

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Bernard SEILLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Mmes Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Claude Huriet, Bernard Seillier, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Jean Chérioux, Charles Descours, Roland Huguet, Jacques Machet, *secrétaires* ; François Autain, Henri Belcour, Jacques Bialski, Jean Bizet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 43) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
I. AUDITION DU MINISTRE	3
II. EXAMEN DU RAPPORT	6
INTRODUCTION	11
I. LE FINANCEMENT DU BAPSA POUR 1997 EST MARQUÉ PAR LA PROGRESSION DES RESSOURCES PROFESSIONNELLES ET DES CONCOURS DE L'ÉTAT	13
A. LES RESSOURCES PROFESSIONNELLES	13
1. <i>L'achèvement de la réforme des cotisations sociales</i>	14
a) La disparition des taxes BAPSA	14
b) L'ajustement des cotisations sociales	14
2. <i>La progression soutenue des cotisations</i>	16
B. LES RESSOURCES EN PROVENANCE DES AUTRES RÉGIMES SOCIAUX	17
1. <i>La quasi-stabilisation des acomptes de compensation démographique</i>	18
2. <i>La diminution des versements du FSV et de la CNAF</i>	19
C. LES CONCOURS DE L'ÉTAT	21
II. LES DÉPENSES DU BAPSA SE CARACTÉRISENT EN REVANCHE PAR UNE GRANDE STABILITÉ AU NIVEAU DE LEUR RÉPARTITION	23
A. LE POIDS DES DÉPENSES D'ASSURANCE VIEILLESSE RESTE PRÉPONDÉRANT ET TEND À S'ACCENTUER À LONG TERME	24
B. LES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE ENREGISTRENT LES RÉGULARISATIONS LIÉES AU BUDGET HOSPITALIER	26
C. LA BAISSÉ STRUCTURELLE DES PRESTATIONS FAMILIALES	27
CONCLUSION	29

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le **mardi 22 octobre 1996** sous la **présidence de M. Jean-François-Poncet, président** puis de **M. Henri Revol, vice-président de la commission des affaires économiques, d'une part, et de M. Bernard Seillier, vice-président de la commission des affaires sociales, d'autre part**, la commission, conjointement avec la commission des affaires économiques et du plan, a procédé à l'audition de **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, sur les crédits de son département ministériel pour 1997.

Lors d'une audition conjointe avec la commission des affaires économiques et du plan, la commission a entendu **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation** sur le projet de loi de finances pour 1997.

S'agissant plus précisément du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1997, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis** au nom de la commission des affaires sociales a interrogé le ministre sur :

- les modalités de la substitution progressive de la contribution sociale généralisée (CSG) à la cotisation maladie dans le régime des exploitants agricoles et sur l'impact financier de cette opération ;

- les incidences que pourraient avoir, à court ou moyen terme, la création des lois de financement de la sécurité sociale sur l'existence et la gestion du budget annexe des prestations sociales agricoles ;

- le dernier rapport de la Cour des Comptes au Parlement sur la sécurité sociale qui conclue que l'objectif de parité d'effort contributif entre les exploitants agricoles et les salariés du régime général, visé par la loi du 23 novembre 1990, n'avait pas été atteint ;

- les raisons de la diminution, dans le projet de BAPSA pour 1997, des dépenses d'étalement et de prise en charge des cotisations sociales des

agriculteurs en difficulté (110 millions de francs au lieu de 170 millions en 1996).

En réponse, le ministre a apporté les précisions suivantes :

1°) *Pour les actifs, la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 prévoit, en contrepartie de l'augmentation d'un point du taux de la CSG, une baisse de 1,3 point des cotisations d'assurance maladie. Ce taux « de substitution » assure, globalement, pour l'ensemble des exploitants agricoles la neutralité financière de l'opération, avec des différences très limitées suivant le niveau de revenu des agriculteurs (dans le sens d'un allègement pour les agriculteurs assujettis à la cotisation minimum et d'une légère augmentation pour ceux ayant des revenus élevés).*

2°) *Sur l'avenir du BAPSA, M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, a déjà eu l'occasion d'exposer la position du Gouvernement devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale, lors de la préparation de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Pour le Gouvernement, l'institution des lois de financement de la sécurité sociale ne remet pas en cause la nature du budget annexe des prestations sociales agricoles, ni son examen dans le cadre de la discussion de la loi de finances, mais permettra de fixer des objectifs de dépenses à la Mutualité sociale agricole, ce qui n'est pas le cas avec la procédure actuelle d'adoption du BAPSA.*

