

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Jean-Marc JUILHARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Jean-René Lecerf, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Valérie Létard, MM. Jean Louis Masson, Serge Mathieu, Mmes Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 41) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE BILAN DE LA LÉGISLATURE : MYTHES ET RÉALITÉS DU PLAN PLURIANNUEL DE REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES	7
A. UN EFFORT À RELATIVISER	7
1. <i>L'objectif « reconstruit » du plan pluriannuel de revalorisation des retraites agricoles</i>	7
2. <i>Un bilan financier apparemment impressionnant</i>	8
3. <i>Un plan rendu possible par la stagnation en francs constants des dépenses du BAPSA</i>	9
4. <i>Un effort de l'Etat en voie de diminution</i>	10
B. UNE GESTION BUDGÉTAIRE DÉFICIENTE	11
1. <i>Un constat : une succession de déficits</i>	12
2. <i>Une conséquence : la diminution drastique du fonds de roulement</i>	17
3. <i>Une inquiétude : le déficit prévisionnel pour 2001</i>	18
4. <i>Une astuce navrante : le recours à la C3S</i>	20
C. UN CADRE COMPTABLE DE MOINS EN MOINS PERTINENT	23
1. <i>Un cadre tronqué : l'exemple de l'AAEXA</i>	23
2. <i>Un cadre fragilisé : l'existence des lois de financement de la sécurité sociale</i>	24
3. <i>Un cadre étriqué : une gestion budgétaire à courte vue</i>	25
4. <i>Un cadre condamné : chronique d'une disparition annoncée</i>	26
II. LE PROJET DE BAPSA POUR 2002 : UN EFFORT IMPORTANT, UN FINANCEMENT CONTESTABLE	27
A. DES DÉPENSES STABILISÉES MALGRÉ LA NOUVELLE MESURE DE REVALORISATION DES RETRAITES	27
1. <i>Les prestations d'assurance vieillesse évoluent de manière modérée, malgré les mesures de revalorisation des retraites agricoles</i>	28
2. <i>Les dépenses d'assurance maladie progressent de manière sensible</i>	30
3. <i>Les dépenses de prestations familiales diminuent</i>	31
4. <i>Les autres dépenses semblent nettement sous-estimées</i>	33
B. UNE RÉDUCTION DRASTIQUE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE	33
1. <i>Les contributions professionnelles stagnent</i>	34
2. <i>Le produit des taxes affectées progresse très favorablement</i>	37
3. <i>Les transferts des organismes de sécurité sociale connaissent une forte augmentation</i>	38
4. <i>La ponction sur la C3S permet de diminuer les contributions du budget général</i>	39
III. LES PERSPECTIVES DU RÉGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES : TROIS DÉFIS À RELEVER	40
A. LA REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES : UNE QUESTION QUI RESTE CENTRALE	40
1. <i>La faiblesse persistante des retraites agricoles</i>	40
a) <i>Le minimum vieillesse pour les carrières complètes</i>	40
b) <i>Le cas des carrières incomplètes</i>	42
2. <i>La nécessité d'un régime complémentaire obligatoire pour parvenir à des retraites équivalentes à 75 % du SMIC</i>	43
a) <i>Le seul régime de base ne suffira pas</i>	43
b) <i>La gestation difficile d'un régime complémentaire obligatoire</i>	44
3. <i>La modernisation des règles</i>	48

a) La simplification : un effort à poursuivre	48
b) La mensualisation : un retard dommageable	48
B. LA RÉFORME DE L'ASSURANCE ACCIDENTS DU TRAVAIL : TENIR LES	
OBJECTIFS FIXÉS	50
1. <i>Un consensus sur les objectifs</i>	50
2. <i>Un débat sur les modalités</i>	50
3. <i>Une exigence de réussite</i>	51
C. LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE : MAINTENIR LA SPÉCIFICITÉ DU	
RÉGIME, S'ADAPTER DE MANIÈRE PERMANENTE AUX BESOINS DES	
ASSURÉS	52
1. <i>Le faux débat de la « parité »</i>	53
2. <i>L'élan incontestable donné par la convention d'objectifs et de gestion 1999-2001</i>	53
3. <i>Un effort de maîtrise des dépenses de gestion</i>	55
4. <i>Un régime conscient de ses responsabilités</i>	57
TRAVAUX DE LA COMMISSION	59

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La lecture du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2002 est à l'évidence relativement satisfaisante : une nouvelle mesure de revalorisation des retraites agricoles porte le montant des pensions les plus faibles au niveau du minimum vieillesse.

Le Gouvernement n'hésitera pas à utiliser cet argument dans la présentation de son « bilan de législature » et à mettre l'accent sur un effort financier d'importance.

La réalité est plus complexe : l'amélioration des pensions de retraite a été rendue possible, dans un contexte de croissance économique, par la stagnation en francs constants des dépenses du BAPSA, tandis que l'Etat a réduit son effort budgétaire au détriment des régimes de sécurité sociale. Il a par ailleurs décidé, dans des conditions particulièrement opaques, de reverser l'intégralité des recettes de CSG au BAPSA, privant ainsi les caisses de MSA de marges de manœuvres indispensables pour le financement de l'action sociale¹.

Au-delà, la législature, qui a coïncidé avec l'apparition des lois de financement de la sécurité sociale, a montré une lente dérive du « cadre comptable » qu'est le BAPSA. Dans ces conditions, sa suppression prévue, à l'horizon 2005, ne doit pas être ressentie par la profession comme un recul, mais plutôt comme une occasion à saisir.

Enfin, deux questions restent pendantes.

Le rapport sur le régime de retraite complémentaire obligatoire, prévu par la loi d'orientation agricole de 1999, a été enfin déposé. Son contenu ne justifie pas la longue attente dont il a fait l'objet. La question du financement

¹ cf. *infra*, p. 11.

n'est pas tranchée, même si M. Germinal Peiro, député de la Dordogne, et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste ont déposé une proposition de loi, qui serait discutée devant l'Assemblée nationale le 11 décembre prochain.

La mensualisation des retraites, demandée par les ressortissants du régime, a été une nouvelle fois repoussée. Cette réforme, nonobstant ses difficultés, que votre rapporteur pour avis ne masque pas, devra pourtant être entreprise : elle correspond à un souhait de plus en plus affirmé des intéressés.

La réforme du régime AAEXA nécessite maintenant d'être concrétisée. Son succès se déterminera à l'aune des objectifs ambitieux fixés par le législateur.

Enfin, le régime agricole, souvent peu connu, a fait part, au mois de mai 2001, de ses orientations stratégiques, qui s'inscrivent dans la droite ligne des efforts de gestion réalisés ces dernières années, ainsi que de la politique de proximité conduite par les caisses de Mutualité sociale agricole.

I. LE BILAN DE LA LÉGISLATURE : MYTHES ET RÉALITÉS DU PLAN PLURIANNUEL DE REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES

Le « plan pluriannuel de revalorisation des retraites agricoles » constitue, en matière de politique sociale agricole, le pilier du bilan du Gouvernement.

A. UN EFFORT À RELATIVISER

1. L'objectif « reconstruit » du plan pluriannuel de revalorisation des retraites agricoles

Le Gouvernement explique que l'année 2002 verra l'aboutissement du plan pluriannuel de revalorisation des retraites, qui aurait été mis en œuvre depuis la loi de finances pour 1998.

Ce « plan pluriannuel » est une innovation introduite en cours de législature. En attestent les trois premières mesures de revalorisation, intervenues sous la forme d'amendements aux projets de loi de finances 1998, 1999 et 2000.

Lors de la discussion au Sénat de la loi d'orientation agricole, le Gouvernement avait opposé l'article 40 à un amendement de la commission des Affaires sociales, présenté par M. Dominique Leclerc.

« L'amendement Leclerc » de janvier 1999

Selon une formule adaptée aux lois d'orientation, l'amendement de la commission des Affaires sociales était ainsi rédigé :

« La nation se fixe comme objectif de porter, d'ici quatre ans, les pensions de retraite versées par le régime agricole à un montant au moins égal au minimum vieillesse, sous réserve d'une carrière complète en agriculture »

Un tel amendement était –somme toute- mesuré, au regard des revendications portées par les retraités agricoles. L'objectif a été du reste atteint en trois ans.

Dans ces conditions, votre commission s'étonne toujours que le Gouvernement ait cru bon d'invoquer l'article 40, au sujet d'un amendement dont le but principal était d'accroître la lisibilité de l'action publique...

Ce n'est qu'au cours de l'automne 1999, et plus encore à la suite des travaux conduits au nom du groupe socialiste de l'Assemblée nationale par

M. Germinal Peiro, député de la Dordogne¹, qu'a été imaginé le « concept » du « plan pluriannuel de revalorisation des retraites ».

2. Un bilan financier apparemment impressionnant

Le rapport déposé par le Gouvernement en application de l'article 3 de la loi d'orientation agricole rappelle que le plan pluriannuel aura permis de revaloriser les pensions de près de 30 % pour les chefs d'exploitation, près de 45 % pour les personnes veuves et près de 79 % pour les conjoints et aides familiaux.

L'effort représenterait « un effort cumulé de près de 13 milliards de francs jusqu'en 2001, et poursuivi jusqu'à fin 2003, de plus de 28,5 milliards de francs »². Selon M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture et de la pêche, « l'effort dépassera les 20 milliards de francs »³.

Votre rapporteur pour avis s'est penché sur les modalités exactes de calcul de cet « effort ».

Les efforts de revalorisation des petites retraites agricoles (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002	Cumul 1998 - 2002
Mesures petites retraites 94	461	445	431	420	410	2.167
Coût net	323	311	302	300	295	1.531
Mesures « veuves » loi modernisation 95	2.619	2.668	2.742	2.825	2.900	13.754
Coût net	1.929	1.991	2.092	2.200	2.300	10.512
Loi de finances pour 97	602	760	820	780	750	3.712
Coût net	485	614	670	638	615	3.022
Cumul brut 1994-1997						19.633
Cumul net 1994-1997						15.065
Loi de finances pour 98	760	1.022	1.022	1.003	973	4.780
Coût net	680	858	859	845	820	4.062
Loi de finances pour 99		1.331	1.736	1.750	1.756	6.573
Coût net		1.161	1.409	1.431	1.445	5.446
Loi de finances pour 2000			1.200	1.550	1.500	4.250
Coût net			1.050	1.270	1.233	3.553
Loi de finances pour 2001				1.241	1.600	2.841
Coût net				1.106	1.337	2.443
PLF 2002					1.608	1.608
Coût net					1.415	1.415
Cumul brut législature						20.052
Cumul net législature						16.919

¹ M. Germinal Peiro a remis son rapport au ministre le 3 novembre 1999.

² Rapport sur les retraites agricoles, p. 19.

³ JO Débats Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 5 novembre 2001, p. 7121.

Il ressort du tableau ci-dessus que le coût des mesures prises par le Gouvernement, sur la période 1998-2002, est estimé à 20 milliards de francs en coût brut, et à 16,9 milliards de francs en coût net (c'est-à-dire diminué des économies en résultant pour le Fonds de solidarité vieillesse).

Ce calcul permet également de s'apercevoir que l'effort de revalorisation avait été en réalité entamé bien avant 1997. Comme l'a reconnu lui-même M. Jean Glavany, « *le mouvement a été engagé par la majorité précédente* »¹.

Sur la même période 1998-2002, le coût des mesures décidées entre 1993 et 1997 s'élève à 19,6 milliards de francs en coût brut et à 15,0 milliards de francs en coût net.

Mais au-delà d'une bataille de chiffres, un tel effort a été facilité *en dépenses* par la réduction des effectifs du régime agricole et *en recettes*, par la croissance économique procurant au régime agricole une fraction de TVA toujours plus élevée.

3. Un plan rendu possible par la stagnation en francs constants des dépenses du BAPSA

En cinq ans, le régime agricole a perdu ainsi près de 300.000 bénéficiaires du régime maladie et 20.000 bénéficiaires du régime vieillesse.

Effectifs bénéficiaires maladie 1997-2002

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Effectifs maladie	2.472.311	2.405.170	2.341.110	2.286.128	2.232.437	2.180.000
Effectifs bénéficiaires retraités de droit direct de 65 ans et plus	1.729.957	1.738.459	1.730.790	1.726.934	1.717.954	1.709.880

De fait, le BAPSA a stagné en francs constants. Depuis 1997, les dépenses du BAPSA ont progressé de 7,59 %, tandis que l'inflation augmenterait sur la même période de 6,66 %².

¹ JO Débats Assemblée nationale, *op. cit.*

² En tenant compte des hypothèses retenues par le Gouvernement : 1,7 % en 2001 et 1,6 % en 2002

Dépenses du BAPSA 1997-2002

(en millions de francs)

Années	1997 exéc.	1998 exéc.	1999 exéc.	2000 exéc.	2001 prév.	PLF 2002
Dépenses	86.936	88.041	89.361	90.901	92.092	93.534
<i>Evolution fictive en francs constants</i>	86.936	87.197	88.330	89.744	91.269	92.729

4. Un effort de l'Etat en voie de diminution

En recettes, le BAPSA a profité d'une augmentation du produit de la TVA qui lui a été affecté, ainsi que d'une affectation d'une partie croissante de C3S.

