque partout (80% reçues le 5 mai 2010 par la CCMSA), mais fréquemment avec retard, comme indiqué ci-dessus en Bourgogne. Mais la diversité du niveau de délégation est grande. Le délai de signature est souvent instructif de l'état des relations avec le conseil général, de même que le caractère temporaire ou durable de la convention. Ci-dessous la situation d'ensemble³⁰ des conventions entre caisses de MSA et conseils généraux (78 en avril 2010), selon la responsabilité de l'évaluation des revenus des NSA.



Source : CCMSA

³⁰ Annexe n°8

Cela étant, à l'analyse de l'ensemble des données, et à la lumière des visites de terrain, la complexité pour les caisses d'avoir plusieurs conseils généraux en face d'elles, la plus ou moins grande délégation accordée, ou encore les retards dans l'élaboration des conventions ont contribué aux difficultés de traitement des dossiers, et donc aux retards et à la constitution de stocks excessifs. Le nombre de dossiers déposés est aussi un facteur important.

Pour autant, ils ne sont pas forcément déterminants. La méthode et la procédure d'évaluation des revenus choisies par le conseil général ont en revanche une influence plus déterminante. Ainsi, dans les trois départements du Limousin, plus de 400 dossiers ont été traités pour chacun des départements en un an, alors que certains départements n'ont pas su traiter quelques dizaines de dossiers.

1.2. Les principaux points de divergence d'appréciation relevés entre conseils généraux et caisses de MSA

Le niveau plus ou moins important de délégation n'est pas en soi un point de divergence entre conseil général et caisse de MSA ; c'est un choix politique du président du conseil général, comme les textes lui en donnent le pouvoir. Ce choix est en général le reflet d'une volonté politique, qui peut être de s'appuyer au maximum sur la caisse de MSA pour alléger la charge du conseil général, ou à l'inverse une volonté de maîtriser pleinement le processus d'évaluation des revenus non salariaux, et donc d'attribution du RSA à des catégories sociales particulières, qui peuvent disposer d'un certain patrimoine par ailleurs.

La question de **la finalité du RSA au regard d'une exploitation agricole** peut sous-tendre les choix des conseils généraux. En effet, bien que le RSA se différencie du régime précédent, le RMI, la finalité réelle du RSA pour les exploitants agricoles, dans leur diversité, suscite des débats et des divergences d'appréciation entre partenaires, ainsi que des réponses différentes entre départements. Le positionnement d'un conseil général tient aussi compte des difficultés de filières agricoles sur son territoire, sans oublier ses capacités budgétaires.

Des conseils généraux posent des questions de fond sur l'agriculture. Quel est le rôle des conseils généraux dans la solution des crises agricoles ? Le RSA doit-il accompagner durablement un exploitant dont l'activité est, structurellement, insuffisante pour le faire vivre, devenant ainsi une aide économique ? Le conseil général doit-il et peut-il intervenir par le biais du RSA lorsqu'une ou plusieurs filières agricoles sont en crise structurelle ? La même réponse doit-elle être apportée à un exploitant d'une trentaine d'années ou à l'agriculteur proche de la retraite ?

Mais le choix peut aussi être effectué du fait de certaines divergences d'appréciation sur l'organisation, sur la réglementation, sur l'évaluation des revenus, ou encore le coût de certaines opérations. L'affichage des raisons de ce choix n'est pas toujours explicite.

Pour illustrer le propos, nous indiquons quelques points de divergences rencontrés :

- **La portée de la notion d'instruction**

La notion d'instruction fait l'objet de débats avec certains conseils généraux. En effet, si l'instruction pour un salarié est une notion facile à cerner, les caisses assurant la quasi-totalité des actes d'instruction du dossier lequel ne nécessite pas de décision explicite du président du conseil général (qu'il y ait ou non délégation à la caisse), elle est un peu plus complexe pour les non salariés, et singulièrement les exploitants agricoles.

Quel est le contenu du dossier que la MSA doit transmettre au conseil général ? Doit-elle avoir sollicité toutes les pièces permettant d'évaluer le revenu de l'exploitant agricole et sa situation sociale ? Certaines caisses, sans délégation, font le strict minimum et transmettent le dossier directement au conseil général, à charge pour celui-ci de le faire compléter et instruire (selon le cas, soit par une cellule interne dédiée, soit le service agriculture interne, soit en saisissant le service social, ou encore par convention avec la Chambre ou tout autre organisme ad hoc, comme avec l'association « Solidarités Paysans » dans les Alpes-de-Haute-Provence). A l'inverse, d'autres caisses, quel que soit le niveau de délégation, sollicitent les pièces souhaitées, ou même chargent leur service d'action sociale de rencontrer l'agriculteur.

Comme on le voit, les pratiques sont multiples, et reflètent fréquemment le partenariat des années antérieures. Et non sans incidence financière éventuelle pour la prise en charge du coût de fonctionnement.

- **Le coût facturé**

Cette divergence a des conséquences importantes. Les textes prévoient en effet que « L'instruction administrative de la demande est effectuée à titre gratuit par les services du département ou l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active » (article L.262-15 du CASF³¹) et que « Les demandes de revenu de solidarité active sont instruites à titre gratuit par les services ou organismes auprès desquels elles ont été déposées » (Article R.262-28). Dès lors, les actes plus ou moins importants effectués par la caisse de MSA dans le cadre de la gratuité sont un enjeu réel, puisque, au-delà, les caisses sont autorisées à solliciter les conseils généraux pour la prise en charge de ces coûts. Un barème a été élaboré au niveau national, après évaluation des coûts par l'Observatoire des charges de gestion et de la performance. Le coût pour l'évaluation des ressources d'un non salarié est ainsi estimé à 17€, chiffre largement repris dans les conventions signées par les caisses de MSA.

