

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Louis BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Hugué, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Claire-Lise Campion, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 42) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS.....	4
I. LE BAPSA EN 1999 ET EN 2000 : UNE GESTION BUDGÉTAIRE DÉFICIENTE.....	6
A. L'EXÉCUTION DU BAPSA POUR 1999 : UN DÉFICIT INUTILE.....	6
B. LES PRÉVISIONS DE RÉALISATION POUR 2000 : UN DÉFICIT MASSIF	8
1. <i>Des dépenses en hausse</i>	8
2. <i>Des recettes en baisse</i>	9
3. <i>Un rééquilibrage particulièrement contestable</i>	10
4. <i>Une gestion budgétaire à courte vue</i>	12
C. LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE : DEUX QUESTIONS EN SUSPENS	13
1. <i>La question de l'équité</i>	13
2. <i>La question de la gestion des assurés</i>	15
II. LE PROJET DE BAPSA POUR 2001 : UNE NOUVELLE MESURE DE REVALORISATION IMPORTANTE DES PETITES RETRAITES AGRICOLES.....	18
A. DES DÉPENSES STABILISÉES MALGRÉ LA NOUVELLE MESURE DE REVALORISATION DES RETRAITES.....	18
1. <i>Les prestations d'assurance vieillesse évoluent de manière modérée, malgré les mesures de revalorisation des retraites agricoles</i>	19
a) <i>Les retraites contributives progressent de manière sensible</i>	19
b) <i>Les prestations non contributives diminuent en raison des mesures de revalorisation</i>	21
2. <i>Les dépenses d'assurance maladie sont freinées par la baisse du nombre d'assujettis</i>	21
3. <i>Les dépenses de prestations familiales repartent de manière apparente à la hausse</i>	22
4. <i>Les autres dépenses semblent nettement sous-estimées</i>	23
B. UNE CONTRIBUTION DES FINANCEMENTS STRICTEMENT BUDGÉTAIRES EN AUGMENTATION	24
1. <i>Les contributions professionnelles reculent en raison de la diminution du revenu agricole</i>	25
2. <i>Le produit des taxes affectées progresse favorablement</i>	27
3. <i>Les transferts des organismes de sécurité sociale diminuent sensiblement</i>	28
4. <i>Les contributions du budget général augmentent en conséquence</i>	29
C. DES « JEUX DE PISTE » NAVRANTS ENTRE LA LOI DE FINANCES ET LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	30
1. <i>L'affectation d'une fraction de C3S au BAPSA constitue désormais une « tuyauterie » indigne</i>	30
2. <i>Les dispositions du projet de loi de financement ne sont pas prises en compte par le BAPSA</i>	31
3. <i>Le BAPSA nécessite de coordonner de manière incessante projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale</i>	33
4. <i>La répartition des articles entre les deux projets de loi semble relever d'un choix arbitraire</i>	33

III. LES PERSPECTIVES DU RÉGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES : TROIS DÉFIS À RELEVER.....	35
A. LA REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES : UNE QUESTION QUI RESTE CENTRALE	35
1. <i>La faiblesse persistante des retraites agricoles.....</i>	35
2. <i>La nécessité d'un régime complémentaire obligatoire pour parvenir à des retraites équivalentes à 75 % du SMIC</i>	36
a) Le seul régime de base ne suffira pas.....	36
b) La gestation difficile d'un régime complémentaire obligatoire.....	37
3. <i>La modernisation des règles</i>	40
a) La simplification	40
b) La mensualisation	41
B. UNE VÉRITABLE BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES : UNE REVENDICATION LÉGITIME.....	42
1. <i>Une situation peu satisfaisante</i>	42
a) Une indemnisation insuffisante	42
b) Une prévention déficiente	43
2. <i>Des velléités de réforme</i>	43
a) Le temps des rapports	43
b) Le temps du report	44
C. LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE : UN EFFORT PERMANENT DE MODERNISATION	45
1. <i>Un nouvel élan : la convention d'objectifs et de gestion 1999-2001.....</i>	45
2. <i>Les dépenses de gestion diminuent.....</i>	46
3. <i>Un régime conscient de ses responsabilités</i>	48
4. <i>La mutualité sociale agricole fait preuve d'innovation en matière de politique de santé.....</i>	49
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	51
ANNEXE - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (OCTOBRE 2000)	52

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La lecture du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2001 franchit un palier supplémentaire dans la complexité. Elle suppose en effet non seulement de prendre en compte deux projets de loi, le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais également les « bricolages » financiers permanents auxquels se livre le Gouvernement à travers une affectation variable de contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S).

Car « quel BAPSA » faut-il croire ? Celui adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le 8 novembre 2000, ou celui défini par la même Assemblée nationale, le 28 novembre dernier, en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale ?

Une fois de plus, l'opportunité de maintenir un « budget annexe » en loi de finances est posée. L'existence d'un budget annexe n'est une condition nécessaire ni de l'autonomie du régime agricole géré par la Mutualité sociale agricole, ni de l'existence d'une subvention de l'Etat à ce régime.

Le monde agricole est attaché à l'existence d'un débat spécifique sur le régime agricole. Or la discussion annoncée d'une réforme de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 pourrait conduire à une suppression des budgets annexes.

Toute réflexion sur l'évolution de la place du BAPSA devra reposer sur une concertation étroite et la conviction partagée qu'un changement de statut juridique ne signifie pas pour autant la suppression du deuxième régime français de protection sociale. Il est également nécessaire de ne pas perdre la

qualité d'informations du BAPSA. A cet égard, un réexamen de la loi organique du 22 juillet 1996, souhaité par votre commission, devrait permettre « d'intégrer le BAPSA », de manière protectrice, dans la loi de financement.

Le projet de BAPSA pour 2001 comporte une nouvelle mesure de revalorisation des retraites agricoles les plus faibles, qui s'inscrit dans la suite des efforts précédents. Il reste à déterminer les prochaines étapes de cette revalorisation. Le Gouvernement doit désormais définir clairement les conditions juridiques et financières de la mise en place d'un régime complémentaire obligatoire.

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 avait prévu un rapport sur les retraites agricoles, qui devait être déposé début octobre de la même année.

Ce rapport, en voie d'achèvement, n'a toujours pas été déposé à la date du 2 décembre 2000. Pourtant, sa lecture aurait certainement éclairé le Parlement pour le vote du BAPSA 2001.

Enfin, le BAPSA pour 2001 a été « rattrapé » par l'actualité, celle de la nouvelle crise de la filière bovine. Même si, naturellement, des reports de cotisations constituent une solution souhaitable, il serait profondément regrettable que l'Etat se défasse de ses responsabilités financières, une nouvelle fois, sur le financement d'un régime de protection sociale.

I. LE BAPSA EN 1999 ET EN 2000 : UNE GESTION BUDGÉTAIRE DÉFICIENTE

A. L'EXÉCUTION DU BAPSA POUR 1999 : UN DÉFICIT INUTILE

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 (estimations)	1999 (réalisation)
Assurance maladie, maternité, invalidité	33.794	33.657	34.442
Modernisation assurance maladie	100	100	58
Assurance veuvage	12	12	12
Prestations familiales	3.948	4.122	4.081
Assurance vieillesse	50.285	49.656	49.725
Etudiants et praticiens	750	781	755
Etalement et prise en charge de cotisations	100	100	100
Intérêts	173	173	187
TOTAL	89.162	88.646	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 (estimations)	1999 réalisations
Financement professionnel	16.955	16.369	16.436
Taxes	28.586	27.972	28.701
Sécurité sociale	38.212	38.492	38.670
Etat	5.359	5.359	5.022
Recettes diverses	50	50	63
TOTAL	89.162	88.242	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 se solde 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.

Ce déficit est « financé » par le fonds de roulement du BAPSA. Les réserves de ce fonds ont diminué, de 1997 à 1999, de manière drastique.

Fonds de roulement du BAPSA 1997 - 1999

(en millions de francs)

1997	1998	1999
1.650	1.612	732

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

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

B. LES PRÉVISIONS DE RÉALISATION POUR 2000 : UN DÉFICIT MASSIF

Les perspectives de réalisation pour 2000 ne sont guère rassurantes.

