

N° 72

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

### **BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES**

Par M. Jean-Marc JUILHARD,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	6
<b>I. LE PROJET DE BAPSA POUR 2003 : DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES RÉALISTES, CONFORTÉES PAR LA RÉAFFIRMATION DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE À L'ÉGARD DE LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES</b> .....	8
<b>A. LE PROJET DE BAPSA POUR 2002 : DES PRÉVISIONS IRRÉALISTES QUI ONT RENDU NÉCESSAIRE LA DÉFINITION, DANS L'URGENCE, DE MESURES DE REDRESSEMENT</b> .....	8
1. <i>Un exercice 2002 affecté, d'emblée, par un important transfert de charges au titre de l'exercice précédent</i> .....	8
a) Un report de charges de 192 millions d'euros sur l'exercice 2002 .....	8
b) Le pessimisme de la Cour des comptes quant aux perspectives d'exécution du BAPSA pour 2002.....	9
2. <i>Un déficit d'exécution de 746 millions d'euros constaté dès juillet 2002</i> .....	9
a) 490 millions d'euros de dépenses supplémentaires .....	10
b) Des recettes inférieures de 256 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales.....	10
c) Des mesures exceptionnelles de financement définies dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002 .....	11
<b>B. UN AJUSTEMENT POSITIF DES RECETTES EN 2003</b> .....	11
1. <i>Une faible progression des contributions professionnelles</i> .....	12
a) La diminution continue des cotisations sociales professionnelles.....	13
b) Une augmentation de 5,4 % des versements effectués au titre de la CSG et des droits sur les alcools.....	13
c) Les conséquences des dispositions de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2003 sur le rendement des cotisations de solidarité .....	14
2. <i>Les taxes affectées au BAPSA : TVA, contribution sociale sur les bénéfices (C3S) et « micro-taxes »</i> .....	14
a) La stabilité de la fraction de TVA affectée au BAPSA.....	15
b) Une forte augmentation (+ 25 %) de la fraction du produit de C3S attribuée au BAPSA.....	15
c) Des « micro-taxes » hétéroclites.....	16
3. <i>Les transferts en provenance des organismes de sécurité sociale</i> .....	16
a) Une faible diminution des transferts de compensation démographique .....	16
b) L'évolution contrastée de la contribution de la CNAF et des versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) .....	17
4. <i>La réaffirmation de la solidarité financière de la Nation : le doublement de la subvention d'équilibre versée par l'Etat par rapport à la loi de finances initiale pour 2002</i> .....	17
5. <i>Un nouveau prélèvement sur les recettes de la MSA au titre des « recettes diverses »</i> .....	18
<b>C. UNE ÉVALUATION RAISONNABLE DES DÉPENSES</b> .....	19
1. <i>Le principal poste de dépenses : les prestations d'assurance vieillesse</i> .....	20
a) La stabilité des crédits budgétaires pour 2003 .....	20
b) Une baisse tendancielle du nombre des retraités .....	20

c) 2003 : l'année du plein effet de la revalorisation des petites retraites agricoles entreprise depuis 1994.....	22
2. <i>La dérive des dépenses d'assurance maladie : un mal commun à l'ensemble des régimes sociaux, qui affecte également celui des non-salariés</i> .....	28
a) Une progression significative des dépenses d'assurance maladie .....	28
b) Une évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie inférieure à celles du régime général, mais une consommation médicale moyenne qui lui est supérieure.....	29
3. <i>Les prestations familiales et d'assurance veuvage</i> .....	32
4. <i>Les autres dépenses</i> .....	32
a) Les restitutions de taxes.....	32
b) L'abondement de la ligne « AGRIDIF » en première lecture à l'Assemblée nationale.....	33
<b>D. LA DIMINUTION PRÉOCCUPANTE DES RÉSERVES DU BAPSA ET L'AUGMENTATION CORRÉLATIVE DE SES FRAIS FINANCIERS</b> .....	34
1. <i>Un déficit d'exploitation financé, entre 1997 et 2002, par des prélèvements sur le fonds de roulement du BAPSA</i> .....	34
a) Un déficit d'exécution persistant depuis 1997.....	34
b) ... qui a réduit à néant le Budget annexe des prestations sociales agricoles .....	35
2. <i>L'augmentation corrélative des frais financiers supportés par le BAPSA depuis 1997</i> .....	35
a) Le relèvement des plafonds d'avances de trésorerie fixé en lois de financement de la sécurité sociale .....	35
b) L'augmentation des frais financiers supportés par le BAPSA.....	35
<b>II. LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES : UN RÉGIME EN PLEINE ÉVOLUTION DONT LES ATOUTS ET LES SPÉCIFICITÉS DOIVENT ÊTRE SAUVEGARDES</b> .....	37
<b>A. LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES : UN RÉGIME EN PLEINE ÉVOLUTION</b> .....	37
1. <i>La définition d'un nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles</i> .....	37
a) Une réponse attendue depuis de nombreuses années.....	37
b) Les principes définis par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002.....	39
c) Les interrogations relatives à une éventuelle extension du régime obligatoire de retraite complémentaire à d'autres catégories de bénéficiaires .....	40
d) Une participation financière de l'Etat fixée à 28 millions d'euros en 2003 .....	40
2. <i>La réforme du régime des accidents du travail</i> .....	41
a) Le cadre général défini par la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001.....	41
b) L'organisation financière du régime .....	42
c) Les prestations servies .....	43
d) La mise en œuvre d'une politique de prévention sous l'égide de la MSA.....	43
3. <i>Un problème toujours dans l'attente d'une solution : la mensualisation des retraites agricoles de base</i> .....	44
a) Les données du problème .....	44
b) Les diverses solutions envisageables.....	45
<b>B. DES ATOUTS ET DES SPÉCIFICITÉS QU'IL CONVIENT DE PRÉSERVER</b> .....	46
1. <i>La suppression annoncée du BAPSA</i> .....	46
a) Une conséquence des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001.....	46
b) Une suppression qui fournira l'occasion de doter le régime de protection sociale des exploitants agricoles d'un cadre comptable plus cohérent .....	47
2. <i>L'indispensable réaffirmation des spécificités de la protection sociale agricole</i> .....	48
a) La Mutualité sociale agricole : des services de proximité organisés dans le cadre d'une gestion responsable .....	48
b) La Mutualité sociale agricole : une action sanitaire et sociale d'une grande richesse.....	49

c) L'avenir du régime de protection sociale des exploitants agricoles : diverses solutions envisageables qui devront nécessairement être analysées en concertation avec les organisations professionnelles agricoles et la MSA.....	53
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	55

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

A la différence des années précédentes, le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2003, est établi sur la base de prévisions de recettes et de dépenses réalistes. Il traduit également, par le quasi-doublement de la subvention d'équilibre versée par l'Etat, la volonté du Gouvernement de réaffirmer la solidarité financière de la Nation à l'égard du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Il convient toutefois de rappeler que, depuis 1997, tous les exercices se sont soldés par un déficit d'exécution. Les causes structurelles, et notamment démographiques, de ces difficultés sont bien connues. Elles ont été aggravées, ces dernières années, par le choix délibéré du précédent gouvernement de sous-estimer les dépenses du BAPSA et de surestimer ses recettes.

Or, la situation financière du régime des exploitants agricoles doit être suivie avec d'autant plus d'attention que ses prestations, et son mode même d'organisation, sont aujourd'hui en pleine évolution.

La suppression du BAPSA, annoncée au plus tard pour 2006, doit donc fournir l'occasion :

- de définir un cadre comptable et financier cohérent agréant, en toute transparence, l'ensemble des recettes et des dépenses afférentes au régime de protection sociale des exploitants agricoles ;

- de pérenniser l'expression financière de la solidarité nationale à son égard, qui est la condition primordiale de sa survie même ;

- de conforter, et d'amplifier, les avancées récemment acquises en matière de retraite ou d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles ;

- enfin, et surtout, de réaffirmer les atouts et les spécificités de la Mutualité sociale agricole, dont la proximité et la qualité de gestion sont des gages irremplaçables d'efficacité.

Dès lors que ces objectifs seront atteints, la suppression du BAPSA pourra être considérée comme une chance, et non comme une menace, pour le régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Etabli sur une évaluation plus réaliste des contraintes financières dudit régime, le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2003 s'avère à la hauteur de ces enjeux.

## **I. LE PROJET DE BAPSA POUR 2003 : DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES RÉALISTES, CONFORTÉES PAR LA RÉAFFIRMATION DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE À L'ÉGARD DE LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES**

Comme l'avait dénoncé, en son temps, votre commission, le projet de BAPSA pour 2002 était fondé sur des prévisions initiales erronées : une croissance surestimée des recettes, conjuguée à une croissance (volontairement) sous-estimée des dépenses ont abouti, dès le milieu de l'année, à un important besoin de financement que le nouveau Gouvernement, à peine revenu aux affaires, a dû satisfaire, en urgence, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2002.

C'est donc avec satisfaction que votre commission constate, aujourd'hui, que le projet de BAPSA pour 2003 repose sur des prévisions réalistes de recettes et de dépenses. Elle se félicite, également, que ce projet de budget fournisse l'occasion de réaffirmer la solidarité financière de la Nation à l'égard de la protection sociale des exploitants agricoles.

Il convient, toutefois, de garder présent à l'esprit que l'équilibre financier de ce régime est toujours précaire, comme l'attestent la diminution de ses réserves et l'augmentation, corrélative, de ses frais financiers.

### ***A. LE PROJET DE BAPSA POUR 2002 : DES PRÉVISIONS IRRÉALISTES QUI ONT RENDU NÉCESSAIRE LA DÉFINITION, DANS L'URGENCE, DE MESURES DE REDRESSEMENT***

#### **1. Un exercice 2002 affecté, d'emblée, par un important transfert de charges au titre de l'exercice précédent**

##### *a) Un report de charges de 192 millions d'euros sur l'exercice 2002*

Les évolutions de dépenses, plus importantes que prévues en loi de finances initiale, et des recettes inférieures aux prévisions, ont provoqué un besoin de financement estimé à 452 millions d'euros en 2001.

En conséquence, la loi de finances rectificative de décembre 2001 a, d'une part, majoré les dépenses d'assurance maladie de 182,9 millions d'euros et, d'autre part, minoré les cotisations sociales de 52,1 millions d'euros. Cet accroissement de dépenses et cette minoration des recettes ont été compensés

par une majoration de 235,1 millions d'euros du prélèvement sur le produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

Cependant, le BAPSA devant être clôturé en équilibre, il était nécessaire de reporter, sur l'exercice 2002, 191,6 millions d'euros de charges dont 166,93 millions d'euros au titre du budget global hospitalier, 16,01 millions d'euros au titre de la participation du BAPSA au financement de la sécurité sociale des étudiants et 8,64 millions d'euros au titre de sa participation au financement des avantages sociaux des praticiens et auxiliaires médicaux.

*b) Le pessimisme de la Cour des comptes quant aux perspectives d'exécution du BAPSA pour 2002*

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, a donc exprimé son pessimisme quant aux perspectives d'exécution du BAPSA en 2002 : *« la situation de la fin de l'exercice 2001 ne laisse pas d'inquiéter. En effet, l'incapacité dans laquelle s'est trouvé le BAPSA d'honorer toutes les charges relevant de la gestion courante a conduit à les faire peser sur la gestion 2002, alors même que les crédits ouverts permettent seulement de faire face à la reconduction de la dépense 2001. Les dépenses 2001 ont atteint 15.331,2 millions d'euros, les crédits ouverts pour 2002 s'élèvent à 15.368 millions d'euros. Toutes choses égales par ailleurs, le déficit prévisionnel devrait s'élever au montant des reports de charges, majoré des facteurs internes d'évolution de la dépense, c'est-à-dire avant tout de la dérive de l'assurance maladie et minorée des éléments exceptionnels enregistrés en 2001, notamment en matière de régularisation de la compensation démographique qui a atteint un niveau très élevé et vraisemblablement non reconductible ».*

**2. Un déficit d'exécution de 746 millions d'euros constaté dès juillet 2002**

Les projections relatives à l'exécution budgétaire du budget annexe des prestations sociales agricoles pour l'exercice 2002, réalisées notamment par l'audit des finances publiques de MM. Bonnet et Nasse, laissaient prévoir un solde déficitaire du BAPSA, par rapport aux estimations retenues en loi de finances initiale pour 2002, de l'ordre de 750 millions d'euros.

La loi n° 2002-1050 du 6 août 2002, de finances rectificative pour 2002, et notamment ses articles 2 et 8, ont confirmé l'ampleur du besoin de financement du BAPSA en 2002, fixé à 746 millions d'euros.

Ce solde déficitaire est le résultat, à la fois, d'une dérive des dépenses de protection sociale et d'une moins-value de recettes, notamment des recettes de TVA et de cotisations sociales.