Dans la majorité des cas, cet aspect n'a pas été une réelle difficulté, étant au deuxième plan par rapport aux questions d'organisation et d'efficacité. Signalons toutefois le cas de la Bourgogne, où la caisse de MSA a demandé 157€³² par dossier aux conseils généraux. Si les départements de Saône-et-Loire et de l'Yonne ont validé (le premier ne prenant toutefois pas en compte les dossiers rejetés, alors que le travail est le même), souhaitant manifestement l'intervention maximale et efficace de la caisse de MSA, les départements de la Nièvre de Côte d'Or ont refusé, estimant que les actes en cause faisaient partie de l'instruction gratuite ; et pour ce dernier, le litige a freiné l'avancement de la convention, et entraîné un rôle minimal de la

³¹ Code de l'action sociale et des familles

³² Notons que ce chiffre de 157€ paraît élevé et ne correspond pas aux coûts estimés nationalement.

caisse de MSA de Bourgogne pour la Côte d'Or, alors que son ambition était une offre de services plus complète. Le retard dans la signature de la convention a participé aux retards de traitement des dossiers et à la constitution de stocks.

- **La participation à des instances partenariales, plate-forme de service**

Des conseils généraux ont souhaité mettre en place des instances partenariales territorialisées, dans lesquelles, outre le service social départemental, les services d'action sociale de la CAF et de la caisse MSA prendraient place.

Selon leurs moyens, mais aussi selon leur politique, les caisses de MSA ont répondu plus ou moins favorablement. Si certaines participent pleinement et gratuitement, d'autres, comme en Côte d'Or, ont refusé car cela ne correspondait pas à leur souhait de développer leur offre de service propre. D'autres n'avaient pas les moyens humains pour participer.

Il va de soi qu'un refus, notamment s'il s'agissait d'une volonté de la CMSA de conserver son offre de service seule, n'est pas bien perçu par le conseil général, et ne favorise pas forcément l'établissement d'un partenariat actif et d'une délégation poussée.

Par ailleurs, des comités techniques existent dans bon nombre de départements, associant les partenaires pour examiner les cas délicats et prendre les décisions en opportunité.

Signalons également les cellules de veille en Limousin, associant le conseil général, la MSA, la chambre d'agriculture, ainsi que l'Etat (DDT³³) ; dans cette région, un comité de pilotage se réunit annuellement sous la présidence du Préfet.

- **Les informations nominatives**

Certains conseils généraux se plaignent de ne pas recevoir, malgré leur demande, les informations nominatives concernant les bénéficiaires, empêchant de mettre en oeuvre le travail social. Il y a une difficulté de compréhension du système d'information des caisses de MSA, et sans doute de ses lacunes, même si des solutions ont été mises en place dans différents départements.

- **La signature des notifications de décisions**

Un président de conseil général souhaitant signer les notifications d'attribution, ou de refus, cela s'est avéré problématique du fait du système informatique, là où la CAF ne rencontrait pas de difficulté.

³³ Direction départementale des Territoires

- **Les pièces justificatives**

Un conseil général visité a voulu faire solliciter des pièces supplémentaires, non prévues par la réglementation, et s'apparentant à un contrôle a priori, ce que la caisse a refusé. Ceci a provoqué une tension entre caisse et conseil général.

Doit-on aider un jeune qui vient de s'installer avec une aide (dotation jeune agriculteur) qui suppose un plan de financement étudié ? Pour ces derniers, certains conseils généraux disent non, d'autres ouvrent le droit pour un an maximum, d'autres encore pour cinq ans maximum, enfin certains ouvrent le droit sans précision.

2. La diversité des modes d'évaluation des revenus des non salariés agricoles

2.1. Rappel : la réglementation donne tout pouvoir d'appréciation au Président du conseil général

Compte tenu de la spécificité des revenus agricoles, mais aussi des problèmes de décalage entre les revenus connus et le temps présent, ou encore de la situation conjoncturelle de certaines filières agricoles, soit sur les marchés, soit du fait d'aléas climatiques ou sanitaires, enfin de difficultés individuelles spécifiques, la réglementation a renvoyé à une appréciation locale, avec une large marge d'appréciation, la question du revenu des exploitants agricoles.

Il est rappelé (cf. 1^{ère} partie, §1.2.2. et 1.2.3. ci-dessus) que le président du conseil général dispose d'un pouvoir d'appréciation large sur les revenus des non salariés agricoles. Il arrête l'évaluation, et peut utiliser des éléments de toute nature à cette fin.

Cette marge de manœuvre est souvent perçue localement comme une réelle difficulté, et plus largement comme un risque d'iniquité de traitement entre départements, risque dont la mission a pu constater d'ailleurs la réalité. Inversement, l'enjeu est de « coller » à la situation locale et aux besoins individuels, et de pouvoir pallier le décalage de deux ans dans la connaissance des revenus fiscaux. Ajoutons que le législateur, en décentralisant le RMI en 2002, et en prolongeant cette solution avec le RSA, a de ce fait introduit une logique de décision locale, de politique diversifiée selon les départements, même si le RSA, comme le RMI, est une prestation très encadrée.

2.2. Les modalités d'accès au RSA et d'évaluation des revenus

Rappelons qu'une condition d'accès est prévue : le dernier bénéficiaire agricole connu doit être inférieur à un montant, fixé à 800 SMIC pour une personne seule (et majoré pour conjoint et enfants).

Au-delà de ce « filtre », auquel le président du conseil général peut d'ailleurs déroger « *Lorsque la situation exceptionnelle du demandeur au regard de son insertion sociale et professionnelle le justifie...* » (article L.262-8), les revenus professionnels agricoles doivent être déterminés en vue du calcul du montant du RSA.

2.2.1. Pour les non salariés agricoles au forfait

La plupart des conseils généraux prennent en compte directement le forfait, de l'avant-dernière année précédant celle de la demande (article R.262-18), soit l'année N-2, corrigé partiellement conformément à l'article R.262-21

La question des aides est une difficulté fréquente. L'article R.262-18, 3^{ème} alinéa, dispose que « *Toute aide, subvention et indemnité non retenue pour la fixation du bénéfice forfaitaire... est ajoutée aux revenus... Un arrêté préfectoral recense celles qui ont été prises en considération pour la fixation du forfait* ».

Une difficulté est apparue avec la non prise de cet arrêté dans la grande majorité des départements, même s'il existe quelques exceptions, comme ceux de la Creuse ou des Alpes de Haute Provence³⁴, ce qui montre qu'il n'y a pas de difficulté particulière si on veut le prendre.