(en millions de francs)

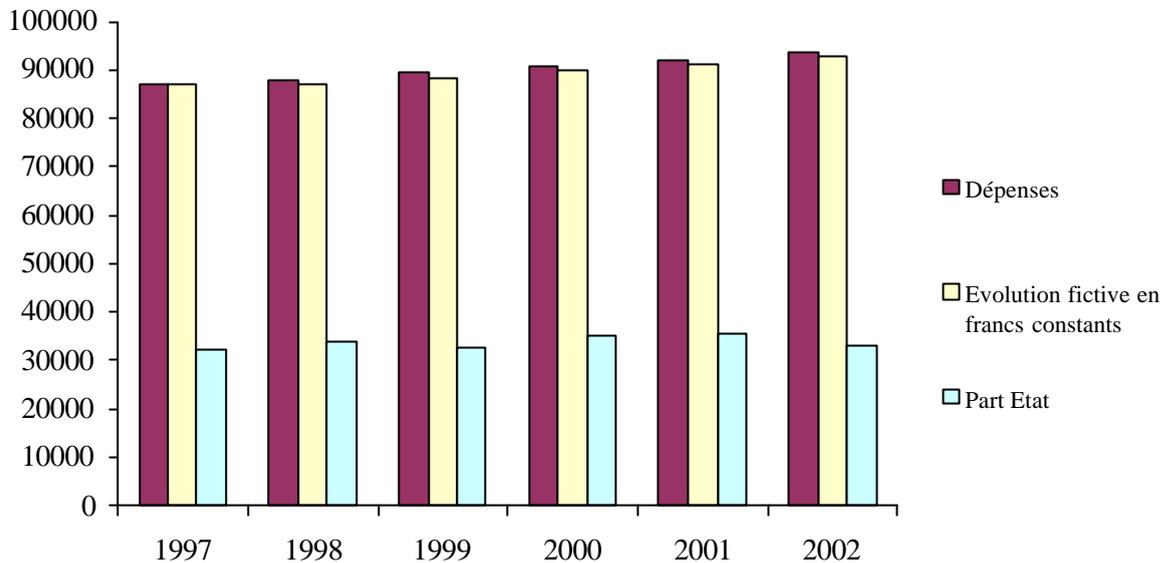
Années	1997 exéc.	1998 exéc.	1999 exéc.	2000 exéc.	2001 prév.	PLF 2002
<i>Concours budgétaires (1)</i>	7.351	7.602	5.023	6.221	5.899	2.230
<i>Fiscalité affectée (2)</i>	24.928	26.292	27.684	29.015	29.810	30.952
TOTAL (1+2)	32.279	33.894	32.707	35.236	35.709	33.182
C3S	0	0	1.000	1.350	1.830	3.411
Sécurité sociale	38.243	38.031	38.291	37.500	37.075	40.236
TOTAL recettes	86.936	88.041	89.361	90.901	92.092	93.534
Part Etat (1+2)	37,1 %	38,5 %	36,6 %	38,8 %	38,8 %	35,5 %

Cette présentation revient à démontrer que le plan pluriannuel des retraites est financé en quelque sorte par une ponction sur le fonds de roulement du BAPSA, de l'ordre de 1.441 millions de francs, correspondant au déficit cumulé des exercices 1997-2001, par une ponction sur la C3S, pour un total de 7.591 millions de francs¹ et par la croissance spontanée des recettes fiscales, pour un montant de 6.024 millions de francs.

La « générosité » dont ferait preuve l'Etat est ainsi toute relative.

¹ Et de plus de 9 milliards de francs s'il est tenu compte de l'article 8 du projet de loi de finances rectificative pour 2001, qui affecte un montant supplémentaire de C3S de 1,5 milliard de francs.

Evolution du BAPSA 1997-2002 : l'Etat se désengage



Toutes les « astuces » sont du reste utilisées.

Ainsi, l'Etat a décidé, pour l'année 2002, de verser l'intégralité de la « compensation » CSG au BAPSA¹, alors qu'elle était jusqu'alors éclatée entre le BAPSA pour la part technique et la MSA pour la part de gestion, puisque les cotisations d'assurance maladie basculées étaient réparties entre ces deux affectations. La conséquence de cette « astuce » est de priver les caisses de MSA d'une recette de 370 millions de francs, nécessaire au financement de l'action sociale des caisses.

Votre rapporteur pour avis constate de surcroît que la gestion budgétaire du BAPSA, sur la période 1997-2002, a été particulièrement déficiente.

B. UNE GESTION BUDGÉTAIRE DÉFICIENTE

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la gestion budgétaire pour le moins défailante du BAPSA. Les recettes professionnelles sont

¹ L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a imaginé un mécanisme complexe, où l'ACOSS reverse aux régimes maladie un montant de CSG correspondant aux pertes de cotisations constatées sur l'année 1998 -à la suite du « basculement massif » opéré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998- et actualisées. De sorte que le reversement de CSG ne correspond plus à la CSG réellement acquittée par les exploitants agricoles.

constamment surestimées et les dépenses maladie sous-estimées, ce qui conduit à des déficits d'exécution importants. Pour ne pas augmenter de manière trop importante les dépenses budgétaires, le Gouvernement recourt à une imposition affectée à la sécurité sociale, la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S), qui lui sert de variable d'ajustement.

1. Un constat : une succession de déficits

M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, déplore la sous-estimation du déficit d'exécution du BAPSA, en considérant « *qu'il ne s'agit pas d'une fatalité liée à un aléa impossible à prévoir, mais bien d'une volonté délibérée de minimiser le déficit d'exécution, avec des conséquences sur la sincérité à la fois de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale* »¹.

Votre rapporteur pour avis s'est efforcé d'étayer ce constat, en analysant l'ensemble des BAPSA de la législature. Celle-ci se caractérise en effet par une succession de déficits.

Les dépenses du BAPSA pour 1997 se sont élevées à 86,9 milliards de francs, dont 33,7 milliards de francs de prestations maladie-maternité-invalidité, 47,8 milliards de francs de prestations vieillesse, 12,4 milliards de francs en assurance-veuvage et 4,3 milliards de francs de prestations familiales.

Ces dépenses ont été inférieures de 240 millions de francs au montant inscrit en loi de finances, principalement en raison de dépenses d'assurance maladie moins élevées que prévu. Cette économie, associée aux moindres dépenses de prestations familiales et à un moindre montant des intérêts, compense le dépassement des dépenses d'assurance vieillesse, occasionné par les mesures en faveur des petites retraites.

Les recettes du BAPSA pour 1997 se sont élevées à 86,4 milliards de francs. La moins-value de recettes a atteint 760 millions de francs.

Le financement professionnel a apporté 15,8 milliards de francs au BAPSA en 1997, soit un montant supérieur de 165 millions de francs à celui prévu en loi de finances initiale, mais inférieur de 405 millions de francs à celui estimé en loi de finances rectificative.

Le versement de la compensation démographique a été supérieur de 840 millions de francs à celui inscrit en loi de finances initiale.

Les moins-values de recettes les plus importantes ont concerné la TVA affectée au BAPSA (- 1,2 milliard de francs) et la subvention d'équilibre de l'Etat (- 620 millions de francs).

Au total, l'exécution du BAPSA 1997 s'est soldée par un déficit de 520 millions de francs qui aurait pu être évité. En effet, le Gouvernement, à

¹ Rapport spécial PLF 2002, n°3320, annexe 42, p. 13.

l'occasion de la loi de finances rectificative de décembre 1997, avait -prétextant d'une progression très importante du financement professionnel, qui ne s'est pas avérée- réduit la subvention d'équilibre du budget général.

Les dépenses du BAPSA pour 1998 se sont élevées à 88 milliards de francs, dont 33,8 milliards de francs de prestations maladie-maternité-invalidité, 48,7 milliards de francs de prestations vieillesse et d'assurance veuvage et 4,1 milliards de francs de prestations familiales.

Ces dépenses ont été inférieures de 140 millions de francs au montant inscrit en loi de finances, principalement en raison de dépenses d'assurance vieillesse moins élevées que prévu.

Les recettes du BAPSA pour 1998 se sont élevées à 88 milliards de francs, soit un montant inférieur aux prévisions de 180 millions de francs.

Le financement professionnel a apporté 15,9 milliards de francs au BAPSA en 1998, soit un montant inférieur de 383 millions de francs à celui prévu en loi de finances initiale.

Le versement de la compensation démographique a été supérieur de 873 millions de francs à celui inscrit en loi de finances initiale.

Le rendement des recettes affectées a été supérieur de 1,14 milliard de francs. En conséquence, la subvention d'équilibre de l'Etat a été diminuée de 827 millions de francs.

Les dépenses du BAPSA pour 1999 ont été plus élevées de 600 millions de francs que prévu, en raison exclusivement de la dérive des dépenses d'assurance maladie.

Les dépenses du BAPSA 1999

(en millions de francs)

	LFI 1999	1999 (réalisation)
Assurance maladie, maternité, invalidité	33.794	34.442
Modernisation assurance maladie	100	58
Assurance veuvage	12	12
Prestations familiales	3.948	4.081
Assurance vieillesse	50.285	49.725
Etudiants et praticiens	750	755
Etalement et prise en charge de cotisations	100	100
Intérêts	173	187
TOTAL	89.162	89.740

En revanche, les dépenses d'assurance vieillesse ont été surestimées de près de 560 millions de francs.

S'agissant des recettes, la surestimation du financement professionnel est compensée par un produit, supérieur aux prévisions, de la cotisation de TVA affectée ainsi que de versements plus favorables de la compensation démographique.

Les recettes du BAPSA 1999

(en millions de francs)

	LFI 1999	1999 réalisations
Financement professionnel	16.955	16.436
Taxes	28.586	28.701
Sécurité sociale	38.212	38.670
Etat	5.359	5.022
Recettes diverses	50	63
TOTAL	89.162	88.860

L'évolution du financement professionnel montre que les cotisations ont été surestimées de près de 800 millions de francs.

Recettes de cotisations BAPSA 1999

(en millions de francs)

	LFI 1999	1999 (réalisation)
Cotisations	12.263	11.448
<i>Allocations familiales (PFA)</i>	<i>2.071</i>	<i>1.995</i>
<i>Retraite forfaitaire (AVI)</i>	<i>1.666</i>	<i>1.592</i>
<i>Retraite proportionnelle (AVA)</i>	<i>4.283</i>	<i>3.885</i>
<i>Maladie (AMEXA)</i>	<i>4.182</i>	<i>3.914</i>
<i>Assurance veuvage</i>	<i>47</i>	<i>48</i>
<i>Assurance personnelle</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>DOM</i>	<i>13</i>	<i>11</i>
CSG maladie	4.428	4.762
Cotisations de solidarité	264	226
TOTAL	16.955	16.436

Ce résultat s'explique principalement en raison de la baisse des revenus agricoles et de la surestimation des cotisations de retraite proportionnelle. La loi de finances initiale pour 1999 avait anticipé une application des dispositions de la loi d'orientation agricole.

Au total, l'exécution du BAPSA 1999 s'est soldée par un déficit de 880 millions de francs. La diminution de la subvention d'équilibre, par la loi de finances rectificative pour 1999, était ainsi particulièrement malencontreuse.

Les dépenses du BAPSA pour 2000 ont été plus élevées de près de 2 milliards de francs que prévu, en raison de la dérive des dépenses d'assurance maladie, d'une enveloppe « AGRIDIF » plus élevée que prévue et de charges d'intérêts sous-estimées.

Les dépenses du BAPSA 2000

(en millions de francs)

	LFI 2000	2000 (réalisation)
Assurance maladie, maternité, invalidité	33.341	34.816
Prestations invalidité	418	429
Allocations de remplacement	100	54
Contribution modernisation AM	100	15
Assurance veuvage	12	12
Prestations familiales	3.801	3.948
Assurance vieillesse	50.291	50.187
Etudiants et praticiens	798	761
Etalement et prise en charge de cotisations	90	190
Intérêts	230	398
TOTAL	89.181	91.069

En revanche, les dépenses d'assurance vieillesse ont été légèrement surestimées.

S'agissant des recettes, la surestimation du financement professionnel est compensée par un produit, supérieur aux prévisions, de la cotisation de TVA affectée ainsi que de versements plus favorables de la compensation démographique.

Les recettes du BAPSA 2000

(en millions de francs)

	LFI 2000	2000 réalisations
Financement professionnel	16.726	15.890
Taxes	28.719	29.032
Sécurité sociale	39.602	39.022
Etat	3.536	5.700
Recettes diverses	80	412
TOTAL	89.181	90.546

L'évolution du financement professionnel montre une surestimation de plus de 800 millions de francs, imputable en majeure partie à des moins values de cotisations.

Recettes de cotisations BAPSA 2000

(en millions de francs)

	LFI 2000	2000 (réalisation)	Ecart
Cotisations	12.251	11.499	- 752
<i>Allocations familiales (PFA)</i>	<i>2.060</i>	<i>1.967</i>	<i>- 93</i>
<i>Retraite forfaitaire (AVI)</i>	<i>1.627</i>	<i>1.550</i>	<i>- 77</i>
<i>Retraite proportionnelle (AVA)</i>	<i>4.361</i>	<i>4.018</i>	<i>- 343</i>
<i>Maladie (AMEXA)</i>	<i>4.140</i>	<i>3.895</i>	<i>- 245</i>
<i>Assurance veuvage</i>	<i>49</i>	<i>48</i>	<i>- 1</i>
<i>Assurance personnelle</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>- 1</i>
<i>DOM</i>	<i>13</i>	<i>21</i>	<i>+ 8</i>
CSG maladie	4.239	4.189	- 50
Cotisations de solidarité	236	226	- 10
TOTAL	16.726	15.914	- 812

Ce résultat s'explique principalement en raison de la baisse des revenus agricoles et de la surestimation des cotisations de retraite proportionnelle.

Au total, l'exécution du BAPSA 2000 s'est soldée par un déficit de 523 millions de francs.

2. Une conséquence : la diminution drastique du fonds de roulement

Ce déficit est « financé » par le fonds de roulement du BAPSA. Les réserves de ce fonds ont diminué, de 1997 à 2000, de manière drastique.

Fonds de roulement du BAPSA 1997 - 2000

(au 31 décembre de chaque année, en millions de francs)

1996	1997	1998	1999	2000
2.174	1.650	1.612	732	209

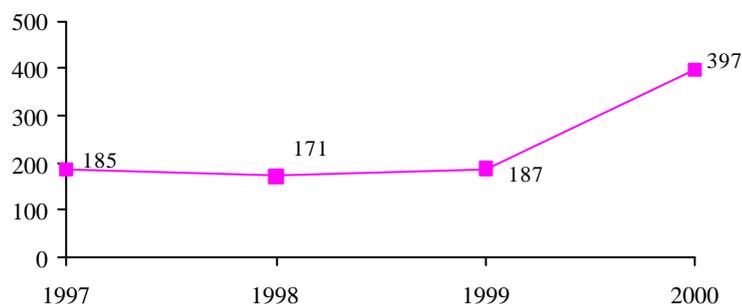
En effet, le déficit 2000 (523 millions de francs) intervient après ceux de 1997 (500 millions de francs), 1998 (38 millions de francs) et 1999 (880 millions de francs).

Cette diminution du fonds de roulement oblige le régime des exploitants agricoles à recourir davantage à l'emprunt.

Le plafond d'avances consenti au régime agricole, qui était de 8,5 milliards de francs en 1997 et en 1998, a été porté à 10,5 milliards de francs en 1999 et en 2000, puis à 13,5 milliards de francs en 2001. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoit un plafond de 14,5 milliards de francs.

Cette « dépendance » accrue vis-à-vis de l'emprunt explique la brusque montée des frais financiers du BAPSA.

La montée irrésistible des charges d'emprunt (en MF)



3. Une inquiétude : le déficit prévisionnel pour 2001

Les perspectives de réalisation pour 2001 ne sont guère rassurantes.

Les dépenses du BAPSA seraient supérieures de plus d'1,4 milliard de francs aux prévisions retenues l'année dernière, en raison principalement d'une sous-estimation majeure des dépenses d'assurance maladie.