*a) 490 millions d'euros de dépenses supplémentaires*

La loi de finances rectificative pour 2002 précitée a établi un montant total de dépenses supplémentaires de 490,9 millions d'euros, à savoir :

- 22 millions d'euros au titre de la dette ;
- 372 millions d'euros au titre des dépenses de prestations maladie maternité, dont 166,93 millions d'euros correspondant à un report de charges de l'exercice 2001 sur la gestion 2002 au titre de l'acompte mensuel de la dotation globale hospitalière ;
- 5 millions d'euros au titre des dépenses de prestations invalidité ;
- 67,9 millions d'euros au titre des dépenses de prestations vieillesse ;
- 24 millions d'euros de reports de charges au titre de la participation du BAPSA aux dépenses de protection sociale des étudiants et des professionnels de santé.

*b) Des recettes inférieures de 256 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales*

Par ailleurs, les évaluations de recettes du BAPSA pour 2002 ont été révisées de la manière suivante :

- les recettes de cotisations sociales sont inférieures de 45 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2002, avec une moins-value de 7,75 millions d'euros des recettes de cotisations familiales, de 22,83 millions d'euros des recettes de cotisations vieillesse et de 14,42 millions d'euros des recettes de cotisations maladie ;
- la cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée devrait, quant à elle, rapporter 183 millions d'euros de moins que le montant prévu en loi de finances initiale pour 2002 ;
- enfin, la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales au financement des prestations sera inférieure de 28 millions d'euros au montant prévu en loi de finances initiale pour 2002.

Au total, les moins-values de recettes du BAPSA s'élèvent donc en 2002 à 256 millions d'euros.

Le BAPSA ayant été voté en léger suréquilibre de 900.000 euros dans la loi de finances initiale pour 2001, **le besoin de financement du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2002 fut donc évalué à 746 millions d'euros.**

*c) Des mesures exceptionnelles de financement définies dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002*

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2002 visait à permettre une réduction de ce besoin global de financement en instaurant, pour 2002, des prélèvements sur trois organismes agricoles au profit du BAPSA, pour un montant total de 456 millions d'euros, à savoir :

- un prélèvement de 165 millions d'euros sur la société anonyme UNIGRAINS, l'assiette de ce prélèvement étant constituée par une fraction du produit du recouvrement et du placement de la taxe pour le financement des actions du secteur céréalier ;

- un prélèvement de 130 millions d'euros sur les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles ;

- un prélèvement de 161 millions d'euros sur les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

Parallèlement, le montant de la subvention d'équilibre du budget général pour 2002 a été majoré de 290 millions d'euros.

**B. UN AJUSTEMENT POSITIF DES RECETTES EN 2003**

Les prévisions de recettes du BAPSA pour 2003 (avant restitutions au titre de la TVA) augmentent d'environ 549 millions d'euros par rapport à la loi de Finances initiale pour 2002 (+ 3,6 %), pour s'établir à 15,9 milliards d'euros.

Hors prise en compte des restitutions de TVA, cette augmentation demeurerait également significative, puisque le total des recettes ainsi défini, soit 14,6 milliards d'euros, progresserait encore de 2,56 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Les recettes externes restent majoritaires, dans la mesure où le niveau des contributions professionnelles versées par les exploitants agricoles ne permet pas de couvrir les besoins de financement du BAPSA.

**Evolution des recettes du BAPSA (2002 – 2003)**

(en millions d'euros)

<b>Comptes agrégés</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFR 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Evolution PLF 2003 / LFI 2002</b>	<b>Evolution PLF 2003 / LFR 2002</b>
Contributions professionnelles	2.554,6	2.509,6	2.583,9	+ 1,15 %	+ 2,96 %
Taxes affectées (nettes de restitutions)	4.699,85	4.516,85	4.712,1	+ 0,26 %	+ 4,32 %
C 3 S	520	520	650	+ 25 %	+ 25 %
Sécurité sociale + FSV	6.133,9	6.105,9	6.048,5	- 1,4 %	- 0,9 %
Etat	339,31	629,31	587,6	+ 73,2 %	- 6,6 %
Recettes diverses	12,2	468,2	43,2	+ 254 %	- 90,8 %
<b>Total</b>	<b>14.260</b>	<b>14.745</b>	<b>14.625,3</b>	<b>+ 2,56 %</b>	<b>- 0,8 %</b>

**1. Une faible progression des contributions professionnelles**

Pour 2003, le produit total des contributions professionnelles est évalué à **2,58 milliards d'euros**, soit un montant comparable à celui fixé en 2002 (2,55 milliards d'euros).

**Les contributions professionnelles**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2002</b>	<b>LFR 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Evolution PLF 2003 / LFI 2002</b>	<b>Evolution PLF 2003 / LFR 2002</b>
Total des contributions professionnelles	2.554,6	2.509,6	2.583,9	+ 1,15 %	+ 2,96 %
<i>dont compensation CSG</i>	807,9	807,9	853	+ 5,6 %	+ 5,6 %
<i>dont prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools</i>	18,75	18,75	18,9	+ 0,8 %	+ 0,8 %
<i>dont cotisations sociales</i>	1.700,5	1.655,5	1.630	- 4,1 %	- 1,54 %
<i>dont cotisations de solidarité</i>	27,44	27,44	82	+ 200 %	+ 200 %

Encore convient-il de souligner que cette stabilité globale recouvre des évolutions contrastées selon les catégories de recettes concernées :

*a) La diminution continue des cotisations sociales professionnelles*

**Les cotisations sociales professionnelles** proprement dites sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, calculées intégralement sur les revenus professionnels ; elles évoluent donc tendanciellement comme les revenus agricoles. Elles s'établissent pour 2003 à **1,63 milliard d'euros, en diminution de 4,1 %** par rapport à 2002 où elles s'établissaient à 1,7 milliard d'euros. Depuis 1999, les cotisations sociales connaissent ainsi une variation résolument négative du fait de la baisse des revenus professionnels en 1999 et de leur stagnation depuis 2000.

La diminution du produit de cotisations sociales traduit également l'évolution défavorable des effectifs cotisants, qu'illustre le tableau ci-après :

**Evolution des effectifs de cotisants et de bénéficiaires du BAPSA depuis 1996**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Eff. de cotis. actifs maladie	609.500	593.000	577.500	565.700	556.000	549.000	541.000	534.000
Evolution	- 2,8 %	- 2,7 %	- 2,6 %	- 2,0 %	- 1,24 %	- 1,26 %	- 1,46 %	- 1,29 %
Pers. protégées maladie	2.547.901	2.472.311	2.405.170	2.341.000	2.292.000	2.225.000	2.168.000	2.110.000
Evolution	- 2,8 %	- 3 %	- 2,7 %	- 2,7 %	- 2,1 %	- 2,85 %	- 2,7 %	- 2,7 %
Cotisants/bénéficiaires	23,9 %	24 %	24 %	24,2 %	24,3 %	24,2 %	25 %	25,3 %
Eff. de cotis. actifs vieillesse	786.000	753.200	720.100	701.200	687.000	676.400	667.500	658.900
Evolution	- 4 %	- 4,2 %	- 4,4 %	- 3,3 %	- 2 %	- 1,5 %	- 1,3 %	- 1,3 %
Eff. de retraités droits directs 65 ans et plus	1.727.031	1.730.000	1.738.700	1.730.790	1.725.656	1.721.399	1.713.308	1.704.399
Evolution	+ 0,6 %	+ 0,2 %	+ 0,5 %	- 0,5 %	- 0,3 %	- 0,25 %	- 0,47 %	+ 0,52 %
Cotisants/bénéficiaires	45,5 %	43,5 %	41,4 %	40,5 %	39,8 %	39,3 %	39 %	38,7 %

Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

*b) Une augmentation de 5,4 % des versements effectués au titre de la CSG et des droits sur les alcools*

Aux cotisations professionnelles, s'ajoute le **versement de CSG et de droits sur les alcools**, effectué en compensation de la perte de cotisations résultant des transferts instaurés par les lois de financement de la sécurité sociale pour 1997 et 1998, qui s'élèvent pour 2003, respectivement, à 853 millions d'euros et 18,9 millions d'euros, soit un total de 871,9 millions d'euros, en augmentation de 5,4 % par rapport à 2002.

*c) Les conséquences des dispositions de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2003 sur le rendement des cotisations de solidarité*

Enfin, en application des articles L. 731-23 et L. 731-24 du code rural, les personnes dirigeant une exploitation agricole dont l'importance est inférieure à la moitié de la surface minimale d'installation ou celles ayant le statut d'associés non-exploitants de sociétés agricoles de personnes, sont redevables de **cotisations de solidarité**.

En 2003, le rendement attendu de ces cotisations de solidarité s'élève à **82 millions d'euros, soit un chiffre près de trois fois supérieur à celui de l'année 2002 (27,44 millions d'euros)**. Cette forte augmentation résulte des dispositions de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2003 qui prévoient un aménagement de l'assiette de ces cotisations. Le rendement prévu au titre de cet aménagement d'assiette est évalué à 15 millions d'euros. Par ailleurs, le relèvement du taux de cette cotisation, dans le cadre du décret annuel relatif au financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles, portera le rendement total supplémentaire de cette mesure à 56 millions d'euros en 2003.

**2. Les taxes affectées au BAPSA : TVA, contribution sociale sur les bénéfiques (C3S) et « micro-taxes »**

Le BAPSA bénéficie du produit de taxes qui lui sont affectées. En particulier, il reçoit une **fraction du produit de la TVA** (cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA).

Il est également destinataire du produit de taxes diverses comme la **taxe sur les farines, sur les tabacs, sur les corps gras alimentaires**. Les cotisations incluses sur les polices d'assurance automobile ne sont plus affectées au BAPSA depuis la loi de finances pour 2001.

Enfin, le BAPSA est également bénéficiaire d'une fraction de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

Le total des recettes correspondantes est évalué à **5,36 milliards d'euros en 2003** (après restitution de droits indûment perçus au titre de la TVA), **en augmentation de 2,7 % par rapport aux évaluations pour 2002**.

### Les taxes affectées au BAPSA

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFR 2002	PLF 2003	Evolution PLF 2003/ LFI 2002	Evolution PLF 2003/ LFR 2002
Taxe sur les farines	38,87	38,87	62,96	+ 62 %	+ 62 %
Taxe sur les tabacs	104,43	104,43	82,32	- 21,2 %	- 21,2 %
Taxe sur les corps gras alimentaires	102,29	102,29	103,82	+ 1,5 %	+ 1,5 %
Cotisation incluse dans la TVA	5.562,71	nc	5.755,1	+ 3,45 %	nc
Restitutions de TVA	1.108,45	nc	1.292,1	+ 16,6 %	nc
TVA nette de restitutions	4.454,26	4.271,26	4.463	+ 0,2 %	+ 4,5 %
Prélèvement sur le produit de la C3S	520	520	650	+ 25 %	+ 25 %
<b>Total net de restitutions</b>	<b>5.219,85</b>	<b>5.036,85</b>	<b>5.362,1</b>	<b>+ 2,7 %</b>	<b>+ 6,45 %</b>

#### a) La stabilité de la fraction de TVA affectée au BAPSA

Le **montant net de la fraction de TVA** affectée au BAPSA s'élève pour 2003 à 4.463 millions d'euros, soit une faible augmentation de 0,2 % par rapport à 2002.

Le montant de la restitution de TVA est évalué dans le présent projet de budget à 1.292,1 millions d'euros. Par rapport à l'année 2002, le lien entre l'augmentation du montant des reversements dus au titre de la TVA (+ 16,6 %) et l'évolution du produit net affecté (+ 0,2 %) est donc moins affirmé.

#### b) Une forte augmentation (+ 25 %) de la fraction du produit de C3S attribuée au BAPSA

En application des dispositions de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, il est institué au profit du régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des professions mentionnées à l'article L. 621-3 (professions artisanales, professions industrielles et commerciales, professions agricoles), ainsi qu'au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de réserve pour les retraites (F2R), une contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés.

Depuis la loi de finances pour 2001, l'affectation d'une fraction du produit de la C3S au BAPSA est pérennisée. En 2003, le prélèvement sur la C3S sera de 650 millions d'euros, conformément aux dispositions de l'article 21 du présent projet de loi, soit une augmentation de 25 % par rapport au prélèvement de 2002 (520 millions d'euros).

*c) Des « micro-taxes » hétéroclites*

Il convient de souligner une augmentation très importante du montant de la taxe sur les farines affectée au BAPSA. Passant de près de 39 millions d'euros en 2002 à 63 millions d'euros en 2003, le montant de la taxe sur les farines affectée au BAPSA progresse, en effet, de 62 %. L'augmentation du rendement de cette taxe est, en partie, due au taux de conversion de son montant retenu au moment du passage à la monnaie unique.

A l'inverse, la taxe sur les tabacs ne devrait rapporter au BAPSA en 2003 que 82,3 millions d'euros, soit une diminution de 21,2 % par rapport à 2002.

Au total, les « micro-taxes » affectées au BAPSA ne représentent en 2003 que près de 250 millions d'euros, contre 245 millions d'euros en 2002, soit 1,7 % du total des recettes nettes affectées au BAPSA.