3°) *La sous-parité dans l'effort contributif des agriculteurs par rapport aux salariés tient principalement à la sous évaluation des forfaits agricoles. Mais, en raison de la transformation des exploitations agricoles vers des formes sociétaires, les revenus des exploitants imposés au « réel » représentent une part croissante des ressources assujetties à cotisations (69 % en 1995 contre 66,4 % en 1994), avec une diminution corrélative de la part provenant des exploitations au « forfait ». De plus, des instructions ont été données aux services départementaux, depuis l'application de la réforme de la politique agricole commune (PAC), pour prendre en considération dans le calcul des bénéfices forfaitaires les nouvelles aides compensatoires. Enfin, afin d'éviter les montages sociétaires, une réflexion sera menée, notamment avec la participation des exploitants âgés de plus de 60 ans qui permettent de maintenir artificiellement au « forfait » des exploitations qui devraient être imposées au « réel ».*

4°) *Si, au cours des dernières années, le niveau des étalements et prises en charge de cotisations sociales des agriculteurs en difficulté se justifiait par la nécessité d'accompagner la réforme des cotisations sociales et d'atténuer les effets des transferts de charges pendant la période de transition, l'achèvement de cette réforme conduisait à une révision de ces*

crédits. Par ailleurs, ces crédits répondent à des difficultés d'ordre purement économique. Or il apparaît que les « incidents de paiement », au sens donné par les banques à ce terme, tendent à diminuer avec le redressement des revenus agricoles en 1994 et 1995. Quant aux difficultés sectorielles majeures, comme la crise de l'élevage, elles relèvent avant tout de mesures spécifiques d'une tout autre ampleur, particulièrement au niveau communautaire.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 20 novembre 1996 sous la présidence de **M. Jacques Bimbenet, vice-président**, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Bernard Seillier** sur le projet de loi de finances pour 1997 (budget annexe des prestations sociales agricoles).

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1997 s'inscrivait dans un contexte caractérisé par l'existence de fortes inquiétudes de la part du monde agricole :

- la loi de financement de la sécurité sociale pose en termes renouvelés la question de l'existence du BAPSA et de son mode d'adoption par le Parlement ;

- la perspective d'un régime universel d'assurance maladie et d'un financement croissant de cette branche par la cotisation sociale généralisée conduit certains à s'interroger sur le maintien d'un régime spécial pour les ressortissants du monde agricole ;

- les débats sur la parité d'effort contributif n'ont pas manqué de rebondir à la suite des conclusions du dernier rapport de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale qui fait état d'un avantage pour les exploitants agricoles par rapport aux ressortissants du régime général.

Présentant les grandes lignes du BAPSA, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a précisé que les crédits inscrits pour 1997 s'élevaient à 87,176 milliards de francs, soit une progression de seulement 0,11 % par rapport au BAPSA initial pour 1996. Cette stagnation des dotations recouvre toutefois des évolutions contrastées, en particulier au niveau des recettes.

S'agissant des ressources professionnelles, il a relevé que, conformément à l'engagement du Gouvernement, les taxes spécifiques sur les céréales, les oléagineux et les betteraves avaient été démantelées et disparaissaient totalement dans le BAPSA pour 1997. La participation financière des agriculteurs passe désormais presque exclusivement par leurs cotisations sociales, elles-mêmes intégralement assises sur le revenu professionnel depuis 1996. Ces cotisations sociales progressent de 10,25 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 et de 4,4 % par rapport aux prévisions révisées au cours de l'exercice 1996. En effet, la bonne tenue du revenu agricole en 1994 et en 1995 (avec des augmentations respectives de

12,6 % et 10,4 % du revenu brut agricole par exploitation en francs constants), a conduit à une réévaluation importante du rendement estimé des cotisations pour 1996.

Il a souligné que la part du financement professionnel par rapport à l'ensemble des ressources du BAPSA, qui était descendue à 15,7 % en 1995, n'avait cessé, depuis cette date, de progresser. Elle atteindra 17,9 % en 1997. A contrario, il a souligné que 82 % de ce budget était financé par la solidarité nationale (Etat) ou interprofessionnelle (autres régimes). Par ailleurs, les chiffres présentés ne tiennent pas compte des dispositions prévues par la loi de financement à savoir l'augmentation d'un point du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) et la diminution concomitante des cotisations maladie.

Sur les ressources en provenance des autres régimes sociaux, il a noté que leur baisse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 était essentiellement liée à la diminution des versements du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

S'agissant des versements en provenance du fonds de solidarité vieillesse, il a expliqué que la diminution de 14 % (de 4,2 milliard à 3,6 milliards) résultait de l'amélioration du niveau des retraites contributives. Il a estimé toutefois que cette baisse était largement fictive dans la mesure où, pour contourner une décision du conseil constitutionnel de 1994 invalidant la prise en charge par le FSV du coût des bonifications pour enfants, cette dernière dépense avait été sortie du BAPSA. La prise en charge réelle par le FSV s'élève donc à 5,6 milliards.