1. Des dépenses en hausse

Les dépenses du BAPSA seraient supérieures d'1 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 2000

(en millions de francs)

		LFI 2000	2000 estimation	Ecart
Titre IV	Interventions publiques			
46-01	Assurance maladie (AMEXA)	33.341	34.218	+ 877
46-02	Invalidité	418	436	+ 18
46-03	Remplacement	100	75	- 25
46-07	Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	100	50	- 50
46-04	Assurance veuvage	12	12	0
46-05	Etalement et prise en charge des cotisations sociales	90	90	0
46-92	Prestations familiales	3.801	3.931	+ 130
46-96	Assurance vieillesse (AVA)	50.291	50.287	- 4
46-97	Etudiants et praticiens	798	735	- 63
Titre I	Intérêts	230	350	+ 120
Total général hors restitution de TVA		89.181	90.185	+ 1.004

En maladie maternité métropole les prévisions de réalisations révisées s'élèvent à 33.557 millions de francs et sont supérieures de 683 millions de francs (+ 2,1 %) à la LFI 2000. Cet écart se décompose de la manière suivante :

Dépenses maladie maternité en métropole
écarts entre la LFI 2000 et les nouvelles prévisions

(en millions de francs)

Soins de ville	+ 382
Etablissements hors budget global	+ 188
Budget global	+ 79
Autres	+ 34
TOTAL	+ 683

En soins de ville, la nouvelle prévision de réalisation s'élève à 15.098 millions de francs, le surcroît de dépenses par rapport à la LFI 2000 provient pour 236 millions de francs du « rebasement » de l'année 1999 et pour 146 millions de francs de la révision des évolutions retenues en 2000.

Le dépassement provient pour l'essentiel des prescriptions.

En ce qui concerne les établissements hors budget global, l'écart provient en quasi-totalité des dépenses afférentes aux structures médico-sociales pour personnes âgées (médicalisation des maisons de retraite et services de soins à domicile) avec 177 millions de francs de plus que la LFI 2000 dont 122 millions de francs dus au « rebasement » de l'année 99.

S'agissant des autres postes établissements sanitaires hors budget global et enfance inadaptée et adultes handicapés, les nouvelles prévisions pour 2000 sont très proches de celles retenues en LFI 2000.

2. Des recettes en baisse

S'agissant des recettes, les perspectives font apparaître une diminution d'1,7 milliard de francs par rapport aux prévisions retenues par la loi de finances initiale :

- les cotisations sociales ont été surestimées de 800 millions de francs ; en sens inverse, le versement de CSG et de droits alcools, reversé au BAPSA, serait supérieur de 227 millions de francs ;

- les versements à intervenir au titre de la compensation démographique seraient finalement inférieurs de 683 millions de francs ;

- la contribution de la CNAF au financement des prestations familiales servies aux non salariés agricoles serait inférieure de 113 millions de francs.

Recettes du BAPSA en 2000

(en millions de francs)

Comptes agrégés	LFI 2000	2000 révisé	Ecart
Cotisations professionnelles	16.726	16.153	- 573
Taxes	28.719	28.719	0
C3S	1.000	1.000	0
Sécurité sociale + FSV	38.601	37.413	- 1.188
Etat	4.055	4.055	0
Recettes diverses	80	80	0
Total	89.181	87.420	- 1.761

En revanche, les recettes fiscales n'ont pas été « révisées » à la hausse. Selon le projet de loi de finances rectificatif pour 2000, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 15 novembre dernier, la « cagnotte » 2000 de TVA serait au total de 15 milliards de francs. Compte tenu du très faible « poids » de la TVA affectée au BAPSA dans la TVA globale, il aurait été difficile de chiffrer des plus-values somme toute très mineures.

Le déséquilibre du BAPSA pour 2000 apparaît ainsi massif : 2,7 milliards de francs.

3. Un rééquilibrage particulièrement contestable

Le projet de loi de finances rectificatif pour 2000 prévoit deux mesures d'équilibre :

- **l'article 3 propose un relèvement de la C3S affectée au BAPSA en 2000 de 1 à 1,35 milliard de francs (+ 350 millions de francs) ;**

- **l'état A (article 6 du projet de loi) mentionne un relèvement de la subvention d'équilibre de 3,5 à 5,6 milliards de francs (+ 2.211 millions de francs).**

Si le relèvement de la subvention d'équilibre n'appelle pas d'observations, l'affectation supplémentaire de 350 millions de francs de C3S au BAPSA montre, une fois de plus, l'utilisation d'une des « tuyauteries » préférées du Gouvernement.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 avait exclu le régime des exploitants agricoles de la liste des régimes bénéficiaires de la C3S, tout en prévoyant un versement forfaitaire de 1.000 millions de francs, en quelque sorte pour « solde de tout compte ». Votre commission ne s'était pas opposée à la disparition de cette recette, considérant que le BAPSA disposait déjà d'un arsenal tout à fait complet de fiscalité affectée.

La loi de finances pour 2000 a prévu, par dérogation à une règle posée en loi de financement et concernant une imposition affectée exclusivement à des régimes et organismes sociaux, un nouveau versement de 1.000 millions de francs, prélevé sur le solde de la C3S. Cette disposition aurait dû logiquement être adoptée en loi de financement. Elle a été « coordonnée » en loi de financement par le vote de l'article fixant les prévisions de recettes.

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 rectificatif pour 2000 revient *retroactivement* sur la catégorie « impôts et taxes » des prévisions de recettes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et modifie 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 »¹ 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 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.

L'article 3 du projet de loi de finances rectificatif pour 2000, en modifiant les prévisions de recettes de la loi de financement de la sécurité

¹ Selon le II de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale.

sociale pour 2000, apparaît ainsi contraire à la loi organique du 22 juillet 1996.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la gestion budgétaire pour le moins défailante du BAPSA. Les recettes professionnelles sont 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, qui lui sert de variable d'ajustement.

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

4. Une gestion budgétaire à courte vue

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 (8,1 milliards de francs prévus au titre de l'année 2000). Il reçoit 51,4 % des transferts issus de la compensation généralisée vieillesse.

Prévisions de transferts de compensation généralisée du risque vieillesse en 2000

Régimes qui versent	Montant en millions de francs	Régimes qui reçoivent	Montant en millions de francs
Régime général	27.442,5	BAPSA	26.925,4
Fonctionnaires	10.912,6	Salariés agricoles	14.483,0
CNRACL	9.681,2	ORGANIC	5.070,4
CNAVPL	2.741,9	CANCAVA	2.066,4
Autres régimes	1.540,3	Autres régimes	3.701,3
Total	52.318,5	Total	52.381,5

Source : d'après Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2000, p. 44.

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.

C. LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE : DEUX QUESTIONS EN SUSPENS

Votre rapporteur pour avis est très attentif aux conséquences sur le régime agricole de la création d'une couverture maladie universelle.

Deux questions restent posées.

1. La question de l'équité

Une cotisation minimale d'assurance maladie, sur la base d'une assiette forfaitaire, est due, quels que soient le revenu de l'agriculteur ou la superficie de l'exploitation.

	Assiette annuelle
Exploitations inférieures à 1,5 SMI.	800 SMIC
Exploitations entre 1,5 et 3,5 SMI	800 SMIC + majoration modulée
Exploitations au-delà de 3,5 SMI	800 SMIC +majoration fixe
Exploitants bénéficiant du RMI	200 SMIC

SMI : surface minimum d'installation

De plus, les chefs d'exploitation à titre principal et exerçant une activité salariée ou non salariée non agricole bénéficient d'une réduction de 10 % de leurs cotisations en maladie lorsque celles-ci sont calculées sur l'assiette minimum de 800 SMIC.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la suppression de la majoration due par les exploitants dont les exploitations sont comprises entre 1,5 et 3,5 SMI, ce qui entraîne une perte de 148 millions de francs (dont 111 millions de francs en techniques). Cette mesure bénéficie à 94.000 personnes.

Environ 200.000 exploitants agricoles acquittent la cotisation minimale en maladie et bénéficient ainsi, pour une charge mensuelle inférieure à 300 francs, de l'ensemble des prestations.

A partir du 1^{er} janvier 2000, date d'entrée en vigueur de la loi portant création de la couverture maladie universelle, le lien entre versement des cotisations et bénéfice des versements en nature des assurances maladie et maternité a été coupé.

Des personnes bénéficiant des mêmes revenus, l'une active, l'autre inactive, sont soumises à des règles distinctes. L'exploitant agricole doit s'acquitter de la cotisation minimale, pour des prestations remboursées de façon incomplète, tandis que l'inactif ne paie pas de cotisations et bénéficiera d'une couverture complète, comprise dans « le panier de soins » pris en charge par la CPAM, la caisse de MSA ou la mutuelle.

En conséquence, pour le seul régime agricole, les dispositions du code rural liant le versement des prestations au paiement des cotisations ont été abrogées : la suspension du versement des prestations ne peut intervenir que sous certaines conditions déterminées par décret, lorsque les assurés font preuve de leur mauvaise foi dans le paiement de leurs cotisations.

Des agriculteurs « déchus de droits » ont été réintégrés. Leur nombre est certes limité : 0,8 % des chefs d'exploitation avaient été déchus de leurs droits de l'AMEXA en 1998 (hors départements de la Corse), soit 4.200 personnes.

Les mesures de prévention des caisses de MSA, notamment les prises en charge d'une partie des dettes, permettaient le rétablissement rapide de la couverture sociale des exploitants.

Mais leur réintégration a pu être légitimement mal vécue par ceux s'étant scrupuleusement acquittés de leurs cotisations, dans les bonnes comme les mauvaises années.