### **3. Les transferts en provenance des organismes de sécurité sociale**

*a) Une faible diminution des transferts de compensation démographique*

La compensation démographique a été créée par la loi de finances pour 1994 afin d'établir une péréquation entre les régimes obligatoires de protection sociale et de réduire, ainsi, les inégalités provenant du déséquilibre démographique constaté entre les différents régimes.

Dans ce cadre, les **transferts de compensation démographique** au profit du BAPSA sont **estimés à 5,677 milliards d'euros pour 2003, en diminution de 1 % par rapport aux prévisions pour 2002**. Il convient toutefois de rappeler qu'en 2002 le montant de cette compensation avait connu une forte augmentation de 10,6 % par rapport à 2001, en raison d'acomptes élevés en assurance vieillesse et assurance maladie.

Cette compensation démographique, au titre des régimes d'assurance maladie et, surtout, vieillesse, constitue une des principales ressources du BAPSA, au même titre que la cotisation incluse dans la TVA.

*b) L'évolution contrastée de la contribution de la CNAF et des versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)*

A ce versement s'ajoute, au titre du financement du BAPSA par les autres régimes :

➤ Une **contribution de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** qui correspond au remboursement de la partie des prestations familiales versées par le régime des exploitants agricoles non couvertes par les cotisations familiales perçues par le régime. Le déclin de cette contribution depuis 1995 s'explique par la bonne tenue des cotisations, ainsi que par la diminution des prestations versées du fait de la baisse des effectifs de bénéficiaires. Son augmentation en 2002 (+ 5,3 %) témoignait de l'achèvement du transfert du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire sur la branche famille. *En 2003, cette contribution s'élève à 254 millions d'euros, en augmentation de 4,6 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2002.*

➤ Le versement du Fonds de solidarité vieillesse au titre des prestations dites non contributives versées par le BAPSA aux non-salariés agricoles retraités. Il s'agit essentiellement des allocations supplémentaires et des majorations de l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale destinées à porter, sous certaines conditions, les pensions au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. *Les remboursements du FSV s'établissent pour 2003 à 117,4 millions d'euros. Leur forte et rapide diminution se poursuit cette année encore : - 24,4 % par rapport à 2002 (- 30 % en 2002 par rapport à 2001).*

**4. La réaffirmation de la solidarité financière de la Nation : le doublement de la subvention d'équilibre versée par l'Etat par rapport à la loi de finances initiale pour 2002**

Le budget général finance le BAPSA au titre :

- du remboursement de l'allocation aux adultes handicapés : en 2003, ce remboursement s'élève à 51,8 millions d'euros, en baisse de 7,2 % par rapport à 2002 ;

- de l'allocation supplémentaire du Fonds spécial invalidité (FSI) : en 2003, il s'établit à 13,1 millions d'euros, en baisse de 1,6 % par rapport à 2002 ;

- de la subvention d'équilibre calculée en fonction des réalisations de dépenses et de recettes.

Le caractère exceptionnel du déséquilibre financier du BAPSA prévu pour 2002 a rendu indispensable, en loi de finances rectificative, un **doublément de la subvention du budget général**, qui est ainsi passée de 270,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 à 560,2 millions d'euros.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le montant de cette subvention est maintenu à un niveau élevé, à savoir 523 millions d'euros, soit une progression de près de 94 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Alors qu'entre 2001 et 2002, cette subvention d'équilibre avait enregistré une baisse de 67 %, *le niveau atteint en 2003 marque donc l'engagement de l'Etat d'assurer la solvabilité du régime de protection sociale des agriculteurs.*

#### Contributions budgétaires

(en millions d'euros)

Etat	LFI 2002	LFR 2002	PLF 2003	Evolution PLF 2003/ LFI 2002	Evolution PLF 2003/ LFR 2002
Remboursement AAH	55,8	55,8	51,8	- 7,2 %	- 7,2 %
Versement FSI	13,31	13,31	13,1	- 1,6 %	- 1,6 %
Subvention du budget général	270,2	560,2	522,7	+ 93,4 %	- 6,7 %
Total	339,31	629,31	587,6	+ 73,2 %	- 6,6 %

#### 5. Un nouveau prélèvement sur les recettes de la MSA au titre des « recettes diverses »

Afin de combler le déficit d'exécution du BAPSA en 2002, le Gouvernement a dû recourir, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002, à des prélèvements exceptionnels d'un montant total de 456 millions d'euros en 2002.

Pour l'exercice 2002, la ligne « recettes diverses » regroupe ainsi 165 millions d'euros de prélèvements sur la société anonyme UNIGRAINS, 130 millions d'euros de prélèvements sur la trésorerie du Fonds national de garantie des calamités agricoles *et 161 millions d'euros de prélèvements sur les caisses de la mutualité sociale agricole.*

En 2003, le poste « recettes diverses » s'établit à 43,2 millions d'euros, soit une augmentation de 31 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2002, *la différence correspondant à un nouveau prélèvement de 31 millions d'euros institué sur les caisses de*

*mutualité sociale agricole conformément aux dispositions de l'article 21 du présent projet de loi de finances.*

Ce prélèvement sera réparti :

- à hauteur de 3 millions d'euros, entre l'ensemble des caisses de la mutualité sociale agricole ;

- à hauteur de 28 millions d'euros, entre les caisses de la MSA ayant constitué des réserves.

Votre rapporteur pour avis comprend les nécessités financières ayant contraint le Gouvernement à effectuer ces prélèvements sur les réserves de la MSA. Il constate, par ailleurs, que ces prélèvements ne s'accompagnent pas, bien au contraire, d'un désengagement financier du budget de l'Etat à l'égard du BAPSA. Il regrette, néanmoins, que les prélèvements ainsi opérés sur les réserves de la MSA aboutissent à priver cette dernière de moyens qu'elle pourrait consacrer au développement de ses propres actions, notamment dans le domaine sanitaire et social.

### **C. UNE ÉVALUATION RAISONNABLE DES DÉPENSES**

Les dépenses prévisionnelles du BAPSA pour 2003 s'établissent à 15,92 milliards d'euros, soit une progression d'environ 550 millions (+ 3,57 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Hors restitutions de TVA, ce montant prévisionnel n'atteint que 14,62 milliards d'euros (+ 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002). Ce montant est très proche des prévisions de réalisations pour 2002, soit 14,56 milliards d'euros.

#### **Montants des crédits pour 2002 et 2003 par titre**

*(en millions d'euros)*

	<b>Crédits votés 2002</b>	<b>Crédits estimés 2003</b>	<b>Évolution 2002/2003 (%)</b>
Titre I - Dette	45,73	61,00	+ 33,34
Titre III - Moyens des services	1.108,5	1.292,1	+ 16,6
<i>Personnel</i>	0	0	-
<i>Fonctionnement</i>	0	0	-
<i>Dépenses diverses</i>	1.108,5	1.292,1	+ 16,6
<i>dont restitutions de TVA</i>	1.108,5	1.292,1	
Titre IV - Interventions publiques	14.213,4	14.564,3	+ 2,47
<b>Total (hors rest. de TVA)</b>	<b>14.259,1</b>	<b>14.625,3</b>	<b>+ 2,6</b>
<b>Total (y.c. restitutions de TVA)</b>	<b>15.367,6</b>	<b>15.917,4</b>	<b>+ 3,6</b>

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

## **1. Le principal poste de dépenses : les prestations d'assurance vieillesse**

### *a) La stabilité des crédits budgétaires pour 2003*

Les prestations d'assurance vieillesse (chapitre 46-96) représentent, avec un montant de **8,024 milliards d'euros, 55 % du total des dépenses du BAPSA**, soit une augmentation de 1 % par rapport aux dépenses prévues en loi de finances initiale pour 2002.

Toutefois, largement sous-évaluées en dotation initiale, les dépenses de prestations vieillesse ont été révisées à la hausse en loi de finances rectificative pour 2002 et établies en prévision d'exécution à 8,012 milliards d'euros, soit, en définitive, une **faible augmentation de 0,15 % entre les prévisions de dépenses pour 2003 et les prévisions d'exécution pour 2002**.

En outre, la **participation de l'Etat au financement du nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire** des agriculteurs, à hauteur de **28 millions d'euros**, est incluse cette année dans ce poste de dépenses. Déduction faite de cette participation de l'Etat, le montant des prestations vieillesse effectivement versées aux personnes non salariées de l'agriculture, de métropole et d'outre mer, s'élève donc en 2003 à **7,996 milliards d'euros**.

*Il convient de souligner que, à l'occasion de l'examen du projet de BAPSA pour 2003 en première lecture à l'Assemblée nationale, cette dernière a diminué de 10 millions d'euros la dotation budgétaire prévue au titre des dépenses d'assurance vieillesse (article 10 du chapitre 46-96), au motif que celles-ci devraient être légèrement inférieures aux prévisions réalisées, en juin dernier, pour la préparation du projet de loi de finances pour 2003. L'économie correspondante a été affectée au dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté (« AGRIDIF »).*

### *b) Une baisse tendancielle du nombre des retraités*

Ces évolutions budgétaires reflètent, pour partie, l'évolution des effectifs de retraités bénéficiant d'une pension servie par le régime, et dont le nombre est en diminution régulière depuis 1995.

Le nombre de retraités ayant exercé une activité de non-salarié agricole est ainsi passé de 2,122 millions en 1995 à 2,040 en 2000, soit une diminution de 4 % en 5 ans. L'année 1995 amorce la diminution des effectifs de retraités en raison essentiellement de la fin (en 1990) de l'abaissement progressif de l'âge de

la retraite à 60 ans et, pour partie, de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âge légèrement moins nombreuses que sur la période précédente.

On distingue parmi l'ensemble des 2,040 millions de bénéficiaires d'une retraite agricole *en 2000* :

- 902.000 personnes qui ont pris leur retraite en tant que chefs d'exploitation (dont 259.000 sont en réalité des membres de la famille ayant exercé quelques années en qualité de chef d'exploitation) ;

- 312.000 conjoints et 349.000 aides familiaux, auxquels il convient d'ajouter 477.000 veuves.

La quasi-totalité de ces retraités, à l'exception de quelques chefs d'exploitation à titre secondaire, a bénéficié d'une retraite forfaitaire. Par contre, seules 1.295.000 personnes étaient titulaires d'une retraite proportionnelle et 171.000 personnes ont bénéficié du FSV (cet effectif est en forte baisse en raison des revalorisations successives des petites retraites, intervenues depuis 1994).

Le tableau ci-après retrace le nombre de retraités non-salariés agricoles de 1998 à 2003 ainsi que les évolutions correspondantes.

**Évolution des effectifs retraités du régime des non-salariés agricoles  
(au 31 décembre de chaque année)**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
	réal°	réal°	réal°	réal°	réal°	réal°	prév°	prév°	prév°
Chefs d'exploitation	986.978	962.41	945.299	932. 619	918.069	902.035	881.697	862.101	844.032
Conjoints	385.939	363.384	350.223	338. 194	325.061	312.334	299.260	286.592	275.647
Aides familiaux	341.290	342.993	344.249	346. 856	348.211	348.844	345.886	342.605	338.544
Veufs et veuves	406.371	446.030	462.274	469. 454	473.862	476.417	476.198	475.673	473.974
Non ventilés	948	798	793	764	845	726			
<b>TOTAL</b>	<b>2.121.526</b>	<b>2.115.446</b>	<b>2.102.838</b>	<b>2.087.887</b>	<b>2.066.048</b>	<b>2.040.356</b>	<b>2.003.041</b>	<b>1.966.971</b>	<b>1.932.197</b>

*réal = réalisations ; prév = prévisions*

*Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales*

Pour les années suivantes, *la diminution du nombre de retraités devrait se poursuivre. Selon les dernières projections démographiques, la diminution annuelle devrait se stabiliser entre - 1,5 % et - 2 % de 2003 à 2010.*

*c) 2003 : l'année du plein effet de la revalorisation des petites retraites agricoles entreprise depuis 1994*

L'année 2003 sera celle du plein effet des revalorisations des petites retraites intervenues depuis 1994, qui aura permis de porter le minimum des pensions au niveau du minimum vieillesse pour une carrière pleine (*cf : encadré ci-après*). En raison du versement des retraites à terme échu, c'est en 2003 que les revalorisations s'appliqueront à quatre trimestres complets : le coût de l'extension en année pleine de la mesure prise en 2002 s'élève à 90 millions d'euros.

### **Revalorisation des petites retraites des exploitants agricoles**

Depuis 1994, plusieurs mesures ont été prises en faveur des retraités. Elles ont privilégié les personnes aux revenus les plus faibles et ayant exercé l'essentiel de leur vie active dans le secteur agricole.

**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 accomplies en qualité d'aide familial, ces années donnant lieu à l'attribution de points de retraite gratuits. Pour les exploitants 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 914,69 euros mise en place par tiers sur trois ans de 1995 et 1997.

