

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 41

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Rapporteur spécial: M. Joël BOURDIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE PREMIER : LE PROJET DE BAPSA POUR 2002	4
I. LES RECETTES	4
A. STABILITÉ DES CONTRIBUTIONS PROFESSIONNELLES	6
B. LES RECETTES DES TAXES EN AUGMENTATION SENSIBLE (+ 9,5 %)	6
C. DES TRANSFERTS DE COMPENSATION DÉMOGRAPHIQUE IMPORTANTS (+ 10,6 %).....	7
D. LE VERSEMENT CROISSANT AU TITRE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE DE SOLIDARITÉ DES SOCIÉTÉS (C3S)	9
E. LES VERSEMENTS DES FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV) ET INVALIDITÉ (FSI) (- 28,75 %)	9
F. LA SUBVENTION DU BUDGET DE L'ETAT EN CHUTE LIBRE (- 67 %).....	9
II. LES DÉPENSES	11
A. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE VIEILLESSE : PREMIER POSTE DE DÉPENSES	12
1. <i>Extension en année pleine</i>	13
2. <i>Mesures d'ajustement</i>	13
3. <i>Moyens nouveaux : revalorisation des petites retraites agricoles</i>	13
4. <i>Dépenses au titre du FSV</i>	15
5. <i>Des dépenses sous-évaluées</i>	16
B. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE MALADIE, MATERNITÉ ET INVALIDITÉ EN PROGRESSION	16
C. LES PRESTATIONS FAMILIALES	17
1. <i>Extension en année pleine</i>	17
2. <i>Mesures d'ajustement</i>	17
3. <i>Moyens nouveaux</i>	17
D. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE VEUVAGE.....	18
E. RESTITUTION DE TAXES, ÉTALEMENT ET PRISE EN CHARGE DES COTISATIONS SOCIALES DES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ.....	18
1. <i>Restitution de taxes</i>	18
2. <i>Étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté :</i> <i>des crédits sous-évalués au regard des besoins actuels</i>	18
F. LES FRAIS FINANCIERS	19

CHAPITRE II : LE BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES MÉRITE-T-IL TOUJOURS D’EXISTER ?	21
I. LE BAPSA EN CONSTANT DÉFICIT D’EXÉCUTION DEPUIS 1997	21
A. BILAN DE LA LÉGISLATURE	21
B. LE DÉFICIT DU BAPSA EN 2001	21
1. <i>Les prévisions de réalisation des recettes</i>	22
2. <i>Les prévisions de réalisation des dépenses</i>	23
3. <i>Un besoin de financement nécessaire de l’ordre de 200 millions d’euros</i>	24
4. <i>La confirmation du déficit par le projet de loi de finances rectificative pour 2001</i>	25
II. LE BAPSA ET LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE NE SONT TOUJOURS PAS COORDONNÉS	26
A. UN MANQUE DE COORDINATION ÉVIDENT	26
B. ... QUI PLAIDE POUR « L’INTÉGRATION » DU BAPSA DANS LE PLFSS.....	27
III. DES RÉFORMES CONTESTÉES OU QUI SE FONT ATTENDRE	28
A. RÉFORME DE LA COUVERTURE DU RISQUE ACCIDENTS DU TRAVAIL : UNE OCCASION MANQUÉE	28
1. <i>Un bilan négatif</i>	28
2. <i>La réforme de l’AAEXA a été définitivement adoptée par l’Assemblée nationale le 5 novembre 2001</i>	29
B. QUID DU RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE ?	30
1. <i>Les nécessaires mesures d’ajustement des dernières revalorisations</i>	30
2. <i>La nécessaire création d’un régime de retraite complémentaire obligatoire sans cesse reportée</i>	31
EXAMEN EN COMMISSION	35

CHAPITRE PREMIER :

LE PROJET DE BAPSA POUR 2002

Sont inscrites au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)¹ les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse (y compris les prestations prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse) des **personnes non salariées des professions agricoles**.

Ce budget, dont la gestion administrative est confiée au ministre de l'agriculture et de la pêche, est voté chaque année par le Parlement selon la même procédure que le budget de l'Etat, en dépit de la discussion par le Parlement de la loi de financement de la sécurité sociale.

En 2002, le BAPSA s'élèvera, hors restitution TVA², à 14,259 milliards d'euros (93,53 milliards de francs), en augmentation de 3,3 % par rapport à 2001. En incluant les restitutions de TVA, il s'élève à 15,37 milliards d'euros (+ 4,7 % par rapport à 2001).

I. LES RECETTES

Les recettes du BAPSA sont d'origine très diverses. Le financement du BAPSA se caractérise en particulier par l'importance de ses ressources externes (environ 80 %) et, notamment, par une subvention d'équilibre inscrite au budget général de l'Etat.

Pour 2002, les principales caractéristiques des recettes du BAPSA sont les suivantes :

- **une quasi stabilité du montant des contributions professionnelles ;**

- **une forte progression du montant des taxes affectées (+ 9,5 %)**

¹ Outre les crédits afférents à la participation à des dépenses communes aux divers régimes de protection sociale (régime des étudiants, régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnels).

² La restitution de crédits de TVA correspond au chapitre 37-91 (Titre III) du BAPSA, à savoir les reversements et restitutions de droits indûment perçus, au titre de la TVA, une fraction de la TVA, soit une cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA, étant en effet affectée au BAPSA.

- une augmentation du montant des transferts de compensation démographique (+ 10,6 %) ;

- un très net recul de la participation de l'Etat au titre de la subvention budgétaire d'équilibre (- 67 %) et parallèlement une augmentation très sensible du versement de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) au profit du BAPSA (+ 86,4 %).

Les recettes du BAPSA 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances 2001	LFI 2001révisée	Projet de loi de finances 2002	EcartPLF 2002/LFI 2001	Evolution PLF 2002/LFI 2001 (en %)
<i>Cotisations créatrices de droit (1)</i>	1.797	1.731	1.699	-98	-5,5
<i>Cotisations de "solidarité" (2)</i>	32	28	28	-5	-15,6
TVA nette des restitutions	4.205	4.283	4.454	+249	+5,9
CSG maladie	705	710	807	102	+14,5
Contribution sociale de solidarité des sociétés	279	279	520	241	+86,4
Taxes diverses	263	261	277	14	+5,3
Sous-total : taxes (3)	5.452	5.533	6.058	606	+11,1
Compensation démographique	5.184	5.197	5.736	552	+10,6
Contribution de la CNAF	231	230	243	12	+5,2
Versement du fonds de solidarité vieillesse	222	225	156	-66	-29,7
Sous-total : transfert des organismes sociaux (4)	5.637	5.652	6.135	498	+8
Remboursement de l'AAH	61	61	56	-5	-8,2
Versement du fonds spécial d'invalidité	15	14	13	-2	-13,3
Subvention d'équilibre (5)	824	824	271	-553	-67,1
Sous-total : État (6)	900	899	340	-560	-62,2
Total des recettes nettes (7) = (1)+(2)+(3)+(4)+(6)	13.808	13.847	14.259	+441	+3,2
Restitutions (8)	865	Nc	110	+243	+28,1
Total des recettes inscrites au BAPSA (9) = (7)+(8)	14.671	-	15.368	+684	4,7

A. STABILITÉ DES CONTRIBUTIONS PROFESSIONNELLES

Depuis 1996, il ne subsiste plus aucune taxe sur les produits agricoles : les contributions professionnelles se limitent donc aujourd'hui aux cotisations des agriculteurs et à la compensation de la perte de cotisations résultant du transfert de contribution sociale généralisée (CSG).

Les cotisations professionnelles proprement dites sont, depuis le 1^{er} janvier 1996, calculées intégralement sur les revenus professionnels ; elles évoluent donc tendanciellement comme les revenus. Elles s'établissent pour 2002 à **1,7 milliard d'euros, en diminution de 5,6 %** par rapport à 2001 (1,8 milliards d'euros).

Aux cotisations professionnelles proprement dites, 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 (article L. 139-2 du code de la sécurité sociale), qui s'élève pour 2002 respectivement à 808 millions d'euros et 18,7 millions d'euros, soit un total de près de 827 millions d'euros, en augmentation de 14,2 % par rapport à 2001.