Selon le ministère¹, « *il est encore trop tôt pour avoir une vision claire des impacts de la mise en place de la CMU en matière de recouvrement. De façon à avoir un recul suffisant, la CCMSA procédera à une analyse détaillée auprès des caisses de MSA des conséquences éventuelles de la CMU au début de l'année 2001.* »

La recherche de l'équité pourrait conduire à la suppression des cotisations minimales maladie, ou tout au moins le remplacement de ces cotisations définies selon une assiette forfaitaire par une cotisation proportionnelle.

Sur 545.000 exploitants au champ AMEXA en 1999, 217.000 ont un revenu inférieur au seuil CMU (42.000 francs annuels en 2000).

La suppression de toute cotisation AMEXA pour ces personnes entraînerait une perte de cotisations de 460 millions de francs (dont 350 millions de francs en techniques). La suppression de la cotisation minimale AMEXA assise sur 800 SMIC, remplacée par des cotisations proportionnelles au premier franc, entraînerait une perte de cotisations de 283 millions de francs (dont 219 millions de francs en techniques).

Votre rapporteur souhaite que soit étudiée cette mesure à la fois de simplification et d'équité.

2. La question de la gestion des assurés

Les assurés de la couverture maladie universelle sont pris en charge, pour leur couverture de base, par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Néanmoins, pour des raisons de simplicité, le législateur a explicitement prévu que les personnes affiliées au régime de l'assurance personnelle au 1^{er} janvier 2000 par l'intermédiaire des caisses de MSA, puissent rester dans ce régime.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

**L'article 19 paragraphe II de la Loi no 99-641 du 27 juillet 1999
portant création d'une couverture maladie universelle**

II. - Les personnes relevant des dispositions de l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale, affiliées au régime de l'assurance personnelle à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dont les prestations d'assurance maladie et maternité sont servies par un organisme de protection sociale agricole au titre de sa participation à la gestion de l'assurance personnelle, continuent de bénéficier du service de ces prestations. Le service de ces prestations, ainsi que le recouvrement de la cotisation définie à l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale si elle est due, sont assurés par cet organisme pour le compte du régime général dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

En revanche, les personnes qui bénéficieront de la couverture maladie universelle à compter du 1^{er} janvier 2000, et qui n'étaient pas auparavant au régime de l'assurance personnelle, seront affiliées aux caisses primaires d'assurance maladie.

La logique de cette répartition administrative n'apparaît pas clairement.

En 1998, 10.483 personnes étaient affiliées en assurance personnelle, 8.465 en 1999. Au 30 juin 2000, 14.220 personnes bénéficient de la CMU de base. Le chiffre pour l'année 2000 est supérieur à celui de 1999, car ont été comptabilisés, dans le cadre de la CMU, les assurés et leurs ayants droits, alors que les années précédentes, dans le cadre de l'assurance personnelle, seuls les assurés étaient dénombrés.

En ce qui concerne la couverture du risque complémentaire, les caisses de Mutualité sociale se retrouvent dans la même situation que les caisses primaires d'assurance maladie. Elles sont tenues de prendre en charge les personnes relevant de la CMU, à la différence des institutions de prévoyance, des organismes mutualistes et des sociétés d'assurance, qui peuvent décider de ne pas prendre en compte ces assurés, moyennant le paiement d'une contribution.

Le décret du 9 décembre 1999 prévoyait la signature d'une convention entre le fonds de financement CMU complémentaire et les différents organismes de sécurité sociale.

Cette convention n'a été soumise au conseil d'administration de la CCMSA que le 7 septembre 2000.

Au 30 juin 2000, les prestations de CMU complémentaire versées par le régime agricole s'élevaient à 60 millions de francs.

**Prestations versées par le régime agricole dans le cadre de la CMU
(janvier - juin 2000)**

	CMU de base	CMU complémentaire
Janvier	3.833.612,09	3.150.917,22
Février	5.330.609,17	8.022.961,04
Mars	5.438.507,30	11.359.874,30
Avril	4.100.632,10	9.819.557,34
Mai	5.375.597,50	14.981.490,72
Juin	4.984.478,62	12.513.487,93
TOTAL	29.063.436,78	59.848.288,55

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis.

En ce qui concerne les bénéficiaires, au 30 juin 2000, la MSA comptabilisait 144.710 bénéficiaires de la CMU dont 88 % sont âgés de moins de 60 ans.

Le nombre de bénéficiaires est ainsi nettement en deçà des prévisions.

Le comportement des exploitants agricoles potentiellement bénéficiaires de ce dispositif est identique, pour partie, à celui connu quant à l'obtention du revenu minimum d'insertion.

Certains retraités agricoles, pouvant bénéficier de la CMU complémentaire au regard de leurs ressources, hésitent pourtant à dénoncer leur contrat actuel parce qu'ils craignent les effets d'une revalorisation de leur retraite : cette revalorisation les pousserait en dehors du dispositif et les empêcherait de retrouver un assureur complémentaire du fait de leur âge et de leur état de santé.

Tel est encore le cas des exploitants soumis au régime de l'imposition au réel qui peuvent accéder au bénéfice de la CMU complémentaire que par un mécanisme dérogatoire devant le préfet.

Sur les 123.168 bénéficiaires de la CMU complémentaire, près de 95 % ont opté pour leur affiliation auprès des caisses de MSA.

II. LE PROJET DE BAPSA POUR 2001 : UNE NOUVELLE MESURE DE REVALORISATION IMPORTANTE DES PETITES RETRAITES AGRICOLES

Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) s'élève dans le projet de loi de finances pour 2001 à **90,55 milliards de francs**, en progression de 1,54 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000.

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 2001

(en millions de francs)

		LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Titre IV	Interventions publiques			
46-01	Assurance maladie (AMEXA)	33.341	34.100	2,28
46-02	Invalidité	418	425	- 7,73
46-03	Remplacement	100	100	0,00
46-07	Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	100	50	- 50,00
46-04	Assurance veuvage	12	12	0,00
46-05	Etalement et prise en charge des cotisations sociales	90	80	- 11,11
46-92	Prestations familiales	3.801	3.908	2,82
46-96	Assurance vieillesse (AVA)	50.291	50.895	1,20
46-97	Etudiants et praticiens	798	750	- 6,02
Titre I	Intérêts	230	230	0,00
Total général hors restitution de TVA		89.162	90.550	1,54

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 **50,895 milliards de francs**, le principal poste de dépenses. Elles augmentent de 1,20 %.

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

a) Les retraites contributives progressent de manière sensible

Les retraites proprement dites (retraites forfaitaires et retraites proportionnelles, pensions de réversion) progressent de 2,36 % par rapport à celles prévues dans le BAPSA de 2000, malgré la légère diminution prévisible du nombre de retraités.

Deux mesures expliquent l'augmentation des dépenses d'assurance vieillesse en 2001 :

- **L'application en année pleine de la mesure votée en loi de finances initiale pour 2000 ;**

- **Une mesure significative de relèvement des retraites les plus faibles introduite par le projet de loi.** Cette mesure entraînerait un coût de 1,2 milliard de francs en 2001 (1,6 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 2001

(en francs)

	Augmentation mensuelle	Montant minimum mensuel (après mesure)
Chefs d'exploitation	150,00	3.395,00
Veufs et veuves	150,00	3.185,00
Aides familiaux et/ou carrière mixte-seuls	0,00	2.740,00
Aides familiaux et/ou carrière mixte-mariés	300,00	2.740,00

Votre rapporteur pour avis se félicite que cette mesure de revalorisation ait été inscrite dès le dépôt du projet de loi initial.

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 les 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.

b) 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 1,936 milliards de francs par la LFI 2000, elles s'établissent dans le PLF 2001 à 1,403 milliard de francs, soit une baisse importante de 26 %.

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.

Effet brut et effet net des mesures de revalorisation en 1999, 2000 et 2001

(en millions de francs)

	1999		2000		2001	
	Coût brut	Coût net	Coût brut	Coût net	Coût brut	Coût net
Mesure petites retraites 1994	445	311	431	302	420	300
Economies FSV		- 134	431	- 129	420	- 120
Mesure « veuves » loi de modernisation 1995	2.668	1.991	2.700	2.020	2.759	2.113
Economies FSV		- 677		- 680		- 646
Loi de finances pour 1997	760	614	820	645	780	639
Economies FSV		- 146		- 175		- 141
Loi de finances pour 1998	1.022	858	1.022	858	1.003	842
Economies FSV		- 164		- 164		- 161
LF pour 1999 + art. 30 loi d'orientation	1.331	1.161	1.778	1.442	1.850	1.509
Economies FSV		- 170		- 336		- 341
LF 2000			1.200	1.050	1.600	1.300
Economies FSV				- 150		- 300
PLF 2001					1.241	1.106
Economies FSV						- 135

2. Les dépenses d'assurance maladie sont freinées par la baisse du nombre d'assujettis

Les **dépenses d'assurance maladie maternité et invalidité** sont évaluées pour 2001, à **34,625 milliards de francs**, soit un montant supérieur de 2,26 %.