**La loi de finances pour 1997** a instauré un ensemble de mesures concernant les chefs d'exploitation ainsi que les conjoints et aides familiaux (**décret d'application n° 97-163 du 24 février 1997**). Une majoration forfaitaire de 152,45 euros en 1997 et de 228,67 euros 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 retraités depuis 1997, des majorations de points de retraite ont été attribuées aux intéressés justifiant d'une carrière complète tous régimes confondus (article R. 351-45 du code de la sécurité sociale) et de 17,5 années de chef d'exploitation 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 777,49 euros par an.

**La loi d'orientation agricole pour 1999** a permis l'attribution de points de retraite proportionnelle aux conjoints et aides familiaux prenant leur retraite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998. Une majoration gratuite de points de retraite proportionnelle, permettant de prolonger l'effort consenti aux membres de la famille retraités avant 1998, est accordée aux conjoints et aides familiaux retraités à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998 et justifiant d'un minimum de 32,5 années d'activité non salariée agricole. **Les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001** ont permis de porter les minima de pension pour une carrière complète à (en valeur 2002) 535,4 euros par mois pour les chefs d'exploitation, 495,96 euros par mois pour les personnes veuves et 427,8 euros par mois pour les conjoints et les aides familiaux.

**La loi de finances de l'année 2002** est celle de l'aboutissement du plan pluriannuel. Elle porte les minima pour une carrière complète à (en valeur 2002) 569,38 euros par mois pour les chefs d'exploitation et les personnes veuves (minimum vieillesse) et 452,04 euros par mois pour les conjoints et les aides familiaux (minimum vieillesse du second membre du couple).

**En 2003**, il n'est pas prévu de revalorisation spécifique pour les anciens agriculteurs qui verront leur pension évoluer en fonction de l'indexation générale des pensions.

*Source : Commission des comptes de la sécurité sociale – septembre 2002*

A l'issue des revalorisations entreprises par les pouvoirs publics, les pensions auront évolué (*cf. tableau ci-après*) par rapport à la législation constante et pour une carrière complète de :

- 43% pour les chefs d'exploitation ;
- 80% pour les personnes veuves ;
- 93% pour les conjoints et les aides familiaux.

**Évolution des petites pensions agricoles  
suite aux mesures de revalorisation intervenues depuis 1994**

(3,30 euros = valeur point retraite proportionnelle au 1<sup>er</sup> janvier 2002)

(2.807,72 euros = valeur AVTS au 1<sup>er</sup> janvier 2002)

(en euros)

		PENSIONS									GAINS							
		Avant toute mesure	Mesures 1994 et 1995	Mesure 1997	Mesure 1998	Mesure 1999	Mesure 2000	Mesure 2001	Mesure 2002	Gain total	Mesures 1994 et 1995	Mesure 1997	Mesure 1998	Mesure 1999	Mesure 2000	Mesure 2001	Mesure 2002	Gain total
Chefs d'exploitation	annuel	4.787,72	4.787,72	5.282,72	5.282,72	5.765,35	6.144,02	6.424,93	6.832,58	6.832,58	0,00	495,00	0,00	482,63	378,68	280,91	407,65	2.044,86
	mensuel	398,98	398,98	440,23	440,23	480,45	512,00	535,41	569,38	569,38		41,25		40,22	31,56	23,41	33,97	170,41
	points RP	600	600	750	750	896	1.011	1.096	1.220	1.220		150		146	115	85	124	620
	pts / an	16,00	16,00	20,00	20,00	23,90	26,96	29,23	32,52	32,52		4,00		3,90	3,06	2,27	3,29	16,52
Veuves	annuel	3.797,72	4.712,41	4.712,41	4.712,41	5.302,39	5.677,11	5.951,52	6.832,58	6.832,58	914,69	0,00	0,00	589,98	374,72	274,41	881,06	3.034,86
	mensuel	316,48	392,70	392,70	392,70	441,87	473,09	495,96	569,38	569,38	76,22			49,16	31,23	22,87	73,42	252,91
	points RP	300	577	577	577	756	870	953	1.220	1.220	277			179	114	83	267	920
	pts / an	8,00	15,39	15,39	15,39	20,16	23,19	25,40	32,52	32,52				4,77	3,03	2,22	7,12	24,52
Conjoints, carrières conj. mixtes	annuel	2.807,72	2.807,72	3.036,39	3.813,88	4.157,81	4.532,07	5.133,63	5.424,43 <sup>(2)</sup>	5.424,43	0,00	228,67	777,49	343,92	374,26	601,56	290,80	2.616,71
	mensuel	233,98	233,98	253,03	317,82	346,48	377,67	427,80	452,04	452,04		19,06	64,79	28,66	31,19	50,13	24,23	218,06
	points RP	0	0	69	305	409	523	705	793	793		69	236	104	113	182	88	793
	pts / an			1,85	8,13	10,91	13,93	18,80	21,15	21,15		1,85	6,28	2,78	3,02	4,86	2,35	21,15
Aides fami., carrières AF mixtes	annuel	2.807,72	2.807,72	3.036,39	3.813,88	4.706,62	5.083,63	5.133,63	5.424,43 <sup>(2)</sup>	5.424,04	0,00	228,67	777,49	892,74	377,01	50,00	290,80	2.616,71
	mensuel	233,98	233,98	253,03	317,82	392,22	423,64	427,80	452,04	452,04		19,06	64,79	74,40	31,42	4,17	24,23	218,06
	points RP	0	0	69	305	575	690	705	793	793		369	236	271	114	15	88	793
	pts / an			1,85	8,13	15,34	18,39	18,80	21,15	21,15		1,85	6,28	7,21	3,05	0,40	2,35	21,15

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

*Le tableau ci-après récapitule le coût, pour les années 1999 à 2003, des mesures de revalorisations intervenues depuis 1994. Il précise également leur coût net, après déduction des économies réalisées sur les allocations supplémentaires prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse<sup>1</sup>.*

*(en millions d'euros)*

	1999		2000		2001		2002		2003	
	Coût brut	Coût net								
Mesure petites retraites 1994	67,8	47,4	65,7	46,0	64,0	45,7	62,5	45,5	61,0	45,5
Economies sur les allocations FSV		-20,4		-19,7		-18,3		-17,0		-15,5
Mesure « veuves » loi de modernisation 1995	406,7	303,5	418,0	318,9	430,7	335,4	442,5	350,0	455,0	365,0
Economies sur les allocations FSV		103,2		-99,1		-95,3		-92,5		-90,0
Loi de finances pour 1997	115,9	93,6	125,0	102,1	118,9	97,3	114,5	93,5	111,0	91,0
Economies sur les allocations FSV		-22,3		-22,9		-21,6		-21,0		-20,0
Loi de finances pour 1998	155,8	130,8	155,8	131,0	152,9	128,8	148,2	125,0	143,7	121,0
Economies sur les allocations FSV		-25,0		-24,8		-24,1		-23,2		-22,7
LF pour 1999 + art. 30 loi d'orientation	202,9	177,0	264,7	214,8	266,8	218,1	268,5	221,5	270,0	224,5
Economies sur les allocations FSV		-25,9		-49,9		-48,7		-47,0		-45,5
Loi de finances pour 2000			182,9	160,0	236,3	193,6	229,0	188,0	221,0	182,0
Economies sur les allocations FSV				-22,9		-42,7		-41,0		-39,0
Loi de finances pour 2001					189,2	168,6	241,0	203,0	235,0	198,5
Economies sur les allocations FSV						-20,6		-38,0		-36,5
Loi de finances pour 2002							245,2	215,7	335,4	275,4
Economies sur les allocations FSV								-29,5		-60,0

Source : ministère de l'agriculture

A ce sujet, votre rapporteur pour avis estime que la revalorisation des retraites agricoles pourrait être utilement complétée sur deux points, à savoir :

- d'une part, la suppression des minorations pour les monopensionnés en cas de carrière incomplète ;

- d'autre part, la revalorisation forfaitaire de la majoration pour enfants, qui est actuellement proportionnelle à la retraite, afin de ne pas pénaliser davantage les petites retraites.

<sup>1</sup> Le cas échéant, l'allocation supplémentaire de solidarité, qui est une allocation différentielle, vient s'ajouter à la retraite agricole. Conséquence des différentes mesures de revalorisation des plus faibles retraites, les montants versés au titre de l'allocation supplémentaire du FSV ont constamment diminué ces dernières années.

## **2. La dérive des dépenses d'assurance maladie : un mal commun à l'ensemble des régimes sociaux, qui affecte également celui des non-salariés**

### *a) Une progression significative des dépenses d'assurance maladie*

En 2003, les dépenses d'assurance maladie (*chapitre 46-01 du BAPSA*) atteindraient 5.759 millions d'euros, soit +1,6 %<sup>1</sup>. En isolant les régularisations et différés de paiement au titre du budget global, le taux d'évolution des dépenses d'assurance maladie en métropole serait de 2,4 %, c'est-à-dire un rythme toujours significatif compte tenu de la baisse des effectifs du régime, mais légèrement en retrait par rapport à 2000 et 2001, (+ 3,6 % et + 2,8 %) et à la prévision d'exécution 2002, soit + 3,4 %.

Les soins de ville, 2.641 millions d'euros, qui représentent un peu moins de la moitié de l'ensemble des dépenses maladie du régime évolueraient de + 2,9 %, après + 3,7 % l'année précédente.

S'agissant des honoraires médicaux les revalorisations intervenues au printemps 2002, ont également un effet en 2003 avec une évolution de +3,6 %, après + 3 % l'année précédente. Après prise en compte d'une évolution en volume en baisse de - 0,6 %, l'évolution en valeur serait de + 3 % en 2003. Les honoraires dentaires seraient en baisse de - 2,3 %.

Pour les prescriptions, les prévisions tablent sur des évolutions en valeur de :

- + 4,5 % pour les auxiliaires médicaux (+ 3,1 % en prix, +1,4 % en volume) ;

- + 2 % pour le médicament ;

- + 3,9 % pour les autres prescriptions qui regroupent optique-orthopédie, biologie, transports des malades et cures thermales.

Au total, l'ensemble des prescriptions évoluerait de + 3,1 % contre + 4,6 % l'année précédente.

S'agissant des dépenses en établissements :

- les dépenses pour les établissements médico-sociaux évolueraient de + 7,5 % avec +8,8 % (+ 7,2 % hors régularisations) pour la médicalisation des maisons de retraite et les services de soins à domicile pour les personnes âgées, et

---

<sup>1</sup> Toujours en neutralisant le report exceptionnel de charges, au titre du budget global, de 166,9 millions d'euros de 2001 sur 2002.

+ 0,5 % pour l'enfance inadaptée et les adultes handicapés. Le différentiel d'évolution entre ces deux ensembles s'explique par des facteurs démographiques ;

- pour les établissements sanitaires hors dotation globale, l'évolution retenue à + 0,5 % s'inscrit dans la continuité de celle prévue pour 2002, + 0,7 %.

La participation du régime au financement du budget global hospitalier évoluerait de +2,1 %, hors régularisations et différés de paiement, à un rythme proche de l'année précédente (+1,8 %). Après prise en compte des régularisations et des différés de paiement, notamment l'anticipation d'un report du paiement d'une partie de la régularisation provisoire de 2002 sur 2003, à hauteur de 29,6 millions d'euros, l'évolution du total des dépenses sous budget global ressort à - 0,1 %.

*b) Une évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie inférieure à celles du régime général, mais une consommation médicale moyenne qui lui est supérieure*

Le tableau ci-après fournit, pour la période 1999-2001, les remboursements moyens par personne protégée et les variations annuelles pour le régime des exploitants agricoles et le régime général.

Les évolutions de consommation médicale, et plus précisément de prestations en nature sont, respectivement, de 1999 à 2001 :

- pour l'assurance maladie des exploitants agricoles de + 1,1 %, + 3,7 % et + 2,8 %,

- pour le régime général de + 3 %, + 5,8 % et + 6,1 %,

les dépenses du régime général évoluant à un rythme globalement supérieur à celui des exploitants agricoles de 1,9 points, 2,1 points et 3,3 points.

Le différentiel d'évolution est dû à deux effets agissant en sens contraire :

- *la population protégée en assurance maladie du régime des exploitants agricoles diminue à un rythme moyen de 2,5 % par an, alors que celle du régime général progresse de 0,6 % ;*

- *inversement, la consommation médicale par personne protégée du régime des exploitants agricoles progresse, d'une année, sur l'autre plus fortement que celle du régime général en raison du vieillissement relatif des agriculteurs et de leurs ayants droit. On notera que le vieillissement est essentiellement dû à la baisse prononcée de la population active et de ses ayants droit (conjoints et enfants), population peu consommatrice de soins médicaux. Il en résulte une consommation médicale, par personne, qui tend progressivement*

vers celle des personnes âgées, sachant que la dépense moyenne par malade était, en 2000, trois fois plus élevée pour les personnes âgées de plus de 65 ans que pour les moins de 65 ans.

En outre, sans tenir compte du vieillissement démographique, la forte proportion des personnes âgées engendre, d'une année sur l'autre, des augmentations de dépenses médicales plus élevées que pour l'ensemble des régimes.