Il a indiqué que la baisse de la contribution de la CNAF correspondait, d'une part, à l'augmentation des cotisations familiales (qui sont assises sur les revenus professionnels) et, d'autre part, à la diminution des prestations du fait de la baisse des effectifs d'ayants droit.

Il a noté enfin que la quasi-stabilisation des acomptes de compensation démographique résultait du ralentissement de la dégradation du rapport démographique du régime agricole, la poursuite de la baisse du nombre de cotisants s'accompagnant également d'une baisse du nombre d'ayants droit.

Sur les concours de l'Etat, le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) étant à peu près stable (24 milliards) et les versements au titre de l'AAH et du FSI étant en déclin du fait de l'évolution des effectifs, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a relevé que la subvention d'équilibre réalisait l'ajustement à hauteur de 7,2 milliards, soit une progression de 12,9 % par rapport à 1996. Pour le budget de l'Etat, il s'agit

d'un versement supplémentaire par rapport à 1996 d'environ 800 millions de francs.

Il a rappelé que les dépenses d'assurance vieillesse restaient le premier poste de dépenses du BAPSA (52 %) avec 47,7 milliards de francs. Leur progression est de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996.

Les pensions contributives continueront à progresser fortement (+ 4 % environ) en raison des revalorisations prévues par la loi de modernisation de février 1995 et lors de la conférence agricole annuelle de février 1996.

L'amélioration des petites retraites décidée en février 1996 fait l'objet du dispositif de l'article 84 du projet de loi de finances. Il devrait concerner 535.000 bénéficiaires pour un coût évalué à 287 millions de francs sur l'exercice 97 et à 824 millions de francs en régime de croisière.

Quant aux dépenses d'assurance maladie, il a indiqué qu'elles enregistraient une baisse de 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 mais une hausse de 2 % par rapport aux données rectifiées tenant compte des résultats effectifs des précédents exercices.

Sur les prestations familiales, il a précisé que leur diminution était d'ordre structurel puisque les effectifs bénéficiaires baissaient d'environ 5 % par an. Le BAPSA pour 1997 table sur une revalorisation des prestations de 1,5 % début 1997 et prévoit en conséquence une diminution globale de 4,65 % du montant des prestations qui passe ainsi de 4,5 à 4,3 milliards de francs.

En conclusion, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a estimé que le BAPSA pour 1997 conduisait naturellement à s'interroger sur son avenir.

Il a rappelé que le BAPSA ne retraçait ni les frais de gestion et d'action sanitaire et sociale des caisses, ni les flux de CSG versés ou reçus par les ressortissants du régime, ni le coût des bonifications des pensions accordées aux retraités.

Il a toutefois estimé que le régime agricole ne pouvait ni ne devait disparaître de la loi de finances. Le montant des subventions reçues continuerait, quoi qu'il en soit, à figurer dans un chapitre des dépenses du budget de l'Etat.

Pour autant, il a estimé que le débat sur le maintien en l'état du BAPSA était ouvert même s'il ne fallait pas précipiter les choses : d'une part, la loi de financement devait passer une inévitable période de rodage et,

d'autre part, chacune des parties prenantes devait obtenir les garanties qu'elle était en droit d'attendre. L'ajustement du BAPSA au nouveau contexte créé par la réforme de la protection sociale ne pourrait qu'être progressif.

En conclusion, il a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget pour 1997.

Puis, un large débat s'est ouvert.

M. Henri de Raincourt a interrogé le rapporteur pour avis sur le montant des crédits qui seraient affectés par la mutualité sociale agricole au financement de la prestation spécifique dépendance (PSD) et sur la pérennité des prestations accordées avant 1997. Il a également estimé que l'idée d'une suppression du BAPSA devait être abordée avec prudence, compte tenu des inquiétudes fortes du monde agricole quant à l'avenir de son régime spécifique.

M. Charles Descours a indiqué qu'en tant que principal rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il partageait l'analyse du rapporteur pour avis quant aux conséquences de la création des lois de financement de la sécurité sociale sur le BAPSA, mais qu'il fallait tenir compte également des réalités propres au régime concerné.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a considéré que la question posée par M. Henri de Raincourt illustre parfaitement les insuffisances du cadre comptable retenu pour le BAPSA dans la mesure où celui-ci ne fait pas apparaître les dépenses d'action sanitaire et sociale, dont une partie pourrait être affectée au financement de la PSD. Il a indiqué qu'il interrogerait les responsables de ce régime sur ce sujet. Il a également précisé qu'il fallait bien distinguer le BAPSA, qui constitue un cadre comptable, et la MSA qui représente le régime de protection sociale des salariés et exploitants agricoles, dont la pérennité n'est pas en cause.