Cette évolution plus modérée, par rapport à celle prévue pour l'ensemble des dépenses maladie, s'explique par une baisse du nombre d'assujettis et par une augmentation des dépenses de santé.

Dépenses maladie – maternité – invalidité du régime agricole

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution en %
Total soins de ville + établissements sanitaires hors DGH	19.284	19.814	+ 2,75
Eléments DGH y compris régularisations	13.590	13.794	+ 1,50
DOM	467	492	+ 5,35
Assurance personnelle	0	0	-
Pension d'invalidité	418	425	+ 1,67
Allocation de remplacement	100	100	0
TOTAL	33.859	34.625	+ 2,26

DGH : Dotation Globale Hospitalière

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.

Une sous-estimation des dépenses maladie, comme pour le BAPSA 1999 et 2000, pourrait être finalement constatée.

La part des dépenses du régime des exploitants agricoles dans l'ONDAM est évaluée à 4,9 % pour 2001. La part du régime des exploitants agricoles dans l'objectif des dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès pour 2001 est également évaluée à 4,9 %.

3. Les dépenses de prestations familiales repartent de manière apparente à la hausse

Rompant avec la tendance observée depuis 1995, les dépenses de prestations familiales, évaluées à 3,908 milliards de francs, repartent à la hausse.

Cette évolution est 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.

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

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

Effectifs de familles bénéficiaires de prestations familiales

Type de prestations	1999	2000	2001	Evolution 2001/2000
Allocations familiales	97.649	93.450	87.586	- 5,9 %
Complément familial	23.778	22.827	21.969	- 3,5 %
Allocation soutien familial	3.252	3.183	2.943	- 4,0 %
Allocation d'éducation spéciale	1.982	1.982	1.816	2,0 %
Allocation aux adultes handicapés	18.448	17.370	16.379	- 5,3 %
Allocation de logement à caractère familial	16.995	16.655	16.044	- 3,0 %
Allocation parentale d'éducation	7.238	6.832	7.045	- 5,0 %
Allocation de rentrée scolaire (nb enfants)	135.848	127.697	124.049	- 5,5 %
AJE-APJE « longue » + « courte »	14.565	13.604	13.405	- 6,0 %
APL	47.991	47.751	45.153	- 2,0 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis.

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 difficulté.

Cette enveloppe avait été créée pour accompagner la réforme des cotisations, lancée en 1990. Elle est en diminution constante : 110 millions en 1998, 100 millions de francs en 1999 et 90 millions de francs en 2000.

Dans le cadre du « plan de soutien à la filière bovine », elle serait portée à 170 millions de francs... sans que cette orientation se traduise nécessairement par un amendement du Gouvernement, qui pourrait préférer afficher cette dépense « en gestion 2001 » (c'est-à-dire dans le projet de loi de finances rectificatif pour 2001).

Enfin, les charges d'intérêt prévues pour 2001 (220 millions de francs) apparaissent bien optimistes, au regard des estimations prévues pour 2000 (350 millions de francs). Le plan de soutien à la filière bovine comprend une mesure de report des cotisations d'1 milliard de francs. Ce report serait financé au BAPSA par une augmentation du plafond d'avances de trésorerie, porté de 12,5 à 13,5 milliards de francs par l'Assemblée nationale, à la demande du Gouvernement, lors de la nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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

B. UNE CONTRIBUTION DES FINANCEMENTS STRICTEMENT BUDGÉTAIRES EN AUGMENTATION

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 diminue légèrement, tandis que la part des impôts et taxes affectés, auxquels on peut « raccrocher » la C3S, augmente de manière sensible.

Evolution relative de la structure de financement du BAPSA

Comptes agrégés	Structure 1999	Structure 2000	Structure 2001
Contributions professionnelles	19,02 %	18,80 %	18,42 %
Taxes	30,94 %	32,05 %	32,29 %
C3S	1,12 %	1,12 %	1,49 %
Sécurité sociale + FSV	42,74 %	43,38 %	40,82 %
Etat	6,13 %	4,56 %	6,90 %
Recettes diverses	0,06 %	0,09 %	0,08 %
Total	100,00%	100,00 %	100,00 %

La bonne tenue des recettes provenant des taxes affectées et une évolution du mécanisme de compensation démographique favorable au régime agricole avait permis à l'Etat de réduire de manière très sensible la subvention d'équilibre. Ce processus est interrompu en 2001.

Evolution 2001/2000 des diverses sources de financement du BAPSA

Comptes agrégés	2000	PLF 2001	Evolution
Contributions professionnelles	16.726	16.676	- 0,30 %
Taxes	28.719	29.236	1,80 %
C3S	1.000	1.350	35,00 %
Sécurité sociale + FSV	38.601	36.964	- 4,24 %
Etat	4.055	6.249	+ 54,11 %
Recettes diverses	80	75	- 6,25 %
Total	89.181	90.550	+ 1,54 %

1. Les contributions professionnelles reculent en raison de la diminution du revenu agricole

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 1999, en raison de la très mauvaise année 1999, et d'une année 2000 qui ne s'annonce pas meilleure.

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

Source : INSEE - comptes de l'agriculture

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 solidarité¹. Elles devraient représenter 16,7 milliards de francs en 2001, soit plus de 18 % des recettes du BAPSA.

Les contributions professionnelles

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Total des contributions professionnelles	16.726	16.676	- 0,30 %
<i>dont compensation CSG</i>	4.239	4.627	+ 9,15 %
<i>dont cotisations sociales</i>	12.251	11.839	- 3,36 %
<i>dont cotisations de solidarité</i>	236	210	- 11,02 %

Le sous-total des cotisations donne le tableau suivant :

Les cotisations sociales

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Cotisations	12.251	11.839	- 3,36 %
<i>Cotisations prestations familiales</i>	2.060	2.004	- 2,72 %
<i>Cotisations AVI (art. 1123 a et 1003-8 code rural)</i>	1.627	1.612	- 0,92 %
<i>Cotisations AVA (art. 1123 b et 1003-8 code rural)</i>	4.361	4.166	- 4,47 %
<i>Cotisations AMEXA</i>	4.140	3.994	- 3,53 %
<i>Cotisations d'assurance veuvage</i>	49	49	0,00 %
<i>Cotisations d'assurance volontaire et personnelle</i>	1	1	0,00 %
<i>Cotisations acquittées dans les DOM</i>	13	13	0,00 %

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

L'Assemblée nationale, en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, a tenu compte, à l'article fixant les prévisions de recettes, de la diminution de 1,1 milliard de francs des cotisations des éleveurs bovins. Il n'apparaît pas nécessaire, pour le BAPSA, d'opérer cette coordination, puisque les cotisations sont seulement « reportées » et financées par l'emprunt.

¹ Votre rapporteur pour avis renvoie, sur la question des cotisations de solidarité, au développement particulièrement argumenté de M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale (n° 2624, annexe 42, p. 19-24).

Le BAPSA ne retrace pas l'ensemble de l'effort contributif des exploitants agricoles :

1) Le BAPSA ne prend pas en compte les cotisations complémentaires

Les cotisations dites « complémentaires », sont dues au titre de la gestion et de l'action sanitaire et sociale des caisses de mutualité sociale agricole.

Elles représenteraient un montant de 3,1 milliards de francs en 2000.

2) Le BAPSA prend en revanche en compte les cotisations de solidarité, qui ne sont pas génératrices de droit

Elles 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) ;

- les associés non exploitants de société agricoles ;

- les travailleurs indépendants mettant par ailleurs en valeur, à titre secondaire, une exploitation supérieure à la moitié de la surface minimum d'installation (SMI) (*l'article 25 du projet de loi de finances prévoit la suppression de cette cotisation de solidarité*).

Le projet de loi de finances pour 2001 évalue à 210 millions de francs le rendement de ces cotisations de solidarité.

2. Le produit des taxes affectées progresse favorablement

Les recettes de taxes, principalement celles de TVA, ont été évaluées à 29,2 milliards de francs, soit une augmentation de 1,80 % (32,3 % des recettes).

Les taxes affectées au BAPSA

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution
Taxe sur les farines	344	353	2,62 %
Taxe sur les tabacs	483	496	2,69 %
Taxe sur les corps gras alimentaires	665	681	2,41 %
Prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools	118	121	2,54 %
Cotisations assises sur les polices d'assurance automobile	379	-	-
Cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée	32.241	33.256	3,15 %
Restitutions de TVA	- 5.511	- 5.671	2,90 %
TVA après restitution	26.730	27.585	3,20 %
Total taxes	28.719	29.236	1,80 %

Conformément au « plan de financement » de la couverture maladie universelle, la taxe sur les primes d'assurance automobile est désormais intégralement affectée à la CNAMTS. Cette perte de recettes s'explique par

une diminution de dépenses : les autres régimes maladie ne participent plus, en effet, au déficit de l'assurance personnelle.

En dehors de cet effet de structure, les taxes affectées progressent de plus de 3 %.