Le produit de l'ensemble de ces **contributions professionnelles** est évalué pour 2002 à **2,55 milliards d'euros (16,7 milliards de francs), un montant stable par rapport à celui évalué pour 2001.**

Elles ne représentent que **18 % du financement du BAPSA** (hors restitution de TVA) : le déséquilibre démographique et le niveau des revenus agricoles ne permettent pas d'assurer l'équilibre du régime par les seules cotisations sociales. La faiblesse du niveau moyen des revenus en agriculture implique en effet qu'à taux de prélèvement identique, le rendement des cotisations est inférieur à celui des autres catégories socio-professionnelles.

Ce budget annexe est donc financé à 80 % par des ressources externes : apports de l'Etat, des autres régimes de sécurité sociale, taxes affectées.

B. LES RECETTES DES TAXES EN AUGMENTATION SENSIBLE (+ 9,5 %)

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.

Les recettes issues de ces taxes sont évaluées à 5,8 milliards d'euros en 2002 (38 milliards de francs), en augmentation de 9,5 % par rapport aux évaluations pour 2001.

Le **montant net de la fraction de TVA** affectée au BAPSA s'élève pour 2002 à 4,45 milliards d'euros (29,2 milliards de francs), le montant de la restitution de TVA étant évalué dans le présent projet de budget pour 2002 à 1,108 milliard d'euros. Le produit de la cotisation incluse sur la TVA est quant à lui estimé à 5,56 milliards d'euros en 2002 ce qui représente 95 % du montant total des taxes affectées au BAPSA en 2002.

C. DES TRANSFERTS DE COMPENSATION DÉMOGRAPHIQUE IMPORTANTES (+ 10,6 %)

La compensation démographique a été créée par loi de finances pour 1994 avec pour objet, en mettant en oeuvre une péréquation entre les régimes obligatoires de protection sociale, de réduire les inégalités provenant du déséquilibre démographique entre les différents régimes.

Les transferts de compensation démographique au profit du BAPSA consistent dans des versements au titre de la compensation des charges entre les différents régimes de base de sécurité sociale obligatoires et sont fournis par les autres régimes obligatoires de sécurité sociale et principalement le régime général. Ils sont destinés à corriger les effets d'une démographie défavorable. Leur montant est estimé à 5,736 milliards d'euros (37,6 milliards de francs) pour 2002, en augmentation sensible de 10,6 % par rapport aux prévisions pour 2001.

Cette compensation démographique, au titre des régimes d'assurance maladie et, surtout, vieillesse, constitue la première ressource du BAPSA, dont elle représente plus du tiers des dépenses et près de 40 % des recettes nettes hors subvention budgétaire. Cette ressource avait subi en 2001 une diminution marquée de 1,3 milliard de francs (200 millions d'euros) par rapport à 2000. Cette diminution a constitué une rupture avec le mouvement tendanciel de hausse des versements de compensation constatés depuis 1994, cette augmentation régulière traduisant le déséquilibre démographique croissant du régime. La diminution en 2001 résultait d'une régularisation massive au titre de l'année 1999, pour un montant à rembourser par le BAPSA de 1,025 milliard de francs (160 millions d'euros), très supérieur aux régularisations des exercices passés.

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. Celle-ci s'élève pour 2002 à près de 243 millions d'euros (1,6 milliard de francs), en augmentation de 5,3 % par rapport à 2001.

Poids des cotisants / bénéficiaires en assurance maladie et en assurance vieillesse

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

Régime général	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Assurance maladie								
- Cotisants	17.312.355	17.871.635	17.822.682	17.966.682	18.332.892	18.559.030	18.961.612	19.319.413
- Bénéficiaires	43.860.415	45.891.965	46.192.040	46.458.066	46.845.612	46.782.230	47.117.580	47.449.100
- Rapport	0,395	0,389	0,386	0,387	0,391	0,397	0,402	0,407
Assurance vieillesse								
- Cotisants	13.724.032	14.052.655	13.892.888	14.114.329	14.476.685	14.691.664	15.080.993	15.412.775
- Bénéficiaires	5.038.471	6.118.532	6.362.721	6.594.865	6.824.393	7.041.719	7.041.719	7.435.055
- Rapport	2,724	2,297	2,218	2,140	2,121	2,086	2,086	2,073

BAPSA	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Assurance maladie								
- Cotisants	888.489	649.250	610.730	593.340	577.457	563.396	549.993	537.278
- Bénéficiaires	3.077.331	2.622.212	2.547.901	2.472.311	2.405.171	2.341.110	2.277.900	2.216.397
- Rapport	0,269	0,240	0,240	0,240	0,240	0,241	0,241	0,242
Assurance vieillesse								
- Cotisants	1.196.300	822.944	787.960	752.949	722.131	696.295	674.274	655.225
- Bénéficiaires	1.641.126	1.716.521	1.727.031	1.729.957	1.738.459	1.736.894	1.731.684	1.722.506
- Rapport	0,729	0,479	0,456	0,435	0,415	0,401	0,389	0,380

D. LE VERSEMENT CROISSANT AU TITRE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE DE SOLIDARITÉ DES SOCIÉTÉS (C3S)

En 2002 le BAPSA devrait bénéficier d'un **versement de 520 millions d'euros (3,4 milliards de francs) au titre du prélèvement sur le produit de la C3S.**

Dans le projet de BAPSA pour 2001, le montant de la fraction du produit de la C3S versée au BAPSA était de 1,35 milliard de francs (210 millions d'euros). En exécution, le montant de ce prélèvement s'élève en réalité pour 2001 à près de 279 millions d'euros (1,83 milliard de francs), en augmentation de près de 33 % par rapport aux prévisions pour 2001.

L'article 38 de la loi de finances pour 2001 a prévu la pérennisation de l'affectation au BAPSA d'une partie des recettes de la C3S. Le montant du produit de C3S affecté au BAPSA a été fixé par l'article 18 du présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur spécial reviendra dans ses principales observations sur cette affectation d'une partie du produit de la C3S au BAPSA qu'il juge injustifiée.

E. LES VERSEMENTS DES FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV) ET INVALIDITÉ (FSI) (- 28,75 %)

Le FSV prend en charge les 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 destinés à porter, sous certaines conditions, les pensions au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Les remboursements des FSV et FSI s'établissent pour 2002 à 168,45 millions d'euros (1,10 milliard de francs). Leur diminution se poursuit cette année encore.

F. LA SUBVENTION DU BUDGET DE L'ETAT EN CHUTE LIBRE (- 67 %)

Le budget général finance le BAPSA par deux voies :

- le remboursement de l'allocation aux adultes handicapés : en 2002, il s'élève à 55,8 millions d'euros (366 millions de francs), contre près de 61 millions d'euros (400 millions de francs) en 2001, soit une baisse de 8,5 % ;

- une subvention d'équilibre calculée *ex ante*, et parfois modifiée *ex post*, en fonction des réalisations de dépenses et de recettes.

Pour 2002, le déficit prévisionnel du BAPSA a été arrêté à la somme de 271 millions d'euros (1,78 milliard de francs). La subvention d'équilibre pour 2002 s'élèvera donc à 271 millions d'euros en diminution très sensible de 67 % par rapport à 2001, où elle s'est élevée à près de 824 millions d'euros (5,4 milliards de francs).

Le budget pour 2001 avait cependant rompu avec une période de baisse sensible depuis 1998 et s'était caractérisé par une hausse des deux tiers par rapport au budget pour 2000, pour compenser notamment la diminution des transferts attendus au titre de la compensation démographique.

Votre rapporteur spécial estime que la diminution drastique de la subvention d'équilibre en 2002 résulte d'une sous-estimation manifeste du déficit prévisionnel, avant subvention, du BAPSA.

En outre, votre rapporteur spécial ne peut s'empêcher de faire le rapprochement entre cette baisse et l'augmentation très importante du produit de C3S affecté au BAPSA en 2002 qu'il interprète comme un moyen pour le gouvernement de se désengager de la participation à l'équilibre du BAPSA.

Au total, le montant des concours publics affectés au BAPSA en 2002 (TVA nette + subvention d'équilibre + remboursement de l'AAH) s'établit à près de 4,78 milliards d'euros (31,36 milliards de francs), en baisse de près de 7 % par rapport à 2001. Ces concours publics représentent 33,5 % du financement du BAPSA en 2002.