M. Henri de Raincourt est intervenu à nouveau pour relativiser la diminution des crédits affectés à l'étalement et à la prise en charge des cotisations sociales pour les agriculteurs en difficulté. Il a rappelé qu'un certain nombre de mesures avaient été adoptées au cours des dernières années pour aider les plus démunis et que, par ailleurs, la réforme de la politique agricole commune, intervenue en 1992, avait porté ses fruits. Puis, il s'est demandé quelles seraient les conséquences, pour les souscripteurs, de la décision de la Cour de justice des communautés européennes qui a condamné le monopole de la MSA pour la commercialisation des contrats COREVA (couverture complémentaire d'assurance vieillesse agricole). Or, l'intérêt de ces contrats réside notamment dans la possibilité de déduire le montant des primes correspondantes de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

M. Charles Descours a estimé que le rapporteur pour avis avait ouvert un débat de fond, et qu'il était d'accord pour l'aborder en concertation avec les différentes parties prenantes.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a rappelé que l'intérêt de la profession pouvait être également dans l'intégration du régime agricole dans le régime général, ce qui éviterait de mettre en évidence l'importance du financement extérieur. Sur le problème de la parité, il a considéré qu'il y avait matière à discussion en rappelant les conclusions du rapport Moreau déposé en 1995. Sur les contrats COREVA, après avoir rappelé qu'il s'agissait de contrats facultatifs d'assurance complémentaire, il a annoncé qu'il interrogerait le ministre sur ce point.

M. Henri de Raincourt a considéré que s'il pouvait y avoir éventuellement une logique comptable à intégrer le BAPSA dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale ; en revanche, la spécificité professionnelle des exploitants agricoles justifiait le maintien de l'organisation de la MSA dans ses modalités actuelles. Il a rappelé que celle-ci reposait sur une structure pyramidale constituée à la base par des caisses locales à gestion décentralisée, permettant une plus grande responsabilisation de chacun des niveaux de gestion.

Sur la proposition de M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1997.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1997 s'inscrit dans un contexte particulier marqué par la réapparition de certains sujets, pourtant déjà largement débattus, tels que la parité et l'avenir du régime spécifique des exploitants agricoles et par la question, désormais posée, de l'articulation de la loi de financement de la sécurité sociale avec la procédure spécifique d'adoption du budget annexe dans le cadre du projet de loi de finances annuel.

La Cour des Comptes a, dans le cadre de son dernier rapport sur la sécurité sociale, mis l'accent, de manière critique, sur l'absence de parité d'effort contributif entre les ressortissants du régime général et ceux du régime agricole, ainsi que sur différents aspects de son fonctionnement.

Votre commission relève que le ministre a précisé, lors de son audition, les mesures prises ou en cours d'adoption afin de favoriser l'évolution vers la parité et que les éléments présentés par la Cour des Comptes ne remettent pas fondamentalement en cause les conclusions du rapport Moreau qui a fait le point sur ce sujet.

Par ailleurs, le ministre des Affaires sociales comme le ministre de l'Agriculture, ont déjà indiqué que ni la mise en place d'un régime universel d'assurance maladie ni l'institution des lois de financement ne remettraient en cause l'organisation spécifique de ce régime.

L'ensemble de ces débats constitue cependant la toile de fond du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1997.

Aussi, votre rapporteur a souhaité, cette année, après l'examen des grandes lignes du BAPSA pour 1997, qui n'enregistrent pas de modifications fondamentales, revenir en conclusion sur ces différents sujets.

Les crédits inscrits au BAPSA pour 1997 s'élèvent à 87,176 milliards de francs, soit une progression de seulement 0,11 % par rapport au BAPSA initial pour 1996.

Cette stagnation des dotations recouvre en réalité des évolutions contrastées, en particulier au niveau des recettes.

I. LE FINANCEMENT DU BAPSA POUR 1997 EST MARQUÉ PAR LA PROGRESSION DES RESSOURCES PROFESSIONNELLES ET DES CONCOURS DE L'ÉTAT

Les prévisions de recettes pour 1997 présentent trois caractéristiques majeures :

1°) Une progression soutenue des ressources professionnelles : les cotisations sociales des agriculteurs sont depuis 1996 intégralement calculées sur leurs revenus professionnels. Elles augmenteront nettement en 1997 en raison de l'évolution favorable des revenus agricoles au cours des deux dernières années.