Dépenses du BAPSA en 2001

(en millions de francs)

		LFI 2001	2001 prévisions de réalisation	Ecart
Titre IV	Interventions publiques			
46-01	Assurance maladie (AMEXA)	34.100	35.347	+ 1.247
46-02	Invalidité	425	425	-
46-03	Remplacement	100	100	-
46-07	Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	50	50	-
46-04	Assurance veuvage	12	12	-
46-05	Etalement et prise en charge des cotisations sociales	170	170	-
46-92	Prestations familiales	3.908	3.947	+ 39
46-96	Assurance vieillesse (AVA)	50.895	51.036	+ 141
46-97	Etudiants et praticiens	750	755	+ 5
Titre I	Intérêts	230	350	+ 120
Total général hors restitution de TVA		90.640	92.092	+ 1.452

Le dérapage des dépenses d'assurance maladie apparaît ainsi considérable : 1.247 millions de francs. Ce dépassement porte pour 4/5^{èmes} sur les soins de ville et pour 1/5^{ème} sur la participation du régime au financement des dépenses médico-sociales pour les personnes âgées.

**Dépenses maladie maternité
écarts entre la LFI 2001 et les nouvelles prévisions**

(en millions de francs)

Soins de ville	+ 916
Etablissements hors budget global	+ 202
Budget global	- 39
Autres	+ 50
DOM	+ 38

En soins de ville, la nouvelle prévision de réalisation s'élève à 16.047 millions de francs, le surcroît de dépenses par rapport à la LFI 2001 provenant pour une partie du « rebasement » de l'année 2000 et pour une autre partie de la révision des évolutions retenues en 2001.

Le dépassement provient pour l'essentiel des prescriptions.

Les autres dépenses restent stables, à l'exception des charges financières, sous-estimées par la loi de finances pour 2001.

S'agissant des recettes, les perspectives font apparaître une augmentation apparente de 190 millions de francs par rapport aux prévisions retenues par la loi de finances initiale. Cette variation globale masque principalement une surestimation des cotisations sociales et des plus-values en matière de TVA (500 millions de francs).

Recettes du BAPSA en 2001

(en millions de francs)

Comptes agrégés	LFI 2001	2001 révisé	Ecart
Contributions professionnelles	16.626	16.153	- 473
Taxes	29.236	29.810	- 574
C3S	1.830	1.830	0
Sécurité sociale + FSV	36.974	37.075	+ 101
Etat	5.403	5.403	0
Recettes diverses	75	75	0
Total	90.640	90.830	+ 190

Les cotisations auraient été surestimées de plus de 500 millions de francs.

Les cotisations sociales en 2001

(en millions de francs)

	LFI 2001	Révisé	Evolution
Cotisations	11.839	11.301	- 538
<i>Cotisations prestations familiales</i>	<i>2.004</i>	<i>1.966</i>	<i>- 38</i>
<i>Cotisations AVI</i>	<i>1.612</i>	<i>1.555</i>	<i>- 57</i>
<i>Cotisations AVA</i>	<i>4.166</i>	<i>3.896</i>	<i>- 270</i>
<i>Cotisations AMEXA</i>	<i>3.994</i>	<i>3.821</i>	<i>- 173</i>
<i>Cotisations d'assurance veuvage</i>	<i>49</i>	<i>49</i>	<i>-</i>
<i>Cotisations d'assurance volontaire et personnelle</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>-</i>
<i>Cotisations acquittées dans les DOM</i>	<i>13</i>	<i>13</i>	<i>-</i>

Le déséquilibre du BAPSA pour 2001 apparaît ainsi massif : 1,263 milliard de francs.

4. Une astuce navrante : le recours à la C3S

Selon l'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le BAPSA devait définitivement perdre une de ses recettes, la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S). En effet, la loi de financement de la sécurité sociale avait prévu d'attribuer les excédents de C3S au FSV pour financer le « fonds de réserve » pour les retraites. Le BAPSA devait disposer, pour une dernière fois en 1999, de 1 milliard de francs, afin de financer une mesure de revalorisation des retraites¹.

La contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S)

Créée par la loi du 3 janvier 1970, la C3S a pour objectif de compenser aux régimes des non-salariés les effets de l'extension du salariat.

L'assiette de cette imposition de toute nature est le chiffre d'affaires hors taxes de l'année civile N-1.

Seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 5 millions de francs (762.245,09 euros) sont redevables de la contribution (20 % des entreprises).

Le taux de la contribution est fixé à 0,13 % du chiffre d'affaires minoré d'éventuelles déductions (sous réserve des taux réduits).

Son produit s'élève en 2002 à 19,8 milliards de francs (3,0 milliards d'euros).

¹ cf. p. 12.

Certes, la C3S est acquittée par les sociétés agricoles, à condition que le chiffre d'affaires dépasse 5 millions de francs. Il n'était donc pas totalement « illogique » que le régime des exploitants agricoles bénéficiât de cette ressource.

Pour autant, votre commission ne s'était pas opposée à ce que le BAPSA perde cette source de financement, le régime agricole disposant déjà d'un arsenal tout à fait complet de fiscalité affectée. De surcroît, cette recette s'était avérée « virtuelle », à l'exception du précédent fâcheux des années 1992-1993. Le régime des exploitants agricoles en avait alors profité, à l'occasion d'un tour de passe-passe budgétaire consistant à réduire le déficit budgétaire par un « siphonnage »¹ des réserves de C3S : l'affectation de ces excédents avait permis de réduire la subvention d'équilibre.

Malheureusement, « *l'Histoire bégaye* », comme l'a rappelé M. Dominique Leclerc, rapporteur pour la branche vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002².

Le BAPSA a tout d'abord bénéficié en loi de finances pour 2000, par dérogation à la règle posée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, d'une nouvelle affectation de C3S (1.350 millions de francs). Cette recette a été portée, par la loi de finances rectificative, à 1.830 millions de francs.

Une telle pratique était susceptible d'être censurée par le Conseil constitutionnel. En effet, si l'article fixant les prévisions de recettes en loi de financement prévoit bien, à la catégorie « impôts et taxes », la C3S, les conventions comptables utilisées par le ministère de l'emploi et de la solidarité ne retiennent que le seul produit affecté explicitement aux régimes de sécurité sociale (CANAM, ORGANIC, CANCAVA et donc régime des exploitants agricoles). Le « solde » de la C3S, affecté par voie d'arrêtés interministériels au Fonds de solidarité vieillesse ou au Fonds de réserve, n'est pas inclus dans cette catégorie de recettes.

De sorte que la disposition de l'article 3 du projet de loi de finances rectificative pour 2000 revenait *retroactivement* sur la catégorie « impôts et taxes » des prévisions de recettes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et modifiait les comptes du Fonds de solidarité vieillesse, présentés à l'annexe f) du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Or, la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a bien prévu que « *seules des lois de financement peuvent modifier* »³ les cinq dispositions faisant partie du domaine « réservé » de la loi de financement : les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, les recettes par catégorie de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement, les objectifs de dépenses des régimes de base comptant

¹ Ce terme étant celui utilisé en 1992-1993 par le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, qui était alors M. Jean Marmot.

² cf. rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, n°60, tome III : Assurance vieillesse, p. 22.

³ Selon le II de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale.

plus de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et les plafonds d'avances de trésorerie.

Saisi de cet article, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, que « *la mesure prévue par l'article critiqué, qui trouve sa place dans une loi de finances, n'a pas sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année 2000 une incidence telle qu'elle aurait dû, au préalable, être prise en compte par une loi de financement de la sécurité sociale* ». L'enjeu portait sur 350 millions de francs. Dans la même décision, il a annulé une disposition affectant au FOREC, pour le compte de l'exercice 2000, 3 milliards de francs, considérant que l'ampleur de la modification était de nature à modifier l'équilibre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, qui ne pouvait plus être revue.

L'article 38 de la loi de finances pour 2001 a réintroduit le régime des non-salariés comme bénéficiaire de la C3S et fixé le montant du transfert à 1.830 millions de francs, ce qui a permis de réduire la subvention d'équilibre du BAPSA de 350 millions de francs.

Toute cette « tuyauterie » ne concernait en rien les besoins du régime agricole : le Gouvernement ne voulait pas assurer la prise en charge par l'Etat de l'exonération de CRDS pour les chômeurs non imposables. Il avait donc décidé « d'autofinancer » la compensation de cette mesure d'exonération de CRDS à la CADES par la diminution de la subvention d'équilibre au BAPSA... compensée par une augmentation de la C3S affectée au BAPSA.

Au total, le « perdant », car il faut nécessairement un perdant dans cette politique digne du « Sapeur Camember », est le Fonds de solidarité vieillesse, amputé à nouveau de 350 millions de francs, et le Fonds de réserve des retraites.

Mais seul le principe de l'affectation a été fixé dans la loi. Le montant devra ainsi être fixé chaque année par la loi de finances ; en conséquence, *l'article 18 du projet de loi de finances pour 2002* prévoit une affectation de C3S de 520 millions d'euros (3.411 millions de francs).

L'article 8 du projet de loi de finances rectificative pour 2001 prévoit une affectation supplémentaire de C3S, afin de financer le déficit prévisionnel, de 1.542 millions de francs, portant ainsi cette recette, pour l'exercice 2001, de 1.830 à 3.372 millions de francs.

Mais *l'article 7 de la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (DDOSEC)* a supprimé le dispositif introduit par *l'article 38 de la loi de finances pour 2001*. De sorte que *l'article 8 du projet de loi de finances rectificatif pour 2001* et *l'article 18 du projet de loi de finances pour 2002* sont doublement contradictoires avec la rédaction actuelle de l'article L. 651-2-1 du code de la sécurité sociale :

- le régime des non-salariés non agricoles n'est pas prévu comme bénéficiaire de la C3S ;

- la C3S vient alimenter le BAPSA «en général » et non la seule branche d'assurance vieillesse, qui devrait pourtant être la seule concernée.

C. UN CADRE COMPTABLE DE MOINS EN MOINS PERTINENT

Dès l'origine, la création du BAPSA reposait sur une interprétation audacieuse de l'article 20 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, précisant les conditions d'existence des budgets annexes ; en effet, il est difficile de penser qu'un régime de protection sociale produise «*des biens* » et rende des «*services donnant lieu à paiement de prix* ».

1. Un cadre tronqué : l'exemple de l'AAEXA

Le BAPSA ne décrit qu'une partie du régime agricole, puisqu'il exclut par définition les salariés agricoles.

Mais, même pour les exploitants agricoles, il ne décrit qu'une partie des opérations :

- les dépenses de gestion et d'action sanitaire et sociale en faveur des exploitants ne sont pas recensées : **en conséquence, le BAPSA ne retrace pas l'ensemble de l'effort contributif des exploitants agricoles** : les cotisations dites « complémentaires », évaluées à 3,1 milliards de francs en 2000 ne sont pas prises en compte dans le BAPSA ; à l'inverse, **le BAPSA prend en compte les cotisations de solidarité, qui ne sont pas génératrices de droit** ;

- le régime actuel d'assurance accidents des exploitants agricoles (AAEXA) est exclu du BAPSA : une telle situation est -il est vrai- logique, s'agissant d'un mécanisme concurrentiel, où les cotisations sont librement fixées par les organismes assureurs.

Mais, compte tenu de l'adoption définitive par l'Assemblée nationale, le 5 novembre 2001, de la loi portant réforme de l'AAEXA, qui doit entrer en vigueur à partir du 1^{er} avril 2002, une telle exclusion apparaît désormais injustifiée. Désormais, les cotisations seront fixées par arrêté ministériel, ce qui les bascule dans le champ des prélèvements obligatoires. L'argument selon lequel le régime est « auto équilibré » et n'a donc pas à être intégré au BAPSA apparaît spécieux : la création du nouveau « régime », qui constitue désormais une véritable « branche » de sécurité sociale¹, a été du reste prise en compte

¹ L'expression communément répandue de « régime » AAEXA est de fait inadéquate : au sens de la sécurité sociale, l'AAEXA est une branche du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

dans les prévisions de recettes et les objectifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

2. Un cadre fragilisé : l'existence des lois de financement de la sécurité sociale

La révision constitutionnelle du 22 février 1996, créant les lois de financement de la sécurité sociale, et la loi organique du 22 juillet 1996, qui précise le contenu de ces lois, ont abouti à cette conséquence quelque peu absurde : le Parlement se prononce *deux fois* sur les dépenses et les recettes du régime agricole. En effet, le Parlement fixe désormais les prévisions de recettes des régimes de base *par catégorie* et des organismes concourant à leur financement, ainsi que les objectifs de dépenses *par branche*.

Certes, la loi de financement de la sécurité sociale est aujourd'hui un cadre allusif et implicite, puisque le Parlement ne se prononce pas sur le financement de chaque régime. La sollicitude des pouvoirs publics envers le monde agricole, l'existence d'un financement dépendant étroitement de la solidarité nationale et la tutelle du ministère de l'agriculture sur ce régime expliquent également tout l'intérêt de conserver le BAPSA.

Cependant, le Gouvernement a usé et abusé de l'existence de deux projets de loi de finances publiques. En effet, il dispose de la faculté d'inscrire l'intégralité des dispositions concernant le régime agricole dans le PLF ou dans le PLFSS, ou de se livrer à un curieux mélange.

Le cas de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, comprenant une réforme des périodes de référence des assiettes de cotisations, et de la loi de finances pour 2001, comprenant notamment la quatrième étape de revalorisation des petites retraites agricoles, a montré qu'aucune logique ne présidait à la « répartition » de ces mesures entre les deux projets de loi.

L'utilisation pour financer le BAPSA de la C3S, imposition affectée à la sécurité sociale et dont le produit est compris au sein de la catégorie « impôts et taxes » des recettes de la loi de financement, a nécessité dans les trois dernières années de coordonner de manière incessante projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale.

De manière plus générale, la gestion budgétaire du BAPSA est une gestion à courte vue.

3. Un cadre étriqué : une gestion budgétaire à courte vue

Une réflexion sur le financement, à moyen et long terme, du régime des exploitants agricoles s'impose.

En effet, deux catégories de recettes, dans un avenir proche, ne pourront guère être mobilisées :

- il sera difficile d'augmenter la part des contributions professionnelles, surtout dans l'hypothèse de la constitution d'un régime complémentaire obligatoire vieillesse, qui nécessitera de toute façon un effort supplémentaire des exploitants. Le «ratio démographique» -c'est-à-dire le rapport cotisants actifs/bénéficiaires (retraités titulaires de droits propres de plus de 65 ans)- s'est dégradé de manière impressionnante depuis une vingtaine d'années :

Ratio démographique du régime des exploitants agricoles

Années	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999
Ratio démographique	1,24	1,05	0,73	0,48	0,44	0,41	0,40

- la compensation démographique sera affectée par la dégradation de la situation des régimes de retraite. Or, le BAPSA est le seul régime à bénéficier de la compensation généralisée du risque maladie (8,8 milliards de francs prévus au titre de l'année 2002). Il reçoit 70 % des transferts issus de la compensation généralisée vieillesse.