Évolution de la subvention d'équilibre *ex ante* et *ex post* de l'État

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ecart 2002/2001
Subvention d'équilibre votée en LFI	1.110	1.190	1.205	539	824	271	- 67 %
Subvention versée compte tenu de modifications en LFR	1.015	1.064	681	869	nc	ns	ns
Résultat d'exécution prélevé sur le fonds de roulement	80	6	134	80	nc	-	-

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, compte général de l'administration des finances

II. LES DÉPENSES

Les dépenses prévisionnelles s'établissent pour 2002 à près de 15,4 milliards d'euros (101 milliards de francs). Elles progressent de 685 millions d'euros (4,5 milliards de francs), soit + 4,7 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

Hors restitution de TVA, qui connaissent en 2002 une accélération très sensible résultant de celle des ressources de TVA elles-mêmes, cette augmentation se réduit à 452 millions d'euros (2,97 milliards de francs), soit + 3,3 %. Les dépenses hors restitutions, plus représentatives de la réalité des dépenses du BAPSA, s'élèveraient ainsi à 14,25 milliards d'euros en 2002 (93,5 milliards d'euros).

Le BAPSA comprend trois titres de dépenses :

- le Titre I comporte les frais financiers (intérêts payés sur les emprunts de l'année) ;

- le Titre III a longtemps concerné l'ensemble des moyens des services ; toutefois, depuis la loi de finances pour 1999, les dépenses de personnel et de fonctionnement ont été transférées au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche ; il ne reste donc plus dans ce titre qu'une ligne budgétaire consacrée aux restitutions de droits indûment perçus au titre de la TVA ;

- le Titre IV concerne les interventions publiques ; c'est de loin le titre le plus important du BAPSA (99,7 % du budget total hors restitution de TVA) puisqu'il regroupe l'ensemble des dépenses de sécurité sociale du régime des non-salariés agricoles.

Montants des crédits pour 2001 et 2002 par titre

(en millions d'euros)

	Crédits votés 2001	Crédits estimés 2002	Evolution 01/02(%)
Titre I - Dette	35,06	45,73	+ 30,4
Titre III - Moyens des services	864,54	1.108	+ 28,2
<i>Personnel</i>	0	0	-
<i>Fonctionnement</i>	0	0	-
<i>Dépenses diverses</i>	864,54	1.108	+ 28,2
<i>dont restitutions de TVA</i>	864,54	1.108	
Titre IV - Interventions publiques	13.782	14.213	+ 28,2
Total (hors rest. de TVA)	13.818	14.259	+ 3,2
Total (y.c. restitutions de TVA)	14.682	15.367	+ 4,6

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

A. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE VIEILLESSE : PREMIER POSTE DE DÉPENSES

En assurance vieillesse, avec 1,731 million de bénéficiaires d'un droit direct âgés de plus de 65 ans pour 695.500 actifs, le rapport démographique s'établissait en 1999, à 2,5 retraités pour 1 cotisant, alors que l'on comptait 0,5 retraités pour 1 cotisant dans le régime général. Sur la période 1990-1999, le rapport démographique du régime des exploitants agricoles est passé de 1 cotisant pour 1,4 retraités à 1 cotisant pour 2,5 retraités. Ceci explique la prépondérance des dépenses d'assurance vieillesse dans le BAPSA : plus de 55 % des dépenses totales.

Les prestations d'assurance vieillesse s'établissent pour 2002 à **7,945 milliards d'euros (52,1 milliards de francs)**, en augmentation de 186,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2001, soit 2,4 %. Cette augmentation est cependant ramenée à 115 millions d'euros (754,35 millions de francs), soit + 1,8 %, par rapport aux nouvelles prévisions de dépenses pour 2001 (7,83 milliards d'euros). Cette croissance est la résultante du relèvement important des retraites contributives et d'une diminution sensible des dépenses au titre du FSV.

1. Extension en année pleine

Le chapitre 47-96 (prestations vieillesse versées aux non salariés du régime agricole) voit ses crédits augmenter en 2002 notamment de 36,015 millions d'euros (236,2 millions de francs) en raison de l'application du décret n° 2000-1324 du 26 décembre 2000 portant revalorisation de divers avantages de vieillesse et d'invalidité et de l'allocation supplémentaire mentionnée aux articles L. 815-2 et L. 815-3 du code de la sécurité sociale ainsi que de l'application de l'arrêté du 29 décembre 1999 relatif à la revalorisation de divers avantages de vieillesse, d'invalidité et d'accidents du travail.

En outre, l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des retraites non salariées agricoles fixées par le décret n° 2001-170 du 21 février 2001 entraîne l'inscription en 2002 au chapitre 47-96 de 35,2 millions d'euros supplémentaire (231 millions de francs). Chaque mesure nouvelle de revalorisation ne porte en effet que sur trois premiers trimestre la première année, les majorations ne s'appliquant pas aux pensions versées, à terme échu, au premier trimestre.

2. Mesures d'ajustement

En 2002, l'ajustement aux besoins par suite de l'évolution du nombre de bénéficiaires entraîne la diminution des crédits inscrits au chapitre 47-96 de 192,2 millions d'euros (1,26 milliard de francs).

Parallèlement, l'ajustement aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs suite à l'application des mesures de revalorisation des petites retraites depuis 1995 entraîne une augmentation des crédits du chapitre 47-96 de 1,54 million d'euros (10 millions de francs).

3. Moyens nouveaux : revalorisation des petites retraites agricoles

Le chapitre 47-96 voit sa dotation majorer de près de 90 millions d'euros (590 millions de francs) en vue du relèvement des divers avantages de vieillesse en 2002.

En outre, les mesures de revalorisation des petites retraites en 2002 devrait entraîner des dépenses supplémentaires de l'ordre de 215,7 millions d'euros (1,4 milliard de francs), inscrites au chapitre 47-96.

Les retraites agricoles sont en effet régulièrement revalorisées depuis 1994, dans le cadre notamment du plan pluriannuel de revalorisation des faibles retraites (1997-2002) qui a pour objectif de porter, en 2002, le minimum mensuel de pension pour une carrière de 37,5 années au niveau du minimum vieillesse de la première personne du ménage (environ 42.900 F en valeur 2000, soit 3.575 F mensuels) pour les chefs d'exploitation et les personnes veuves et au niveau du minimum vieillesse du second membre du couple (34.080 F en valeur 2000, soit 2.840 F mensuels) pour les conjoints et aides familiaux.

Les mesures prises jusqu'à présent ont permis de porter ces minima à :

- 3.500 F (de 2002) par mois pour les chefs d'exploitation ;
- 3.245 F par mois pour les personnes veuves ;
- 2.800 F par mois pour les conjoints et aides familiaux.

L'article 57 du présent projet de loi de finances prévoit la mise en œuvre de la cinquième et dernière étape du programme de revalorisation des retraites modestes, au niveau du minimum vieillesse. Les pensions des chefs d'exploitation seront en conséquence relevées de 220 francs (33,54 euros) par mois contre 150 francs en 2001, celle des veufs et veuves de 475 francs (72,41 euros) par mois et celles des conjoints et aides familiaux de 155 francs (23,63 euros) par mois contre respectivement 312 francs et 11 francs en 2001). Ainsi les minima précités seront portés au niveau du minimum vieillesse soit :

- 3.720 francs (567,1 euros) par mois pour les chefs d'exploitation et les veufs et veuves ;
- 2.955 francs (450,49 euros) par mois pour les conjoints et aides familiaux.

875.000 personnes devraient être concernées par cette nouvelle mesure en 2002 pour un coût attendu de 241 millions d'euros (1,6 milliard de francs) en 2002 et de 327 millions d'euros (2,15 milliards de francs) en année pleine à compter de 2003.

Comme en 2000, les majorations tiennent compte de la durée de carrière. Des améliorations seront cependant apportées quant aux modalités de revalorisation (actualisation des coefficients de minoration pour les périodes d'aide familial, extension à 20 ans de la période revalorisable, suppression des coefficients de minoration au titre d'années manquantes de chef d'exploitation pour toutes les mesures).

Le coût de ces mesures s'élève à 1,6 milliard de francs en année pleine et à 1,2 milliard de francs pour le budget 2001 (trois trimestres de l'année, les retraites demeurant versées trimestriellement à terme échu).

Par ailleurs, l'augmentation générale des retraites de 2,2 % prévue au 1er janvier 2001 n'a été que partiellement reprise puisque le projet de BAPSA ne prévoit qu'une hausse de 1,2 %.