2°) Une diminution des versements en provenance des autres régimes de sécurité sociale : cette baisse est liée à l'évolution des transferts de compensation démographique en faveur du régime agricole. En 1997, le BAPSA bénéficiera en effet de régulations au titre des années précédentes inférieures à celles de 1996 ; par ailleurs, le rapport actifs/inactifs dans le régime agricole comparé à celui des autres régimes ne se dégrade plus aussi fortement qu'au cours de la période antérieure du fait de la stagnation du nombre des actifs, notamment dans le régime général.

3°) Une nette augmentation de la subvention d'équilibre : celle-ci constitue la variable d'ajustement du budget annexe des prestations sociales agricoles. Si depuis 1994, cette subvention a très fortement fléchi, passant de 22 % du total à environ 7 % du total des ressources du BAPSA, l'évolution prévue pour 1997 constitue une inflexion par rapport à cette tendance.

A. LES RESSOURCES PROFESSIONNELLES

L'évolution de ces ressources est marquée par l'achèvement de la réforme des cotisations sociales professionnelles et par l'évolution positive des revenus agricoles depuis 1994.

1. L'achèvement de la réforme des cotisations sociales

a) La disparition des taxes BAPSA

Celle-ci se traduit en premier lieu par le **démantèlement complet des taxes qui étaient perçues jusqu'ici au profit du BAPSA sur certaines productions agricoles** (céréales, betteraves et oléagineux).

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement en 1990 au moment du vote de la loi portant réforme de l'assiette et des barèmes des cotisations sociales des exploitants agricoles, les taxes sur les produits agricoles (céréales, oléagineux et betteraves) ont été supprimées en 1996, année d'achèvement de la réforme.

En effet, depuis 1996, les cotisations sociales versées au BAPSA sont assises sur les revenus professionnels et correspondent aux cotisations dites « de parité » avec les autres catégories professionnelles.

Le démantèlement progressif des trois taxes BAPSA entre 1990 et 1996 s'est traduit par une diminution des charges des exploitants agricoles d'environ 1,5 milliard de francs, en relation avec la mise en oeuvre de la réforme des cotisations sociales.

Toutefois, on notera qu'il existe d'autres taxes affectées au BAPSA et que leur montant devrait atteindre 26,076 milliards de francs, soit 1 % par rapport aux recettes votées pour 1996 et que parmi ces taxes, la TVA représente 92,45 %, soit 24.110 millions de francs (+ 1,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 et + 3,5 % par rapport aux dernières hypothèses de rendement pour 1996).

b) L'ajustement des cotisations sociales

Par ailleurs, conformément à l'article 67 de la loi de modernisation de l'agriculture, les cotisations sociales des exploitants sont, à compter de cette année, calculées intégralement sur le revenu professionnel.

En application de cette disposition, le décret n° 96-679 du 30 juillet 1996 prévoit que la dernière fraction des cotisations d'assurance maladie qui restait en 1995 calculée sur le revenu cadastral et qui représentait 15 % du total des cotisations, est, cette année, assise sur le revenu professionnel, comme l'étaient déjà les cotisations d'assurance vieillesse et les cotisations de prestations familiales. Le taux des cotisations maladie sur le revenu professionnel est ainsi passé de 12,92 % en 1995 à 17,64 % (taux final), soit un transfert de + 4,72 % sur le revenu professionnel.

Conformément aux dispositions des articles 1003-12 et 1106-6 du code rural, l'assiette est intégralement constituée par les revenus nets provenant d'une activité non salariée agricole et retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Toutefois, certaines modalités retenues par l'administration fiscale ne sont pas prises en considération pour la détermination de l'assiette sociale : reports déficitaires, plus-values et moins-values professionnelles à long terme, modalités d'assiette qui résultent d'une option des contribuables, déductions et abattements qui ne correspondent pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession, à l'exception de la déduction opérée conformément à l'article 72-D du code général des impôts.

En application de la loi n° 94-114 du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture, les déficits, jusqu'alors comptés pour zéro, sont pris en compte pour leur valeur réelle dans le calcul de la moyenne triennale des revenus professionnels. En 1996, le coût de cette mesure est d'environ 300 millions de francs et est pris en charge, depuis cette année, en totalité par l'Etat.

Par ailleurs, en application de l'article 68 de la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture, les chefs d'exploitation à titre individuel, ainsi que les associés des sociétés à objet agricole pour les terres mises en valeur inscrites à l'actif de leur bilan, peuvent déduire de l'assiette des cotisations sociales un revenu implicite de leur capital foncier. Cette mesure bénéficie à 80 % des exploitants individuels ayant tout ou partie de leurs terres en faire valoir direct et entraîne pour eux un allègement de leurs cotisations d'environ 5 à 7 % suivant les branches.

S'agissant des taux de cotisations une remise en ordre a été recherchée.