En définitive, le cumul des effets de la déformation de la pyramide des âges et de la variation de la consommation médicale selon l'âge contribuent à expliquer la forte croissance de la prestation moyenne en AMEXA.

Faute de statistiques précises, la consommation médicale corrigée de la structure démographique ne peut être évaluée par tranches d'âge. Néanmoins, selon la dernière enquête décennale sur la santé et les soins médicaux, réalisée conjointement par l'INSEE et le CREDES à partir de données portant sur les dénombrements d'actes, pour la consommation médicale de ville, concernant la population âgée de plus de 65 ans, on constate :

· *Une consommation équivalente à celle du reste de la population française :*

- pour le nombre de séances de médecins ;

- le nombre de séances de spécialistes plus faible pour les exploitants que pour l'ensemble de la population 1,7 contre 2,5, est partiellement compensé par un nombre plus élevé de séances de généralistes 8,6 contre 8,1 ;

- pour la pharmacie délivrée avec ordonnance ;

- pour le nombre de séances d'auxiliaires médicaux, pour les femmes et pour les hommes, un nombre de séances supérieur à celui de l'ensemble de la population.

· *Une consommation plus faible des ressortissants du régime des exploitants relativement à l'ensemble de la population :*

- pour les actes spécialisés, soit le total de séances de radiologie, d'analyses de laboratoires, d'examens, de traitement par les rayons, et de visites externes des établissements publics avec 1,7 séance contre 2,4 pour l'ensemble de la population.

- et pour les séances de soins dentaires : avec 0,6 séance contre 1,1 séance en moyenne pour l'ensemble de la population.

Ces sous-consommations proviennent, pour l'essentiel, de l'effet conjugué de deux facteurs spécifiques au régime des exploitants agricoles :

- la localisation à dominante rurale des populations concernées et une densité médicale plus faible impliquent des déplacements plus importants et constituent, ainsi, un frein à l'accès aux soins, en particulier pour ceux nécessitant le recours à des appareillages spécialisés (radiographie, scanner, irmn...) ;

- des faibles revenus qui peuvent entraîner une renonciation aux soins, lorsque le montant laissé à la charge de l'assuré est élevé, comme pour les soins dentaires pour lesquels les tarifs de responsabilité de la sécurité sociale sont souvent bien en deçà des tarifs réellement pratiqués par les professionnels.

Par ailleurs, s'agissant de la comparaison entre régimes agricoles, le remboursement moyen par patient à la MSA, au titre de la médecine ambulatoire et l'hospitalisation privée, s'élève en 2001 à 1.295 euros pour les exploitants agricoles contre 935 euros pour les salariés. Cette différence n'est pas due à une surconsommation médicale des exploitants agricoles, mais à la forte proportion de personnes âgées protégées dans ce régime.

A âge identique, les données statistiques montrent que les exploitants agricoles présentent plutôt une consommation moindre que celle des salariés agricoles.

**Evolution comparée de la consommation médicale moyenne  
entre le régime de protection sociale des exploitants agricoles et le régime général**

	1999			2000			2001		
	Prestations versées (*) (en millions d'euros)	Nombre de personnes protégées (en milliers)	Prestation moyenne par personne (en euros)	Prestations versées (*) (en millions d'euros)	Nombre de personnes protégées (en milliers)	Prestation moyenne par personne (en euros)	Prestations versées (*) (en millions d'euros)	Nombre de personnes protégées (en milliers)	Prestation moyenne par personne (en euros)
AMEXA <i>Evolutions (n)/(n-1)</i>	5.044 1,1 %	2.344 - 2,5 %	2.151 3,6 %	5.229 3,7 %	2.292 - 2,2 %	2.282 6,1 %	5.375 2,8 %	2.228 - 2,8 %	2.412 5,7 %
RÉGIME GÉNÉRAL <i>Evolutions (n)/(n-1)</i>	76.035 3,1 %	46.782 - 0,1 %	1.625 3,3 %	80.465 5,8 %	47.124 0,7 %	1.708 5,1 %	85.455 6,2 %	47.595 1,0 %	1.795 5,1 %
REGIME GENERAL HORS IJ <i>Evolutions (n)/(n-1)</i>	72.067 3,0 %	46.782 - 0,1 %	1.540 3,1 %	76.219 5,8 %	47.124 0,7 %	1.617 5,0 %	80.868 6,1 %	47.595 1,0 %	1.700 5,1 %

(\*) afin de se rapprocher du concept de consommation, pour la partie des dépenses sous budget global, on a retenu ici les dépenses réalisées ou prévues au titre de l'année et non pas les décaissements.

Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

### 3. Les prestations familiales et d'assurance veuvage

Les dépenses de prestations familiales sont entièrement prises en charge par la CNAF. Reflétant la diminution du nombre de bénéficiaires (*cf. tableau ci-après*), elles sont évaluées à 581 millions d'euros en 2003, soit une baisse de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations (près de 4 % du total des dépenses).

#### Effectifs des bénéficiaires de prestations familiales

(en milliers)

Prestations familiales	Résultat 2000	Résultat 2001	Prévisions 2002	Prévisions 2003
Nombre de familles bénéficiaires d'allocations familiales	96	92	88	83
Nombre de familles bénéficiaires du complément familial	23	22	21	20
Nombre d'enfants bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire	133	127	123	120

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Contrairement aux deux postes de dépenses précédents, les prévisions d'exécution pour 2002 ne diffèrent pas des prévisions en loi de finances initiale.

S'agissant des prestations d'assurance veuvage, elles s'établissent à 1,8 million d'euros en 2003, en baisse de 30.000 euros par rapport à 2002. Cette baisse résulte de l'ajustement des crédits aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs.

### 4. Les autres dépenses

Outre les frais financiers, qui seront évoqués dans le D ci-après, les autres dépenses du BAPSA sont constituées des restitutions de taxes et du financement du dispositif d'étalement et de prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté (« AGRIDIF »).

#### a) Les restitutions de taxes

Il s'agit de reversements et restitutions de droits indûment perçus (chapitre 37-91), essentiellement des restitutions de TVA.

En 2003, le montant de ces restitutions devrait s'élever à 1,292 milliard d'euros, en augmentation de 16,6 % par rapport à 2002.

*b) L'abondement de la ligne « AGRIDIF » en première lecture à l'Assemblée nationale*

Le chapitre budgétaire correspondant (46-05) permet de financer trois mesures :

- les échéanciers de paiement des cotisations d'exploitants en difficulté accordés par les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) ;

- la prise en charge partielle d'arriérés de cotisations (pour les agriculteurs dont la viabilité de l'exploitation est compromise) ;

- le report de cotisations dans des cas exceptionnels comme la crise de la vache folle.

Les crédits qui figurent à ce chapitre sont en diminution continue : 12,2 millions d'euros (80 millions de francs) en 2002 contre 25,9 millions d'euros (170 millions de francs) votés en 2001.

Il convient également de rappeler que, par ailleurs, la MSA a décidé, en juin 2001, d'affecter une partie des réserves excédentaires des caisses au financement d'un fonds de solidarité des crises pour diminuer la charge financière des reports de cotisations sociales, à hauteur d'environ 5,3 millions d'euros.

*Or, dans le projet initial de loi de finances pour 2003, aucun crédit n'était inscrit sur la ligne budgétaire « AGRIDIF ».*

Selon les explications fournies par le ministre de l'Agriculture, notamment lors de son audition devant la commission des Affaires économiques du Sénat, l'existence de crédits non consommés à ce titre ne paraissait pas justifier, lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2003, un abondement supplémentaire.

*Toutefois, à l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale, cette ligne a bénéficié, sur amendement du Gouvernement, d'une ouverture de crédits de 10 millions d'euros pour 2003, justifiée, notamment, par la situation difficile des agriculteurs victimes des intempéries.*

Votre commission se félicite de cette initiative, qui doit permettre de préserver l'effort de solidarité, organisé dans un cadre concerté, qui est ainsi manifesté en faveur des agriculteurs confrontés à de graves difficultés.

**D. LA DIMINUTION PRÉOCCUPANTE DES RÉSERVES DU BAPSA ET L'AUGMENTATION CORRÉLATIVE DE SES FRAIS FINANCIERS**

Le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du BAPSA pour 2003 ne doit pas faire oublier que son équilibre financier est toujours précaire, comme l'atteste la diminution rapide de ses réserves, constatée depuis 1997, et l'augmentation, corrélative, de ses frais financiers.

**1. Un déficit d'exploitation financé, entre 1997 et 2002, par des prélèvements sur le fonds de roulement du BAPSA**

*a) Un déficit d'exécution persistant depuis 1997...*

Depuis 1997, tous les exercices du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) se sont soldés par un déficit d'exécution. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des comptes rappelle que « *ce régime, quel que soit son périmètre, est structurellement déficitaire. Au total, les cotisants actifs représentent le tiers des personnes protégées et (...) les cotisations couvrent moins du cinquième des dépenses* ».

Toutefois, les déficits constatés depuis 1997 ont eu, également, pour origine une sous-estimation récurrente des dépenses prévisionnelles du BAPSA, notamment des dépenses d'assurance maladie, ainsi qu'une constante sur-estimation de ces recettes.

**Financement du résultat du BAPSA**

*(en millions d'euros)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Loi de finances initiale</b>							
Crédits	13.978	13.954	13.930	14.184	14.383	14.436	14.683
Recettes	13.978	13.954	13.930	14.184	14.383	14.436	14.683
<b>Exécution</b>							
Dépenses	13.905	13.766	13.947	14.312	14.597	14.906	15.331
Recettes	13.172	13.845	13.868	14.306	14.462	14.827	15.306
<b>Résultat</b>	<b>- 193</b>	<b>78</b>	<b>- 80</b>	<b>- 6</b>	<b>- 134</b>	<b>- 80</b>	<b>- 25</b>
<b>Fonds de roulement</b>	<b>253</b>	<b>331</b>	<b>252</b>	<b>246</b>	<b>112</b>	<b>32</b>	<b>7</b>
<i>en %</i>	1,82 %	2,38 %	1,80 %	1,72 %	0,76 %	0,21 %	0,04 %

Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001.

*b) ... qui a réduit à néant le Budget annexe des prestations sociales agricoles*

Le déficit du BAPSA est, de droit, financé par son fonds de roulement. Conséquence de la persistance des déficits d'exécution constatée depuis 1997, les réserves du BAPSA *ont été pratiquement réduites à néant depuis 1996*. En cinq ans, son fonds de roulement est ainsi passé de 331,5 millions d'euros à 7 millions d'euros.

**Fonds de roulement du BAPSA 1996-2001**

*(au 31 décembre de chaque année, en millions d'euros)*

<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
331,42	251,54	245,75	111,59	31,86	7

**2. L'augmentation corrélative des frais financiers supportés par le BAPSA depuis 1997**

La dégradation de la situation financière du BAPSA a obligé le régime des non-salariés agricoles à recourir davantage à l'emprunt.

*a) Le relèvement des plafonds d'avances de trésorerie fixé en lois de financement de la sécurité sociale*

Le plafond d'avances de trésorerie autorisées à ce régime par la loi de financement de la sécurité sociale fut ainsi progressivement porté à 8,5 milliards de francs (1,3 milliard d'euros) en 1997 et 1998, à 10,5 milliards de francs (1,6 milliard d'euros) en 1999 et 2000, à 13,5 milliards de francs (2,06 milliards d'euros) en 2001, puis à 2,21 milliards d'euros en 2002 et 2003. Ce relèvement continu du plafond d'années a eu pour conséquence une augmentation corrélative des frais financiers supportés par le BAPSA.

*b) L'augmentation des frais financiers supportés par le BAPSA*

Les charges d'intérêts versés par le BAPSA sont inscrites sur un chapitre évaluatif (11-91) et sont destinées à financer le coût de l'emprunt que la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) est autorisée à contracter pour le compte du budget annexe afin de permettre aux caisses départementales de verser les prestations aux dates prévues.

Le montant inscrit à ce chapitre en loi de finances initiale est régulièrement sous-évalué.

Le projet de budget pour 2002 prévoyant un montant de 45,7 millions d'euros, la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a majoré les prévisions et dépenses du titre I de 22 millions d'euros.

En 2003, les dépenses au titre des intérêts de la dette s'établissent à 61 millions d'euros, soit une augmentation, plus réaliste, de 33 % par rapport à la dotation initiale pour 2002.