A été envisagé un arrêté national, ou un arrêté –type, mais il n'y a pas eu d'accord entre les ministères concernés sur ce qui devrait d'ailleurs être un modèle d'arrêté plutôt qu'un arrêté-type, car il doit s'adapter aux situations locales, les forfaits étant fixés départementalement.

Il est à noter qu'il ne s'agit là que d'une reprise de la réglementation du RMI, et que les préfetures et caisses ont géré cela depuis 20 ans. C'est donc largement un faux débat, mais qu'il importe de clarifier et de régler.

Deux aides financières méritent d'être évoquées ici :

- **Les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN)**

D'un montant non négligeable dans de nombreux départements, elles sont clairement exclues de la fixation des forfaits, et donc systématiquement rajoutés aux forfaits pour le calcul du revenu. Compte tenu de leur montant dans certains territoires, les ICHN font souvent passer les agriculteurs au-dessus du seuil de 800 SMIC, les excluant ainsi du RSA. Dans certains départements, et notamment en région Limousin ou dans les départements alpins, ou encore dans le Rhône, les responsables locaux indiquent que cela défavorise les agriculteurs au forfait par rapport à ceux au réel, les forfaits n'étant pas toujours plus favorables désormais vu la situation de certaines filières agricoles. Soulignons l'approche expérimentale spécifique des Alpes de Haute Provence qui examine la situation réelle de revenus professionnels même pour les agriculteurs au forfait, ce qui permet d'éviter cet écueil.

³⁴ Voir annexe n°9

- **La dotation jeune agriculteur (DJA)**

Cette subvention est une aide à l'installation, et donc a priori destinée à financer des investissements. Mais ce n'est pas toujours le cas, et elle sert également à financer l'activité dans les phases de démarrage, s'apparentant alors à une ressource d'exploitation.

La solution logique, appliquée dans un certain nombre de départements, est d'intégrer au revenu la partie de la DJA qui n'est pas affectée à des dépenses d'investissement. Cette solution devrait être officialisée.

2.2.2. Pour les non salariés agricoles au réel

Les visites réalisées par la mission permettent de recenser plusieurs méthodes d'évaluation des revenus :

- **La prise en compte du bénéfice agricole**

Une première solution est de prendre simplement l'avant-dernier bénéfice agricole connu (N-2), et de lui appliquer les traitements prévus à l'article R 262-21 relatifs aux déficits catégoriels, aux moins-values et à la revalorisation. Son avantage est la simplicité, et donc la rapidité de traitement, ainsi que l'équité entre les exploitants agricoles. Une réserve existe cependant sur cette méthode : le décalage des revenus par rapport à la situation réelle, de deux ans selon l'article R.262-18, peut être une réelle difficulté en cas d'effondrement des cours (filière laitière en 2009-2010 ou crise viticole par exemple), ou d'incidents climatiques (gel lors de la floraison des arbres fruitiers...) ou de crises sanitaires. Une hausse des cours, et ainsi des revenus agricoles peut aussi intervenir.

- **La prise en compte de la grille CCMSA**

Suite aux difficultés rencontrées par les caisses de MSA dès la mise en œuvre du RSA, un travail a été engagé par la CCMSA, avec des représentants de caisses, de l'APCA35, d'experts comptables, sous l'égide du Haut-Commissariat aux Solidarités Actives et du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, et en concertation avec les conseils généraux, notamment la commission « insertion et cohésion sociale » de l'Assemblée des Départements de France (ADF) lors de sa réunion le 6 octobre 2009. Les organisations professionnelles et syndicales ont également été consultées.

Ce travail a abouti à la grille d'évaluation diffusée par la CCMSA au sein de son réseau par la lettre n° DPS-2009-472 du 4 novembre 2009³⁵. Une diffusion par l'ADF aux conseils généraux a également été réalisée.

³⁵ Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

³⁶ Voir annexe n°3

La logique retenue est celle de l'évaluation du revenu disponible pour s'approcher au mieux de la réalité, à partir du calcul de l'excédent brut d'exploitation (EBE). L'EBE est le solde du compte d'exploitation généré par l'activité courante de l'entreprise, sans prise en compte de sa politique d'investissement et de sa gestion financière. L'EBE est égal à :

- Valeur ajoutée produite
- + subventions d'exploitation (Cpte 74)
- impôts, taxes et versements assimilés (Cpte 63)
- charges de personnel (Cpte 64)

Le revenu disponible se déduit de l'EBE, pour l'exploitant individuel, en ajoutant les produits financiers à court terme, et en déduisant les annuités d'emprunt à long et moyen terme (capital et intérêts) et les frais financiers des dettes à court terme. Le calcul est en général effectué sur les douze derniers mois, ou la dernière année civile.

Pour les sociétés, la méthode est la même, mais doivent être rajoutés les rémunérations des associés et les revenus des fermages et déduits également les annuités des emprunts propres des associés, la rémunération du capital des associés non exploitants, ainsi que certains impôts fonciers et primes d'assurances à la charge des associés.

Un point important à souligner : le « prélèvement privé », qui est le versement réel effectué par l'exploitation à l'exploitant, qui peut être supérieur au revenu disponible. Dans ce cas, il est préconisé (§4.2.2 dernier alinéa de l'annexe de la circulaire précitée) de retenir la réalité qu'est le prélèvement privé.

Diffusée par la CCMSA en novembre 2009, cette méthode ne s'impose pas aux conseils généraux, qui conservent la maîtrise de leur action en la matière, au vu des textes. Elle est ainsi utilisée dans un certain nombre de départements.

- **L'utilisation d'autres grilles, à l'initiative propre de conseils généraux ou de caisses**

Certains conseils généraux ou caisses de MSA n'ont pas attendu les recommandations nationales et ont étudié leur propre outil.

C'est le cas par exemple de la Vendée, qui disposait déjà antérieurement d'une grille³⁷ qui a été largement diffusée entre les conseils généraux, et qui est utilisée par plusieurs départements. La logique est la même : calculer l'EBE, en déduire les annuités des emprunts moyen terme, et les charges financières, puis comparer ce résultat avec les prélèvements privés.