A cet effet, le ministre de l'agriculture a demandé à une personnalité indépendante de remettre à plat le problème de la parité de l'effort contributif des agriculteurs au financement de leur régime social. Désignée par le Conseil d'Etat pour cette expertise, Mme Moreau a conclu que les cotisations actuellement demandées n'aboutissent à aucun dépassement de la parité notamment par rapport aux salariés (cf. rapport transmis au Parlement en 1995).

A la suite de ce rapport et après concertation avec les organisations agricoles, une remise en ordre dans les taux des cotisations des différentes branches a été réalisée. Le décret n° 96-679 du 30 juillet 1996 relatif au financement du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles pour 1996 ainsi qu'à certaines dispositions d'ordre permanent a supprimé les majorations de taux des cotisations au titre des

exonérations des jeunes agriculteurs et de la déduction des déficits, ce qui, en 1995, correspondait à un point de cotisation.

En sens inverse, le taux initial des cotisations vieillesse de 14,71 % lors du démarrage de la réforme est majoré d'un point et passe ainsi, au total (AVA + AVI), à 15,71 %, ce qui apparaît justifié en raison du caractère favorable du régime agricole pour les petits exploitants et les titulaires de faibles revenus (conjuncturels ou structurels).

Avec ces remises en ordre, les cotisations des trois branches (cotisations techniques et complémentaires) sont :

- en prestations familiales, de 5,4 % (contre 5,66 % en 1995) dont 4,36 % pour les cotisations techniques et 1,04 % pour les cotisations complémentaires ;

- de 15,71 % pour l'assurance vieillesse (contre 15,35 % l'an dernier) dont pour les cotisations techniques 11,645 % dans la limite du plafond de sécurité sociale et 1,29 % sur la totalité des revenus professionnels et pour les cotisations complémentaires 2,53 % dans la limite du plafond de sécurité sociale et 0,25 % sur la totalité des revenus professionnels ;

- et de 17,64 % en assurance maladie, dont 14,93 % pour les cotisations techniques et 2,71 % pour les cotisations complémentaires.

2. La progression soutenue des cotisations

Les cotisations sociales progressent de 10,25 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 et de 4,4 % par rapport aux prévisions révisées au cours de l'exercice 1996. En effet, la bonne tenue du revenu agricole en 1994 et en 1995 (avec des augmentations respectives de 12,6 % et 10,4 % du revenu brut agricole par exploitation en francs constants), a conduit à une réévaluation importante du rendement estimé des cotisations pour 1996.

L'évolution de ces ressources appelle plusieurs remarques.

1° Les prévisions d'assiette intègrent les pertes de revenu résultant de la crise de la « vache folle » : celles-ci devraient entraîner, selon les estimations, une moins-value de 300 millions de francs sur le produit des cotisations pour 1997.

2° La part du financement professionnel par rapport à l'ensemble des ressources du BAPSA qui était descendue à 15,7 % en 1995 n'a cessé, depuis cette date, de progresser. Elle atteindra 17,9 % en 1997. A

contrario, on peut souligner que 82 % de ce budget sont financés par la solidarité nationale (Etat) ou interprofessionnelle (autres régimes).

3° Les chiffres présentés ne tiennent pas compte des dispositions prévues par la loi de financement, à savoir l'augmentation d'un point du taux de la CSG de même qu'une hausse des droits sur les alcools et la diminution concomitante des cotisations maladie. Les services du ministère de l'Agriculture indiquent que le cadre de présentation de ce budget qui est fixé par voie réglementaire sera ajusté l'an prochain et que l'hypothèse retenue est celle d'une neutralité du basculement. Toutefois, l'impact de l'élargissement de la CSG aux revenus du patrimoine des ressortissants agricoles et de l'opération de substitution n'apparaît pas clairement. On sait, en effet, que la CSG sur les revenus professionnels agricoles s'élève en 1994 à 1,4 milliard mais on ignore le produit de la CSG qui pèsera sur le patrimoine agricole. Par ailleurs, l'impact de la CSG sur les retraités n'est pas chiffré.

En toute logique, le cadre comptable du BAPSA aurait dû être adapté pour prendre en compte cette nouvelle recette. Les incertitudes pesant sur les différents paramètres mentionnés précédemment ont conduit le ministère à maintenir la présentation traditionnelle.

B. LES RESSOURCES EN PROVENANCE DES AUTRES RÉGIMES SOCIAUX

Ces ressources enregistrent une baisse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. Elles ne devraient donc plus représenter que 43 % des recettes du BAPSA contre 45,8 % en 1996.

Cette inflexion est essentiellement liée à la diminution des versements du FSV et de la CNAF.

	Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997	Évolution en %
Compensation démographique	33.487	32.094	- 4,16
Contribution du FSV	4.180	3.580	- 14,35
Contribution de la CNAF	2.221	1.847	- 16,84
Total	39.888	37.521	- 5,93
<i>Part dans le BAPSA (en %)</i>	<i>45,81</i>	<i>43,04</i>	

1. La quasi-stabilisation des acomptes de compensation démographique

Au cours des dernières années, ces acomptes avaient beaucoup progressé (+ 6 % par an en moyenne entre 1989 et 1996).

En assurance vieillesse, l'augmentation du montant du transfert traduit le déséquilibre démographique croissant du régime agricole : en 1995, le rapport cotisants actifs/bénéficiaires (retraités droits propres de + 65 ans) s'établit à 0,48 alors qu'il était de 1,24 en 1980 et de 1,05 en 1985. Le mouvement s'est accéléré depuis 1986 par l'effet indirect de l'application de la loi sur l'abaissement progressif de l'âge de la retraite qui a permis aux exploitants jusqu'ici comptés comme cotisants de prendre leur retraite dès 64 ans en 1986, puis, grâce à l'abaissement d'un an, jusqu'à 60 ans en 1990. De même, les exploitants qui prenaient leur retraite deux ans après l'âge légal, soit 67 ans, la prennent désormais à 62 ans.

A partir de 1992 et ce jusqu'en 1994, c'est la prestation moyenne servie par le régime des industriels et commerçants (ORGANIC) qui a servi de base au calcul des transferts de compensation vieillesse. Cette modification s'est traduite par une baisse d'environ 1,5 % des transferts reçus par le BAPSA. Depuis 1995, la prestation de référence est de nouveau égale à la retraite moyenne des exploitants retraités de droits propres âgés d'au moins 65 ans.

Le montant inscrit en 1997 (32.094 millions de francs) prend en compte les régularisations, comme l'année précédente (- 163 en maladie et + 75 en vieillesse).

Les acomptes relatifs à l'assurance maladie sont stables par rapport aux acomptes 96, minorés des apurements sur 1996 (7.297 millions de francs contre 7.286 millions de francs).

Au total, en 1997, les versements de compensation démographique passeront de 33 à 32 milliards, soit une légère baisse de 3 %. On constate en effet un ralentissement de la dégradation du rapport démographique du régime agricole, la poursuite de la baisse du nombre de cotisants s'accompagnant également de la baisse du nombre d'ayants droit.

2. La diminution des versements du FSV et de la CNAF

S'agissant des **versements de la CNAF**, on rappellera que jusqu'en 1994, la participation de la CNAF au BAPSA correspondait à la différence entre le total des prestations versées hors allocations aux adultes handicapés et hors bourses scolaires les cotisations théoriques.

Ces dernières comprenaient la partie des cotisations émises tant sur le revenu cadastral que sur les salaires affectés au BAPSA majorée de la contribution de l'Etat aux prestations familiales. La somme de ces deux éléments représentait ce que les agriculteurs auraient dû verser s'ils avaient été placés en situation de salariés du régime général. L'appréciation de leurs capacités contributives est obtenue à partir des comptes de l'Agriculture fournis par l'INSEE.

En conséquence, ces versements ont notablement baissé au cours des dernières années :

- de 1988 à 1990, on constate une forte diminution de la contribution CNAF en raison de la baisse structurelle des effectifs de bénéficiaires et de la hausse des cotisations théoriques suite au rebaselement des comptes de l'agriculture ;

- en 1991, le paiement sur onze mois de la contribution sociale généralisée entraîne en contrepartie une diminution de 751 millions de francs des cotisations prévues initialement en loi de finances initiale. Il en est résulté une majoration de 44 % de la contribution CNAF ;

- en 1992 et 1993, la baisse constatée de la contribution CNAF provient, comme en 1990, des effets cumulés de la hausse du résultat net d'exploitation, de la chute du nombre de bénéficiaires et de la diminution de la participation du BAPSA au titre de l'allocation personnalisée au logement ou APL (la part du BAPSA passant de 3 à 0,19 %).

Depuis, les cotisations des agriculteurs sont assises sur le revenu professionnel (bénéfice fiscal forfaitaire ou réel, moyenne triennale ou annuelle). Il en résulte d'une part, la suppression de la contribution de l'Etat à la CNAF -les agriculteurs cotisant comme les autres catégories socioprofessionnelles sur leurs revenus- d'autre part une baisse des cotisations théoriques provenant de l'écart entre la valeur d'un indicateur macro-économique (équivalent salaire brut déterminé à partir du résultat net d'exploitation) et de la somme des revenus individuels.

Depuis 1994, les évolutions des versements de la CNAF sont directement corrélées avec la variation des revenus professionnels et la baisse (à l'exception de 1995) des prestations.