3. Les transferts des organismes de sécurité sociale diminuent sensiblement

Ces transferts comprennent à la fois la compensation démographique, la contribution de la CNAF et les versements du FSV et du FSI. 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 est 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 2000	PLF 2001	Evolution
Versements compensation	35.302	34.006	- 3,67 %
Contribution CNAF	1.318	1.503	+ 14,04 %
Versements FSV	1.981	1.455	- 26,55 %
Total	38.601	36.964	- 4,24 %

Les **transferts de compensation démographique** sont estimés à 34 milliards de francs, en diminution de 3,67 % par rapport à la loi de finances pour 2000 (37,55 % des recettes).

Ces transferts se divisent entre compensation maladie et compensation vieillesse.

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 la bonne tenue des cotisations, corrélées à l'évolution du revenu agricole, et la diminution des prestations versées, du fait de la baisse des effectifs de bénéficiaires. Son augmentation en 2001 est due, pour la plus grande part, au 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 (- 26,6 %).

Le financement des majorations pour enfants du régime agricole par le FSV, qui représentent 2.248 millions de francs, n'est pas pris en compte dans le budget annexe. Dans ces conditions, les 1.455 millions de francs proposés pour 2001 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 cinq 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. Les contributions du budget général augmentent en conséquence

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

Etat	LFI 2000	PLF 2001	Evolution 2001/2000
Remboursement AAH	422	400	- 5,21 %
Versements FSI	96	96	0,00 %
Subvention d'équilibre	3.537	6.153	+ 73,96 %
Total	4.055	6.649	+ 63,97 %

Cette augmentation de 2000 à 2001 est toutefois artificielle, puisque le projet de loi de finances rectificatif pour 2000 prévoit de relever le montant de la subvention d'équilibre à hauteur du montant prévu pour 2001.

Par ailleurs, selon l'article 13 (*prévisions de recettes*) du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, la subvention d'équilibre serait finalement inférieure de 350 millions de francs.

C. DES « JEUX DE PISTE » NAVRANTS ENTRE LA LOI DE FINANCES ET LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. L'affectation d'une fraction de C3S au BAPSA constitue désormais une « tuyauterie » indigne

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 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 » des 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.

Certes, la C3S est acquittée par les sociétés agricoles, à condition que le chiffre d'affaires dépasse 5 millions de francs. Le montant acquitté par les sociétés agricoles est évalué à 500 millions de francs. Il n'était donc pas « 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, qui 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 »² des réserves de C3S : l'affectation de ces excédents avait permis de réduire la subvention d'équilibre.

Votre rapporteur pour avis expliquait toutefois, dans son avis au projet de loi de finances pour 1999, que « *financer une mesure de revalorisation des retraites (c'est-à-dire une dépense pérenne) par l'affectation d'une ressource exceptionnelle n'est pas de bonne gestion* ».

Or, le BAPSA devrait bénéficier à nouveau, en 2001, d'un **versement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**, selon l'article 24 du projet de loi de finances pour 2001.

Cet article, qui déroge à une règle établie par une *loi de financement de la sécurité sociale*, concernant une recette *affectée aux organismes de sécurité sociale* (CANAM, ORGANIC, CANCAVA, FSV) n'a aucune raison d'être présente en loi de finances. Il pénalisera de 1,35 milliard de francs le

¹ cf. p. 12.

² 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.

FSV, qui perdrait déjà 11,5 milliards de francs de droits sur les alcools, affecté au « *fonds de financement de la réforme des cotisations patronales* ».

Mais le feuilleton n'est pas terminé, puisqu'une fois le BAPSA voté le 8 novembre 2000 en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'est dépêché d'infirmier ce vote par la nouvelle lecture, le 28 novembre 2000, du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Il a décidé de réduire la subvention d'équilibre du BAPSA de 350 millions de francs et d'élever à due concurrence la fraction de C3S de 1.350 à 1.700 millions de francs.

Toute cette « tuyauterie » ne concerne 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, décidée par l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (et, par un écho chaotique, à l'article 48 *vicies* du projet de loi de finances). Il a 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 Camembert », est le Fonds de solidarité vieillesse, amputé à nouveau de 350 millions de francs, et le Fonds de réserve des retraites.

2. Les dispositions du projet de loi de financement ne sont pas prises en compte par le BAPSA

Le BAPSA 2001 a été construit sans prendre en considération l'incidence -il est vrai modérée- des mesures -même initiales- du projet de loi de financement :

- la revalorisation de la BMAF de 1,7 % (au lieu de 1,2 %) ; le coût de cette mesure serait de 12 millions de francs, compensée par une augmentation à due concurrence de la contribution de la CNAF.

- l'augmentation de l'ensemble des retraites de 2,2 % (au lieu de 1,2 %). Le surcoût s'élèverait à 274 millions de francs.

Cette situation s'explique par les arbitrages très tardifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En effet, ceux-ci ont lieu quarante-huit heures avant la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale (soit vers le 20 septembre), alors que le projet de BAPSA est « bouclé » dès le mois de juillet.

Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 comprend un article 5 bis, visant à étendre de trois à cinq ans l'exonération dont bénéficient les jeunes agriculteurs.

Cet article 5 bis résulte d'un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, à l'initiative de M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis de la commission des Finances.

Il a été adopté sans modification par le Sénat en première lecture le 15 novembre 1999.

Les jeunes agriculteurs bénéficient depuis 1985 d'un mécanisme d'exonération de cotisations sociales, dont l'intérêt a été diminué par la substitution CSG/cotisations maladie intervenue en 1998.

Exonération de cotisations jeunes agriculteurs

Les jeunes agriculteurs bénéficient, sous certaines conditions, d'exonérations partielles de cotisations sociales : 65 % pour la première année, 55 % pour la seconde et 35 % pour la troisième.

Cette exonération ne peut pas, toutefois, dépasser un montant maximum.

Les conditions sont :

- exercer une activité d'exploitant à titre principal ou exclusif, et par conséquent bénéficier de l'AMEXA ;

- diriger une exploitation supérieure ou égale aux $\frac{3}{4}$ de la SMI ou, si la superficie est inférieure, justifier d'une décision d'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs ;

- être âgé de 21 ans au moins (sauf lorsque le jeune agriculteur doit reprendre l'exploitation, du fait de la cessation définitive de l'activité de l'un de ses deux parents, chef d'exploitation, résultant du décès ou d'une invalidité réduisant d'au moins 66,66 % sa capacité d'exercice de la profession agricole) et de 40 ans au plus au moment de l'affiliation.

L'exonération ne concerne ni la CSG ni la CRDS.

L'article 5 bis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 étend cette exonération à la quatrième (25 %) et à la cinquième années (15 %).

Les taux d'exonération seront fixés par décret.

Le coût de cet amendement serait de 50 millions de francs.

Votre rapporteur pour avis comprend les raisons « structurelles » du décalage entre le BAPSA et le PLFSS 2001. En revanche, il s'étonne que ces dispositions n'aient pas fait l'objet d'une modification du BAPSA, par la voie d'un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale.

3. Le BAPSA nécessite de coordonner de manière incessante projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale

Les annexes du *projet de loi de financement de la sécurité sociale* ne prennent pas en compte le versement de 1,35 milliard de francs de C3S affecté au BAPSA.

Un amendement a été nécessaire en *première lecture* du *projet de loi de financement de la sécurité sociale* à l'Assemblée nationale pour faire apparaître cette fraction de C3S dans la catégorie « impôts et taxes » de l'article fixant les prévisions de recettes.

Un amendement a été à nouveau nécessaire en *nouvelle lecture* du *projet de loi de financement de la sécurité sociale* à l'Assemblée nationale pour élever cette fraction de C3S de 1,35 à 1,70 milliard de francs.

Un amendement au *projet de loi de finances* sera théoriquement nécessaire pour tenir compte de la diminution de la subvention d'équilibre et de l'augmentation de la fraction de C3S.

En clair, le Gouvernement s'amuse à multiplier les incohérences entre les deux projets de loi, alors que rien ne l'y oblige.

4. La répartition des articles entre les deux projets de loi semble relever d'un choix arbitraire

Dans le **projet de loi de financement pour 2001**, une réforme des périodes de référence des assiettes est prévue aux **articles 5** (cotisations sociales) et **6** (contribution sociale généralisée).

Votre rapporteur pour avis a été à l'origine d'une disposition de coordination à l'article **4 bis**, retenue par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, tendant à autoriser les caisses de Mutualité sociale agricole à déroger à la règle de la compétence territoriale, en cas d'un contrôle multi-établissements.

La présence au banc du Gouvernement de M. Jean Glavany, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, lors de la discussion de ces articles, n'aurait rien eu d'illogique.

Plus anecdotiquement, l'**article 27** prévoit la suppression du Fonds additionnel d'action sociale, chargée de financer des prestations d'aide ménagère.