Plusieurs départements utilisent cette grille, comme l'Ain, avec quelquefois des ajustements.

En Saône-et-Loire, une étude a été demandée à un cabinet comptable, qui a abouti au même type de méthode de calcul.

³⁷ Voir annexe n° 10

La logique de ces différentes méthodes est donc similaire : calculer l'excédent brut d'exploitation pour estimer le revenu disponible. Il va de soi qu'une homogénéisation serait souhaitable, avec une formule s'approchant au plus près de la réalité et assurant du mieux possible l'équité. Ces méthodes d'estimation du revenu disponible ont l'avantage, au regard par exemple du revenu courant, de ne pas dépendre de la politique d'investissement de l'exploitant.

Trois difficultés sont cependant soulevées à l'encontre de ce type de méthode :

- la lourdeur de gestion pour aboutir au résultat, sauf si le document est fourni par le comptable de l'exploitant agricole ; la lourdeur est une difficulté importante dans les départements ayant beaucoup de demandeurs ;
- le coût que le comptable demande pour le faire, s'agissant d'un acte supplémentaire, même si une part au minimum est du travail réalisé d'avance pour la clôture de l'exercice ; à noter que, dans certains cas, c'est le service social de la MSA qui l'effectue, ou un agent recruté par le conseil général, lors d'une rencontre avec l'exploitant. Mais cela ne peut être généralisé ;
- le décalage temporel existe toujours, même s'il peut être ramené à un an au lieu de deux, l'évaluation portant en général sur les douze derniers mois.

• **Les différences entre les méthodes**

Sans rentrer ici dans le détail comptable des différences, nous pouvons signaler l'étude de trois cas réalisée à notre demande par la CMSA Ain-Rhône, en utilisant pour les mêmes demandeurs la méthode du Rhône (bénéfice agricole) et celle de l'Ain (grille EBE). Si la méthode est la même pour le nouvel installé (prélèvement privé divisé par 12), le droit mensuel calculé est supérieur de 24€ dans le Rhône (15% du droit) pour un demandeur, mais inférieur de 16€ pour l'autre (9%). Des analyses de cas ont également été effectuées dans certains départements, selon les différentes méthodes.

Les différences de résultats sur le montant du RSA, sans être très importantes, sont malgré tout très loin d'être négligeables pour les intéressés à ce niveau de revenu.

La mission souligne cependant qu'il n'est pas possible d'avoir de certitude sur les résultats les plus représentatifs de la réalité, et donc sur la plus ou moins grande équité de la solution retenue.

Elle observe d'ailleurs qu'au sein des procédures d'aide en faveur des exploitations du ressort du ministère de l'agriculture, les modalités d'appréciation du revenu varient selon les dispositifs. Ainsi pour le dispositif « agriculteur en difficulté »³⁸, la notion de revenu agricole de l'exploitation retenue est celle reprise dans la grille MSA sous le vocable « revenu disponible », revenu calculé à partir de l'EBE. Par contre, pour le dispositif d'accompagnement spécifique des agriculteurs dans le cadre du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, le revenu³⁹ agricole de l'exploitation est défini par le bénéfice réel déclaré à l'administration fiscale ou le forfait agricole notifié par l'administration fiscale.

³⁸ AGRIDIFF - Circulaire DGPAAT/SDEA/C2009-3062 du 3 juin 2009

³⁹ DACS-AGRI – Circulaire DGPAAT/SG/C2010 du 9 février 2010

- **Le cas des non salariés agricoles non imposés (nouveaux installés)**

Pour les non salariés agricoles qui n'ont pas d'imposition, c'est-à-dire principalement des nouveaux installés, plusieurs formules existent :

- l'évaluation avec les éléments de calcul des forfaits agricoles,
- le calcul du revenu disponible à partir de l'EBE, sous réserve que des éléments suffisants existent,
- la prise en compte des éléments prévisionnels d'exploitation du nouvel installé,
- la prise en compte des prélèvements privés.

- **La concertation au sein de commissions entre Conseil général, MSA et autres partenaires**

Dès lors qu'il s'agit d'apprécier la situation d'un exploitant au-delà des éléments chiffrés disponibles, des commissions ou groupes de travail ad hoc ont fréquemment été mis en place. Ils comprennent en général des représentants du conseil général, de la MSA, de la Chambre d'agriculture, quelquefois des représentants des cabinets comptables, ou d'organisations agricoles.

L'apport de techniciens, qui connaissent bien les filières agricoles et les difficultés conjoncturelles, ou structurelles, et la situation des exploitants dans le département, s'avère judicieux. La difficulté réside dans le temps consommé par les différents partenaires, en particulier lorsque le nombre de dossiers est important.

L'utilisation de commissions uniques, constituées également pour d'autres procédures (AGRIDIFF, PSEA...), est plus rare.

2.3. Les autres préconisations de la CCMSA

Dans les recommandations de la CCMSA du 4 novembre 2009, figurent deux points importants pour l'évaluation des revenus professionnels agricoles :

- **Les membres des GAEC⁴⁰, ou autre société à objet agricole (SCEA, EARL...)**

Le code de l'action sociale et des familles (article D.262-17) prévoit les modalités d'accès au RSA d'un exploitant individuel, mais pas explicitement pour des exploitants en société ou groupement ; il importait donc de transposer les dispositions aux exploitants associés, notamment dans les GAEC.

⁴⁰ Groupement agricole d'exploitation en commun

La solution préconisée, déjà utilisée largement dans le passé pour le RMI, est de prendre le bénéfice total de l'exploitation, puis de prendre en considération la totalité des exploitants et leur foyer pour calculer si la condition d'accès au RSA est remplie.

Au cours des visites de terrain, cette approche cohérente n'apparaît pas avoir soulevé de difficultés d'application, et il convient donc de la confirmer.

- **Les aides familiaux**

Dans la même logique, et là aussi dans la continuité du RMI, la condition d'accès doit être vérifiée en comparant le dernier bénéfice agricole connu au plafond applicable en tenant compte du foyer de l'exploitant et du foyer de l'aide familial, dès lors qu'il est en charge de famille ou qu'il a plus de 25 ans.