Prévisions de transferts de compensation généralisée du risque vieillesse en 2002

Régimes qui versent	Montant en millions de francs	Régimes qui reçoivent	Montant en millions de francs
Régime général	12.797,1	BAPSA	27.532,5
Fonctionnaires	11.576,3	ORGANIC	5.283,7
CNRACL	10.084,0	CANCAVA	2.146,9
CNAVPL	2.715,7	Autres régimes	3.729,1
Autres régimes	1.519,2		
Total	38.692,3	Total	38.692,3

Source : d'après Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2001, p. 115.

Enfin, les quatre «petites» taxes du BAPSA, taxe sur les farines, taxe sur les tabacs, taxe sur les corps gras alimentaires, droits sur les alcools, pourraient être supprimées sans dommage, au nom de la simplification de notre système fiscal et de la meilleure lisibilité du financement de notre

protection sociale. Aucune ne rapporte plus de 700 millions de francs. Leur total ne dépasse pas 1,7 milliard de francs.

Afin d'assurer le financement du BAPSA dans les prochaines années, il apparaît ainsi inéluctable de relever le montant de TVA affectée ou d'augmenter le montant de la subvention d'équilibre du budget général.

4. Un cadre condamné : chronique d'une disparition annoncée

Si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'a pas supprimé les budgets annexes, la rédaction de son article 18 rend encore plus rigoureuses les conditions qui autorisent d'y recourir. Il ressort du texte final et des travaux parlementaires que le législateur organique a estimé nécessaire de « sauvegarder » le seul budget annexe de l'aviation civile.

Le BAPSA disparaîtra ainsi au plus tard le 1^{er} janvier 2005, le projet de loi de finances pour 2004 étant le dernier à présenter ce budget annexe.

L'idée avancée par le ministère de l'agriculture de créer un « établissement public » pour percevoir les impôts et taxes affectés au régime de protection sociale des exploitants agricoles apparaît tout à fait étrange, et de nature à accroître encore davantage la complexité de notre protection sociale.

Votre rapporteur pour avis observe que la disparition du BAPSA ne présentera aucune conséquence sur les assujettis du régime agricole. L'existence d'une subvention d'équilibre n'est pas spécifiquement liée au cadre d'un budget annexe : un grand nombre de régimes spéciaux bénéficient d'une telle subvention, sans pour autant disposer de ce cadre comptable. Du reste, l'exécution, systématiquement déficitaire du BAPSA depuis 1997, ainsi que l'utilisation contestable de la C3S, montrent le caractère quelque peu illusoire de l'actuelle subvention d'équilibre, devenue une recette parmi d'autres.

II. LE PROJET DE BAPSA POUR 2002 : UN EFFORT IMPORTANT, UN FINANCEMENT CONTESTABLE

Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) s'élève dans le projet de loi de finances pour 2002 à 93,53 milliards de francs, en progression de 3,19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Cette évolution apparemment flatteuse doit être relativisée : l'augmentation par rapport aux prévisions revues de dépenses pour 2001 serait de 1,57 %.

A. DES DÉPENSES STABILISÉES MALGRÉ LA NOUVELLE MESURE DE REVALORISATION DES RETRAITES

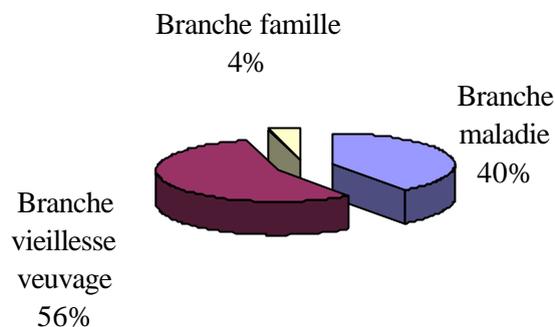
Les dépenses du BAPSA s'établissent comme suit :

Les dépenses du BAPSA en 2002

(en millions de francs)

		LFI 2001	PLF 2002	Evolution en %
Titre IV	Interventions publiques			
46-01	Assurance maladie (AMEXA)	34.100	35.836	5,1
46-02	Invalidité	425	419	- 1,4
46-03	Remplacement	100	100	0,00
46-07	Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	50	50	0,00
46-04	Assurance veuvage	12	12	0,00
46-05	Étalement et prise en charge des cotisations sociales	170	80	- 52,9
46-92	Prestations familiales	3.908	3.871	- 0,9
46-96	Assurance vieillesse (AVA)	50.895	52.116	2,40
46-97	Étudiants et praticiens	750	750	0,00
Titre I	Intérêts	230	300	30,4
Total général hors restitution de TVA		90.640	93.534	3,2

Les dépenses du BAPSA par branche



1. Les prestations d'assurance vieillesse évoluent de manière modérée, malgré les mesures de revalorisation des retraites agricoles

Les prestations d'assurance vieillesse représentent, avec un montant de **52,116 milliards de francs**, le principal poste de dépenses. Elles augmentent de 2,4 %.

L'évolution est différente selon les prestations contributives ou non.

Les retraites proprement dites (retraites forfaitaires et retraites proportionnelles, pensions de réversion) progressent de 3,3 % par rapport à celles prévues dans le BAPSA de 2001, malgré la légère diminution prévisible du nombre de retraités.

Deux mesures expliquent cette augmentation des dépenses d'assurance vieillesse :

- **L'application en année pleine de la mesure votée en loi de finances initiale pour 2001 ;**

- **Une mesure significative de relèvement des retraites les plus faibles introduite par le projet de loi.** Cette mesure entraînerait un coût de 1,6 milliard de francs en 2002 (2,15 milliard de francs en année pleine). Elle permettrait, pour les agriculteurs ayant cotisé 150 trimestres dans le régime, d'augmenter de manière importante le montant minimum mensuel perçu.

La mesure de revalorisation des retraites agricoles du BAPSA pour 2002

(en francs)

	Augmentation mensuelle	Montant minimum mensuel (après mesure)
Chefs d'exploitation	220,00	3.720,00
Veufs et veuves	445,00	3.720,00
Aides familiaux et/ou carrière mixte-seuls	155,00	2.955,00
Aides familiaux et/ou carrière mixte-mariés	155,00	2.955,00

Elle vient à la suite d'un effort continu depuis 1994.

La revalorisation des petites retraites des non-salariés agricoles : un effort continu depuis 1994

La loi du 18 janvier 1994 (décret d'application n° 94-714 du 18 août 1994) a permis la prise en compte pour le calcul de la retraite proportionnelle des chefs d'exploitation, de tout ou partie des années pendant lesquelles ils ont été aides familiaux, ces années donnant lieu à l'attribution de points de retraite gratuits. Pour les exploitants déjà retraités avant 1994, la carrière a été reconstituée fictivement ; pour ceux retraités à compter de 1994, le nombre de points gratuits est calculé en fonction de leur carrière réelle. Pour en bénéficier, l'intéressé doit justifier d'un minimum de 17,5 années de chef d'exploitation et de 32,5 années de non-salarié agricole.

Le décret n° 95-289 du 15 mars 1995 portant application de l'article 71 de la loi de modernisation agricole a rendu possible le cumul des droits propres et des droits dérivés pour les veufs et les veuves. L'interdiction de cumul a été levée par tiers sur trois ans de 1995 à 1997 : la retraite personnelle peut ainsi être cumulée avec une pension de réversion correspondant à 54 % de la retraite proportionnelle du décédé et d'un tiers de la retraite forfaitaire dudit décédé en 1995, des deux tiers en 1996, et de la totalité à partir de 1997. Quant aux veufs et veuves déjà titulaires d'une pension de réversion avant 1995 et s'étant acquis des droits à une retraite personnelle, ils bénéficient d'une majoration forfaitaire de 6.000 francs mise en place par tiers sur trois ans de 1995 à 1997.

La loi de finances pour 1997 a instauré un ensemble de mesures concernant les chefs d'exploitation, et les autres actifs, conjoints et aides familiaux (**décret d'application n° 97-163 du 24 février 1997**). Une majoration forfaitaire de 1.000 francs en 1997 et de 1.500 francs à compter de 1998 a été accordée aux conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte (moins de 17,5 ans), à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole.

Pour les chefs d'exploitation à carrière longue, retraités avant 1997, des majorations de points ont été accordées pour les bénéficiaires justifiant de retraite d'au moins 32,5 années d'activité non salariée agricole, dont au moins 17,5 années en tant que chef d'exploitation. Pour les chefs d'exploitation retraités depuis 1997, des majorations de points de retraite ont été attribuées aux intéressés justifiant de 37,5 années, tous régimes confondus et 17,5 années de chef ou assimilé.

La loi de finances pour 1998 a complété les dispositifs précédents en relevant la retraite des conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte, à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole (**décret d'application n°98-125 du 3 mars 1998**). La majoration des conjoints et aides familiaux est fixée à 5.100 francs par an.

La loi de finances pour 1999 a relevé le montant minimum des retraites agricoles à 3.000 francs pour les chefs d'exploitation, à 2.800 francs pour les veufs et veuves, à 2.500 francs pour les aides seuls, à 2.200 francs pour les aides mariés.

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 intègre une nouvelle mesure de revalorisation des avantages vieillesse servis aux conjoints, aux aides familiaux et aux chefs d'exploitation à carrière courte. Une majoration gratuite de points de retraite proportionnelle, permettant de prolonger l'effort consenti aux aides familiaux retraités avant 1998 est accordée aux aides familiaux retraités à compter du 1^{er} janvier 1998 et justifiant d'un minimum de 32,5 années d'activité non salariée agricole et d'un maximum de 17,5 années de chef d'exploitation.

La loi de finances pour 2000 a relevé le montant minimum des retraites agricoles à 3.200 francs pour les chefs d'exploitation, à 3.000 francs pour les veufs et veuves, à 2.700 francs pour les aides seuls et à 2.400 francs pour les aides mariés.

La loi de finances pour 2001 a relevé le montant minimum des retraites agricoles à 3.395 francs pour les chefs d'exploitation, à 3.185 francs pour les veufs et veuves et à 2.740 francs pour les aides familiaux, seuls ou mariés.

Les prestations non contributives diminuent en raison des mesures de revalorisation. Ces prestations sont remboursées au régime par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) : chiffrées à 1,403 milliard de francs par la LFI 2001, elles s'établissent dans le PLF 2002 à 0,968 milliard de francs, soit une baisse importante de 31 %.

L'effet net des mesures de revalorisation est ainsi nettement inférieur à l'effet brut : il est nécessaire de retrancher les économies réalisées sur les dépenses de minimum vieillesse, prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse.

2. Les dépenses d'assurance maladie progressent de manière sensible

Les **dépenses d'assurance maladie maternité et invalidité** sont évaluées pour 2002, à **35,836 milliards de francs**, soit une augmentation de 5 %.

Cette évolution, qui apparaît très importante, s'explique principalement en raison d'un « effet base » 2000 et 2001 : depuis deux ans,

les dépenses d'assurance maladie étaient sous-estimées par le Gouvernement¹. L'augmentation prévue pour 2002 est, en quelque sorte, une augmentation de « rattrapage ».

Dépenses maladie – maternité – invalidité du régime agricole

(en millions de francs)

	LFI 2001 (1)	2001 révisé (2)	PLF 2002 (3)	(3)/(1)	(3)/(2)
Soins de ville	15.132	16.048	16.275	+ 7,5	+ 1,4
Etablissements sanitaires hors DGH	4.641	4.863	4.922	+ 6,0	+ 1,6
Recours contre tiers et participations forfaitaires	41	91	92	+ 124,4	+ 0,8
Total DGH y compris régularisations	13.794	13.755	14.013	+ 1,6	+ 1,9
DOM	492	530	534	+ 8,5	+ 0,7
Pension d'invalidité	425	425	419	- 1,4	- 1,5
Allocation de remplacement	100	80	100	0	+ 25,0
TOTAL	34.625	35.773	36.355	+ 5,0	+ 1,6

DGH : Dotation Globale Hospitalière

La progression retenue par rapport à l'estimation de réalisation pour 2001 (+ 1,6 %) semble faible. Une sous-estimation des dépenses d'assurance maladie apparaît ainsi probable.

La part des dépenses du régime des exploitants agricoles dans l'ONDAM est évaluée à 4,8 % pour 2002. La part du régime des exploitants agricoles dans l'objectif des dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès pour 2002 est également évaluée à 4,8 %.

3. Les dépenses de prestations familiales diminuent

En 2001, rompant avec la tendance observée depuis 1995, les dépenses de prestations familiales repartaient légèrement à la hausse.

¹ M. Louis Boyer donnait ainsi son opinion, dans son avis sur le BAPSA 2001, à propos de l'évolution des dépenses d'assurance maladie retenue pour l'année dernière : « Les prévisions du Gouvernement reposent toutefois sur des hypothèses qui apparaissent nettement optimistes. Elles ne semblent pas tenir compte des estimations pour 2000 ; or, « l'effet base 2000 » serait déjà de 2,1 % par rapport à la loi de finances initiale. Dans ces conditions, prévoir une augmentation de 2,6 % apparaît irréaliste ».

Cette évolution était purement factice : elle s'explique par la prise en charge de la totalité de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, compensée à due concurrence au régime agricole par une augmentation du versement CNAF.

Le BAPSA 2002 reprend la tendance structurelle : les dépenses de prestations familiales, évaluées à 3,871 milliards de francs, seraient en baisse de 0,9 %.

La diminution des effectifs de bénéficiaires reste une réalité, qui s'explique en raison :

- de la diminution de la population agricole ;
- du vieillissement de cette même population ;
- de l'augmentation du célibat dans le milieu agricole.

Effectifs de familles bénéficiaires de prestations familiales

Type de prestations	2000	2001	2002	Evolution 2002/2001
Allocations familiales	95.788	90.137	84.818	- 5,9 %
Complément familial	22.719	22.469	21.862	- 2,7 %
Allocation soutien familial	3.103	3.010	2.920	- 3,0 %
Allocation d'éducation spéciale	1.932	1.926	1.920	- 0,3 %
Allocation aux adultes handicapés	17.298	16.087	14.961	- 7,0 %
Allocation de logement à caractère familial	18.124	18.305	17.756	- 3,0 %
Allocation parentale d'éducation	8.174	7.847	7.533	- 4,0 %
Allocation de rentrée scolaire (nb enfants)	133.232	129.235	125.358	- 3,0 %
AJE-APJE « longue » + « courte »	13.890	13.347	12.880	- 3,5 %
APL	48.322	48.322	47.839	- 1,0 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis.