## **II. LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES : UN RÉGIME EN PLEINE ÉVOLUTION DONT LES ATOUTS ET LES SPECIFICITÉS DOIVENT ÊTRE SAUVEGARDÉS**

La situation financière du BAPSA doit être suivie avec d'autant plus d'attention que :

- le régime de protection sociale des exploitants agricoles est aujourd'hui en pleine évolution, notamment par la définition de nouvelles modalités de prise en charge de certains risques ;

- conformément aux dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le budget annexe des prestations sociales agricoles est voué, en tant que tel, à la disparition. *Le nouveau cadre juridique et financier du régime de protection sociale des exploitants agricoles devra donc en garantir les atouts et les spécificités.*

### **A. LA PROTECTION SOCIALE DES EXPLOITANTS AGRICOLES : UN RÉGIME EN PLEINE ÉVOLUTION**

#### **1. La définition d'un nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles**

##### *a) Une réponse attendue depuis de nombreuses années*

Le rapport gouvernemental relatif aux retraites agricoles, déposé sur le bureau des Assemblées en janvier 2001, précisait dans sa conclusion les éléments suivants :

*« En 1997, 274.000 retraités agricoles recevaient les allocations correspondant au minimum vieillesse : ils ne sont plus, en 2000, que 178.000, chiffre amené à diminuer d'ici 2002.*

*« Ces résultats n'ont pu être atteints que par la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de revalorisation clairement circonscrit, dans un souci de justice sociale, sur les plus basses pensions, quelles que soient les catégories statutaires d'appartenance.*

*« Compte tenu de l'engagement pris par le gouvernement de porter, pour des carrières complètes, le minimum de pension de retraite des chefs d'exploitation et personnes veuves au niveau du minimum vieillesse, et celui*

*des pensions de retraite des aides familiaux et conjoints au niveau du minimum vieillesse du second membre du ménage, l'effort budgétaire réalisé depuis 1997 pour mener à bien ce plan pluriannuel de revalorisation aura été sans précédent.*

*« Cependant, le niveau du minimum vieillesse, objectif que se fixe, à l'horizon 2002, le Gouvernement en termes de retraites de base des agriculteurs, est une référence correspondant à un minimum social, et constitue un objectif intermédiaire dans le développement, à terme, des droits à retraite des agriculteurs. Pour aller au-delà, et sachant que la profession agricole est la dernière à ne pas s'être dotée d'un régime complémentaire obligatoire qui lui permettrait de dépasser cette référence insuffisante, le gouvernement proposera au Parlement le texte nécessaire à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire. »*

L'évolution sociale qui caractérise le monde agricole a conduit à la création, en 1952, d'un régime d'assurance vieillesse obligatoire qui s'est développé progressivement. C'est ainsi que, tardivement après d'autres catégories, est apparue la première assurance vieillesse agricole. Prestation uniforme et de montant limité, l'«allocation de vieillesse agricole» a cependant rapidement laissé la place, avec la loi du 5 janvier 1955, à un véritable régime de retraite des exploitants agricoles, sans condition de ressources. A l'époque, les cotisations étant basées sur le revenu cadastral, les agriculteurs travaillant sur de petites exploitations ont versé de faibles cotisations et perçu de très faibles retraites.

Du fait de la mise en œuvre, depuis 1994, du plan pluriannuel gouvernemental de revalorisation des retraites de base, le minimum de pension de retraite de base, pour un chef d'exploitation disposant d'une carrière complète, correspond à environ 50 % du SMIC. Au cours de ces dernières années, le montant des pensions de retraite agricoles a été revalorisé, au prix d'un effort financier important consenti par la solidarité nationale, et qui s'est traduit par des mesures nouvelles au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Une disposition législative correspondant à la mise en œuvre de la cinquième étape du plan pluriannuel, pour un montant de 245 millions d'euros, a été adoptée en loi de finances pour 2002. Ainsi, les chefs d'exploitation et les personnes veuves perçoivent, pour une carrière pleine, une retraite au moins égale au montant du minimum vieillesse (6.832,58 euros en valeur 2002), et les conjoints, ainsi que les aides familiaux, perçoivent, pour une carrière pleine, une retraite équivalente au montant du minimum vieillesse du second membre du foyer (5.424,43 euros en valeur 2002).

Le rapport gouvernemental sur les retraites agricoles, déposé sur le bureau des Assemblées en janvier 2001, estimait qu'il n'est pas possible d'aller au-delà de cet objectif en termes de retraite de base, sauf à induire des

revendications reconventionnelles de la part des salariés rémunérés au SMIC, mais proposait, en revanche, que soit créé, à l'instar de ce qui existe pour les salariés, un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les chefs d'exploitation agricole, permettant de porter le total de leurs droits à retraite à 75 % du SMIC net.

*b) Les principes définis par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002*

*Le premier principe de base posé par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002, tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles est que cette retraite complémentaire permette à tous les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole disposant d'une carrière complète en agriculture, de disposer de droits à retraite (base et complémentaire) d'au moins 75 % du SMIC net.*

Le second principe de base est que le régime offre un rendement (prestation/cotisation) du même ordre que celui des autres régimes complémentaires. Dans le respect de ces principes, les actuels retraités en bénéficieront sans avoir à payer de cotisation. Les actifs en bénéficieront moyennant le paiement d'une cotisation.

*Compte tenu du déséquilibre démographique de la profession agricole, le financement du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire est financé par le produit des cotisations et par une participation financière de l'État, dont les modalités sont fixées en loi de finances.*

Ce régime obligatoire d'assurance vieillesse obligatoire par répartition, ainsi institué, bénéficie aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole de la métropole et des départements d'outre-mer. Comme dans les autres régimes complémentaires, les prestations sont exprimées en points, ceux-ci étant acquis par les cotisations et proportionnellement à elles.

Les personnes exerçant comme chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole au 1<sup>er</sup> janvier 2003, ou postérieurement à cette date, sont obligatoirement affiliées et acquièrent leurs droits par cotisations. Il en est de même des personnes préretraitées, à cette date ou postérieurement, ainsi que des personnes affiliées à l'assurance vieillesse volontaire des non-salariés agricoles, à cette date ou postérieurement.

Pour assurer la contributivité du régime, ces cotisations sont assises sur la totalité des revenus professionnels des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, sans que l'assiette minimale puisse être inférieure au SMIC annuel ; cette cotisation est déductible, tant au plan fiscal que social.

La valeur du point de retraite, comme le montant des cotisations, sera fixée par décret. *Des points gratuits seront attribués* dans les conditions suivantes :

- pour les actuels retraités, avec date d'effet de la retraite antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1997, sous réserve de justifier de 32,5 années de non-salarié agricole, et de 17,5 années de chef d'exploitation ;

- pour les actuels retraités avec date d'effet de la retraite comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et le 1<sup>er</sup> janvier 2003, sous réserve de justifier de 37,5 années tous régimes confondus et de 17,5 années de chef d'exploitation ;

- pour les futurs retraités, postérieurement au 31 décembre 2002, sous réserve de justifier de 37,5 années (à terme 40 ans) tous régimes confondus, et 17,5 années de chef d'exploitation.

Par ailleurs, chaque année de chef d'exploitation ouvrira droit à points de retraite complémentaires, en contrepartie d'une cotisation assise sur les revenus professionnels.

*c) Les interrogations relatives à une éventuelle extension du régime obligatoire de retraite complémentaire à d'autres catégories de bénéficiaires*

Il n'est pas jugé possible d'étendre, contrairement aux souhaits des intéressés et des organisations professionnelles agricoles, le champ du régime au-delà des seuls chefs d'exploitation, car ceci suppose une augmentation jugée trop importante de la cotisation annuelle.

En effet, étendre le champ du régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles à l'ensemble des actifs (chefs d'exploitation, conjoints, aides familiaux) entraînerait un coût global annuel supplémentaire de l'ordre de 1,43 milliard d'euros (9,4 milliards de francs).

La loi instituant le régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, prévoit toutefois, en son article 5, que le Conseil supérieur des prestations sociales agricoles est chargé de suivre la mise en place du régime, d'établir, au cours du premier semestre de chaque année, un bilan de fonctionnement du régime, et de faire des propositions sur son extension aux conjoints et aux aides familiaux.

Tout en saluant l'acquis que constitue la création de ce régime complémentaire obligatoire de retraite, votre rapporteur pour avis exprime le souhait que cette concertation puisse, sur ce point particulier, aboutir dans les meilleurs délais.

*d) Une participation financière de l'Etat fixée à 28 millions d'euros en 2003*

Selon les évaluations actuellement disponibles, le coût du nouveau régime devrait s'établir, en année pleine, à 425 millions d'euros.

Une participation financière de l'Etat au régime de retraite complémentaire obligatoire des chefs d'exploitation est prévue par la loi du 4 mars 2002 précitée. Cette participation financière est fixée, par l'article 61 du projet de loi de finances pour 2003, à 28 millions d'euros. Cet article prévoit également le report du service des premières prestations de retraite complémentaire obligatoire du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 1<sup>er</sup> avril 2003, en raison, notamment, des délais nécessaires à la publication de la totalité des textes d'application.

## **2. La réforme du régime des accidents du travail**

### *a) Le cadre général défini par la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001*

La loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001, portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, a substitué un régime légal de sécurité sociale au régime obligatoire d'assurances privées ayant cours en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles auxquels sont exposés les agriculteurs non salariés.

La loi a confié aux organismes de mutualité sociale agricole une fonction de coordination et de contrôle, afin de garantir le bon fonctionnement du nouveau régime de sécurité sociale.

Les assureurs privés peuvent, sous réserve d'y avoir été autorisés, concourir, aux côtés des caisses de mutualité sociale agricole, à la gestion du nouveau régime, et les agriculteurs ont le libre choix de l'organisme d'affiliation.

Les assureurs privés doivent déléguer à un groupement constitué par eux, et doté de la personnalité morale, les opérations relatives au fonctionnement du régime et, notamment, celles relatives au recouvrement des cotisations et au versement des prestations. Ce groupement a été constitué sous la forme d'une association déclarée et régie par la loi de 1901. Il a pris la dénomination d'« Association des Assureurs en AAEXA (A.A.A.)».

Au 31 juillet 2002, la Caisse centrale de mutualité sociale agricole a procédé à l'affiliation de 465.849 personnes non salariées agricoles, dont 338.747 bulletins d'adhésion certifiés par l'Association des Assureurs en AAEXA (27.144 bulletins d'adhésion restant à certifier). Sur un total, au 31 juillet 2002, de 555.925 personnes non salariées agricoles affiliées à l'AAEXA, 65,82 % ont choisi les organismes assureurs regroupés en Association des assureurs en AAEXA, et 22,9 % les caisses départementales ou pluridépartementales de mutualité sociale agricole.

On estime à environ 62.932 le nombre de personnes qui n'ont pas fait le choix de leur organisme assureur, soit 11,28 % des personnes ayant l'obligation de s'affilier. Celles-ci feront l'objet d'une affiliation d'office par les services départementaux de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, qui devrait s'achever dans le courant de l'automne 2002.

L'organisation du régime est précisée dans le décret n° 2002-429 du 29 mars 2002, ainsi que dans une convention conclue entre la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, au nom des caisses de mutualité sociale agricole et le groupement des assureurs en AAEXA érigé en Association (A.A.A.). Ladite convention a été signée le 14 mars 2002, et approuvée par arrêté du Ministre de l'agriculture le 18 mars 2002.

*b) L'organisation financière du régime*

L'organisation financière du régime répond aux principes suivants :

*La nouvelle branche de sécurité sociale des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles est autofinancée par les cotisations appelées auprès des assurés et n'est pas intégrée au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA). Le mode de financement retenu ne fait donc pas appel au financement de l'Etat, mais est totalement financé par les cotisations des chefs d'exploitation.*

*La cotisation doit, en principe, être modulée en fonction du classement de l'exploitation dans une catégorie de risques. De façon à disposer du temps nécessaire pour constituer une base statistique permettant ce classement, la loi prévoit que, pendant les trois premières années, le montant de la cotisation sera indifférencié et donc indépendant de la catégorie de risques. Pour autant, dès le 1<sup>er</sup> avril 2002, date d'entrée en vigueur de la réforme, les exploitants doivent indiquer à quelle catégorie de risques principale se rattache leur exploitation : ceci permettra à la MSA de suivre l'évolution des catégories de risques pendant 3 ans.*

Le montant de la cotisation doit être fixé chaque année par arrêté ministériel, après avis de la section spécialisée du Conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA), dont la composition est fixée par le décret n° 2002-430 du 29 mars 2002. Les montants annuels des cotisations, proposés et approuvés par le CSPSA du 22 mai dernier, sont les suivants :

- pour les chefs d'exploitation agricole à titre principal :  
283,25 euros ;

- pour les chefs d'exploitation agricole à titre secondaire :  
141,63 euros ;

- pour les conjoints collaborateurs, à titre exclusif et à titre secondaire, le montant de la cotisation due par le chef d'exploitation agricole est un pourcentage de celle due de son propre chef, selon que ce dernier exerce son activité à titre principal ou exclusif.

Un décret en Conseil d'Etat, actuellement en cours de rédaction, adaptera le nouveau régime d'assurance aux départements d'outre-mer, en particulier en ce qui concerne le niveau des cotisations qui seront calculées en fonction de la surface pondérée de l'exploitation.

*c) Les prestations servies*

Au titre des prestations (décret n° 2002-200 du 14 février 2002), la loi prévoit la création d'indemnités journalières pour le seul chef d'exploitation : le montant de ces indemnités sera de 17,78 euros pour les 28 premiers jours, puis de 23,71 euros pour les jours suivants, jusqu'à consolidation de l'état de la personne accidentée.