Là aussi, cette solution cohérente ne soulève pas de difficultés et doit être confirmée.

3. Les choix différents des conseils généraux, souvent liés au nombre de bénéficiaires

3.1. L'examen systématique des revenus réels, même pour les forfaits

Une expérimentation a été lancée dans le département des Alpes-de-Haute-Provence (04) afin d'évaluer systématiquement le revenu disponible des exploitants, qu'ils relèvent du bénéfice réel ou qu'ils soient soumis au forfait, afin de mieux répondre aux besoins réels des demandeurs. Un rendez-vous est pris systématiquement avec le demandeur par le service social de la caisse de MSA, afin de remplir complètement le dossier permettant le calcul du revenu disponible.

Cette expérimentation a commencé le 1^{er} avril 2010 pour une durée de six mois, qui sera sans doute prolongée jusqu'à la fin de l'année, afin de pouvoir en tirer de véritables enseignements.

On peut d'ores et déjà souligner que ce type de dispositif nécessite des moyens humains, et qu'il est difficilement transposable à des départements à plus gros effectifs de demandeurs du RSA, ou si la proportion de forfaits est élevée.

3.2. La prise en compte automatique des revenus fiscaux, forfait ou réels

Dans le Limousin, pour les trois départements, l'option retenue est l'utilisation systématique du bénéfice agricole fiscal, qu'il soit forfaitaire (forte proportion dans la région) ou réel. La raison de ce choix est un souci d'efficacité dans des départements très ruraux, fortement touchés par la pauvreté et les crises agricoles, avec de très nombreuses petites exploitations en difficulté. Le nombre de dossiers reçus de non salariés agricoles est de l'ordre de 400 par département (1242 au total) de juin 2009 à juin 2010.

Pour les nouveaux installés, les trois départements appliquent également un calcul forfaitaire à partir du revenu cadastral.

Cette option, collective pour toute la région a l'avantage de la cohérence et de l'équité de traitement entre ses trois départements, ainsi que d'une certaine efficacité : 868 dossiers ont été traités, soit 70% des dossiers reçus, même si le stock résiduel n'est pas négligeable. Mais il est très vraisemblable que, sans cette option, le stock en attente serait beaucoup plus élevé.

La caisse de MSA et les conseils généraux, du fait de cette option, ont en complément plutôt facilité les « recours » pour une évaluation qui tienne mieux compte de la situation réelle du moment : le taux de recours est de l'ordre de 10% (alors qu'il est marginal ailleurs) et il est alors pratiqué une estimation du revenu disponible.

Le conseil général de Haute-Vienne estime impossible de faire autrement, vu le nombre de dossiers et l'absence d'effectifs pour les gérer. Il suggère au contraire de pousser l'automatisation, en utilisant l'assiette des cotisations sociales connue par les services de la MSA.

Le département du Rhône a également retenu l'option de prendre systématiquement le bénéfice agricole de l'année N-2, sous réserve de situations spécifiques (réel négatif, nouveaux installés, situation de précarité...) pour lesquelles une fiche d'évaluation a été mise au point par le conseil général, puis celui-ci « arrête » le montant des revenus.

Le Vaucluse utilise aussi le bénéfice agricole actualisé, sans dérogation.

Il est à noter que ce sont souvent des départements à forte activité agricole, avec de petites exploitations fragiles, des filières en crise (viticulture, arboriculture, filière laitière, viande...), avec des craintes sur les implications budgétaires, qui utilisent systématiquement le bénéfice agricole.

3.3. Les systèmes mixtes

Bon nombre de départements appliquent un système mixte, avec l'utilisation du forfait de façon systématique, et une évaluation du revenu disponible pour les exploitants au réel.

Ce système est utilisé par exemple pour les quatre départements de la Bourgogne, ou encore dans l'Ain avec un entretien systématique entre un travailleur social et le demandeur au réel, sur la base d'une grille d'évaluation validée par le conseil général de l'Ain, avant la diffusion de celle de la CCMSA. A noter que le Rhône, qui relève de la même caisse, estime ne pas avoir les moyens humains d'effectuer cette démarche.

4. L'absence d'échanges fonctionnels entre procédures à caractère économique et à caractère social

Les partenaires locaux soulignent la multiplicité des procédures engagées en faveur des agriculteurs, de leurs circuits d'instruction, et des conditions d'accès, notamment en matière de ressources.

Les aides peuvent avoir une finalité économique, et elles sont alors davantage axées sur l'outil de travail, ou une finalité sociale. La réalité est beaucoup plus complexe et moins différenciée. Le RSA s'adresse à l'agriculteur, mais fournit un complément au revenu d'activité ; les allègements de charges financières ou sociales sont conçus pour passer une période d'activité difficile, mais concernent aussi des exploitants en situation fragile structurellement.

Même si chaque procédure a sa propre finalité et donc ses critères spécifiques d'octroi de l'aide, il peut y avoir complémentarité entre aide à vocation sociale et aide à vocation économique. Or il n'y a pas de croisement prévu entre les procédures qui relèvent d'autorités de gestion différentes, les directions départementales des territoires d'une part et les conseils généraux d'autre part. Et en définitive seuls les services de la MSA sont au carrefour de l'instruction des procédures RSA, AGRIDIFF et DACS-AGRI, dispositifs actuellement en vigueur en faveur d'exploitants rencontrant des difficultés. En l'absence de commissions de consultation commune à l'ensemble des parties prenantes, la question des modalités de leur information réciproque sur l'appréciation des difficultés d'une exploitation et des soutiens octroyés ou envisagés, informations détenues par les caisses de MSA, se pose. Et s'il est légitime que les conditions d'accès puissent différer d'une aide à l'autre, la logique serait l'unicité de l'appréciation du revenu agricole.

Pour le calcul de ce dernier, dans le cadre du RSA, une expertise est à mener sur les possibilités d'un traitement automatisé à partir des données fiscales utilisées pour le calcul des cotisations sociales agricoles et dont disposent les caisses de MSA, puisque les échanges avec la base de données fiscales s'effectuent désormais.

3ème partie : Les recommandations de la mission pour rechercher l'équité, la simplification, et l'efficacité dans l'accès des exploitants agricoles au RSA

Equité et efficacité sont les objectifs généraux nécessaires.