Les allocations familiales, les allocations logement et les allocations relatives à la petite enfance représentent respectivement 38 %, 22 % et 12 % du total des versements.

Le coût de la création d'un congé de paternité de quinze jours, prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, a été estimé à 13 millions de francs pour le BAPSA.

4. Les autres dépenses semblent nettement sous-estimées

Des crédits de 80 millions de francs sont prévus pour financer les étalements et les prises en charge partielles des cotisations pour les exploitants en difficulté¹. L'enveloppe serait en diminution sensible par rapport à 2001, où elle avait été portée à 170 millions de francs.

Compte tenu de l'installation dans le temps de la crise bovine, malgré la reprise de la consommation, ces crédits apparaissent nettement insuffisants.

Enfin, les charges d'intérêt prévues pour 2002 (300 millions de francs) apparaissent bien optimistes. Il convient de noter l'augmentation très sensible du plafond d'avances de trésorerie consenti au BAPSA, voté en loi de financement de la sécurité sociale.

Le montant des frais financiers du BAPSA devrait ainsi s'accroître nettement.

B. UNE RÉDUCTION DRASTIQUE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE

Le financement du BAPSA peut se décomposer en quatre agrégats :

- 1 - contributions professionnelles ;
- 2 - taxes affectées ;
- 3 - ressources provenant de la sécurité sociale ;
- 4 - financements strictement budgétaires.

Une présentation du BAPSA par agrégat permet d'apprécier la structure très particulière du financement du régime.

Sur la période récente, la part des cotisations professionnelles stagne, tandis que la part des impôts et taxes affectés augmente de manière sensible. La C3S peut être « raccrochée », par nature, aux taxes affectées ou aux recettes émanant de la sécurité sociale, si l'on considère que son affectation représente un effort supplémentaire de la part des autres régimes de protection sociale².

¹ Cette enveloppe avait été créée pour accompagner la réforme des cotisations, lancée en 1990.

² En effet, si elle n'était pas affectée au BAPSA, elle viendrait assurer l'équilibre du Fonds de solidarité vieillesse et augmenter les encaissements du Fonds de réserve.

Evolution relative de la structure de financement du BAPSA

Comptes agrégés	Structure 2000 (réalisations)	Structure 2001 (prévisions)	Structure 2002 (PLF)
Contributions professionnelles	17,5 %	17,5 %	17,8 %
Taxes	31,9 %	32,4 %	33,1 %
C3S	1,5 %	2,0 %	3,6 %
Sécurité sociale + FSV	41,2 %	40,2 %	43,0 %
Etat	6,8 %	6,4 %	2,4 %
Recettes diverses	0,5 %	0,1 %	0,1 %
Déficit	0,6 %	1,4 %	0,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

L'augmentation très sensible de la fraction de C3S affectée permet à l'Etat de réduire sa subvention d'équilibre.

Evolution 2002/2001 des diverses sources de financement du BAPSA

(en millions de francs)

Comptes agrégés	LFI 2001	PLF 2002	Evolution
Contributions professionnelles	16.626	16.625	- 0,0 %
Taxes	29.236	30.952	5,9 %
C3S	1.830	3.411	86,4 %
Sécurité sociale + FSV	36.974	40.236	8,8 %
Etat	5.899	2.230	- 62,2 %
Recettes diverses	75	80	6,7 %
Total	90.640	93.534	+ 3,2 %

1. Les contributions professionnelles stagnent

A partir de 1990, la réforme des cotisations sociales des non-salariés agricoles a progressivement substitué à partir de 1990 l'assiette « revenu professionnel » (sur les trois dernières années, ou sur l'année n-1, ou sur l'année n) à l'assiette « revenu cadastral ». Cette réforme s'est achevée en 1996. Les cotisations sociales sont désormais davantage sensibles à l'évolution du revenu agricole. La mise en place de la réforme a eu pour conséquence une baisse du financement professionnel en 1994 et 1995, prenant en compte les années défavorables (1991, 1992 et 1993). En conséquence, elles ont augmenté entre 1996 et 1999, le revenu agricole ayant fortement progressé. Elles stagnent depuis, en raison d'une très mauvaise année 1999, et d'une année 2000, caractérisée par une quasi-stagnation.

La nouvelle base 1995 de la comptabilité agricole a remplacé le « revenu brut agricole » (RBA) par le « résultat agricole », qui correspond à la valeur ajoutée nette du coût des facteurs, c'est-à-dire subventions incluses et impôts liés à la production déduits. Les « exploitations » ont été remplacées par les « unités de travail totales » (UTAT). La différence tient à une moindre baisse du nombre d'UTAT, et des résultats agricoles moyens par UTAT moins élevés.

Evolution des principales composantes du revenu agricole

(en %)

	1997/1996	1998/1997	1999/1998	2000/1999
Résultat agricole (valeur)	+ 2,1	+ 3,1	- 3,5	- 0,6
Nombre d'unités de travail totales (UTAT)	- 2,5	- 2,0	- 1,8	- 1,8
RA moyen par UTAT en valeur courante	+ 4,7	+ 5,2	- 3,6	+ 1,2
Prix du PIB	+ 1,3	+ 0,9	+ 0,4	+ 0,9
RA moyen par UTAT en valeur réelle	+ 3,4	+ 4,3	- 3,9	+ 0,3

Source : INSEE - comptes de l'agriculture.

Les premiers mois de l'année 2001 font apparaître des résultats contrastés : les conditions climatiques ont été défavorables aux productions végétales (céréales, oléagineux, protéagineux) et fruitières. L'augmentation des prix pourrait compenser la baisse des volumes récoltés. Dans le domaine des productions animales, les prix des productions hors sol (porc, volaille) devraient être à nouveau en hausse, tandis que la crise de l'ESB affecte sérieusement les éleveurs bovins.

Il ne subsiste aucune taxe sur les produits agricoles ; le démantèlement des taxes supportées par les producteurs de betteraves, céréales et oléagineux est parallèle à la réforme des cotisations.

Les contributions professionnelles sont constituées par les cotisations sociales, la CSG et les droits sur les alcools reversés, ainsi que les cotisations de solidarité. Elles devraient représenter 16,6 milliards de francs en 2001, soit environ 18 % des recettes du BAPSA.

Les contributions professionnelles

(en millions de francs)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution
Total des contributions professionnelles	16.626	16.625	- 0,01 %
<i>dont compensation CSG</i>	4.627	5.300	14,55 %
<i>dont cotisations sociales</i>	11.789	11.155	- 3,94 %
<i>dont cotisations de solidarité</i>	210	180	- 14,29 %

Le sous-total des cotisations donne le tableau suivant :

Les cotisations sociales

(en millions de francs)

	LFI 2001 (1)	2001 révisé (2)	PLF 2002 (3)	Variation (3)/(1)	Variation (3)/(2)
Cotisations	11.789	11.301	11.155	- 3,94 %	- 1,29 %
<i>Cotisations prestations familiales</i>	1.994	1.966	1.911	-4,16%	-2,80%
<i>Cotisations AVI</i>	1.606	1.555	1.539	-4,17%	-1,03%
<i>Cotisations AVA</i>	4.149	3.896	3.843	-7,38%	-1,36%
<i>Cotisations AMEXA</i>	3.977	3.821	3.799	-4,48%	-0,58%
<i>Cotisations d'assurance veuvage</i>	49	49	49	0,00 %	0,00 %
<i>Cotisations d'assurance volontaire et personnelle</i>	1	1	1	0,00%	0,00%
<i>Cotisations acquittées dans les DOM</i>	13	13	13	0,00%	0,00%

Les cotisations connaissent une variation nettement négative, compte tenu de la baisse des revenus professionnels en 1999 et de la stagnation observée en 2000.

Quant à la CSG, elle fait l'objet cette année d'une forte augmentation, compte tenu de la non-affectation de 370 millions de francs aux caisses de MSA. Sans base juridique très solide, la direction du Budget semble avoir décidé de « priver » ainsi les caisses de MSA d'une recette essentielle au financement de dépenses d'action sociale.

Le coût de l'article additionnel introduit par l'Assemblée nationale (*art. 58 ter nouveau du projet de loi de finances pour 2002*), tendant à prendre en compte dans l'assiette de la CSG les déficits pour leur valeur réelle, et non pour une valeur nulle, est évalué à 88 millions de francs. Paradoxalement, compte tenu du mode de reversement retenu par l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, cet article additionnel n'a pas de conséquence sur la part de CSG qui sera reversée au régime agricole, mais sur le produit total de CSG prévu pour 2002¹.

Enfin, les cotisations de solidarité –qui ne sont pas génératrices de droit- visent respectivement :

- les personnes affiliées à un autre régime mettant en valeur une exploitation agricole comprise entre 2 ou 3 hectares et la moitié de la surface minimum d'installation (SMI) ;

¹ Cette disposition a du reste été coordonnée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

- les associés non-exploitants de société agricoles.

Le projet de loi de finances pour 2002 évalue à 180 millions de francs le rendement de ces cotisations.

2. Le produit des taxes affectées progresse très favorablement

Les recettes de taxes, principalement celles de TVA, ont été évaluées à 30,9 milliards de francs, soit une augmentation de 5,87 % (33 % des recettes). Une telle évolution s'explique d'abord par la sous-estimation retenue par la loi de finances pour 2001, la TVA progressant globalement de 4 à 5 % par rapport aux prévisions révisées pour 2001.

Cette hypothèse s'appuie naturellement sur les prévisions macro-économiques de croissance retenues par le Gouvernement (+ 2,5 %). Toute révision à la baisse serait ainsi dommageable au BAPSA, dont les recettes dépendent pour beaucoup de la fraction de TVA affectée.

L'évolution des « restitutions de TVA »¹ apparaît erratique (+ 28 % entre 2002 et 2001 !) et peu corrélée avec l'augmentation du produit net affecté.

Le produit des « autres taxes » attendu pour 2002 semble également étonnant : celui de la taxe sur les farines diminue de 28 %, tandis que celui de la taxe sur les tabacs augmente de 38 % !

Les taxes affectées au BAPSA

(en millions de francs)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution
Taxe sur les farines	353	255	- 27,76 %
Taxe sur les tabacs	496	685	38,10 %
Taxe sur les corps gras alimentaires	681	671	- 1,47 %
Prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools	121	123	1,65 %
Cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée	33.256	36.489	9,72 %
Restitutions de TVA	- 5.671	- 7.271	28,21 %
TVA après restitution	27.585	29.218	5,92 %
Total taxes	29.236	30.952	+ 5,87 %

¹ Les restitutions de TVA correspondent en théorie à des remboursements de taxes payées sur des biens en fait exonérés, notamment les exportations ou les biens d'équipement.

3. Les transferts des organismes de sécurité sociale connaissent une forte augmentation

Ces transferts comprennent à la fois la compensation démographique, la contribution de la CNAF et les versements du FSV. Le FSV est un « *organisme concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale* ». Tous les régimes bénéficient ainsi du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui prend en charge les avantages non contributifs. Le régime agricole était un bénéficiaire important du FSV en raison de la faiblesse des pensions d'assurance vieillesse.

Versements des organismes de sécurité sociale

(en millions de francs)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution
Versements compensation	34.006	37.624	+ 10,6 %
Contribution CNAF	1.513	1.593	+ 5,3 %
Versements FSV	1.455	1.019	- 30,0 %
Total	36.974	40.236	+ 8,8 %

Les **transferts de compensation démographique (compensation maladie et compensation vieillesse)** sont estimés à 37,6 milliards de francs, en augmentation de 10,6 % par rapport à la loi de finances pour 2001 (43 % des recettes).

Cette forte augmentation s'explique pour plusieurs raisons.

En *assurance vieillesse*, les acomptes atteindraient 27,5 milliards de francs, en progression de 2,2 % par rapport aux acomptes de l'année 2001. Par ailleurs, le BAPSA devrait recevoir 291 millions de francs au titre de l'année 2001.

En *assurance maladie*, les acomptes de l'année 2002 (9,1 milliards de francs) seraient en progression de 11,9 % par rapport aux acomptes de l'année précédente, ce qui est la conséquence directe de la baisse du ticket modérateur des ressortissants de la CANAM¹.

Compte tenu de l'intégration financière de la branche famille, **la CNAF verse au BAPSA une contribution couvrant la différence entre les cotisations familiales des exploitants et les prestations familiales dont ils bénéficient** (hors bourses et allocations aux adultes handicapés). Le déclin rapide et continu de cette contribution depuis 1995 s'explique tout à la fois par

¹ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a permis en effet l'alignement des prestations maladie servies dans le régime des non-salariés non agricoles sur celles du régime général.

la bonne tenue des cotisations, sur la période 1995-1999, et la diminution des prestations versées, du fait de la baisse des effectifs de bénéficiaires. Son augmentation en 2002 rend compte de l'achèvement du transfert du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire sur la branche famille.

Les remboursements du fonds de solidarité vieillesse baissent à un rythme très important (- 30,0 %).

Le financement des majorations pour enfants du régime agricole par le FSV, qui représentent 2.328 millions de francs, n'est pas pris en compte dans le budget annexe. Dans ces conditions, les 1.019 millions de francs proposés pour 2002 correspondent essentiellement au financement du minimum vieillesse pour les exploitants agricoles. La diminution très importante des dépenses liées au minimum vieillesse rend compte de l'effort entrepris depuis sept ans pour revaloriser les retraites agricoles : ces dépenses représentaient encore 4.402 millions de francs en 1995.

La poursuite du recul des transferts du FSV s'explique également par le renouvellement des générations de retraités agricoles, les « jeunes » retraités ayant en principe acquis davantage de points de retraite que leurs aînés.

4. La ponction sur la C3S permet de diminuer les contributions du budget général

Les contributions du budget de l'Etat comprennent le remboursement de l'allocation adultes handicapés (AAH), le versement de l'allocation supplémentaire du Fonds spécial invalidité (FSI) et la subvention d'équilibre.

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit une « ponction » importante sur la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), puisqu'un versement de 3,411 milliards de francs est prévu. Ce versement, qui empêche un versement de cette C3S au Fonds de réserve pour les retraites, peut de plus en plus être analysé comme un « transfert » émanant des autres régimes de sécurité sociale.

Les évolutions des précédentes ressources expliquent la diminution de la subvention du budget de l'Etat.