La rente d'incapacité permanente, qui était jusqu'ici de 3.506,33 euros par an, pour une incapacité totale, est portée, pour la même incapacité totale, à 10.671,43 euros. Seuls les chefs d'exploitation pourront bénéficier d'une rente pour une incapacité inférieure à 100 %. Le versement d'une rente n'est cependant pas possible en dessous de 50 % d'incapacité. Pour ce taux, le montant de la rente sera de 2.667,86 euros.

*d) La mise en œuvre d'une politique de prévention sous l'égide de la MSA*

La mise en œuvre d'une politique active de prévention constitue l'un des objectifs majeurs de la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001 portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail.

Ce texte crée une commission de la prévention composée de représentants de l'Etat, de la MSA, de l'Association des assureurs AAEXA et de la profession chargée de définir les mesures de prévention. La Caisse centrale de la mutualité sociale agricole est chargée d'animer et de coordonner l'ensemble des actions. La loi prévoit également la création d'un fonds de prévention alimenté par une partie des cotisations, et géré par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

La commission de la prévention s'est réunie pour la première fois le 13 mai 2002. Elle a approuvé un plan pluriannuel 2002-2005 qui sera actualisé chaque année en fonction de l'évolution des risques et qui pourra être adapté par caisse départementale afin de tenir compte des priorités et des spécificités locales. Les grands axes de ce plan de prévention sont les suivants :

- mise en place d'un observatoire des risques professionnels ;
- réalisation en faveur des jeunes installés, d'un diagnostic sécurité ;
- actions de conseil auprès des exploitants engagés dans des dynamiques de changement d'activité ;
- actions de conseil auprès des accidentés graves ;
- organisation de sessions et d'actions de formation auprès des exploitants agricoles et de l'ensemble des acteurs économiques de l'agriculture ;
- développement et ouverture aux exploitants des réseaux de toxicovigilance et de zoonosurveillance de la MSA.

La commission a également approuvé le budget 2002 du fonds de prévention qui s'élève à 7,9 millions d'euros pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 2002.

En application de l'article L 752- 29 du code rural et de l'article 8 du décret n° 2002-201 du 14 février 2002, le financement du fonds de prévention est assuré par la cotisation des assurés et est fixé, pour l'année 2002, à 7 % de la cotisation totale due par les chefs d'exploitation agricole, soit 19,83 euros (7 % de 283,25 euros) pour les chefs à titre principal et 9,91 euros (7 % de 141,63 euros) pour les chefs d'exploitation à titre secondaire.

### **3. Un problème toujours dans l'attente d'une solution: la mensualisation des retraites agricoles de base**

#### *a) Les données du problème*

Antérieurement aux réformes portant sur la mensualisation des retraites des professions artisanales, commerciales et industrielles, la fixation du rythme de paiement des pensions d'ordre réglementaire, était respectivement applicable aux professions artisanales, commerciales et industrielles et aux personnes non salariées agricoles ; elle s'opérait par paiement trimestriel et à terme échu.

En application du décret n° 99-550 du 1<sup>er</sup> juillet 1999, le régime d'assurance vieillesse des professions artisanales, et le régime d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales ont respectivement mensualisé le paiement des pensions de retraite, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1999 pour les professions artisanales, et depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000 pour les professions industrielles et commerciales.

Par conséquent, la demande en faveur d'une mensualisation du paiement des pensions de retraites des ressortissants non salariés du régime agricole s'est accrue, ce régime étant le dernier à conserver un rythme trimestriel de paiement des pensions de retraite.

*Cependant, dans le régime agricole, une telle mensualisation ne pose pas un simple problème de trésorerie, comme ce fut le cas dans les deux autres régimes de non-salariés, mais également un problème budgétaire : la mensualisation du versement des pensions de retraite agricoles entraînerait ainsi l'année de mise en œuvre, un coût de 1,372 milliard d'euros pour le BAPSA, sans apporter de majoration aux montants versés aux allocataires.*

*En effet, dans le régime d'assurance vieillesse des professions non salariées agricoles, le paiement trimestriel actuel ne s'effectue pas à la fin de chaque trimestre, comme c'était le cas dans les autres régimes d'indépendants, mais dans les premiers jours du trimestre suivant. Le dernier trimestre est donc payé début janvier. Si, sur un plan comptable, il s'agit bien pour les caisses de mutualité sociale agricole du règlement du dernier trimestre de l'année, sur un plan budgétaire, cette dépense est donc rattachée à l'exercice de l'année  $n + 1$ .*

Par comparaison, pour le régime d'assurance vieillesse des professions artisanales, le changement de périodicité des versements étant intervenu le 1<sup>er</sup> juillet 1999, l'opération n'a nécessité en trésorerie, pour l'année civile de mise en œuvre de la mesure, que le versement de onze mois de prestations, le paiement du premier trimestre 1999 étant intervenu au 25 mars 1999. Bien qu'en droits constatés, l'année 1999 ait donné lieu à douze mensualités imputables au budget 1999, la mensualité afférente à décembre 1999 n'a été versée que le 5 janvier 2000.

#### *b) Les diverses solutions envisageables*

Diverses solutions ont été envisagées afin de résoudre ce problème :

La caisse centrale de MSA avait ainsi proposé de contracter un prêt à long terme, à hauteur de 122 millions d'euros, dont les frais financiers, de l'ordre de 33,5 millions d'euros, auraient été mutualisés entre les caisses et payés sur leurs réserves. Les prélèvements qui ont réduit, et vont encore réduire ces réserves, ne facilitent pas la mise en œuvre de cette option, du moins sous la forme initialement proposée.

Aussi la MSA envisage-t-elle désormais une mise en place progressive de la mensualisation. Cette dernière pourrait concerner en priorité les monopensionnés, ou au moins les bénéficiaires des mesures de revalorisation des petites retraites.

Cette solution a également la préférence de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles : afin de répartir le coût de la mensualisation dans le temps, cette dernière propose de mensualiser les retraites nouvellement liquidées et de définir un ordre de priorité pour le basculement des retraites actuellement versées. Les bénéficiaires des plus petites retraites pourraient toucher leur retraite mensualisée un an avant les autres : 49 % du coût de la mensualisation pèseraient sur cette première année, le reste étant reporté à l'année suivante. Pour simplifier la gestion des retraites de base et de la retraite complémentaire obligatoire, la mensualisation pourrait d'abord concerner ceux qui bénéficient de cette dernière : le coût serait ainsi limité à 44 % du total la première année. Enfin, les monopensionnés pourraient être prioritaires, pour une dépense de 42 % du total.

Une autre solution est également à l'étude, à savoir la mensualisation des avances de trésorerie du BAPSA aux caisses de mutualité sociale agricole pour leur permettre, elles-mêmes, de mensualiser le paiement des pensions de retraites de base : il conviendrait alors, l'année d'application de cette réforme, de solder en janvier le dernier trimestre n-1, puis de payer mensuellement les douze mois courant de janvier à décembre, le paiement du dernier mois pouvant cependant être déporté sur le mois de janvier suivant : il serait alors nécessaire de budgéter quatorze mois de pensions mensuelles de retraite (un trimestre et onze mois), pour un coût total de 1,372 milliard d'euros.

Des travaux sont actuellement menés par les services du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales en concertation avec la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour définir les différentes possibilités de financement d'une mensualisation du versement des pensions de retraite agricoles.

Votre rapporteur pour avis exprime le souhait qu'une solution soit rapidement trouvée à ce problème, afin de répondre aux attentes légitimes des retraités du régime des exploitants agricoles.

## ***B. DES ATOUS ET DES SPÉCIFICITÉS QU'IL CONVIENT DE PRÉSERVER***

### **1. La suppression annoncée du BAPSA**

#### *a) Une conséquence des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001*

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes rappelait que « le BAPSA ne répond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que les

*établissements dotés d'un budget annexe doivent « produire des biens ou rendre des services donnant lieu à paiement de prix ». Il ne produit aucun bien et retrace les opérations financières de services qui ne sont pas rendus par l'Etat. De plus, les contributions des assurés ne représentent qu'une part limitée des recettes et la part des financements publics dans la prise en charge des prestations de ce régime ne cesse de croître. Le BAPSA ne correspondant pas davantage aux conditions fixées par l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, la Cour ne peut qu'appeler à sa suppression ».*

En effet, si la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances n'a pas supprimé les budgets annexes, la rédaction de son article 18 rend encore plus rigoureuses les conditions qui autorisent d'y recourir. Ainsi, il ressort du texte adopté et des travaux préparatoires, que le législateur organique a estimé nécessaire de conserver le seul budget annexe de l'aviation civile. Le BAPSA sera donc amené à disparaître au plus tard d'ici le premier exercice d'entrée en vigueur des dispositions budgétaires de la nouvelle loi organique, à savoir d'ici 2006.

Il faut rappeler, à cet égard, que la création du BAPSA est liée à l'importance des ressources fiscales et budgétaires affectées dès l'origine au financement du régime agricole de protection sociale. S'y sont ajoutées ensuite les recettes issues des mécanismes de compensation démographique. Cependant, le BAPSA n'est techniquement qu'un compte d'avances et il ne reflète pas fidèlement les dépenses et le fonctionnement du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

*b) Une suppression qui fournira l'occasion de doter le régime de protection sociale des exploitants agricoles d'un cadre comptable plus cohérent*

Ainsi, la suppression du « cadre comptable » du BAPSA ne se traduira pas par un appauvrissement des informations relatives au régime de protection sociale des exploitants agricoles.

En effet, le BAPSA ne traite que des recettes et des dépenses « techniques » du régime, à l'exclusion des recettes et des dépenses de fonctionnement qui sont retracées dans les comptes de la MSA. De même, le BAPSA intègre les cotisations et les prestations légales familiales qui sont également retracées dans les comptes de la CNAF mais ne prend pas en compte, en revanche, la nouvelle assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, qui est exclusivement financée par les bénéficiaires.

Par ailleurs, le BAPSA est, comme l'ensemble de la comptabilité d'Etat, encore exprimé en comptabilité d'encaissements/décaissements, alors que les comptes du régime des exploitants agricoles, tels que présentés par la

commission des comptes de la sécurité sociale, sont établis en comptabilité de droits constatés.

Dès lors, loin de se traduire par un appauvrissement des informations comptables relatives au régime des exploitants agricoles, la suppression du BAPSA dans sa forme actuelle pourrait, au contraire, fournir l'occasion de définir un cadre comptable et financier cohérent agréant, en toute transparence, l'ensemble des recettes et des dépenses afférentes à ce régime.

## **2. L'indispensable réaffirmation des spécificités de la protection sociale agricole**

### *a) La Mutualité sociale agricole : des services de proximité organisés dans le cadre d'une gestion responsable*

La suppression annoncée du BAPSA doit fournir l'occasion de conforter, et de développer, les nombreux atouts de la Mutualité sociale agricole, et notamment :

#### **- la proximité et la qualité du service fourni aux assurés**

La plupart des 78 caisses décentralisées ont ainsi mis en place des agences locales et des points d'accueil dans lesquels les assurés peuvent trouver des informations et accomplir les démarches relatives à la couverture de l'ensemble des risques. Néanmoins, et pour éviter un « émiettement » trop important des tâches et des responsabilités, ces caisses ont également constitué des unités plus larges, sous la forme de caisses fusionnées ou de fédérations de caisses.

C'est également au niveau local que les assurés élisent leurs 76.000 délégués, lesquels désignent en assemblée générale les administrateurs des caisses de base, dont les représentants élisent le conseil central. Le réseau de délégués permet de bien connaître les difficultés rencontrées par les assurés et de leur apporter une réponse adaptée. Forte de cette légitimité, la MSA est ainsi l'interlocuteur incontournable des pouvoirs publics sur toutes les questions afférentes à la protection sociale agricole.

#### **- une gestion responsable**

Le mode de financement des prestations tient compte des cotisations émises et non des cotisations encaissées. Les gestionnaires de la MSA, qui ne peuvent compter sur un financement extérieur pour combler la différence entre les deux, doivent donc assurer le meilleur taux d'encaissement des cotisations.

Leurs coûts de gestion, rapportés à la prestation moyenne équivalente à celle du régime général, sont inférieurs à ceux des autres régimes. Ils sont

couverts par une allocation de gestion versée en fonction du volume d'activité de chaque caisse et non du coût réel. Ce principe de responsabilité conduit les caisses, dont les frais de gestion sont les plus élevés, à les réduire, tandis que celles qui ont un coût de gestion inférieur à la norme peuvent affecter la différence à leur action sanitaire et sociale.

Enfin, les modalités de recouvrement décentralisées permettent de tenir compte des spécificités locales : les dates et taux d'appel des cotisations d'exploitants agricoles sont fixés pour correspondre aux recettes des agriculteurs et obtenir le meilleur taux d'encaissement.

*b) La Mutualité sociale agricole : une action sanitaire et sociale d'une grande richesse*

L'action de la MSA se caractérise, également, par sa grande richesse dans le domaine sanitaire et social.