L'équité doit être assurée dans toute la mesure du possible, afin d'éviter les distorsions de traitement entre catégories sociales, entre exploitants de départements différents ou même au sein du même département.

L'efficacité n'est pas moins nécessaire, afin d'éviter des procédures lourdes, quelquefois mal perçues par les intéressés au risque qu'ils renoncent au RSA. L'efficacité est également indispensable pour éviter des délais trop longs au regard des enjeux sociaux, et empêcher la constitution de stocks, et nous avons vu la réduction modeste et lente des stocks. Des délais de plusieurs mois ne sont pas admissibles, s'agissant d'un revenu minimal.

Ces objectifs conduisent la mission à émettre des préconisations dans le double sens :

- de rechercher les voies de simplification et d'automatisation pour accélérer le traitement des dossiers, et donc la décision positive ou de rejet, et ainsi d'accélérer également le versement du RSA,
- tout en maintenant un pouvoir d'appréciation et de décision du Président du conseil général, afin de pouvoir coller à la réalité économique et sociale territoriale et bien répondre aux besoins actualisés.

1. Utiliser systématiquement le bénéfice fiscal, afin de gagner en efficacité et rapidité et rechercher l'automatisation du processus

Dans un souci d'efficacité et de rapidité, il est proposé d'utiliser systématiquement le bénéfice agricole, forfaitaire ou réel, avec en contrepartie une possibilité de demander un examen de situation actualisée (cf. § 2 ci-dessous).

Mais il s'agit aussi d'une question d'équité entre les territoires, enjeu soulevé par le président de l'assemblée des départements de France. Malgré ses imperfections, le bénéfice fiscal apporte une homogénéité de traitement sur l'ensemble du territoire.

En revanche, il convient de réduire le décalage de deux ans existant aujourd'hui dans la prise en compte des revenus.

Recommandation n° 1 : Utiliser systématiquement le bénéfice agricole, forfaitaire ou réel, comme base de revenus, avec l'application des correctifs réglementaires et l'actualisation prévues par l'article R.262-21 du CASF.

Dès lors que l'on utilise le bénéfice agricole systématiquement, la donnée est connue des exploitants agricoles, et ils peuvent entrer la donnée sur le test. Le dispositif serait encore amélioré avec la recommandation 4 ci-dessous pour que la même donnée fiscale soit utilisée pour le seuil et pour le calcul du revenu.

Recommandation n° 2 : Étendre le test d'éligibilité du portail internet de la MSA aux non salariés agricoles au « réel ».

En complément, les caisses de MSA pourraient effectuer des actions d'information ciblées en direction d'agriculteurs repérés en difficulté, par exemple en cas de retard de paiement de cotisations sociales.

Pour les non salariés agricoles au forfait, la règle de base serait donc d'utiliser directement le forfait, comme le font déjà la plupart des départements, avec les corrections et actualisation prévues par les textes. En particulier, cela suppose que les préfets prennent l'arrêté prévu par l'article R.262-18, qui est de leur responsabilité.

Recommandation n° 3 : Donner une instruction ministérielle aux préfets de prendre sous un mois l'arrêté prévu par l'article R.262-18 du CASF, et mentionner que la dotation jeune agriculteur est à prendre en compte pour le calcul du revenu, à l'exclusion de la part de celle-ci affectée à l'investissement.

Pour les exploitants au réel :

La règle de base serait de prendre le dernier bénéfice agricole connu, avec les corrections réglementaires et l'actualisation prévues par les textes. Il convient d'harmoniser dans la réglementation l'année de référence (Art R 262-17 dernier bénéfice agricole connu pour la condition d'accès ; R 262-18 : avant-dernière année précédant la demande pour le calcul du revenu) afin de limiter le décalage temporel. L'utilisation de deux exercices différents accroît les risques de rejet, alors qu'il convient de réduire le taux de ces rejets.

Par ailleurs, s'agissant ainsi d'une attribution simple, sans décision d'opportunité, il est suggéré que les caisses aient une délégation complète, améliorant fortement l'efficacité de la procédure.

Recommandation n° 4 : Harmoniser les articles R.262-17 et R.262-18 du CASF autour de la notion de dernier bénéfice agricole connu.

Recommandation n° 5 : Proposer aux conseils généraux de déléguer systématiquement l'instruction complète sur la base du bénéfice fiscal agricole, car il s'agira d'une attribution « simple ».

Pour automatiser le processus, la mission recommande d'expertiser les possibilités de traitement automatisé, soit dans le cadre des échanges avec l'administration fiscale, soit en exploitant directement l'assiette des cotisations agricoles. Cette dernière s'appuie sur le revenu professionnel, donc le bénéfice agricole, forfaitaire ou réel. La base des cotisations est normalement triennale, ou, sur option, annuelle. L'objectif serait d'utiliser l'année N-1 pour calculer directement le RSA.

Une expertise technique complémentaire, excédant les possibilités de la mission, est nécessaire pour analyser la faisabilité d'une telle automatisation.

Dans ce processus d'automatisation, pourra également être étudiée la possibilité d'une déclaration trimestrielle de revenus (DTR) pré-remplie pour ce qui concerne les revenus professionnels agricoles, dans la mesure où ils sont calculés sur une base annuelle, et non trimestrielle, et que le fait de redemander ces revenus dans la DTR induit des incompréhensions des non salariés agricoles.

Recommandation n° 6 : Expertiser la possibilité de traitement automatisé, soit pour l'utilisation des données de l'administration fiscale, ou même si possible les bases de données de l'assiette des cotisations, déjà connues de la MSA. Etudier également la DTR pré-remplie pour les revenus agricoles.

2. Créer la possibilité d'un examen de situation actualisée

L'utilisation systématique du bénéfice agricole fiscal, pour des raisons de rapidité, d'efficacité, et d'équité, s'accompagnerait de l'ouverture expresse d'une possibilité de demande d'examen de situation actualisée, qui ne serait plus un « recours » comme aujourd'hui, que les exploitants hésitent manifestement à engager. L'objectif est de tenir compte des variations significatives de situation de l'exploitant entre l'exercice fiscal de référence et la situation conjoncturelle, qui peut être affectée par les chutes de cours ou par des aléas climatiques ou sanitaires. Dans ce cas, l'ouverture du droit devrait être d'une année maximum, éventuellement renouvelable.