Dans le **projet de loi de finances pour 2001**, l'**article 25** prévoit de supprimer trois dispositions :

- la majoration de l'assiette minimum des cotisations maladie des exploitants agricoles (coût de la mesure : 111 millions de francs) ;

- le plafonnement à 6 fois le plafond de la sécurité sociale des cotisations maladie. Cette mesure concerne moins de 400 exploitants, dont le revenu professionnel est inférieur à 1 million de francs par an (gain de la mesure : 16 millions de francs) ;

- l'une des trois cotisations de solidarité, celle visée à l'article L. 622-1 du code de la sécurité sociale, concernant les chefs d'exploitation pluriactifs qui, à titre secondaire, mettent en valeur une exploitation supérieure à la moitié de la surface minimum d'installation (coût de la mesure : 9 millions de francs).

L'article 50 du projet de loi de finances prévoit en outre la mise en œuvre de la quatrième étape du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles.

Aucune logique ne préside à la répartition de ces mesures entre les deux projets de loi. Dans l'état actuel du droit, ces dernières pourraient être toutes dans le projet de loi de finances, comme elles pourraient être toutes dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Tout cela milite, à l'évidence, pour une « consolidation » du BAPSA et de la loi de financement de la sécurité sociale.

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

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

1. La faiblesse persistante des retraites agricoles

Le montant minimal des retraites agricoles n'atteint pas encore 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 Gouvernement actuel a annoncé un « plan pluriannuel » correspondant à la législature (1997-2002).

L'objectif d'amener les retraites les plus basses au minimum vieillesse, pour les agriculteurs ayant cotisé 150 trimestres, apparaît un impératif. Le montant minimal pour les chefs d'exploitation sera en 2001 de 3.395,00 francs, à comparer aux 3.653,00 francs mensuels du minimum vieillesse pour une personne seule.

Cet objectif pourrait être atteint en 2002, compte tenu d'un « dernier effort » qui sera important.

Par ailleurs, la loi d'orientation agricole, en adoptant le statut de conjoint collaborateur d'exploitation ou d'entreprise, permettra à terme à 100.000 personnes, des femmes dans presque tous les cas, d'acquérir seize points de retraite proportionnels par an, en contrepartie d'une cotisation versée par le chef d'exploitation correspondant à environ 1.800 francs par an.

Le taux d'option pour le nouveau statut était de 75 % au 30 septembre 2000. La date butoir a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2000.

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.

Tout d'abord, sur les 2,1 millions bénéficiaires d'une pension de retraite agricole au 1^{er} janvier 1997, 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.

Améliorer de manière globale la situation de l'ensemble des personnes ayant moins de 32,5 années de cotisations reviendrait à donner des avantages indus aux polypensionnés.

Le « ciblage » de mesures favorables aux titulaires de très faibles pensions de retraite agricole, et ne touchant pas d'autres avantages vieillesse, est difficile à mettre en œuvre.

L'objectif de pensions égales à 75 % du SMIC ne pourrait ainsi s'appliquer qu'aux chefs d'exploitation ayant validé cent cinquante trimestres. Mais cet objectif reviendrait à verser des pensions de retraite nettement supérieures à celles de salariés ayant cotisé sur un revenu équivalant 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.

Votre rapporteur pour avis est favorable à l'objectif de relever les retraites agricoles les plus basses au montant du minimum vieillesse. Il constate que l'objectif consistant à parvenir à 75 % du SMIC pose des problèmes qui dépassent largement le cadre du seul régime agricole.

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 0,37), 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 2.088.000 en 1998 en diminution de 0,7 % par rapport à 1997, dont 933.000 chefs d'exploitation (soit 45% du total) en baisse de 1,3 %.

Pour 1999, 2000 et 2001, les effectifs devraient continuer à diminuer de - 0,8 %, - 1,6 % et - 2,1 % pour les chefs d'exploitations et de - 1,2 %, - 1,5 %, - 1,8 % pour l'ensemble des retraités.

Pour les années suivantes, la diminution du nombre de retraités amorcée en 1994 devrait se poursuivre. De plus, selon les dernières projections démographiques, la diminution annuelle devrait continuer à s'accroître pour atteindre - 2,3 % en 2005, puis se stabiliser ensuite entre 2005 et 2010 sur un rythme de l'ordre de - 2 % par an.

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.

Le congrès de 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.

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, n'est toujours pas disponible.

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... Comme l'écrit M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, « *il ne constitue qu'un rapport préparatoire à celui du Gouvernement, et ne traduit que la position du groupe de travail des parlementaires socialistes sur cette question, pour reprendre les termes mêmes utilisés par son auteur dans son introduction* »¹.

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 salariés comme chez les non-salariés (CANCAVA et ORGANIC), reposent sur le seul effort des futurs bénéficiaires. Il serait inéquitable d'imaginer une autre règle pour les exploitants agricoles.

Il apparaît néanmoins difficile d'accroître de manière significative la « pression sociale ».

¹ Rapport n°2585 (XI^{ème} législature), annexe n°42, p. 53.

Taux de cotisations

	Taux technique	Complémentaire	Global
AMEXA	8,13 %	2,71 %	10,84 %
Veuvage	0,10 %	-	0,10 %
AVA sous plafond	8,445 %	2,53 %	10,975 %
AVA déplafonnée	1,29 %	0,25 %	1,54 %
AVI	3,20 %	-	3,20 %
PFA	4,36 %	1,04 %	5,40 %
Total	25,525 %	6,530 %	32,055 %

Mais s'il était décidé d'en faire bénéficier les personnes déjà retraitées ou proches de la retraite, l'Etat pourrait contribuer à la constitution du régime et à son financement.

Enfin, la création 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.

3. La modernisation des règles

a) *La simplification*

Votre rapporteur pour avis se fait ici le relais des « acteurs » du système : le régime de protection sociale agricole et les assurés eux-mêmes.

La MSA souligne, avec inquiétude, la complexité croissante des règles. Revalorisations successives, modifications régulières du mode de calcul font que le système est devenu d'une complexité telle que les bénéficiaires n'en perçoivent plus la logique.

Elle souhaite aujourd'hui que soit entamée une véritable réflexion visant à simplifier l'ensemble pour davantage de lisibilité.

Lors de la discussion de la loi d'orientation agricole, votre commission avait souhaité que cette démarche soit intégrée dans le rapport sur les retraites déposé par le Gouvernement. L'Assemblée nationale n'a malheureusement pas retenu cet axe d'effort, qui était pourtant susceptible de faire l'unanimité.

Votre rapporteur pour avis réaffirme l'urgence et l'importance de la simplification ; la complexité des règles est coûteuse sur le plan de la gestion administrative (formation des personnels ; adaptation incessante des systèmes informatiques) et pénalisante sur le plan humain : comment peut-on expliquer rationnellement à tel ou tel assuré qu'il ne peut prétendre à une revalorisation, en raison d'un départ en retraite avant la date d'entrée en vigueur du dispositif ?

b) La mensualisation

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 des 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'atermoiements 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 13,5 milliards de francs (projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture).

Votre rapporteur pour avis espère que cette réforme sera proposée dès l'année prochaine, rien ne justifiant un nouveau report.

B. UNE VÉRITABLE BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES : UNE REVENDICATION LÉGITIME

1. Une situation peu satisfaisante

a) Une indemnisation insuffisante

La loi du 22 décembre 1966, qui a défini le régime de l'assurance pour les accidents du travail et de la vie privée des exploitants agricoles (AAEXA), a fixé le principe d'une obligation d'assurance. Cette obligation n'est pas toujours respectée. La rente d'accident du travail est aujourd'hui très faible puisqu'elle est limitée à 23.701 francs par an (1.975 francs par mois)

pour une inaptitude totale et à 17.545 francs par an (1.462 francs par mois) pour une inaptitude partielle.

Dans ces conditions, la branche maladie du régime agricole prend en charge des dépenses devant normalement être financées par la branche accidents du travail.

Face à la modicité de l'assurance obligatoire, les exploitants agricoles peuvent certes souscrire à l'assurance complémentaire créée par la loi du 25 octobre 1972 (*article L. 752-22 et suivants du code rural*). Le Fonds commun des accidents du travail (FCATA) est chargé de verser les revalorisations des rentes d'accidents du travail.

Or, cette assurance complémentaire a fait l'objet d'une véritable désaffectation, due à l'évolution de l'offre des assureurs proposant des contrats multirisques, couvrant le risque accidents et perçus comme plus avantageux par les exploitants. En conséquence, le FCATA connaît une diminution de ses charges : entre 1995 et 2000, celles-ci sont passées de 159 millions de francs à 142 millions de francs.

b) Une prévention déficiente

Selon le ministère de l'Agriculture¹, « *parmi les compagnies d'assurances habilitées à gérer l'AAEXA, seul Groupama organise des actions de prévention. Ces actions portent essentiellement sur la préservation des investissements (bâtiments, machines) et non sur la préservation de la santé au travail* ».

Ce constat est édifiant.