En application de l'article L. 726-1 du code rural, le conseil d'administration de chaque caisse de MSA fixe les principes généraux et les moyens de la politique d'action sanitaire et sociale menée après avis d'un comité composé paritairement de non-salariés et de salariés, désignés en son sein.

Ce comité est appelé également à instruire les demandes de subventions et attribuer les prêts et toutes aides à caractère individuel et collectif, dans le cadre de la politique fixée par le conseil.

En application de l'article L.723-11 7°, la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) est chargée de promouvoir et animer l'action sanitaire et sociale de la MSA.

Le partage des rôles, fixé par la loi entre les caisses locales et la caisse centrale, est donc clair : il appartient à l'échelon national de définir la politique d'action sanitaire sociale et aux conseils d'administration des caisses de fixer les principes généraux et les moyens de la politique d'action sanitaire et sociale qui doivent être cohérents avec le plan d'action social institutionnel.

**• L'action sanitaire et sociale des caisses**

L'article 9 du décret du 11 février 1985 fixe le périmètre opérationnel de l'action sanitaire et sociale des organismes de mutualité sociale agricole.

Cette action a pour but, dans les limites des moyens budgétaires autorisés :

- d'apporter une aide aux ressortissants des professions agricoles en ce qui concerne l'application des législations sociales, ainsi que l'amélioration de leurs conditions d'existence ;

- de consentir auxdits ressortissants l'attribution éventuelle de prestations non prévues par les législations sociales ou destinées à les compléter et, en cas de nécessité, l'attribution d'avances remboursables ;

- de créer, de développer des œuvres, établissements ou institutions, destinés à améliorer l'état sanitaire et social des ressortissants ou de participer à leur création ou développement.

L'article 10 du même décret précise que le conseil d'administration définit la politique et assure la gestion administrative et financière de l'action sanitaire et sociale. Le conseil d'administration vote le budget de l'action sanitaire et sociale et, s'il y a lieu, celui des œuvres, établissements ou institutions qu'il gère directement.

L'article L. 723-7 II du code rural dispose que les caisses de mutualité sociale agricole peuvent constituer avec des tiers des services communs en matière de gestion et d'action sanitaire et sociale ou participer à des services préexistants.

Elles peuvent également conclure des conventions avec des tiers en vue de la gestion partielle d'une activité en relation directe ou complémentaire avec la mission de service public dont elles sont chargées.

**Evolution des dépenses d'action sanitaire et sociale des caisses de la MSA  
(1995-2001)**

	<b>Fonctionnement</b>	<b>Dépenses Techniques</b>	<b>Subventions</b>	<b>Autres charges</b>	<b>TOTAL</b>
1995	728 173 712 F 53,9 %	454 500 235 F 33,7 %	36 392 538 F 2,4 %	130 195 670 F 9 %	1 349 262 155 F
1996	704 877 316 F 50,9 %	473 454 260 F 34,2 %	34 162 266 F 2,4 %	171 223 271 F 12,3 %	1 383 717 113 F
1997	744 256 204 F 51 %	504 678 832 F 34,5 %	33 246 005 F 2,27 %	176 773 829 F 12,1 %	1 458 954 870 F
1998	704 380 865 F 47,9 %	520 782 369 F 35,4 %	35 918 196 F 2,4 %	207 573 742 F 14,2 %	1 468 655 172 F
1999	778 806 460 F 53,1 %	561 199 782 F 38,3 %	37 529 642 F 2,5 %	86 792 675 F 5,9 %	1 464 328 559 F
2000	824 578 291 F 51,5 %	639 588 924 F 40 %	38 486 874 F 2,4 %	95 638 636 F 5,9 %	1 598 292 725 F
2001	840 375 573 F 50,1 %	707 762 230 F 42,2 %	41 805 568 F 2,5 %	86 171 475 F 5,1 %	1 676 114 846 F

**Commentaires :**

*Les charges de fonctionnement correspondent aux dépenses de personnels spécifiquement attachés à l'ASS ainsi qu'aux charges communes mises en répartition.*

*Les dépenses techniques correspondent aux prestations extra légales individuelles accordées par les caisses aux ressortissants.*

*Les subventions concernent l'appui à des structures (établissements, services), à des associations ou à des projets à caractère collectif.*

*Les autres charges représentent notamment les charges financières, charges mises en répartition ; leur variation au fil des six années vient de la manière dont elles ont été affectées par les caisses dans la nomenclature proposée.*

*Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.*

L'observation de l'évolution des dépenses d'action sanitaire et sociale confirme la poursuite d'un rééquilibrage entre actions de terrain et interventions financières.

Traditionnellement, l'action sanitaire et sociale de la MSA repose sur la présence d'un important réseau de travailleurs sociaux intervenant auprès des ressortissants, dans leur milieu de vie.

Toutefois, la progression des ressources d'action sanitaire et sociale, qui a eu une traduction concrète en termes d'évolution des dépenses (comme le montre le tableau ci-dessus), a été surtout utilisée pour compléter l'offre de prestations financières individuelles des caisses, afin de mieux répondre à certaines attentes des ressortissants qui souhaitent une solvabilisation pour accéder à des services.

Ce choix délibéré, qui ne remet pas en cause la volonté des caisses de MSA de conserver une présence forte de travailleurs sociaux sur le terrain, est confirmé dans le tableau ci-dessus ; la progression des « dépenses techniques »

est sensiblement supérieure en effet à celle des dépenses globales : + 13,96 % entre 2000 et 1999 pour cette rubrique, contre + 9,14 % en global ; + 10,65 % sur 2001/2000, contre + 4,86 % en global.

Il convient, par ailleurs, de souligner que les dépenses de subvention du régime agricole demeurent à un niveau extrêmement modeste (2,5 %) d'année en année ; la plupart correspondent au soutien à des partenariats locaux, indispensable pour la MSA compte tenu du caractère très minoritaire et géographiquement dispersé de la population ressortissante.

Pour l'année 2001, on remarque que :

- 62,1 % de ces prestations sont allés aux retraités et personnes âgées : aide à domicile, aide à la dépendance ;

- 23,9 % ont concerné les familles avec un poste en croissance, la garde du jeune enfant, et l'apparition d'une aide soutenue aux jeunes (poursuite d'études, aide au premier emploi) ;

- le solde concerne les aides, sous forme de secours, aux populations fragiles : conséquences des difficultés socio-économiques, handicap, etc.

Depuis quelques années, la caisse centrale incite le réseau MSA à développer sa politique d'action sociale en direction des jeunes et des familles. L'année 2001, qui montre une progression significative de la part des prestations extra-légales consacrée à cette catégorie de ressortissants (23,9 %, contre 19,8 % en 2000), marque à cet égard une étape significative.

Cette inflexion concerne aussi les actions de terrain, qui font de plus en plus une place au soutien à des projets des jeunes et des familles, même si, globalement, les interventions des travailleurs sociaux demeurent majoritairement axées sur l'accompagnement des personnes âgées et la lutte contre les exclusions.

#### • **L'action sanitaire et sociale de la caisse centrale de la MSA**

**Pour ce qui concerne la seule caisse centrale de la mutualité sociale agricole** et sur la seule base des actions entreprises, qui sont d'ailleurs quasi exclusivement des subventions à des organismes ou en soutien à des programmes d'action sociale proposés aux caisses par la caisse centrale, les dépenses, dites techniques ou de subventions (hors dépenses de fonctionnement), ont été les suivantes depuis 1995 :

- 1995 : 27,885 millions de francs
- 1996 : 20,499 millions de francs
- 1997 : 23,161 millions de francs
- 1998 : 20,370 millions de francs

- 1999 : 16,890 millions de francs
- 2000 : 15,991 millions de francs
- 2001 : 11,579 millions de francs

Ces dépenses d'intervention de la caisse centrale ont baissé régulièrement depuis 1998, l'échelon central ayant entrepris une réflexion visant à redéfinir les orientations prioritaires d'action sanitaire et sociale. Cette réflexion s'est traduite, en 1999, par une remise en cause progressive à la fois des partenariats nationaux et de l'offre de plans ou programmes thématiques d'action sociale proposés aux caisses.

Ce repositionnement conduit à présent à des partenariats nouveaux ou à une rénovation de partenariats anciens et ceci va entraîner une montée en charge progressive des engagements financiers de soutien de la caisse centrale.

De même, de nouveaux plans et programmes ont été lancés depuis 2001 auprès des caisses (jeunes, personnes handicapées, notamment), alors que la précédente génération arrivait à expiration ; d'autres le seront dans un avenir proche (famille) et l'engagement progressif des caisses dans ces dispositifs va se traduire par une progression régulière des dépenses de la caisse centrale en soutien des caisses qui les mettront en œuvre.

*c) L'avenir du régime de protection sociale des exploitants agricoles : diverses solutions envisageables qui devront nécessairement être analysées en concertation avec les organisations professionnelles agricoles et la MSA*

Par quelle structure le BAPSA devra-t-il être remplacé ?

Deux solutions peuvent être envisagées :

- soit la gestion du régime des non-salariés agricoles est confiée à la MSA ;

- soit elle est partagée entre la MSA et un fonds créé à cet effet sous forme d'établissement public à caractère administratif (tel le fonds de solidarité vieillesse). Ce fonds peut avoir un champ plus ou moins large en regroupant uniquement les recettes provenant de l'Etat, ou toutes les recettes, ou, encore, en regroupant toutes les recettes et toutes les dépenses du régime.

Quelle que soit la solution de remplacement du BAPSA, celle-ci doit répondre à deux exigences :

- d'une part, respecter les présentations faites en loi de financement de la sécurité sociale,

- et, d'autre part, garantir l'équilibre du régime.

On ne peut, en effet, envisager une modification du statut juridique du BAPSA sans prévoir les moyens d'assurer l'équilibre financier du régime des non-salariés agricoles.

En toute hypothèse, il convient de réaffirmer l'attachement aux principes et à la philosophie qui guident l'ensemble de la Mutualité sociale agricole.

Il s'agit, en conséquence, de mener une réflexion et de proposer une évolution du BAPSA du point de vue juridique et financier afin de pérenniser le système mutualiste dans une dynamique de développement des affaires rurales.

Il paraît donc indispensable qu'une concertation soit engagée rapidement avec la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, les départements ministériels concernés et les organisations professionnelles agricoles.

Selon les informations communiquées à votre commission, *le Gouvernement envisage de travailler par étapes successives sur une période comprenant deux exercices (2004 et 2005) de telle sorte que le nouveau système soit complètement opérationnel pour l'exercice 2006.*

La première étape doit concerner un état des lieux précis du BAPSA, envisagé sous l'angle technique (les modalités de fonctionnement, les différents acteurs, les relations avec les autres régimes, la gestion de l'action sanitaire et sociale, la mise en évidence des enjeux, une première liste de points sur lesquels il y a lieu de travailler).

Au vu des résultats de cet état des lieux, seront déterminées les étapes suivantes qui prendront en compte les priorités dans l'examen des questions, les consultations à prévoir auprès des organisations professionnelles agricoles et des autres départements ministériels, les niveaux de validation des réflexions et le calendrier correspondant.

Les résultats de ces travaux, menés dans la plus large concertation, devront permettre de proposer un nouveau système de financement et de gestion de la protection sociale des non-salariés agricoles, tout en pérennisant le système mutualiste existant.

\*

\*           \*

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption du projet de BAPSA pour 2003.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 26 novembre 2002, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean-Marc Juilhard** sur le **projet de loi de finances pour 2003 [crédits consacrés au budget annexe des prestations agricoles (BAPSA)]**.

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

**Mme Françoise Henneron** a souligné la nécessité de mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, la mensualisation des retraites agricoles de base, afin de répondre aux attentes légitimes des intéressés.

**M. Alain Vasselle** a appelé à la nécessaire vigilance de la commission, et de son rapporteur, afin que la solidarité financière de la Nation à l'égard du régime de protection sociale des exploitants agricoles ne soit pas remise en cause, tant dans son niveau que dans son principe même, à l'occasion de la disparition du BAPSA sous sa forme actuelle.

**M. Dominique Leclerc** a souhaité savoir comment se situait, par rapport au minimum vieillesse, le niveau global de pension garanti aux exploitants agricoles depuis l'entrée en vigueur de leur nouveau régime complémentaire obligatoire de retraite.

En réponse, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur pour avis**, a fourni les précisions suivantes :

- la Mutualité sociale agricole avait, un moment, envisagé de mobiliser ses réserves en faveur du passage à la mensualisation des retraites agricoles de base, mais les prélèvements effectués, depuis, sur ces réserves ont rendu impossible cette solution ;

- le niveau global de pension garanti aux exploitants agricoles dans le cadre du nouveau régime complémentaire obligatoire de retraite est égal à 75 % du SMIC annuel net de prélèvement social. Au terme d'une carrière complète, un exploitant agricole devrait ainsi percevoir une retraite totale d'environ 8.000 euros par an, soit un montant supérieur au minimum vieillesse.

A l'issue de ce débat, la commission a émis **un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2003**.

Au cours de sa réunion du **26 novembre 2002**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2003.**