Un recours resterait toujours possible ultérieurement, selon la règle normale de droit.

Notons que cette proposition vise à tenir compte de la situation réelle de l'exploitant lorsqu'elle s'est dégradée par rapport au dernier bénéfice fiscal connu. En sens inverse, lorsque le revenu agricole s'améliore par rapport à celui de l'année fiscale de référence, on aurait pu imaginer l'option d'un examen actualisé à l'initiative des conseils généraux afin d'éviter d'éventuelles ouvertures de droits au RSA non justifiées dans ce cas. La mission ne propose pas de retenir cette option. En effet, elle ne pense pas que les agriculteurs, sauf exception, solliciteront le RSA dans ce cas de figure. Elle observe d'ailleurs que ce type de décalage existe dans de nombreuses réglementations fiscales ou sociales, comme les aides au logement par exemple.

Recommandation n° 7 : Introduire dans le droit la possibilité de demander un examen de situation actualisée, pour tenir compte des difficultés conjoncturelles de l'exploitant.

Pour cet examen, il est proposé de retenir la grille d'évaluation de la CCMSA, qui a fait l'objet de concertation, notamment avec l'ADF, comme unique grille, sous réserve d'y préciser que la dotation jeune agriculteur (DJA) est à réintégrer, en tout ou partie, si elle n'a pas été affectée, totalement ou partiellement, à de l'investissement.

La comparaison avec le prélèvement privé de l'exploitant est à réaliser après le calcul du revenu disponible, afin de retenir le prélèvement privé s'il a été supérieur à ce dernier.

Pour imposer cette grille unique, il serait souhaitable de lui donner un caractère réglementaire.

Le coût de l'établissement du revenu disponible par cette méthode nécessite des moyens humains, et a donc un coût financier. Une négociation entre le conseil général et l'organisme chargé de renseigner la grille avec le demandeur sera nécessaire. Le chiffre de 17€ par dossier évalué nationalement est sans doute une base de négociation.

Pour cette procédure d'examen de situation individualisée, avec évaluation du revenu disponible, la création d'un comité technique par le président du conseil général, formule qui a montré tout son intérêt, est souhaitable. Il pourrait comprendre, sous la présidence du représentant du conseil général, des représentants de la MSA, de la Chambre d'agriculture, de l'Etat (DDT), éventuellement une ou deux personnes qualifiées ou représentants d'organismes spécialisés locaux. La composition exacte serait fixée par le président du conseil général. Son rôle serait d'examiner les situations particulières, la réalité de celles-ci, de vérifier la pérennité de l'exploitation ou de décider d'accompagner un exploitant âgé, ou un jeune installé. Ce comité favoriserait également la cohérence et la complémentarité entre les différentes procédures d'aides.

Recommandation n° 8 : Définir pour cet examen de situation actualisée une grille d'évaluation harmonisée et mettre en place un comité technique d'examen départemental.

La procédure recommandée ci-dessus (utilisation du bénéfice agricole fiscal, possibilité de demande d'examen de situation actualisée, sur la base d'une grille harmonisée, création d'un comité technique) devrait avoir une valeur réglementaire si l'on ne veut pas que perdurent des pratiques locales différenciées, qui nuisent fréquemment à l'équité, à l'efficacité d'ensemble et à la rapidité de traitement des dossiers, notamment quand la caisse doit gérer plusieurs procédures différentes.

Toutefois, une concertation préalable avec l'ADF est naturellement souhaitable, sur la base de ces propositions, afin de vérifier qu'il y a bien un consensus sur cette solution.

Recommandation n° 9 : Donner valeur réglementaire⁴¹ à ces ajustements et cette procédure, après concertation avec l'Assemblée des Départements de France (ADF).

⁴¹ Voir proposition en annexe n° 11

3. Autres recommandations

Dans l'attente des effets des recommandations ci-dessus, il n'est pas admissible que des demandeurs attendent plusieurs mois pour connaître la décision d'accord, ou de rejet, de leur demande de RSA, en cas d'accord, le montant de celui-ci. La mission souligne qu'il ne s'agit pas localement de très gros stocks, quelques dizaines en général, quelques centaines dans quelques cas.

Sans attendre la mise en œuvre de l'ensemble des mesures ci-dessus, un plan de résorption des stocks existants est indispensable, en vue d'une normalisation d'ici à la fin du premier trimestre 2011.

Instruction doit être donnée aux caisses de MSA d'organiser un traitement accéléré des dossiers en instance en interne, avec si besoin déblocage de quelques moyens temporaires (et compte tenu de l'impact éventuel de la mise en œuvre du RSA jeunes). Au-delà, les caisses devront proposer au conseil général toutes les mesures d'organisation et d'accélération appropriées, notamment par l'utilisation du bénéfice fiscal.

Recommandation n°10 : Mettre en œuvre un plan de résorption rapide des stocks en attente.

Recommandation n°11 : Valider les autres préconisations de la CCMSA concernant les GAEC et autres sociétés, ainsi que les aides familiaux.

Ces autres préconisations ne soulevant pas de difficultés particulières sur le terrain, la mission recommande de les valider.

Recommandation n°12 : Traiter rapidement les difficultés des systèmes d'information.

Les difficultés persistantes des systèmes d'information doivent être résolues rapidement. C'est en particulier le cas de l'interface entre l'application « @RSA » développée par la CNAF et le système Agora de la MSA, afin d'éviter des double saisies et gagner en rapidité et en temps.

Les échanges d'information entre caisse de MSA et conseil général sont également à traiter pour clarifier et assainir même quelquefois les relations entre ces deux acteurs majeurs du dispositif pour les exploitants agricoles. Cet aspect pourrait être traité, sur le fond, dans le travail de suivi lancé par le ministère chargé des solidarités actives en juillet dernier, et, sur l'aspect technique, par les experts des deux parties.

Recommandation n°13 : Etudier davantage la situation des exploitants agricoles.