Les mesures de revalorisation pour 2002

Calculées sur la base d'une augmentation des pensions de 1,2 % en 2002

	<i>(en francs)</i>						<i>(en milliers)</i>	<i>(en millions d'euros)</i>			
	Pension initiale annuelle		Pension finale annuelle		Gain annuel		Effectif bénéficiaire	Coût brut en année pleine	Coût brut en 2002 (avec décalage)	Economie sur le FSV	Coût net en 2002
	2001	2002	2001	2002	2001	2002					
Chefs d'exploitation	41.248	41.988	443.854	44.463	2.606	2,65	314	96,7	72,3	8,2	64,0
Aides familiaux	33.278	33.602	334.816	35.443	1.538	1,84	83	8,1	5,9	0,8	5,2
Conjoints	33.278	33.602	334.816	35.443	1.538	1,84	284	58,4	43,6	3,8	39,8
Veuves	38.506	38.944	43.854	44.643	5.348	5,69	194	164,3	123,3	16,6	106,7
Total							875	321,7	240,9	29,4	215,7

4. Dépenses au titre du FSV

Le cas échéant, vient s'ajouter à la retraite de vieillesse agricole, l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse. Cette allocation différentielle est versée sous conditions de ressources et dans la limite d'un plafond.

Conséquence des différentes mesures de revalorisation des plus faibles retraites, les montants versés au titre de l'allocation supplémentaire du FSV sont passés, en métropole, de 912 millions d'euros (près de 6 milliards de francs) en 1990 à 356 millions d'euros (2,33 milliards de francs) en 1999, soit une baisse de 61 %. Ces dépenses devraient s'établir à 140 millions d'euros (918,3 millions de francs) en 2002, soit - 84,6 % par rapport à 1990. De 2001 à 2002, ces dépenses ont reculé de 35 %.

Dès lors, le coût net de la mesure de revalorisation des retraites en 2002 s'élève à 215 millions d'euros (1,41 milliard de francs).

5. Des dépenses sous-évaluées

Le relèvement des pensions retenu pour le projet de budget était initialement de 1,8 %. En réalité, l'article 17 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 le fixe à 2,2 %. Les dépenses supplémentaires devraient s'élever à 21 millions d'euros (138 millions de francs), au titre des retraites contributives, et de 1 million d'euros (6,56 millions de francs) au titre du FSV.

B. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE MALADIE, MATERNITÉ ET INVALIDITÉ EN PROGRESSION

Les dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité, qui constituent le deuxième poste de dépenses du BAPSA après les prestations vieillesse devraient s'établir pour 2002 à 5,46 milliards d'euros (35,8 milliards de francs) en augmentation de 264,6 millions d'euros (1,73 milliard de francs) par rapport à 2001, soit + 5,1 %.

Le chapitre 46-01 voit ses crédits majorer de 264,6 millions d'euros en 2002 afin de tenir compte de l'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne. Cette majoration se répartir ainsi :

- à l'article 10 (personnes non salariées de l'agriculture – métropole) : + 258,2 millions d'euros (1,69 milliard de francs) ;
- à l'article 20 (personnes non salariées de l'agriculture – départements d'outre mer) : + 6,4 millions d'euros (42 millions de francs).

En 1999, on recensait pour les prestations d'assurance maladies servies par le BAPSA environ 2,344 millions de bénéficiaires pour 564.000 cotisants actifs, soit 4 bénéficiaires pour 1 cotisant alors que dans le régime général, on comptait 2,5 bénéficiaires pour 1 cotisant. Au déséquilibre démographique s'ajoutent les effets du vieillissement, le remboursement annuel moyen par personne protégée atteignait 2.159 euros dans le régime des exploitants agricoles en 1999, alors qu'il s'établissait à 1.540 euros dans le régime général.

En outre, votre rapporteur spécial estime que les dépenses d'assurance maladie sont manifestement sous-estimées dans ce projet de BAPSA pour 2002. En effet, les réalisations révisées des dépenses pour 2001 sont supérieures de 178 millions d'euros (1,16 milliard de francs), soit de + 3,4 %, aux prévisions. Dans ces conditions, les prévisions pour 2002 ne

dépasseraient les dépenses réalisées en 2001 que de 86 millions d'euros (564 millions d'euros) correspondant à une croissance modeste de 1,5 %. Ce niveau, qui ne dépasse même pas le taux d'inflation, apparaît illusoire. Il faut donc s'attendre en 2002 à ce que les dépenses d'assurance maladie dépassent une nouvelle fois les prévisions.

C. LES PRESTATIONS FAMILIALES

Les dépenses de prestations familiales sont évaluées à 590,1 millions d'euros (3,87 milliards de francs) en 2002. Elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations.

1. Extension en année pleine

Le chapitre 46-92 (prestations familiales versées aux non salariés du régime agricole) voit ses crédits majorer de 696.692 euros (4,57 millions de francs) en raison, d'une part, de l'application du décret n° 2000-1324 précité (+ 105.190 euros), d'autre part, de la modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2001 (+591.502 euros).

2. Mesures d'ajustement

Les crédits du chapitre 46-92 sont minorés en 2002 de 18,18 millions d'euros (119 millions de francs) en raison de l'ajustement au nombre de bénéficiaires.

3. Moyens nouveaux

La dotation du chapitre 46-92 est majorée de 969.576 euros (6,36 millions de francs) en vue du relèvement de divers avantages versés en 2002.

En outre, le relèvement de la base mensuelles des allocations familiales en 2002 entraîne une augmentation des crédits inscrits au même chapitre de 7,36 millions d'euros (50 millions de francs).

Enfin, la mise en œuvre des mesures décidées lors de la conférence de la famille de juin 2001 entraîne l'inscription de moyens nouveaux sur le chapitre 46-92 à hauteur de 3,5 millions d'euros (près de 23 millions de francs), dont 1,5 million d'euros au titre des mesures « logement » et 2 millions d'euros au titre du congé de paternité.

Globalement, les prévisions de dépenses diminuent de 6 millions d'euros (40 millions de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001, soit - 1 %, et s'établissent à 590 millions d'euros. Ces prévisions ne tiennent cependant compte que d'un relèvement de 2,1 % de la BMAF (base mensuelle des allocations familiales) et non de 2,2 % comme prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

D. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE VEUVAGE

Ces prestations sont stables entre 2001 et 2002 et s'élèvent à 1,83 millions d'euros (12 millions de francs). A noter que la réforme de l'assurance veuvage de mars 1999 ne concerne que les salariés. Une réflexion est en cours sur l'opportunité d'une transposition de cette réforme au régime des non salariés agricoles. Seul le rétablissement de la condition d'affiliation au 1^{er} janvier de l'année du décès de l'assuré pour l'ouverture du droit à l'assurance veuvage s'applique dans l'immédiat au régime.

E. RESTITUTION DE TAXES, ÉTALEMENT ET PRISE EN CHARGE DES COTISATIONS SOCIALES DES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ

1. Restitution de taxes

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

En 2002, le montant de ces restitutions devrait s'élever à 1,1 milliard d'euros (7,22 milliards de francs).

2. Étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté : des crédits sous-évalués au regard des besoins actuels

Ce chapitre (46-05) permet de financer trois mesures :

- les échéanciers de paiement des cotisations d'exploitants en difficultés 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 y figurent 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.

Le montant inscrit en loi de finances initiale pour 2001 avait d'ailleurs été majoré de 90 millions de francs au moment de la discussion du budget, ouverts au profit exclusif des exploitants touchés par la crise bovine, spécialisés à plus de 30 % sur ce secteur, pour lesquels les crédits devraient permettre de reporter tout ou partie des cotisations dues jusqu'en 2004.

Le montant prévu au titre de 2002 revient donc au niveau initialement prévu par la loi de finances pour 2001. Il apparaît cependant plus que probable que, dans un contexte de crise agricole persistante notamment dans le secteur bovin, le niveau des crédits inscrits à ce chapitre soit relevé au moment de la discussion budgétaire.

F. LES FRAIS FINANCIERS

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. En effet, les recettes du BAPSA ne coïncidant pas toujours avec les dates des prestations à verser, le recours à l'emprunt est indispensable.