Contributions budgétaires en 2002

(en millions de francs)

Etat	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 2002/2001
Remboursement AAH	400	366	- 8,5 %
Versements FSI	96	86	- 10,4 %
Subvention d'équilibre	5.403	1.778	- 67,1 %
Total	5.899	2.230	- 62,2 %

III. LES PERSPECTIVES DU RÉGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES : TROIS DÉFIS À RELEVER

Le régime de protection sociale des exploitants agricoles se trouve confronté à trois défis :

- la revalorisation des retraites agricoles, qui est une question demeurant centrale ;
- la réussite de la réforme assurance accidents, qui entrera en vigueur au 1^{er} avril 2002 ;
- la poursuite de l'effort d'adaptation de la Mutualité sociale agricole.

A. LA REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES : UNE QUESTION QUI RESTE CENTRALE

1. La faiblesse persistante des retraites agricoles

a) Le minimum vieillesse pour les carrières complètes

Le montant minimal des retraites agricoles atteindra l'année prochaine le minimum vieillesse. Il convient de rappeler que leur montant apparaissait acceptable il y a encore vingt-cinq ans, en raison de différents éléments, qui ont connu une évolution importante.

1 - Les retraites étaient, de manière générale, d'un niveau très faible : les disparités apparaissaient moins importantes entre les agriculteurs et le reste de la population.

Force est de constater que les conditions de vie des retraités ont considérablement progressé au cours des vingt dernières années. Le revenu moyen d'un retraité est désormais équivalent à celui d'un actif. Dès lors, les retraites agricoles apparaissent les seules à être très basses.

2 - Les exploitants agricoles continuaient à travailler le plus longtemps possible.

L'abaissement de l'âge de la retraite dans le régime général a eu un effet indirect. Les exploitants agricoles arrivant à l'âge de 60-65 ans au début des années quatre-vingt-dix n'ont pas souhaité rester en activité, contrairement aux générations précédentes.

3 - Les solidarités familiales jouaient un rôle plus important.

Du fait de l'évolution de la société, même en milieu rural, ces solidarités -sans bien sûr s'effacer- jouent un rôle moins important.

4 - Les agriculteurs, comme l'ensemble des non-salariés, pouvaient bénéficier de la vente de leur exploitation.

Cette vente représentait un pécule important, permettant de pallier la faiblesse des retraites. Mais la vente de ces exploitations, en raison de la diminution du nombre d'exploitants, n'est plus possible. Les artisans et les commerçants sont d'ailleurs dans une situation peu différente.

Ces évolutions expliquent la volonté affichée depuis 1993 par les gouvernements de relever le niveau minimum des retraites agricoles.

Le calcul de la retraite agricole

Le chef d'exploitation bénéficie d'une retraite de base composée de deux éléments : le premier appelé retraite forfaitaire est égal à l'AVTS, le second ou encore retraite proportionnelle est constitué de points. Cette pension s'acquiert en contrepartie d'une cotisation de taux global de 15,71 % dont 3,2 % sur une assiette qui ne peut être inférieure à 800 SMIC horaires et plafonnée à un revenu égal au plafond de la sécurité sociale et 12,51 %, dont 10,97 % plafonnés, sur une assiette au moins égale à 400 SMIC.

A 800 SMIC, l'exploitant s'acquiert une pension légèrement supérieure au minimum contributif, soit 2,5 fois la pension calculée d'un salarié du régime général rémunéré à 800 SMIC ou encore équivalente à celle d'un salarié du régime général rémunéré au SMIC.

S'agissant des membres de la famille, ils s'acquièrent de la même manière que les chefs d'exploitation une pension formée de deux éléments : 1/37,5 du premier étage de la retraite de base, l'AVTS, en contrepartie d'une cotisation de 3,2 % sur une assiette qui ne peut être inférieure à 800 SMIC horaires. Depuis 1994, les aides familiaux (au nombre de 14.000 au 1^{er} janvier 2000) et, depuis 2000 (avec un effet rétroactif en 1999), les conjoints collaborateurs (au nombre de 82.000) peuvent se constituer une retraite proportionnelle -second étage de la retraite de base- à raison de 16 points par année contre une cotisation d'environ 2 100 F assise sur une assiette forfaitaire de 400 SMIC.

Sur 2.066.000 retraités agricoles en 1999, seuls 1.310.000 étaient bénéficiaires d'une retraite proportionnelle.

Les retraités actuels présentent une mosaïque de statuts (chef d'exploitation, conjoint, aide familial, membre de la famille ayant une carrière plus ou moins longue de chef d'exploitation) et un ensemble hétérogène de durées de carrière (carrières multiples simultanées ou successives).

Montants de retraite minima et maxima

Années	Montant retraite forfaitaire carrière complète	Montant minimum pour carrière complète (forfaitaire + minimum points)	Montant maximum pour carrière complète (forfaitaire + maximum points)
1990	14.770	25.627	52.804
1991	14.210	26.249	55.533
1992	15.550	26.972	58.607
1993	15.960	27.326	60.892
1994	16.251	28.094	62.690
1995	16.499	28.555	64.410
1996	16.860	29.110	66.354
1997	17.096	32.150	67.854
1998	17.289	35.210	69.351
1999	17.492	38.380	70.976
2000	17.611	38.570	72.153
2001	17.924	41.245	74.598
2002 (prév.)	18.264	44.643	76.821

Au total, un exploitant agricole disposant d'une carrière complète, mais ayant acquis le nombre minimum de points, se situe en 2002 au niveau du minimum vieillesse.

b) Le cas des carrières incomplètes

Les mesures de revalorisation ont privilégié le cas des carrières longues (37,5 années et plus).

Or, sur les 2,1 millions bénéficiaires d'une pension de retraite agricole au 1^{er} janvier 1999, seules 622.000 personnes avaient validé 150 trimestres ou plus en tant que non-salariés agricoles (carrière complète) et 265.000 de 130 (32 années et demie) à 149 trimestres. Plus d'1,2 million de personnes touchent ainsi une retraite du régime agricole, alors que, soit elles n'ont que marginalement ou brièvement exercé une activité agricole et perçoivent une pension d'un autre régime (les « polypensionnés »), soit elles ont travaillé toute leur vie et exclusivement dans l'agriculture, mais n'ont commencé à cotiser que très tardivement : il en est ainsi, aujourd'hui, des veuves et des conjointes les plus âgées.

Le législateur devra ainsi se pencher, avec un souci d'équité, sur la situation des monopensionnés et éviter que des mesures de revalorisation n'aient pour conséquence de donner des avantages indus aux polypensionnés.

Il semble que le « ciblage » de mesures favorables aux titulaires de très faibles pensions de retraite agricole, et ne touchant pas d'autres avantages vieillesse, soit difficile à mettre en œuvre. Votre rapporteur pour avis rappelle que l'article 27 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit la création d'un « répertoire national des retraites et des pensions », mais le Gouvernement n'a toujours pas pris le décret d'application nécessaire...

Une question peut être rapidement traitée : celle des personnes bénéficiant de carrières comprises entre 32,5 et 37,5 années. Comme le précise le rapport du Gouvernement sur les retraites agricoles, « *les coefficients de minoration appliqués entre 32,5 et 37,5 années sont relativement élevés par rapport à la valeur actuarielle et pourraient être minorés* »¹. En effet, ce coefficient est de 15 % les deux premières années et de 10 % pour les deux autres. Les personnes disposant de carrières exclusives en agriculture situées entre 27,5 et 32,5 années se voient appliquer le même coefficient de minoration que pour 32,5 années. Il serait plus équitable de prévoir un « barème » de minoration pour les personnes disposant de 37,5 années à 27,5 années de carrière.

Le cas des personnes veuves et conjointes monopensionnées dont la carrière est inférieure à 27,5 années reste préoccupant. *L'article 57 du projet de loi de finances pour 2002* accorde une revalorisation aux conjoints et aides familiaux ayant exercé au moins 17,5 années comme non-salarié agricole, mais il est nécessaire de bénéficier de 40 années de cotisations tous régimes.

2. La nécessité d'un régime complémentaire obligatoire pour parvenir à des retraites équivalentes à 75 % du SMIC

a) Le seul régime de base ne suffira pas

Au-delà, l'objectif généreux de parvenir à des pensions égales à 75 % du SMIC pose des problèmes de principe.

Cet objectif reviendrait à verser des pensions de retraite nettement supérieures à celles de salariés ayant cotisé sur un revenu équivalent au SMIC. Un nombre important de retraités agricoles bénéficierait d'une retraite à un montant supérieur à leurs revenus d'activité. De manière générale, la détermination d'un minimum de retraite fixé par rapport au SMIC soulève un problème qui concerne l'ensemble des régimes sociaux.

¹ *Rapport du Gouvernement sur les retraites agricoles, janvier 2001, p. 17.*

Le seul régime de base ne suffira pas pour atteindre l'objectif de retraites égales à 75 % du SMIC. Dans ces conditions, la solution ne peut venir que de la création d'un régime complémentaire obligatoire.

b) La gestation difficile d'un régime complémentaire obligatoire

L'idée d'un régime complémentaire obligatoire s'est imposée à la fois en raison des déboires juridiques des contrats de capitalisation dits « COREVA » et du rapport démographique (cotisants/retraités) particulier du régime des exploitants agricoles.

En effet, ce rapport ne devrait guère se dégrader au cours des vingt prochaines années (il devrait passer de 0,4 à 0,34), contrairement aux rapports démographiques prévus dans le régime général et les régimes spéciaux. Le nombre de retraités agricoles devrait diminuer dans les dix prochaines années : pour le régime agricole, le choc démographique a déjà eu lieu.

Evolution du nombre de retraités agricoles

	1977	1987	1997	2007
en million	1,8	1,8	2,1	1,8

Le nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite versée par le régime des non-salariés agricoles s'élève à 2.066.000 en 1999, dont 918.000 chefs d'exploitation, 325.000 conjoints, 348.000 aides familiaux et 475.000 veuves. Mais, parmi les chefs d'exploitation, 263.000 sont en réalité des membres de la famille ayant exercé quelques années en qualité de chef d'exploitation.

Pour 2000, 2001 et 2002, les effectifs devraient continuer à diminuer pour atteindre respectivement 2.038.000, 2.003.000 et 1.967.000.

Le rapport cotisants sur retraités ne se dégradera plus à l'avenir, mais restera très déséquilibré pendant de nombreuses années encore. Cette situation ne peut être surmontée que grâce aux transferts au titre de la compensation démographique. Les besoins de financement diminueront cependant au fur et à mesure de la diminution du nombre de retraités, qui sera divisé par deux d'ici 2040.

Cette période de stabilisation démographique semble favorable à l'instauration d'un régime complémentaire obligatoire de retraite par répartition.

A l'occasion d'un colloque du 12 octobre 1998 sur les retraites agricoles, organisé à l'Assemblée nationale, Mme Jeannette Gros, présidente de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), s'était prononcée pour le principe d'un régime de retraite complémentaire obligatoire.

Lors de son congrès de Versailles, la FNSEA avait approuvé, le 18 mars 1999, le projet de création d'un régime complémentaire obligatoire.

Le Parlement avait pris ses responsabilités, à l'occasion de l'adoption de la loi d'orientation agricole.

Comme le texte du projet de loi ne contenait initialement aucune disposition relative à un échéancier de revalorisation des retraites agricoles, un article prévoyant un rapport sur les retraites agricoles avait été finalement adopté.

Le rapport sur les retraites agricoles prévu par la loi d'orientation agricole

Article 3

« Le Gouvernement déposera, sur le bureau des assemblées, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, un rapport décrivant, catégorie par catégorie, l'évolution qu'il compte imprimer aux retraites agricoles au cours de la période du 30 juin 1997 au 30 juin 2002. Un développement particulier sera consacré aux mesures envisagées au cours de cette période, avec un effort plus important à son début, pour revaloriser les plus faibles pensions.

« Il étudiera les possibilités juridiques et financières de la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés exerçant les professions énumérées à l'article 1060 du code rural, à l'exception des artisans ruraux.

« Ce rapport présentera les modalités de financement des différentes mesures proposées. »

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour avis de votre commission, avait été à l'origine de l'introduction du deuxième et du troisième alinéas.

Le Gouvernement a toujours fait preuve d'une grande prudence sur la mise en place d'un régime complémentaire obligatoire, même s'il en approuvé très tôt le principe.

Les conclusions du rapport sur les retraites de M. Germinal Peiro, député de la Dordogne, ont été rendues publiques en octobre 1999. Elles allaient dans le sens d'un régime de retraite complémentaire obligatoire. Mais le rapport de M. Peiro, contrairement à ce qu'ont pu croire légitimement des acteurs du monde agricole, n'était pas le rapport du Gouvernement prévu à l'article 3 de la loi d'orientation agricole.

Devant les organisations professionnelles, le 24 octobre 2000, M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture et de la pêche, s'est engagé d'une manière plus précise.

Mais le rapport prévu à l'article 3 de la loi d'orientation agricole, qui aurait dû être déposé sur le bureau des Assemblées le 9 octobre 1999, a finalement été déposé... en janvier 2001.

Ce rapport comprend du reste 2 pages et ½ sur le sujet. Quelques paragraphes traitent prudemment des conditions de mise en œuvre et de gestion du nouveau régime. On apprend ainsi qu'il suffirait d'une prestation du régime complémentaire, pour une carrière complète, de 7.200 francs par an pour compléter le régime de base (à savoir le minimum vieillesse, 43.280 francs annuels), et atteindre un montant de 50.480 francs correspondant à 75 % de la rémunération minimum annuelle (SMIC) nette en 2000... Ce calcul était pourtant à la portée de tout le monde.

La principale difficulté posée par la création de ce régime complémentaire obligatoire -ce qui explique probablement le retard du Gouvernement à formuler des propositions- est celle de son financement.

Les différents régimes complémentaires créés, chez les non-salariés non agricoles (CANCAVA et ORGANIC), reposent sur le seul effort des futurs bénéficiaires. L'Assemblée plénière de l'ORGANIC vient d'adopter, le 22 octobre 2001, le principe d'un nouveau régime complémentaire obligatoire.

Le projet du nouveau régime complémentaire obligatoire ORGANIC

Le régime complémentaire obligatoire permet aujourd'hui, sous certaines conditions, de majorer la retraite du titulaire de 25 à 50 %, notamment au profit du conjoint ayant durablement assisté le chef d'entreprise lors de l'exercice de son activité. Elle permet également d'augmenter en cas de décès du titulaire, le taux de la pension de réversion du conjoint survivant à partir de 65 ans.

L'objectif fixé par l'ORGANIC est de donner une retraite complémentaire à tous les retraités, y compris à ceux qui ont cotisé au régime des conjoints mais qui ne bénéficieront pas des droits des conjoints.

Le niveau global de retraite (base + complémentaire) serait équivalent à 65 % des revenus d'activité, soit 80.000 francs pour un revenu professionnel de 120.000.

Les droits seraient ouverts à partir de l'âge de soixante ans.

La cotisation serait de 6,5 %, jusqu'à trois plafonds de la sécurité sociale.