La mission souligne le peu d'analyse, et même en amont l'absence de données de base, sur la situation des non salariés agricoles bénéficiant du RSA. Ne serait-ce que les montants moyens, mais aussi la dispersion du montant de RSA servi, ne sont pas disponibles.

L'analyse des difficultés de filières agricoles, par territoire, pourraient aussi être mieux appréhendée par le biais du RSA. L'utilisation croisée des données de retard de paiement de cotisations sociales serait également judicieuse.

L'institution MSA ne s'est pas mobilisée sur la connaissance et l'analyse de situations agricoles, alors qu'elle en a les données, de façon éparse, et non exploitées. Les ministères, et notamment celui chargé de l'agriculture, ne l'ont pas sollicitée non plus il est vrai.

La mission recommande donc de mobiliser la MSA sur cette dimension, éventuellement dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion, ainsi que d'introduire des éléments dans les enquêtes INSEE/DREES, l'enjeu étant d'importance compte tenu des difficultés structurelles ou conjoncturelles de certaines filières, ainsi que dans la perspective de refonte de la politique agricole commune (PAC). L'impact de l'ensemble de ces éléments sur la situation de l'agriculture, et plus largement sur la ruralité ainsi que la pauvreté en milieu rural sont des enjeux d'avenir pour le monde rural. Des analyses de cas-type pourraient être une première étape.

Conclusion

Les difficultés du monde agricole sont importantes, en particulier pour certaines filières et certains territoires. Les évolutions à venir de la PAC peuvent les amplifier, ou créer de nouvelles difficultés. Les difficultés sociales qui en résultent, mais aussi l'avenir de nos campagnes, justifient l'intervention possible du RSA pour ceux des agriculteurs qui rencontrent de réelles difficultés de revenus.

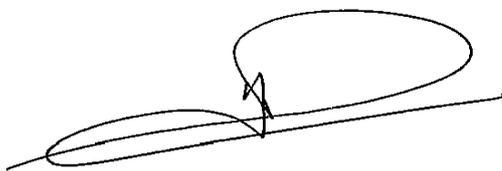
Pour autant, le RSA pour des exploitants agricoles ne va pas de soi, ni pour les intéressés eux-mêmes, ni pour les organisations professionnelles, ni pour les collectivités. Pour les agriculteurs, demander une aide à caractère social est un choix difficile et suppose, sauf exception, un effort réel sur soi et une situation très difficile.

Pour les organisations professionnelles, l'agriculture doit permettre aux agriculteurs de vivre de leur travail, et si les aides économiques, ou même environnementales, sont désormais assez bien intégrées, le RSA, quoique moins stigmatisant que le RMI à leurs yeux, n'est qu'un pis aller.

Les collectivités, le conseil général principalement, s'interrogent sur la nature de leur intervention agricole avec le RSA, qui, en règle générale, est perçu comme devant apporter une aide conjoncturelle, et non durable, aux exploitants en difficulté. Le cas d'agriculteurs âgés est un peu différent, et l'accompagnement jusqu'à la retraite est mieux admis.

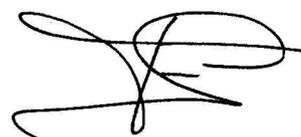
Pour autant, comme les autres catégories professionnelles, les exploitants agricoles doivent pouvoir accéder au RSA dans des conditions de procédure et de délai raisonnables, sans oublier les conditions de dignité indispensables.

Face à la lourdeur et la complexité du dispositif RSA, les recommandations effectuées par la mission s'inscrivent dans l'objectif global de simplification annoncé par les ministères, et devraient pouvoir y trouver pleinement leur place. Accélérer le traitement des dossiers par une procédure plus simple et plus équitable apparaît nécessaire, tout en gardant la possibilité d'un examen plus ciblé lorsque la situation l'exige, avec une procédure harmonisée et un travail partenarial conforté.



Michel RAYMOND

Inspecteur général des affaires sociales



Sophie VILLERS

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Principales recommandations de la mission

Recommandation n° 1 : Utiliser systématiquement le bénéfice agricole, forfaitaire ou réel, comme base de revenus, avec l'application des correctifs réglementaires et l'actualisation prévues par l'article R.262-21 du CASF.

Recommandation n° 2 : Étendre le test d'éligibilité du portail internet de la MSA aux non salariés agricoles au « réel ».

Recommandation n° 3 : Donner une instruction ministérielle aux préfets de prendre sous un mois l'arrêté prévu par l'article R.262-18 du CASF, et mentionner que la dotation jeune agriculteur est à prendre en compte pour le calcul du revenu, à l'exclusion de la part de celle-ci affectée à l'investissement.

Recommandation n° 4 : Harmoniser les articles R.262-17 et R.262-18 du CASF autour de la notion de dernier bénéfice agricole connu.

Recommandation n° 5 : Proposer aux conseils généraux de déléguer systématiquement l'instruction complète sur la base du bénéfice fiscal agricole, car il s'agira d'une attribution « simple ».

Recommandation n° 6 : Expertiser la possibilité de traitement automatisé, soit pour l'utilisation des données de l'administration fiscale, ou même si possible les bases de données de l'assiette des cotisations, déjà connues de la MSA. Etudier également la DTR pré-remplie pour les revenus agricoles.

Recommandation n° 7 : Introduire dans le droit la possibilité de demander un examen de situation actualisée, pour tenir compte des difficultés conjoncturelles de l'exploitant.

Recommandation n° 8 : Définir pour cet examen de situation actualisée une grille d'évaluation harmonisée et mettre en place un comité technique d'examen départemental.

Recommandation n° 9 : Donner valeur réglementaire⁴² à ces ajustements et cette procédure, après concertation avec l'Association des Départements de France (ADF).

Recommandation n° 10 : Mettre en œuvre un plan de résorption rapide des stocks en attente.

Recommandation n° 11 : Valider les autres préconisations de la CCMSA concernant les GAEC et autres sociétés, ainsi que les aides familiaux.

Recommandation n° 12 : Traiter rapidement les difficultés des systèmes d'information.

Recommandation n° 13 : Etudier davantage la situation des exploitants agricoles.

⁴² Voir proposition en annexe n° 11