Le montant inscrit à ce chapitre en loi de finances initiale est régulièrement sous-évalué. En 2000, les montants inscrits s'élevaient à 230 millions de francs (35,06 millions d'euros) pour une réalisation de 397 millions de francs (60,52 millions d'euros), soit près du double. Pour 2001, la loi de finances a reconduit le montant de 230 millions de francs qui devrait également être dépassé pour s'établir à 350 millions de francs (53,4 millions de francs).

Le projet de budget pour 2002 prévoit un montant de 45,7 millions d'euros (300 millions de francs), sans doute lui aussi sous-estimé, compte tenu des dépenses révisées pour 2001 et des dépenses constatées en 2000. La

prévision budgétaire pour 2002 est sans doute sous-estimée de près de 10 millions d'euros.

CHAPITRE II :

LE BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLLES MÉRITE-T-IL TOUJOURS D'EXISTER ?

I. LE BAPSA EN CONSTANT DÉFICIT D'EXÉCUTION DEPUIS 1997

A. BILAN DE LA LÉGISLATURE

Tous les exercices du BAPSA de 1997 à 2001 se sont soldés par un déficit d'exécution mettant en évidence les difficultés d'une réelle gestion budgétaire de ce budget annexe. Les déficits d'exécution du BAPSA étaient à l'origine financés par le fonds de roulement qui a été ramené de plus de 2 milliards de francs en 1996 à 200 millions de francs (30,5 millions d'euros) environ à la fin de l'année 2000. Dès lors, le plafond d'avances de trésorerie consenti au régime agricole évolue à la hausse ce qui a pour conséquence une augmentation exponentielle des charges d'emprunt.

Les déficits constatés chaque année depuis 1997 ont pour origine une sous-estimation récurrente des dépenses prévisionnelles du BAPSA et notamment des dépenses d'assurance-maladie ainsi qu'une sur-estimation des recettes du BAPSA, au premier rang desquelles les recettes de cotisations.

En 2000, le déficit d'exécution du BAPSA s'est élevé à 523 millions de francs (79,7 millions d'euros).

B. LE DÉFICIT DU BAPSA EN 2001

En 2001, ce déficit d'exécution devrait s'élever à 192,6 millions d'euros (1,26 milliards de francs).

1. Les prévisions de réalisation des recettes

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2001, les réalisations de recette nettes de restitutions de TVA devraient atteindre 13,84 milliards d'euros (90,8 milliards de francs), et s'avérer supérieures d'environ 29 millions d'euros au montant initialement prévu en loi de finances.

Cette différence résulte des mouvements suivants :

- les cotisations devraient être inférieures de 78 millions d'euros (511,65 millions de francs) aux prévisions, soit 4,3 % ;
- les recettes de TVA nettes de restitutions devraient être supérieures aux prévisions d'un montant analogue de l'ordre de 77,5 millions d'euros (510 millions de francs), soit un supplément de 1,8 %.

Les recettes du BAPSA 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2001	Prévisions de réalisations au 10/09/2001	Ecart	Ecart (en %)
Cotisations (1)	1.827,2	1.749,3	- 77,9	- 4,3
CSG maladie	705,4	710,3	4,9	+ 0,7
TVA nette des restitutions	4.205,3	4.283,1	77,5	+ 1,8
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	278,9	278,9	0	----
Taxes diverses	251,7	261,4	9,7	+ 3,8
Sous-total : taxes (2)	5.441,3	5.533,7	92,4	+ 1,7
Cotisations et CSG – DOM (3)	1,982	1,982	0	----
Compensation démographique	5.184,2	5.196,6	12,2	+ 0,2
Contribution de la CNAF	230,7	230,2	- 0,5	- 0,2
Versement du fonds de solidarité vieillesse	221,8	225,1	3,3	+ 1,5
Sous-total : transferts des organismes sociaux (4)	5.636,7	5.644,7	8,0	+ 0,1
Remboursement de l'AAH	884,7	884,7	0	----
Versement du fonds spécial d'invalidité	14,6	13,7	- 0,9	- 6,2
Sous-total : Etat (6)	899,3	898,4	- 0,9	- 0,1
Recettes diverses (7)	11,4	11,4	0	----
Total des recettes nettes des restitutions de TVA (7) = (1) + (2) + (3) + (4) + (6)	13.817,9	13.846,8	28,8	+ 0,2

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche.

2. Les prévisions de réalisation des dépenses

Les prévisions de dépenses révisées font apparaître :

- un écart de 178 millions d'euros (1,2 milliard de francs) s'agissant des dépenses d'assurance maladie qui auraient augmenté, en réalisation, de 3,3 % globalement, et de 6% pour les seuls soins de ville. Ce dépassement considérable de près de 180 millions d'euros porte pour 80 % sur les soins de ville et pour 20 % sur la participation du régime au financement des dépenses médico-sociales pour les personnes âgées ;

- un écart élevé s'agissant des charges d'intérêt (18 millions d'euros, soit 118 millions de francs) et des dépenses d'assurance vieillesse (21 millions d'euros, soit 138 millions de francs).

Évolution des dépenses prévisionnelles en 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2001	Prévisions 2001 révisées au 28/08/2001	Ecart	Ecart (en %)
Charges d'intérêts	35,1	53,4	18,3	52,2
Prestations maladie, maternité, soins aux invalides	5.198,5	5,376,4	177,9	3,4
Prestations invalidité	64,8	64,9	0,1	0,1
Allocations de remplacement versées aux conjoints	15,2	12,2	- 3,0	- 20,0
Prestations d'assurance veuvage	1,8	1,8	0	----
Etalement et prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté	25,9	25,9	0	----
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	7,6	7,6	0	----
Prestations familiales	595,8	601,7	5,9	+ 1,0
Prestations vieillesse	7.758,9	7.780,3	21,4	+ 0,7
Contribution aux assurances sociales des études et des praticiens et auxiliaires médicaux	114,3	115,1	0,8	+ 0,7
Total	13.817,9	14.039,4	221,4	+ 1,6

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche.

3. Un besoin de financement nécessaire de l'ordre de 200 millions d'euros

En conséquence de ces écarts à la hausse des dépenses (221 millions d'euros, soit 1,45 milliard de francs), compensés très partiellement par les plus-values de recettes (29 millions d'euros, soit 190 millions de francs), le déficit du BAPSA devrait s'établir en 2001 à 192,6 millions d'euros (1,26 milliard de francs).

Ce déficit sera financé, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2001, soit par un supplément de subvention d'équilibre, soit par un complément d'affectation du produit de la C3S, comme ce fut le cas à la fin de l'exercice 2000, dans ce dernier cas le gouvernement devrait se pencher avec intérêt sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de modification des recettes inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale.¹

4. La confirmation du déficit par le projet de loi de finances rectificative pour 2001

L'article 8 du projet de loi de finances rectificative pour 2001 prévoit l'affectation au BAPSA d'un montant supplémentaire de C3S de 1,542 milliard de francs (235,08 millions d'euros). Le gouvernement justifie cette affectation supplémentaire par l'existence d'un déséquilibre du budget annexe des prestations sociales agricoles de 1,542 milliard de francs, essentiellement dû à la progression des dépenses d'assurance maladie-maternité et à des moins-values de recettes de cotisations sociales, deux facteurs de déséquilibre qui était pourtant prévisibles dès l'élaboration du BAPSA pour 2001.

Il est donc proposé d'affecter au BAPSA un montant supplémentaire de contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés de 1,542 milliard de francs, soit le montant total du déficit d'exécution du BAPSA, prélevé sur le disponible de ce produit après affectation à l'ORGANIC, à la CANAM et à la CANCAVA.

Votre rapporteur spécial récuse ce recours croissant au produit de la C3S pour financer le déficit d'exécution du BAPSA, recours qui doit être mis en parallèle avec la très forte diminution de la subvention d'équilibre du budget de l'État. Votre rapporteur spécial, en accord avec la commission des finances, estime que le produit de la C3S devrait être affecté aux seuls régimes des non salariés non agricoles, ses excédents revenant au Fonds de solidarité vieillesse ou Fonds de réserve des retraites.

¹ DC n° 2000-441 du 28 décembre 2000 relative à la seconde loi de finances rectificative pour 2000.