Le régime associerait répartition et épargne pour plus de sécurité et un meilleur niveau de retraite.

Pour les exploitants agricoles, il apparaît néanmoins difficile d'accroître de manière significative la « pression sociale ».

Taux de cotisations

	Taux technique	Complémentaire	Global
AMEXA	8,130 %	2,710 %	10,840 %
Veuvage	0,100 %	-	0,100 %
AVA sous plafond	8,445 %	2,530 %	10,975 %
AVA déplafonnée	1,290 %	0,250 %	1,540 %
AVI	3,200 %	-	3,200 %
PFA	4,360 %	1,040 %	5,400 %
Total	25,525 %	6,530 %	32,055 %

Le Gouvernement évoque des premières simulations, faisant état, pour un taux de rendement de 8 %, d'un taux de cotisation de 2,8 % sur une assiette déplafonnée, avec une assiette minimale égale au SMIC. Cet effort est appréciable, mais peut être consenti par les actifs agricoles.

En revanche, pour les chefs d'exploitation déjà retraités, ou les chefs d'exploitation en fin de carrière, l'amélioration de leur situation nécessite d'attribuer gratuitement des points de cotisations. Dans ce cas, la participation du budget de l'Etat, dont le rapport du Gouvernement ne souffle mot, est indispensable.

Le Gouvernement annonçait en janvier 2001 qu'il proposerait au Parlement « *le texte nécessaire à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire* »¹. L'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le 11 décembre prochain, de la proposition de loi de M. Germinal Peiro et les membres du groupe socialiste, déposée le 26 juin 2001, montre que le Gouvernement a décidé, d'une manière certes curieuse, de tenir sa promesse.

Mais le financement d'un tel régime apparaît aussi flou ; il serait dommage de renvoyer ses conditions exactes à la loi de finances pour 2003.

Enfin, la création souhaitable de ce régime n'est pas exclusive d'un effort individuel des agriculteurs, à travers le régime par capitalisation dont ils bénéficient déjà. Il faut toutefois préciser que la très grande majorité des produits financiers présents sur le marché ne semble pas correspondre à leurs besoins.

¹ Rapport sur les retraites agricoles, janvier 2001, p. 22.

3. La modernisation des règles

a) La simplification : un effort à poursuivre

Depuis 1994, les mesures de revalorisation se sont entassées selon des « strates » successives. Cette accumulation a rendu le système extrêmement complexe pour les gestionnaires (les caisses de MSA) et illisible pour les bénéficiaires qui ont souvent, au cours de leur carrière, relevé successivement de plusieurs catégories (aides familiaux, personnes veuves, conjoints, chefs d'exploitation à carrière courte et chefs d'exploitation à carrière longue) et se sont vues, en raison du mode de détermination des carrières fictives et carrières réelles variables selon les normes, soit éligibles à plusieurs revalorisations à différents titres, soit, au contraire, exclues de tout ou partie des revalorisations.

De ce point de vue, *l'article 57 du projet de loi de finances pour 2002* représente un véritable effort de simplification :

- il ouvre la possibilité de rachat de droits à la retraite proportionnelle pour les aides familiaux ;
- il réécrit les dispositions de revalorisation antérieures au 1^{er} janvier 2002 ;
- il permet d'exprimer en points toutes les mesures de revalorisation actuellement exprimées en francs, ce qui résout les problèmes d'indexation et simplifie le travail des caisses.

L'article 57 est ainsi un premier progrès ; mais il sera nécessaire de continuer l'effort de simplification.

b) La mensualisation : un retard dommageable

Le régime agricole est désormais le seul régime vieillesse à verser des pensions de retraite trimestrielles. Les régimes vieillesse des artisans et des commerçants ont adopté tout récemment la mensualisation.

Lorsque les anciens exploitants restaient pendant leur retraite sur l'exploitation, dans une maison dont ils étaient propriétaires, la mensualisation n'était effectivement pas nécessaire. Mais la sociologie rurale montre une évolution, qu'il convient de prendre en compte : un nombre croissant de retraités agricoles quitte l'exploitation au moment de leur retraite, pour intégrer un logement, éventuellement même un appartement en ville, dont ils sont locataires.

La revalorisation des retraites agricoles explique également que la mensualisation soit désormais une priorité.

La Caisse centrale de MSA a étudié le coût financier de la mensualisation des retraites agricoles. En effet, la mensualisation représente un coût de trésorerie important l'année de sa mise en oeuvre, puisque les pensions sont actuellement versées à trimestre échu.

Le coût a été estimé à 8,8 milliards de francs. Il serait naturellement réduit si seules les pensions supérieures à un montant minimum (par exemple, 1.000 francs, voire 2.000 francs par mois) faisaient l'objet d'un versement mensuel.

Quatre hypothèses ont été envisagées :

1 - participation du Fonds de réserve pour les retraites

Cette option présente l'inconvénient d'ouvrir une brèche dans la conception implicite du Fonds : constituer un « sanctuaire » censé dégager en 2020, par des placements qui restent à déterminer, 300 milliards de francs de produits financiers ; elle est compréhensible tant le Gouvernement fait preuve d'atavismes dans la définition du statut et des orientations de ce Fonds, alors même qu'il utilise à l'excès son existence pour justifier l'absence d'une réforme des retraites.

2 - augmentation de la subvention d'équilibre la première année

Cette solution est apparemment la plus rationnelle. Elle présente seulement l'inconvénient de déplaire au ministère de l'économie et des finances, qui ne souhaite pas que les dépenses soient « gonflées », surtout sans avantage financier supplémentaire pour les bénéficiaires.

3 - recours à un emprunt sur cinq ans, avec remboursement annuel par cinquième, par une augmentation de la subvention d'équilibre d'environ 1,8 milliard de francs, pendant cinq ans

Cette option apparaît bien compliquée. De surcroît, elle apparaît peu conforme au principe d'annualité des lois de finances.

4 - relèvement du plafond mensuel de l'ouverture en compte courant

Cette solution, qui consiste à financer une mesure par l'emprunt, pourrait sembler absurde. Or, le BAPSA fonctionne déjà, une majeure partie de l'année, selon le principe de l'emprunt, ce qui explique les frais financiers retracés dans ses dépenses. Au taux de 5,5 %, le coût annuel supplémentaire serait de 245 millions de francs, ce qui pourrait inciter l'Etat à améliorer la trésorerie du régime des exploitants agricoles, qu'il a contribué tout récemment à détériorer, le plafond d'avances de trésorerie étant de

8,5 milliards de francs (loi de financement de la sécurité sociale pour 1997) pour s'établir finalement à 14,5 milliards de francs (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002).

Votre rapporteur pour avis regrette que cette réforme n'ait pas pu être entreprise. En première lecture du projet de loi de finances pour 2002, l'Assemblée nationale a adopté le principe d'un *rapport* du Gouvernement, qui - espérons-le- ne sera pas suivi d'un nouveau *report*.

B. LA RÉFORME DE L'ASSURANCE ACCIDENTS DU TRAVAIL : TENIR LES OBJECTIFS FIXÉS

Après une certaine inertie, le Gouvernement a accéléré le processus de réforme, par l'utilisation peu adroite d'une proposition de loi, assortie d'une déclaration d'urgence ne laissant que peu de chance à un accord entre les deux assemblées.

1. Un consensus sur les objectifs

A défaut de parvenir à un accord, les deux assemblées se sont rejointes sur le constat d'un système déficient, ainsi que sur les objectifs de la nouvelle réforme.

Les objectifs en sont les suivants :

- assurer l'intégralité des exploitants agricoles, une part non négligeable d'exploitants agricoles se dispensant aujourd'hui de l'obligation de contracter une assurance privée ;

- améliorer la réparation du risque accidents du travail ;

- développer la prévention, ce qui nécessite de séparer entre les accidents de la vie privée et les accidents du travail.

2. Un débat sur les modalités

En suivant les conclusions de sa commission des Affaires sociales, et de son rapporteur, M. Bernard Seillier, le Sénat avait essayé, le 20 juin 2001, de dégager une formule de « compromis », permettant de conserver la liberté de tarification, sous la réserve de deux garde-fous : la fixation d'un « plafond » de cotisations, ainsi que le maintien du système proposé de catégories de risques. Par ailleurs, il n'avait pas souhaité que la MSA joue le rôle de « caisse pivot ».

Votre rapporteur pour avis, favorable à titre personnel au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, ne considère pas moins tout l'intérêt de la solution proposée en son temps par votre commission des Affaires sociales.

L'adoption définitive de la loi par l'Assemblée nationale le 5 novembre 2001 dessine une réforme profonde, qui nécessitera plusieurs décrets d'application.

Les grands traits de la réforme AAEXA

- maintien d'un régime concurrentiel incluant la MSA et les assureurs privés, mais dans un cadre réglementé, puisque les taux de cotisations ne seront plus libres, mais fixés de manière uniforme par catégories de risques ;
- rôle de « caisse pivot » confié à la MSA, qu'elle ne jouait pas du tout jusqu'à présent, seules trois caisses locales ayant jusqu'ici décidé de gérer ce risque ;
- séparation des accidents de la vie privée du champ de l'assurance accidents du travail, le premier ressortissant au nouveau régime et le second à l'assurance maladie (AMEXA) ;
- définition de l'assiette des cotisations sous une forme forfaitaire, et non liée au revenu professionnel ;
- création d'indemnités journalières ;
- création d'un fonds de réserve national spécifique, géré uniquement par la MSA, destiné à provisionner les risques.

3. Une exigence de réussite

Le débat étant désormais tranché, il importe de « réussir » la réforme, qui sera jugée à l'aune de la réalisation des objectifs précités.

Le système finalement retenu pour assujettir l'ensemble des exploitants agricoles apparaît pertinent : dans un premier temps, les organismes assureurs enverront un bulletin d'adhésion à leurs assurés ; dans un second temps, les caisses de MSA « relanceront » ceux qui n'ont pas souscrit au nouveau régime et ceux, inscrits dans les fichiers AMEXA, qui ne faisaient l'objet d'aucune couverture. Ainsi sera réalisé le contrôle de l'obligation d'assurance.

Il convient désormais d'éviter « les effets pervers » de la réforme.

Ainsi, les prestations invalidité servies en AMEXA devront être rapidement alignées sur les nouvelles prestations AAEXA, même si le coût budgétaire n'est pas négligeable.

En effet, les pensions en 2001, pour une invalidité à 100 %, étaient de 23.227 francs annuels et, dans le cas d'une invalidité à 66 %, de 18.021 francs

annuels. Une simple modification des articles 19 et 20 du décret n° 61-294 du 31 mars 1961 suffit.

Par ailleurs, il n'existe pas d'indemnités journalières, ni de capital décès, ce qui nécessite cette fois une intervention législative.

Cet effort budgétaire se justifie : si l'aboutissement de la réforme de l'assiette des cotisations des non-salariés agricoles en 1996 a permis d'atteindre une parité dans l'effort contributif entre régime maladie des non-salariés agricoles et régime général, il n'en va pas de même pour les prestations, contrairement au principe « à cotisations égales, prestations égales ». Or, lors du basculement des cotisations maladie vers la CSG, les exploitants agricoles n'ont pas bénéficié du gain de pouvoir d'achat retenu pour les régimes maladie des salariés.

Dès lors, l'effort contributif des non-salariés agricoles au financement de protection sociale doit trouver sa juste contrepartie dans l'amélioration des prestations servies par l'AMEXA.

L'Assemblée nationale s'est contentée, en première lecture, d'adopter un article 58 bis, accordant aux conjoints collaborateurs reconnus totalement ou partiellement inaptes le bénéfice d'une pension d'invalidité moyennant le paiement d'une cotisation forfaitaire, alors que l'aide familial ou l'associé d'exploitation ne peut bénéficier que d'une pension d'invalidité pour incapacité totale. Or, le chef d'exploitation acquitte pour eux une cotisation AMEXA calculée par référence à ses revenus professionnels ; dès lors, il convient également d'étendre le droit à pension d'invalidité aux aides familiaux et associés d'exploitation pour une invalidité réduisant des deux tiers leur capacité à l'exercice de leur activité agricole sans augmentation de cotisations.

Sur un plan strictement financier, il sera nécessaire d'assurer le financement du Fonds commun des accidents du travail (FCATA), chargé de verser les revalorisations des rentes d'accidents du travail accordées aux exploitants qui ont souscrit à l'assurance complémentaire créée par la loi du 25 octobre 1972. En raison de la surtaxation de ces contrats, cette assurance a connu un rapide déclin. Le FCATA ne survit depuis 1995 que grâce à une subvention de l'Etat.

C. LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE : MAINTENIR LA SPÉCIFICITÉ DU RÉGIME, S'ADAPTER DE MANIÈRE PERMANENTE AUX BESOINS DES ASSURÉS

Deuxième régime de protection sociale, le régime agricole s'est toujours efforcé d'apporter une qualité de service à ses assurés. Une enquête de satisfaction vient d'être réalisée ; son résultat est positif : le taux de satisfaction globale est de 93,5 %.

Pour prendre l'exemple des feuilles de soins papier, la MSA paie actuellement, sous moins de trois jours, pour un tiers des caisses, sous moins de cinq jours pour la moitié des caisses et sous moins de huit jours pour 75 % des caisses. Quant aux feuilles de soins électroniques (Sesam-Vitale), dont le volume varie entre un tiers et 50 % des caisses, le résultat est encore meilleur : les cotisants sont remboursés en moins de trois jours dans près de 40 % des caisses et en dessous de cinq jours dans 80 % des caisses. Autant de résultats à faire pâlir d'envie le régime général.

A la grande différence du régime général, le régime agricole est « élu », ce qui lui permet d'assurer -par construction- une plus grande proximité.

1. Le faux débat de la « parité »

Lors de la première lecture du projet de loi de modernisation sociale, en janvier 2001, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement assurant « la parité » entre exploitants et salariés au sein des conseils d'administration des caisses de Mutualité sociale agricole.

Une telle mesure niait la spécificité du régime et risquait d'ouvrir la porte à une scission, les salariés rejoignant alors le régime général.

Heureusement, votre commission des Affaires sociales et son rapporteur, M. Bernard Seillier, a proposé un dispositif équilibré et simplifié, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture : neuf administrateurs pour le premier collège, douze pour le second et six pour le troisième.

2. L'élan incontestable donné par la convention d'objectifs et de gestion 1999-2001

La convention d'objectifs et de gestion conclue le 23 décembre 1998 entre l'Etat et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole a défini pour les années 1999 à 2001 les orientations en matière de protection sociale des salariés et des non-salariés des professions agricoles, pour le service des prestations, la maîtrise médicalisée des dépenses d'assurance maladie, le recouvrement des cotisations sociales agricoles, la politique de prévention et d'action sanitaire et sociale et la gestion des caisses de mutualité sociale agricole.