2. Des velléités de réforme

a) Le temps des rapports

Le Gouvernement a disposé de deux rapports sur la couverture du risque accidents du travail des exploitants agricoles :

- un rapport « administratif », celui de M. Pierre-Gérard Cailly et Mme Monique Mousseau, rendu en avril 1999 ;

- un rapport « parlementaire », celui de Mme Béatrice Marre et de M. Jérôme Cahuzac, rendu en avril 2000.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

b) Le temps du report

L'avant-projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyait la création d'un nouveau régime d'accident du travail des exploitants agricoles.

Mais la création de cette nouvelle branche a été disjointe du projet de loi de financement et serait renvoyée au projet de loi de modernisation sociale.

Selon le Gouvernement, le Conseil d'Etat aurait considéré que nombre de ses dispositions n'avaient pas d'incidence sur l'équilibre financier du régime.

Comme le Parlement ne dispose pas de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi de financement, votre rapporteur pour avis se gardera bien de rentrer dans ce débat juridique. Il se contente de noter que si la création d'une branche supplémentaire d'un régime de sécurité sociale était un « cavalier social », peu d'articles du projet de loi de financement en voie d'adoption définitive resteraient dans le texte final.

Les grands traits de la réforme projetée par le Gouvernement

- maintien d'un régime concurrentiel incluant la MSA et les assureurs privés, mais dans un cadre beaucoup plus réglementé que le précédent, puisque les taux de cotisations ne seront plus libres, mais fixés de manière uniforme par catégories de risques ;
- rôle central 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 ;
- éclatement en deux de la notion actuelle de risque de la vie professionnelle et de la vie privée, le premier ressortissant au nouveau régime et le second à l'assurance maladie ;
- 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.

Le dispositif n'est certes pas exempt de défauts, comme l'ont montré les réactions des assureurs privés, au premier rang desquels Groupama. Ils ont fait part de leurs observations légitimes.

Mais le débat parlementaire aurait certainement permis une amélioration du dispositif, tant il devient urgent de redéfinir la branche accidents du travail du régime des exploitations agricoles.

Il faudra désormais attendre le projet de loi de modernisation sociale, dont l'adoption avant la fin du premier semestre 2001 apparaît pour le moins problématique.

C. LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE : UN EFFORT PERMANENT DE MODERNISATION

1. Un nouvel élan : la convention d'objectifs et de gestion 1999-2001

L'article 49 de la loi d'orientation agricole a modernisé le statut des caisses de MSA, en prévoyant que les caisses sont constituées et fonctionnent conformément aux prescriptions du code de la mutualité, sous réserve des dispositions du code rural et du code de la sécurité sociale.

Le redressement de la Caisse centrale apparaît en bonne voie. Son retour à l'équilibre financier en l'an 2000 apparaît possible.

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.

Ces contrats, qui représentent une grande innovation, auraient tous été signés.

Une évaluation de la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion devait être effectuée à la fin de l'année 1999. Elle n'a pas été transmise à votre rapporteur pour avis. Selon le ministère de l'Agriculture, « *le comité d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion, composé de représentants du Conseil économique et social, du Commissariat au Plan, de l'Inspection générale de l'Agriculture, de l'Inspection générale des Affaires sociales, du contrôleur d'Etat auprès de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole et des directeurs du Budget et des Exploitations, de la Politique sociale et de l'Emploi procédera à l'évaluation de l'application de la convention d'objectifs et de gestion. Le suivi des engagements des caisses de mutualité sociale agricole est assuré notamment à l'aide d'indicateurs portant sur la qualité du service rendu, les actions des praticiens-conseils des services de contrôle médical, le contrôle de l'assiette des cotisations sociales agricoles, le recouvrement des cotisations sociales et sur les dépenses de gestion des caisses de mutualité sociale agricole.* »¹

Ce comité d'évaluation -aussi éminent soit-il- ne semble s'être réuni qu'une seule fois, le 16 octobre 1999.

Votre rapporteur pour avis s'étonne qu'une évaluation de la convention d'objectifs et de gestion ne soit pas disponible.

2. Les dépenses de gestion diminuent

Ces dépenses 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 ;

¹ Source : réponse du ministère de l'Agriculture et de la Pêche au questionnaire de votre rapporteur.

- 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 5,0 % en 1999, ce qui montre les effets de la gestion de la nouvelle équipe dirigeante.

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

Années	1995	1996	1997	1998	1999
Charges	7.260,4	7.433,0	7.606,6	7.550,3	7.389,3
Prestations	136.271	137.219	139.407	144.818	147.629
Ratio charges/prestations	5,3 %	5,4 %	5,5 %	5,2 %	5,0 %

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 CCMSA.

La MSA a été ainsi l'un des premiers régimes de protection sociale, et le plus important à ce jour, à réussir à conclure un accord trente-cinq heures.

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.

La signature de ces accords locaux devait permettre au départ le maintien de 107 emplois et l'embauche de 794 personnes. Un an plus tard, le bilan est moins impressionnant : les accords conclus qui sont entrés en application au cours de l'exercice 1999 ont conduit à l'embauche de 413 personnes (à temps plein) en 1999 dans les caisses de mutualité sociale agricole.

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, les charges de personnel enregistrées dans l'ensemble des comptes de gestion de l'exercice 1999 ont, pour la part des salaires et charges sociales, diminué globalement de 28 millions de francs par rapport aux mêmes charges comptabilisées en 1998, dans l'ensemble des caisses de mutualité sociale agricole.

Cet amenuisement des charges de personnel constaté en 1999 s'avère toutefois exceptionnel et ne devrait plus l'être à l'avenir, en raison de la dégressivité des aides de l'Etat et de la prise en compte en année pleine des rémunérations versées aux nouveaux agents recrutés en cours d'année 1999.

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.

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.

3. Un régime conscient de ses responsabilités

Le 27 octobre 1999, 3.500.000 personnes étaient appelées à élire plus de 80.000 délégués qui les représenteront jusqu'en 2004 auprès de la Mutualité sociale agricole.

Le régime MSA reste, contrairement au régime général, un régime de protection sociale élu par ses assurés.

Ce processus électoral a trouvé son aboutissement le 4 février 2000 avec l'élection du Conseil d'administration central et du Président national (25 membres).

La Mutualité sociale agricole a défini en octobre 2000 des « orientations stratégiques »¹, qui devront être adoptées par le réseau. 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 félicite de cette prise de responsabilité de la part de la Mutualité sociale agricole.

4. La mutualité sociale agricole fait preuve d'innovation en matière de politique de santé

La MSA a montré depuis 1998 qu'elle utilisait 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 2000².

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 ».

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a donné à la fin de l'année dernière son accord à l'action expérimentale de Groupama et de la MSA « Groupes partenaires santé », qui vise la maîtrise des dépenses de santé

¹ Ce document, d'une qualité remarquable, est reproduit en annexe du présent avis.

² Il aura fallu ainsi près de trois ans pour que le projet se concrétise...

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 vient tout juste de s'associer 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 tous les retards liés à la « commission Soubie », et 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 2001.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2000, sous la présidence de *M. Jean Delaneau*, président, la commission a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Louis Boyer sur le projet de loi de finances pour 2001 (crédits consacrés au budget des prestations sociales agricoles)**.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

M. André Jourdain a félicité le rapporteur pour avis pour avoir mis en avant les deux questions majeures de la protection sociale agricole : la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire et la redéfinition d'une branche accidents du travail.

M. Bernard Cazeau a approuvé les orientations générales du rapport. Il a considéré que la démarche régulière de revalorisation des retraites agricoles montrait toute sa pertinence, en évitant les conflits avec les autres professions non salariées. Il a estimé qu'il était impossible de parvenir à un objectif de « 75 % du SMIC », pour les pensions de retraite les plus basses, sans mettre en place un régime de retraite complémentaire obligatoire.

M. Michel Esneu a félicité le rapporteur pour la clarté de son exposé. Il a considéré que la mise en place d'un régime de retraite complémentaire obligatoire était nécessaire. Il a rappelé que les exploitants agricoles n'avaient plus la possibilité de bénéficier du capital de leur exploitation. Il s'est inquiété du peu d'attrait représenté aujourd'hui par la profession d'exploitant agricole.

En réponse aux intervenants, *M. Louis Boyer, rapporteur pour avis*, a confirmé qu'il insisterait, dans son intervention en séance publique, sur la création de ce régime de retraite complémentaire et la redéfinition d'une branche accidents du travail. Il a rappelé, en outre, les efforts réalisés depuis 1994 en faveur des veuves et des conjoints d'exploitants.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2001.

ANNEXE

-

LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (OCTOBRE 2000)

2000 - 2005 : De nouvelles orientations stratégiques pour la MSA

La MSA entend consolider l'assise des régimes agricoles de protection sociale. Pour cela, elle doit se donner les moyens d'un nouveau développement autour de trois grands défis :

Le monde agricole connaît de profonds bouleversements démographiques liés notamment à la baisse du nombre d'exploitants et au vieillissement de sa population.