II. LE BAPSA ET LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE NE SONT TOUJOURS PAS COORDONNÉS

A. UN MANQUE DE COORDINATION ÉVIDENT ...

L'absence, cette année encore, de présentation consolidée entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale fait apparaître des dissonances entre les mesures agricoles prévues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 et la présentation du BAPSA.

Le régime social agricole pourrait être examiné par le Parlement comme les autres régimes sociaux des non-salariés, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. La conclusion des arbitrages du PLFSS ultérieure à celle des arbitrages relatifs au projet de loi de finances conduit, chaque année, à des lacunes et des absences, voire des incohérences, en dépenses comme en recettes dans le cadre du BAPSA.

Comme les années précédentes, on peut ainsi remarquer en 2002 un **mouvement de transferts entre le budget de l'Etat et la loi de financement de la sécurité sociale.**

Ainsi, l'article 18 du présent projet de loi de finances prévoit l'affectation au BAPSA d'une partie du produit de la C3S (520 millions d'euros, soit 3,4 milliards de francs) en 2002 au régime d'assurance vieillesse des non salariés agricoles.

Cette affectation d'une partie du produit de la C3S au BAPSA est traditionnelle, l'article 38 de la loi de finances pour 2001 ayant pérennisé et officialiser cette situation.

Cette affectation a cependant eu pour conséquence de faire du Fonds de réserve pour les retraites le véritable perdant du prélèvement envisagé : ainsi en 2000 le produit de la C3S n'a que partiellement compensé le déséquilibre du FSV prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (un déficit de 1,08 milliard de francs en 2001 (160 millions d'euros), soit un ordre de grandeur comparable à celui du prélèvement opéré au profit du BAPSA). Ce sont autant de recettes dont n'a pas bénéficié plus la première partie du FSV dont les excédents doivent pourtant abonder le fonds de réserve pour les retraites.

En outre, votre rapporteur spécial tient à souligner que le recours systématique et croissant à cette affectation de C3S au BAPSA ne constitue qu'un moyen pour le gouvernement de réduire drastiquement sa subvention d'équilibre budgétaire au BAPSA. Ainsi, pour l'année 2002, la subvention

d'équilibre du budget général devrait s'établir à 271 millions d'euros, contre 824 millions d'euros en 2001, soit une baisse significative de 67 %.

Enfin, il apparaît que cette ponction d'une partie du produit de la C3S au profit du BAPSA, qui bénéficie déjà d'impositions affectées et d'une subvention d'équilibre du budget de l'Etat, revient à détourner des régimes des commerçants et artisans (ORGANIC et CANCAVA) une partie des sommes qui leur sont normalement dues au titre de la C3S.

De même, le projet de loi de finances ne tient aucunement compte des conséquences financières des mesures adoptées en loi de financement sur le BAPSA et qui ont pour résultat de dégrader le solde de celui-ci par une hausse de ses dépenses. Or, le BAPSA est légalement en équilibre, ce qui imposera des mesures correctrices. Tel qu'il est présenté en loi de finances il ne peut être considéré comme sincère.

L'article 17 du PLFSS pour 2002 prévoit une mesure de revalorisation de 2,2 % des pensions de retraite., alors que le relèvement des pensions retenu pour le projet de BAPSA est de 1,8 %. Les dépenses supplémentaires induites par cette revalorisation du PLFSS devraient s'élever à 21 millions d'euros (138 millions de francs), au titre des retraites contributives, et à 1 million d'euros (6,56 millions de francs) au titre du FSV.

De même, les prévisions de dépenses des prestations familiales ne tiennent compte, dans le BAPSA, que d'un relèvement de 2,1 % de la BMAF (base mensuelle des allocations familiales) et non de 2,2 % comme prévu par le PLFSS pour 2002.

B. ... QUI PLAIDE POUR « L'INTÉGRATION » DU BAPSA DANS LE PLFSS

Votre rapporteur spécial souhaite tout d'abord rappeler que l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devrait entraîner la disparition du BAPSA au plus tard d'ici le premier exercice d'entrée en vigueur des dispositions budgétaires de la nouvelle loi organique, c'est-à-dire dès 2006.

La suppression du BAPSA ne devrait pas entraîner de bouleversement institutionnel majeur :

- l'ensemble du régime social agricole devrait être examiné par le Parlement au moment de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, comme l'ensemble des autres régimes sociaux des non-salariés ;

- en outre, la caisse centrale de mutualité sociale agricole (MSA) pourra être l'affectataire direct de taxes et impositions de toute nature, compte tenu de sa mission de gestion d'un service public.

L'intégration du BAPSA dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale se justifie enfin par le fait que le BAPSA ne recouvre qu'une partie du régime social des agriculteurs. Il exclut, de fait, les salariés agricoles ainsi que le régime des accidents du travail des exploitants agricoles. Il exclut également les dépenses de gestion, d'action sanitaire et sociale en faveur des exploitants agricoles. Il exclura, enfin, le toujours hypothétique régime de retraite complémentaire obligatoire, qui nécessitera pourtant une participation financière directe de l'Etat.

III. DES RÉFORMES CONTESTÉES OU QUI SE FONT ATTENDRE

A. RÉFORME DE LA COUVERTURE DU RISQUE ACCIDENTS DU TRAVAIL : UNE OCCASION MANQUÉE

1. Un bilan négatif

L'AAEXA, l'assurance accidents obligatoire pour les exploitants agricoles, a été instituée par une **loi du 22 décembre 1966**, applicable à partir de 1969. Elle couvre les conséquences des accidents de la vie privée et ceux des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il s'agit d'une assurance privée de personne, obligatoire, et non pas d'une assurance sociale fondée sur la solidarité. L'assurance accident peut être souscrite par l'exploitant auprès de l'assureur de son choix.

Afin de compléter les prestations de l'assurance obligatoire de base, qui sont très faibles, la **loi du 25 octobre 1972**, qui a instauré l'assurance accidents du travail pour les salariés agricoles, a permis la mise en place d'une assurance complémentaire pour les seuls accidents du travail et les maladies professionnelles, assurance volontaire et donc facultative. Par ailleurs, les compagnies d'assurance proposent d'autres contrats alternatifs qui ne rentrent pas dans le dispositif prévu par la loi de 1972. Le système de couverture des accidents pour les exploitants comprend donc deux niveaux, l'un obligatoire (80 % des assujettis, adhérents) l'autre facultatif (moins de 5 % des assujettis potentiels adhérents).

En 1999, le nombre d'assurés à l'AAEXA était de 841 073 tandis que le nombre d'assurés à l'assurance complémentaire n'était que de 62 405.

Les garanties offertes par le régime obligatoire sont faibles. Si elles couvrent le remboursement des soins et de l'hospitalisation, elles ne prévoient pas le versement d'indemnités journalières ou d'allocations de remplacement. Les rentes, en cas d'incapacité de travail, ne sont versées qu'en cas d'inaptitude égale ou supérieure aux deux tiers (66,66 %).

Le système en vigueur d'assurance à deux étages ne permet pas d'instaurer une solidarité entre les agriculteurs face à l'accident et est générateur d'inégalités.

En outre, le mode de financement de l'assurance complémentaire est également source d'incohérence. La plupart des assurés volontaires préfèrent opter pour des contrats alternatifs que leur proposent les assureurs et qui échappent aux taxes du Fonds commun des accidents du travail agricole. De ce fait, les contrats d'assurance complémentaire (loi de 1972) sont en chute libre et, pour assurer le versement des rentes liées à ces contrats, l'Etat a imposé une taxe de 10 % sur les contrats obligatoires de base. En outre, il a été contraint d'intervenir par une subvention annuelle qui représente environ 20 % du financement du fonds et devrait atteindre 60 % de son financement en 2010, ce qui est en contradiction avec une logique d'assurance personnelle privée.

Par ailleurs, on assiste à un transfert massif des prises en charge non financées par l'assurance accidents vers l'assurance maladie.