Les orientations de la convention d'objectifs et de gestion 1999-2001

Les orientations définies dans ces différents domaines doivent conduire pendant la période d'application de la convention d'objectifs et de gestion à :

- une évolution du régime des retraites agricoles et de la couverture des risques professionnels,
- une amélioration de la gestion du risque maladie et un renforcement de la prévention médicale et dentaire,
- un développement de l'action sanitaire et sociale,
- une amélioration du taux de recouvrement des cotisations sociales agricoles,
- une meilleure efficacité du service aux ressortissants par une information régulière des employeurs sur leurs obligations sociales et une mesure de la qualité du service rendu,
- une modernisation de la gestion des caisses de mutualité sociale agricole par une généralisation de la comptabilité analytique, la mise en place de plans de contrôle interne, la stabilisation des dépenses de gestion administrative et le développement de la mise en commun des moyens des caisses,
- un rapport renouvelé entre le ministère de l'agriculture et de la pêche et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole par des rencontres périodiques et la transmission en temps utile des documents préparatoires aux décisions du conseil central et des projets de textes.

Les contrats pluriannuels de gestion qui ont été conclus entre la caisse centrale de la mutualité sociale agricole et chacune des caisses de mutualité sociale agricole, conformément à l'article L. 723-12 du code rural modifié par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, déclinent la convention d'objectifs et de gestion nationale en tenant compte du contexte local.

L'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion n'a été réalisée par le comité d'évaluation¹ que le 2 mai 2001. L'évaluation finale aurait lieu en avril 2002.

Votre rapporteur pour avis regrette que cette évaluation de la convention d'objectifs et de gestion n'ait pas été transmise au Parlement.

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion, qui débutera à partir de 2002, devrait permettre l'association du ministère de l'emploi et de la solidarité.

¹ Ce comité d'évaluation comprend le directeur général de la CCMSA, le directeur des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi, le directeur du Budget, le contrôleur d'Etat auprès de la CCMSA, un représentant du Conseil économique et social, un représentant du Commissariat au Plan, un représentant de l'IGA et un représentant de l'IGAS.

3. Un effort de maîtrise des dépenses de gestion

Cet effort s'est effectué tout d'abord au niveau de la Caisse centrale : le redressement de celle-ci a été confirmé par le résultat excédentaire sur l'exercice 2000 de 28,4 millions de francs.

Les dépenses des caisses de MSA comprennent les charges administratives, les dépenses d'action sanitaire et sociale et les frais de contrôle médical.

La comparaison avec les dépenses de gestion du régime général est délicate pour deux raisons :

- les caisses effectuent à la fois le paiement des diverses prestations et le recouvrement des cotisations pour l'ensemble des salariés et des non-salariés agricoles ;
- la politique d'action sanitaire et sociale des caisses est centrée sur les besoins de la population agricole, passant davantage par l'intervention de personnels spécialisés que par l'attribution de prestations en espèces.

Le ratio charges/prestations est passé de 5,5 % en 1997 à 5,1 % en 2000, ce qui montre les efforts réalisés dans les caisses : l'augmentation du volume des prestations versées sur la période 1996-2000 (+ 9,1 %) est sans commune mesure avec l'évolution des dépenses de gestion (+ 2,6 %). L'augmentation de 0,1 point entre 1999 et 2000 présente un caractère exceptionnel lié à la hausse des charges de gestion de + 3,2 %, conséquence du changement de convention collective en 2000.

Charges de gestion des caisses de MSA hors compensation et hors charges exceptionnelles

(en millions de francs)

Années	1996	1997	1998	1999	2000
Charges	7.260,4	7.606,6	7.550,3	7.389,3	7.629,4
Prestations	137.219	139.407	144.818	147.629	149.724
Ratio charges/prestations	5,3 %	5,5 %	5,2 %	5,0 %	5,1 %

Un accord-cadre sur la réduction du temps de travail a été conclu le 15 décembre 1998. Il s'applique à l'ensemble des caisses départementales et pluridépartementales de MSA ainsi qu'à la CCMMSA.

L'accord a été décliné en 77 accords locaux, dont 60 conclus dans le cadre du volet offensif de la loi du 13 juin 1998, 11 dans le cadre du volet défensif de la loi, 1 dans le cadre des deux volets offensif et défensif et 5 dans un cadre neutre, c'est-à-dire sans recourir aux aides de l'Etat.

Cet accord national a prévu notamment la suspension des augmentations générales de salaires jusqu'au 31 décembre 2001 et le gel de la prime d'ancienneté.

Les accords conclus qui sont entrés en application au cours de l'exercice 1999 ont conduit à l'embauche de 816 personnes à temps plein en 1999 et 2000 dans les caisses de MSA.

Compte tenu des aides de l'Etat auxquelles ouvrent droit 72 des caisses de mutualité sociale agricole concernées et des créations d'emplois réalisées à coût moindre, le coût globalisé de l'application des accords sur la réduction du temps de travail est évalué à 139,8 millions de francs, correspondant au coût des salariés nouveaux, dont il faut retrancher les 134,7 millions de francs d'allègements de charges.

Le ratio effectifs des caisses/assurés est comparable au régime général.

Dans le souci de réaliser des économies, dès 1994, les caisses de mutualité sociale agricole ont entamé, sans qu'il y ait de disposition législative l'imposant, une politique de regroupement des caisses.

Regroupements des caisses de Mutualité sociale agricole (1994-2000)

Années	1994	1995	1998	2000
Nombre de caisses	85	82	81	78
Regroupements		Aveyron-Tarn ; Orne-Sarthe ; Marne-Ardennes- Meuse	Meurthe et Moselle – Vosges	Bas-Rhin - Haut-Rhin Isère-Savoie - Haute-Savoie

La politique de regroupement ne donne pas nécessairement de meilleurs résultats de gestion. La convention d'objectifs et de gestion prévoit que des études préalables seront désormais faites avant des opérations de fusion, et que des bilans réguliers sur les gains obtenus seront effectués.

Par ailleurs, rien n'empêche les caisses de subsister, mais d'opérer des mises en commun de moyens de fonctionnement : équipes de direction, services techniques, contrôle médical, etc. Le nouveau schéma directeur informatique de la MSA a reçu l'approbation administrative par arrêté ministériel du 11 décembre 2000, permettant d'améliorer la coordination des moyens de traitement informatique de masse.

Depuis l'article 48 de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999, les regroupements de caisse doivent avoir lieu dans le cadre de la région administrative, sauf dérogation accordée par le ministre de l'Agriculture. Cette disposition a été justifiée par l'importance du cadre régional dans la politique d'assurance maladie : unions régionales des caisses d'assurance maladie, agences régionales d'hospitalisation.

4. Un régime conscient de ses responsabilités

La Mutualité sociale agricole a défini en mai 2001 des « orientations stratégiques ». Par cette vision prospective, il s'agit non seulement de répondre aux engagements de la convention d'objectifs et de gestion, visant à stabiliser les dépenses administrative et à diminuer les coûts de gestion, mais également d'offrir aux adhérents une « démarche client ». Cette véritable « charte » propose la création d'un échelon régional, coordonnant les efforts des caisses et organismes départementaux et tend à renforcer le rôle de « tête de réseau » de la Caisse centrale.

Votre rapporteur pour avis se plaît également à souligner que la MSA a utilisé avec dynamisme les possibilités ouvertes par l'ordonnance du 24 avril 1996 relative à la maîtrise des dépenses de soins.

Elle a lancé très rapidement deux projets de réseaux de soins expérimentaux :

- un dispositif de prévention et de soins dentaires « Prophylaxie et soins dentaires chez l'enfant » : ce dispositif a d'ores et déjà donné d'excellents résultats ;

- un dispositif de réseau de soins gérontologiques, proposé en avril 1997 et approuvé par la « commission Soubie » à la fin de l'année 1998 ; 19 sites locaux ont été agréés par le ministère de l'emploi et de la solidarité par arrêté du 30 mars 2000¹.

Le réseau de soins gérontologiques

L'objectif est de permettre le maintien à domicile, le plus longtemps possible, dans des conditions sanitaires et sociales optimales, du plus grand nombre de personnes âgées dépendantes. Le dispositif met en place une véritable coordination de soins autour de la personne âgée, une véritable liaison ville-hôpital, le médecin généraliste étant le « pivot » du système. Il crée enfin des « outils médicalisés de coordination ».

Depuis mai 2000, l'action expérimentale connaît une montée en charge progressive. Cette montée en charge se traduit par :

- une mobilisation très forte des professionnels de santé ; les médecins généralistes ont largement adhéré au dispositif (le taux d'adhésion est de 88 % par rapport aux médecins potentiellement concernés) ;

- une progression de l'adhésion des personnes âgées. Au 1^{er} juin 2001, 319 personnes âgées ont été admises dans le réseau pour l'ensemble des régimes d'assurance maladie ;

¹ Il aura fallu ainsi près de trois ans pour que le projet se concrétise...

- la mise en place des instances de suivi de l'expérimentation (comité national de suivi, comité scientifique et comité de pilotage).

Le Bureau national de gestion du Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV) a donné un avis favorable, le 20 décembre 2000, pour le financement, à compter du 1^{er} janvier 2001, des frais de fonctionnement des associations locales et des frais relatifs à l'évaluation de l'action expérimentale.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a donné, fin 1999, son accord à l'action expérimentale de Groupama et de la MSA « Groupes partenaires santé », qui vise la maîtrise des dépenses de santé dans certains cantons des départements de l'Allier, des Côtes-d'Armor et des Pyrénées-Atlantiques, sur dix-huit mois. Il s'agit d'un partenariat entre les médecins généralistes, les patients relevant du régime agricole, la MSA et la complémentaire santé Groupama. Les assurés bénéficient de l'avance globale des frais, tandis que les médecins travaillent en réseau pour établir des diagnostics et les réponses médicales les plus efficaces.

Il aura fallu plus de deux ans pour que ce projet aboutisse.

En outre, la caisse de Mutualité sociale agricole des Hautes-Pyrénées a souhaité participer à la mise en place d'un réseau expérimental de soins palliatifs à domicile. Ce projet est conduit par la caisse primaire d'assurance maladie des Hautes-Pyrénées. La caisse de Mutualité sociale agricole de Haute-Loire s'est associée à un projet identique, mené par la caisse primaire d'assurance maladie du même département. Ainsi, le lancement par la Mutualité sociale agricole de « projets autonomes » d'une très grande qualité n'empêche pas des coopérations fécondes sur le terrain.

Votre commission ne peut que se féliciter de ce dynamisme, malgré le peu d'empressement du Gouvernement en la matière, alors que l'ordonnance du 24 avril 1996 vise à expérimenter de nouveaux modes d'exercice de la médecine libérale, à la fois pour améliorer les soins et en diminuer les coûts.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption du projet de BAPSA pour 2002.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 22 novembre 2001, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Marc Juilhard sur le projet de loi de finances pour 2002 (crédits consacrés au budget des prestations sociales agricoles).

M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

M. Claude Domeizel s'est déclaré « agréablement surpris » par l'avis favorable proposé par le rapporteur pour avis, compte tenu des nombreuses critiques formulées. Il a considéré que peu importait qui avait décidé la revalorisation des retraites agricoles. Il a observé que les engagements pris en 1997 avaient été tenus et que l'on ne pouvait que s'en féliciter pour les exploitants agricoles.

M. Nicolas About, président, a félicité M. Jean-Marc Juilhard du caractère très clair et très complet de ce premier rapport qu'il présentait devant la commission.

M. Guy Fischer a souligné que ce « premier rapport » allait probablement se conclure par un vote unanime, alors que les critiques émises laissaient envisager une conclusion différente. Il a rappelé que l'amélioration de la protection sociale agricole avait retenu depuis 1997 toute l'attention des parlementaires du groupe communiste républicain et citoyen. Il a observé que la comparaison, effectuée par le rapporteur pour avis, des efforts engagés dans les années 1993-1997 et des efforts réalisés sur la période 1998-2001 semblait tourner à l'avantage de la majorité plurielle. Il est revenu sur le remboursement très rapide des dépenses de soins opéré par les caisses de MSA, en observant que les résultats des caisses du régime général s'expliquaient par un manque de moyens. Il s'est interrogé sur la suppression du BAPSA, auquel les exploitants agricoles sont attachés.

M. Gilbert Chabroux a tenu à saluer le travail « très objectif » du rapporteur pour avis. Il a demandé de quelle manière le Sénat pourrait apporter sa pierre à la mise en place d'un régime de retraite complémentaire obligatoire, dont il a souhaité qu'elle puisse intervenir rapidement. Il s'est interrogé sur la situation des exploitants agricoles disposant de carrières courtes et sur celle des polypensionnés.

M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur pour avis, s'est félicité de l'unanimité de la commission sur l'avis préconisé qui ne s'étend pas, à l'évidence, à tous les éléments de l'analyse présentée.

Répondant à M. Guy Fischer, il a rappelé que le BAPSA n'était qu'un « cadre comptable » et que sa suppression n'aurait aucune conséquence sur l'existence du régime agricole. Il a expliqué que ce dernier bénéficiait d'un réseau de délégués, de travailleurs sociaux et de techniciens, permettant un meilleur service rendu à l'usager, et assurant une convergence entre « le social » et « l'économique ».

Répondant à M. Gilbert Chabroux, il a indiqué que l'instauration d'un régime de retraite complémentaire obligatoire était inéluctable. Il a rappelé qu'il n'avait pas été simple de convaincre les organisations professionnelles sur ce sujet, compte tenu de la surcharge de cotisations que représente un tel régime. Il a observé que s'il fallait effectuer un choix entre le régime de retraite complémentaire obligatoire et la mensualisation des pensions, il serait souhaitable de privilégier la première réforme. Il a indiqué qu'une proposition de loi du groupe socialiste, tendant à instaurer un tel régime, était inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 11 décembre prochain, et qu'il serait souhaitable que le Gouvernement inscrive cette proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat pour qu'elle y soit discutée. Il a remarqué que le financement du régime de retraite complémentaire obligatoire n'était pas encore défini, alors que la participation du budget de l'Etat apparaissait nécessaire, afin de faire bénéficier de ce régime les retraités actuels, ou les « presque retraités ».

S'agissant des mono-pensionnés à carrière courte et des polypensionnés, il a indiqué que le rapport écrit s'efforcera de répondre aux questions posées.

M. Nicolas About, président, a considéré que l'avis favorable proposé, malgré les critiques émises, montrait tout le sérieux et l'objectivité du travail réalisé par les rapporteurs.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2002.**

Au cours de sa réunion du 22 novembre 2001, la commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2002.