La MSA doit apporter de nouvelles réponses aux adhérents en adaptant l'offre et le niveau de service à des besoins et des attentes qui évoluent au rythme des changements dans les modes de vie et des mutations socioprofessionnelles qui les accompagnent.

Elle doit assurer la meilleure visibilité de la performance du régime tout en gérant la complexité croissante de ses missions de service public et en assurant l'unité du régime de protection sociale agricole.

La MSA doit répondre à la demande des pouvoirs publics quant à l'engagement pris, dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion, de stabiliser les dépenses administratives et de diminuer les coûts de gestion.

De même qu'une certaine tendance à l'unification des régimes se renforce, la montée de la concurrence de la part des assureurs, notamment sur la protection sociale complémentaire, sont des facteurs d'évolution que la MSA doit prendre en compte avec le souci constant de défendre les principes de solidarité sur lesquels se fonde le régime.

La MSA doit valoriser les atouts du régime et son identité mutualiste face à la concurrence.

Deux axes stratégiques ont été identifiés pour relever ces défis.

1 - Offrir des services parfaitement adaptés aux besoins des adhérents

La MSA entend être au cœur d'une offre sociale globale et faire de l'adhérent la préoccupation essentielle de son réseau. Elle doit passer d'une démarche d'offre proposant des produits et des services à une démarche centrée sur les besoins et les attentes, démarche relevant d'une véritable approche client.

Une segmentation fine en catégorie d'assurés devra permettre de contribuer à ce changement

La MSA doit s'attacher, dans l'exercice de ses métiers, à traduire, les grandes problématiques de protection sociale : retraite, dépendance, accidents du travail et maladies professionnelles, assurance maladie, famille... en propositions concrètes auprès des pouvoirs publics mais aussi en initiatives dans ses propres champs de compétences.

Sur le thème des retraites, la MSA réaffirme son attachement au principe de retraite par répartition et sa volonté d'aboutir rapidement à la mise en place pour les exploitants agricoles, d'un régime de retraite complémentaire obligatoire. La

mensualisation, réclamée par les non-salariés agricoles, constituerait également un axe d'amélioration du service.

La mise en place d'un observatoire des retraites permettrait, par ailleurs, de posséder un outil d'analyse des évolutions enregistrées depuis plusieurs années.

Sur le thème de la dépendance, la création d'un système de détection renforcée permettrait en fonction des besoins repérés de faire évoluer les prestations vers la mise en place, notamment, d'une prestation autonomie, sans conditions de ressources, bénéficiant à toute personne ayant perdu son autonomie quelle qu'en soit la raison.

Sur le thème de la politique familiale, des moyens doivent notamment être mis en œuvre pour encourager les parents à choisir le régime agricole en matière de prestations sociales.

Les aides aux aidants pour toute personne subissant une perte d'autonomie doivent être développées. La MSA souhaite également que les critères d'attribution de l'allocation veuvage soient revus pour que celle-ci soit versée plus rapidement.

Sur le thème de la santé, la MSA réaffirme la nécessité de se positionner en assurance complémentaire santé et estime qu'elle a une légitimité à s'impliquer dans le développement des mutuelles.

Sur le thème des crises économiques affectant le secteur agricole, la MSA peut apporter une réponse sociale grâce à la mise en œuvre en partenariat d'un dispositif d'accompagnement des personnes en difficulté et grâce à la création d'un fonds national d'urgence.

Pour compléter ce renforcement de l'offre de prestations, la MSA entend adapter son offre de services et de soins. Elle doit pour cela veiller à ce que cette offre existe sur l'ensemble du territoire et le cas échéant mettre en œuvre des partenariats avec d'autres opérateurs afin de pallier cette carence. Elle doit également mettre en place des « référentiels qualité » afin d'offrir aux populations concernées des services véritablement professionnels sur l'ensemble du territoire.

La création de plates-formes de services viendra, enfin, renforcer la proximité relationnelle de la MSA et son rôle de conseiller, tant dans le domaine de la protection sociale de base que dans celui de l'offre de services.

Trois champs d'actions prioritaires ont été retenus dans le domaine de l'offre de services pour renforcer l'adaptation et la qualité de l'offre sociale globale :

Les services de proximité aux ménages articulés autour des services de la vie quotidienne, d'amélioration du cadre de vie, de soins à domicile, de culture et de loisirs. L'offre devra être structurée et induire une plus grande professionnalisation des emplois sur lesquels elle repose.

Les services de proximité aux entreprises articulés autour des échanges de données relatives aux obligations déclaratives, d'une offre sociale de services, d'une participation au maintien de l'activité agricole, du développement du conseil et de l'information.

Les services d'aide à l'insertion par l'emploi avec la mise en place d'une « charte qualité » fixant les obligations des structures d'insertion adhérentes.

L'offre sociale globale doit s'accompagner d'une amélioration de la qualité. La mise en œuvre d'une démarche qualité doit répondre à trois principaux objectifs :

Passer d'un service rendu à un service attendu,

Capitaliser les atouts : proximité, guichet unique, maillage du terrain par les élus,

Installer une offre de qualité homogène sur l'ensemble du réseau.

Dans cette perspective, l'élaboration d'un véritable plan d'amélioration de l'accueil constitue une priorité.

2 - Renforcer la cohésion et l'efficacité du réseau

La volonté de la MSA de placer l'adhérent au centre du réseau en optimisant l'offre sociale globale pour un meilleur service doit conduire l'Institution à renouveler l'organisation et les modes de fonctionnement de son réseau.

Elle dispose pour y parvenir de quatre axes pour structurer sa démarche :

- Valoriser les hommes et les compétences.

La mise en place d'une fonction de conseil articulée autour de la création d'une plate-forme d'information destinée à renseigner l'adhérent sur les prestations, sur les réseaux et professionnels de santé, constitue, dans cette perspective, une priorité.

D'autres pistes seront exploitées pour rendre le meilleur service à l'adhérent : la création de la fonction marketing, la création de la fonction « correspondant qualité », le renforcement de l'expertise juridique, du contrôle de gestion. Au sein, de la MSA, cette valorisation passe également par une approche renouvelée de la gestion des ressources humaines.

- Conforter le rôle des dirigeants.

La gestion de l'institution mutualiste qu'est la MSA, est assurée par le conseil d'administration et l'équipe de direction. La complémentarité et la spécificité des fonctions du président et du directeur doivent s'inscrire aujourd'hui dans une logique intégrant la stratégie de leur caisse dans la stratégie institutionnelle afin d'installer une cohérence dans l'action. Cette exigence est fondamentale pour le bon fonctionnement des caisses et de l'ensemble du réseau.

Afin d'accompagner et de soutenir les dirigeants dans l'exercice de ces missions et l'élargissement de leurs compétences, la MSA propose de mettre en place un véritable statut de l'élu, d'encourager la mobilité des agents de direction et leur formation.

- Renouveler l'organisation du réseau pour l'optimiser.

Le renforcement de l'unité institutionnelle est lié au renforcement d'un échelon régional et à la redéfinition des compétences de chaque niveau. Ce nouvel échelon, correspondant à la région administrative s'appuiera, d'une part, sur la revalorisation de l'échelon local et d'autre part sur l'affirmation d'une présence politique départementale forte pour constituer le relais institutionnel entre le national et le local.

La Caisse Centrale, « tête de réseau » fédératrice, doit conserver sa mission d'assurer la représentation politique auprès des Pouvoirs publics. Dans cette tâche d'homogénéisation, le réseau doit se structurer autour d'entreprises de taille suffisante ; la dimension de la caisse lui permettant de développer des compétences pour exercer les fonctions liées à son territoire tout en maîtrisant ses coûts de gestion.

- Améliorer le pilotage du réseau.

La complexité et l'hétérogénéité du réseau (plus de 130 organismes) exigent des évolutions permettant d'acquérir une vision globale et synthétique des structures qui composent l'Institution MSA.

Rendre compte des missions qui sont confiées à la MSA, consolider les résultats du réseau et lui permettre d'établir des comparaisons avec ses partenaires sur son activité et ses performances, renforcer la cohésion en interne et à l'extérieur, mobiliser le réseau et donner du sens à la responsabilité collective, tels sont les principaux enjeux du nouveau système de pilotage de la MSA.

L'harmonisation du système de pilotage aux niveaux départemental, régional et national passe en priorité par l'adoption d'un langage et d'indicateurs communs ; un responsable du système d'information pourrait être désigné à chacun de ces niveaux, la CCMSA coordonnant ce réseau.

Les orientations stratégiques, dès lors qu'elles seront adoptées par l'ensemble du réseau, devront conduire à fixer un cap à l'Institution et à lui donner les moyens de mieux exercer ses métiers. S'adapter à son environnement, améliorer son efficacité, développer ses capacités d'innovation grâce à la mise en valeur des ressources humaines et des compétences, tels sont les défis que doit relever la MSA dans les cinq ans à venir en s'appuyant sur les valeurs qui la caractérisent : mutualisme, décentralisation et proximité.