2. La réforme de l'AAEXA a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 5 novembre 2001

Il faut tout d'abord rappeler que le BAPSA exclut le nouveau régime des accidents du travail des exploitants agricoles. L'absence d'inscription au BAPSA des recettes et des dépenses correspondantes aura sans doute pour conséquence un défaut de contrôle parlementaire sur ce nouveau régime obligatoire de base.

a) Le contenu de la réforme

Les grands traits de cette réforme sont les suivants :

- maintien d'un régime pluraliste incluant la MSA et les assureurs privés mais dans un cadre beaucoup plus réglementé que le précédent puisque les taux de cotisations et les montants des prestations seront fixés de manière uniforme pendant trois ans, puis par catégories de risques ;

- rôle central confié à la MSA dans la gestion de ce risque (organisation d'un contrôle effectif de l'obligation d'assurance, développement d'actions de prévention) ;

- dissociation du risque de la vie professionnelle et du risque de la vie privée, le premier ressortissant du nouveau régime, le second de l'assurance maladie ;
- définition de l'assiette des cotisations sous une forme forfaitaire et non liée au revenu professionnel;
- création d'indemnités journalières ;
- relèvement à 70.000 francs (10.671 euros) par an du montant de la rente versée en cas d'invalidité totale résultant d'un accident du travail, mais attribution des rentes sur la base du calcul du taux d'invalidité selon le barème applicable aux salariés, et non de la capacité ou non à exercer la profession agricole ;
- création d'un fonds de réserve national spécifique, géré par la MSA, destiné à provisionner les risques ;
- gestion de la prévention par la caisse centrale de MSA.

b) Une réforme contestable

Lors de son examen au Sénat, le projet de loi portant amélioration de l'AAEXA avait été profondément modifié dans le sens d'une réaffirmation du principe assurantiel et concurrentiel du dispositif.

En effet, le texte définitivement adopté revient à transformer le dispositif auparavant en vigueur en un régime de sécurité sociale dans lequel la concurrence ne pourra plus jouer que sur des aspects secondaires. Un régime visant à améliorer sensiblement les prestations versées aux exploitants agricoles, à créer des indemnités journalière et à renforcer la prévention était tout à fait compatible avec le maintien du système concurrentiel faisant intervenir différents assureurs.

En outre, il apparaît que, en raison du refus de gouvernement de participer au financement des actions de prévention, celles-ci seront limitées au montant financé par les seules cotisations.

B. QUID DU RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE ?

1. Les nécessaires mesures d'ajustement des dernières revalorisations

Diverses mesures doivent être envisagées alors que le plan de revalorisation des faibles retraites agricoles touche à sa fin.

Parmi ces mesures, votre rapporteur spécial souhaite plus particulièrement attiré l'attention sur :

- la suppression des minorations pour les monopensionnés en cas de carrière incomplète : la faiblesse des retraites agricoles est avérée ; il semble aujourd'hui injuste de maintenir la règle des minorations pour les exploitants n'ayant pas cotisé pendant une carrière complète ;

- la revalorisation forfaitaire de la majoration pour enfants (actuellement la majoration est proportionnelle à la retraite) afin de ne pas pénaliser davantage les petites retraites ;

- la mensualisation du paiement des retraites agricoles : le régime de retraite des exploitants agricoles est aujourd'hui, avec celui des professions libérales, le seul à ne pas bénéficier de la mensualisation du paiement des retraites. Le coût de trésorerie traditionnellement évoqué pour refuser cette réforme ne se justifie pas.

2. La nécessaire création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire sans cesse reportée

a) Un principe accepté

Le **rapport** du député **Germinal Peiro** datant d'octobre 1999 et relatif aux retraites agricoles avait souligné le caractère indispensable de ce régime obligatoire de retraites complémentaires.

En effet, l'institution d'un tel régime apparaît être la seule manière efficace de permettre d'atteindre un objectif de pensions de retraites équivalentes à 75 % du SMIC.

L'article 3 de la loi d'orientation agricole de juillet 1999 prévoyait le dépôt sur le bureau des assemblées, **dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi**, d'un **rapport du gouvernement** décrivant, catégorie par catégorie, l'évolution qu'il comptait imprimer aux retraites agricoles jusqu'en 2002. Ce rapport devait également étudier les possibilités juridiques et financières de la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles.

Ce rapport a enfin été présenté par le gouvernement en janvier 2001. Il précise que « *la création d'un tel régime paraît désormais souhaitable* », ce qui n'avait échappé à personne. En outre, il est également précisé que les pouvoirs publics envisagent « *la création d'un tel régime après l'achèvement du plan pluriannuel de revalorisation des retraites de base* », c'est-à-dire après 2002. Le rapport prend position quant à la nature de ce régime en soulignant que « *ce régime devra être un régime par répartition. En effet, un*

régime par capitalisation est a priori écarté par tous les partenaires en ce qu'il exclut, par hypothèse, les actuels retraités qui n'auraient pas cotisé et ne bénéficieraient pas conséquent d'aucun avantage ». Cette interprétation et ce refus paradigmatique d'un régime par capitalisation semblent contestables à votre rapporteur spécial.

En outre ce rapport se contente d'indiquer que, par exemple, ce régime pourrait avoir pour objectif de porter le minimum de droits à retraite à 75 % du SMIC net de l'année 2000 ; qu'il fonctionnerait sur la base de points, dont une partie serait attribuée gratuitement, à l'origine, aux chefs d'exploitation déjà retraités ou encore en activité ; qu'il serait géré par la MSA.

Ce rapport n'évoque nullement la question, pourtant primordiale, du financement de ce régime et notamment de la participation financière de l'Etat.

Au total, le rapport présenté par le gouvernement en janvier 2001 n'apporte aucune valeur ajoutée comparé au rapport préalable de M. Germinal Peiro.

En outre, il faut rappeler ici que les mesures de revalorisation des petites retraites agricoles intervenues depuis 1994 ne correspondent, exception faite de la première année de mise en œuvre, qu'au simple recyclage des diminutions spontanées des dépenses de retraite découlant de la diminution rapide des effectifs des retraités.

b) Des modalités contestées

(1) le choix entre un régime de répartition pure et un régime de répartition provisionné

La phase démographique dans laquelle se trouve la population agricole est très défavorable à la création d'un régime complémentaire par répartition puisque le ratio cotisant / retraité est au plus bas à 0,4.

Le choix qui existe aujourd'hui est donc le suivant :

- soit un régime de répartition pure à la condition expresse que l'Etat compense le déficit démographique du régime ;

- soit un régime par répartition provisionné dans lequel les cotisations apportées les premières années servent en partie à alimenter un fonds de réserve. Ce système présente en théorie comme avantage d'être financièrement orthodoxe et de permettre une mutualisation au profit des assurés tout en offrant une rémunération des réserves sur les marchés de même type que celle qu'il est possible d'attendre d'un régime par capitalisation. Un tel système de

provisionnement de la répartition ne bénéficie cependant logiquement qu'aux actifs futurs retraités, laissant entier le cas des actuels retraités. En outre cette solution reste inadaptée à la situation démographique actuelle du régime agricole puisqu'elle n'est envisageable que dans le cadre d'un régime où il existe plus d'actifs que de retraités.

Le gouvernement semble privilégier la voie de la mise en place d'un régime de retraite complémentaire, obligatoire, par répartition et bénéficiant immédiatement aux retraités, sans aucune période d'accumulation, ainsi qu'aux futurs retraités pour les périodes n'ayant pas donné lieu à cotisation. Ce dispositif qui exige une participation des exploitants présenterait également la particularité d'un financement partiellement public.

(2) le financement

Le principe d'une cotisation assise sur une assiette forfaitaire proportionnelle au SMIC, déplafonnée pour les chefs d'exploitation, semble retenir l'attention à condition que le volume global de prélèvements obligatoires ne soit pas augmenté, c'est-à-dire que cette nouvelle charge soit gagée par un aménagement de l'assiette par ailleurs.

Quel que soit le champ choisi, le rendement des cotisations est stabilisé autour de 1 milliard.

Aujourd'hui, l'Etat apporte 1,6 milliard de francs en année pleine pour revaloriser les retraites. Un effort équivalent serait nécessaire pour amorcer le système de retraite complémentaire.

Votre rapporteur spécial regrette que le rapport remis par le gouvernement ne se prononce pas sur la participation financière de l'Etat à ce nouveau régime obligatoire, participation qui est cependant indispensable dans le contexte démographique actuel.

(3) le champ des catégories ouvertes

Les organisations professionnelles souhaiteraient que toutes les catégories, chefs d'exploitation, personnes veuves, conjoints et aides familiaux soient couvertes.

Il résulte néanmoins du cadrage financier imposé que seules des hypothèses visant les chefs d'exploitation et personnes veuves sont compatibles, assorties de durée de carrière à préciser, avec les contraintes de financement.

(4) le gestionnaire du régime

L'éventualité avancée est que la Mutualité sociale agricole (MSA), qui gère la retraite de base, dispose d'une expérience en matière de retraite complémentaire et a vocation à servir de guichet unique, gère ce nouveau régime à partir de 2002.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2001 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen des **crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2002**, sur le rapport de **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a indiqué qu'en 2002, le BAPSA s'élevait, hors restitutions de TVA, à 14,259 milliards d'euros (93,53 milliards de francs), en augmentation de 3,3 % par rapport à 2001. En incluant les restitutions de TVA, il a précisé qu'il s'élevait à 15,37 milliards d'euros (+ 4,7 % par rapport à 2001).

Pour 2002, il a souligné que les principales caractéristiques des recettes du BAPSA étaient les suivantes :

- une quasi stabilité du montant des contributions professionnelles ;
- une forte progression du montant des taxes affectées (+ 9,5 %) ;
- une augmentation du montant des transferts de compensation démographique (+ 10,6 %) ;
- un très net recul de la participation de l'Etat au titre de la subvention budgétaire d'équilibre (- 67 %) et parallèlement une augmentation sensible du versement de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) au profit du BAPSA (+ 86,4 %).

Il a ensuite précisé que les dépenses prévisionnelles s'établissaient pour 2002 à près de 15,4 milliards d'euros (101 milliards de francs) et qu'elles progressaient de 685 millions d'euros (4,5 milliards de francs), soit + 4,7 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

Il a indiqué que, hors les restitutions de TVA, qui connaîtraient en 2002 une accélération très sensible résultant de celle des ressources de TVA elles-mêmes, cette augmentation des dépenses prévisionnelles se réduisait à 452 millions d'euros (2,97 milliards de francs), soit + 3,3 %. Il a ajouté que les dépenses hors restitutions, plus représentatives de la réalité des dépenses du BAPSA, s'élevaient à 14,25 milliards d'euros en 2002 (93,5 milliards d'euros).

Il a précisé que les prestations d'assurance vieillesse s'établissaient pour 2002 à 7,945 milliards d'euros (52,1 milliards de francs), en augmentation de 186,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale

pour 2001, soit +2,4 %. Il a indiqué que cette augmentation devait cependant être ramenée à 115 millions d'euros (754,35 millions de francs), soit + 1,8 %, par rapport aux nouvelles prévisions de dépenses pour 2001 (7,83 milliards d'euros). Il a souligné que cette croissance était la résultante du relèvement important des retraites contributives et d'une diminution sensible des dépenses au titre du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il a estimé que les mesures de revalorisation des petites retraites en 2002 devraient entraîner des dépenses supplémentaires de l'ordre de 215,7 millions d'euros (1,4 milliard de francs) en année pleine.

S'agissant des dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité, deuxième poste de dépenses du BAPSA après les prestations vieillesse, il a précisé qu'elles devraient s'établir pour 2002 à 5,46 milliards d'euros (35,8 milliards de francs) en augmentation de 264,6 millions d'euros (1,73 milliard de francs) par rapport à 2001, soit + 5,1 %, afin de tenir compte de l'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne.

Il a évoqué les dépenses de prestations familiales qui étaient évaluées à 590,1 millions d'euros (3,87 milliards de francs) en 2002. Il a précisé qu'elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations. Globalement il a indiqué que les prévisions de dépenses diminuaient de 6 millions d'euros (40 millions de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001, soit une baisse de 1%.

Enfin, il a souligné que les dépenses liées à l'étalement et à la prise en charge des agriculteurs en difficulté étaient en diminution : 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 a rappelé que le montant inscrit en loi de finances initiale pour 2001 avait d'ailleurs été majoré de 90 millions de francs au moment de la discussion du budget, ouverts au profit exclusif des exploitants touchés par la crise bovine, spécialisés à plus de 30 % sur ce secteur.

Il a précisé que le montant prévu au titre de 2002 revenait donc au niveau initialement prévu par la loi de finances pour 2001. Il a cependant fait remarquer qu'il apparaissait plus que probable que, dans un contexte de crise agricole persistante notamment dans le secteur bovin, le niveau des crédits inscrits à ce chapitre fussent relevé au moment de la discussion budgétaire.

Après cette rapide présentation du BAPSA, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial** a présenté les principales observations que lui avaient inspirées l'examen de ce budget.

Tout d'abord, il a indiqué que les prévisions d'exécution du BAPSA en 2001 faisaient apparaître un déséquilibre du budget de 235 millions d'euros (1,542 milliard de francs) d'après les données du projet de loi de finances rectificative pour 2001.

Il a précisé que ce déficit serait financé par un complément d'affectation du produit de la C3S, comme ce fut le cas à la fin de l'exercice 2000, et non par une augmentation de la subvention d'équilibre comme il aurait été plus logique. Il a jugé que le gouvernement aurait cependant eu tout intérêt à se pencher sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de modification des recettes inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale et a estimé qu'il risquait cette année, contrairement à l'année passée, de voir cette disposition censurée par le conseil constitutionnel.

S'agissant des retraites agricoles, il évoqué diverses mesures comme devant être envisagées alors que le plan de revalorisation des faibles retraites agricoles touchait à sa fin, notamment la suppression des minorations pour les monopensionnés en cas de carrière incomplète, la revalorisation forfaitaire de la majoration pour enfants, ainsi que la mensualisation du paiement des retraites agricoles.

En outre, il a déploré que la question de la nécessaire création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire restât en suspens. À cet égard, il a rappelé que le gouvernement avait présenté en janvier 2001 un rapport sur les retraites agricoles. Attendu depuis près de deux ans, il a jugé ce rapport très décevant puisque ne se prononçant en rien sur les modalités d'application d'un tel régime ni sur la part du financement de l'Etat dans l'instauration d'un tel régime.

Il a ensuite indiqué que l'adoption le 5 novembre dernier de la réforme de la couverture accidents du travail des exploitants agricoles avait certes permis de revaloriser les prestations servies, de mettre en place une politique de prévention et d'organiser un contrôle effectif de l'obligation d'assurance mais qu'elle avait profondément modifié l'esprit de cette couverture en transformant un régime assurantiel et basé sur des règles de concurrence en un véritable régime de sécurité sociale.

Enfin, comme l'année précédente, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est inquiété du manque de coordination entre le BAPSA et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, deux documents pourtant intrinsèquement liés.

Il a estimé que le régime social agricole pourrait être examiné par le Parlement comme les autres régimes sociaux des non-salariés, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il a rappelé que la conclusion des arbitrages du PLFSS ultérieure à celle des arbitrages relatifs au projet de loi de finances conduisait, chaque année, à des lacunes et des

absences, voire des incohérences, en dépenses comme en recettes dans le cadre du BAPSA qui n'étaient pas acceptables.

Malgré ces critiques, **M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis**, a précisé que, comme il était de tradition s'agissant d'un budget de prestations sociales, il proposerait à la commission de l'adopter.

M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur pour avis **du BAPSA au nom de la commission des affaires sociales**, a souhaité faire une remarque liminaire sur la dimension actuelle de la crise bovine et sur l'inquiétude qu'elle suscitait.

Il a ensuite interrogé le rapporteur spécial quant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire et la nécessité d'une participation financière exceptionnelle de l'Etat.

À propos du régime de retraite complémentaire obligatoire, **M. Michel Moreigne** a partagé l'analyse du rapporteur spécial et précisé l'existence d'une proposition de loi déposée en ce sens à l'Assemblée nationale.

En réponse à M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur pour avis, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué que la mise en place d'un régime de retraite complémentaire obligatoire ne permettrait le relèvement sensible des pensions de retraite que pour les actuels jeunes agriculteurs ou, tout au plus, pour les exploitants dans le premier tiers de leur activité professionnelle. Il a donc estimé qu'une contribution financière exceptionnelle de l'Etat serait justifiée afin de ne pas trop pénaliser les plus anciens. Il a cependant regretté que le gouvernement ne s'engage pas davantage dans cette voie.

En réponse à M. Michel Moreigne, il a confirmé qu'une proposition de loi visant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire avait effectivement été déposée et à l'Assemblée nationale et qu'elle était inscrite à l'ordre du jour de cette assemblée le 11 décembre 2001.

Suivant l'avis du rapporteur, **la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles.**