En 1997, la contribution de la CNAF passera de 2,2 à 1,8 milliard, soit une baisse de 17 % correspondant aux effets contrastés, d'une part, de l'augmentation des cotisations familiales (qui sont assises sur les revenus professionnels) et, d'autre part, de la diminution des prestations du fait de la baisse des effectifs d'ayants droit.

La diminution des **versements du FSV** est largement liée à l'amélioration du niveau des retraites contributives et donc à la diminution des sommes affectées au « minimum vieillesse » agricole ainsi qu'aux mesures spécifiques prises au cours des dernières années pour les chefs d'exploitation ayant été aide familial pendant une partie de leur carrière, pour les veuves et plus généralement pour les retraités les plus modestes.

Il faut noter que, pour le BAPSA, la création du Fonds de solidarité vieillesse, en 1994, s'est traduite, en dehors de la suppression de la participation du régime des non-salariés agricoles au financement du Fonds spécial d'allocation vieillesse, par la prise en charge des allocations supplémentaires prévues à l'article L. 815-2 du code de la sécurité sociale (ancien FNS vieillesse), des versements effectués au titre de l'article L. 814-2 de la sécurité sociale, de ceux effectués au titre du 1° de l'article 1110 du code rural et des majorations de pensions attribuées au titre de la bonification de 10 % pour enfants.

En 1995, l'annulation par le Conseil constitutionnel de la prise en charge par le FSV des bonifications de 10 % pour enfants a conduit à une moindre recette de 1.843 millions de francs.

S'agissant de l'année 1996, le BAPSA a reçu du FSV :

- 4.102 millions de francs au titre de l'allocation supplémentaire prévue à l'article L. 815-2 du code de la sécurité sociale ;

- 14 millions de francs au titre de la majoration du 1° de l'article 1110 du code rural ;

- 35,7 millions de francs au titre de la majoration visée à l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale ;

- et 0,5 million de francs au titre de l'allocation instituée par l'article 14 de la loi de finances pour 1963.

En ce qui concerne la majoration de 10 % pour enfants à charge, conformément à l'article 31 de la loi de finances pour 1996, elle ne fait plus partie des dépenses inscrites dans le BAPSA. Les caisses de Mutualité sociale agricole continuent de verser cette prestation aux retraités anciens exploitants agricoles et reçoivent directement du FSV le financement correspondant.

En 1997, les versements du FSV devraient passer de 4,180 milliards à 3,580 milliards, soit une baisse de 14 %. Ils se décomposeraient ainsi :

- 3.530 millions de francs au titre de l'ancien FNS vieillesse,
- 12 millions de francs au titre de l'Allocation aux vieux travailleurs non salariés (AVTNS) (article 1110 du code rural),
- 37 millions de francs au titre de la majoration de l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale,
- et 1 million de francs au titre des rapatriés.

Toutefois, cette baisse apparaît largement fictive dans la mesure où pour contourner une décision du Conseil constitutionnel en 1994 invalidant la prise en charge par le FSV du coût des bonifications pour enfants, cette dernière dépense a été sortie du BAPSA et une disposition de la loi de finances pour 1996 a prévu parallèlement qu'elle serait désormais couverte par le FSV. Cette prise en charge représente un coût de 2 milliards en 1997 pour ce fonds, et, au total, le FSV acquittera donc 5,6 milliards au régime agricole.

C. LES CONCOURS DE L'ETAT

On rappellera d'abord que les concours de l'Etat comprennent le remboursement des allocations aux adultes handicapés (AAH), les versements du fonds spécial d'invalidité, les recettes de TVA et la subvention d'équilibre.

Les versements au titre de l'AAH et du Fonds spécial invalidité (FSI) sont en déclin du fait de l'évolution des effectifs.

Le produit net de la TVA devrait s'élever à 24,1 milliards, en faible progression (3,5 %) par rapport à 1996, conformément aux prévisions d'évolution de l'assiette de ce prélèvement.

On rappellera que ce produit a fortement progressé depuis 1995 en raison du relèvement de son taux d'affectation au BAPSA qui est passé de 0,4 % à 0,7 % afin de compenser l'annulation des recettes de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

C'est donc la subvention d'équilibre qui réalisera l'ajustement à hauteur de 7,2 milliards, soit une progression de 12,9 % par rapport à 1996.

La hausse de l'année 1997 est également à mettre en relation avec les mesures de revalorisation des retraites financées par l'Etat.

Au total, on constate que le versement supplémentaire qui sera opéré par l'Etat sera de 800 millions de francs par rapport à 1996, la subvention d'équilibre représentant 13,2 % du total des ressources du BAPSA pour 1997.

Concours de l'Etat au BAPSA

	Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997	Évolution (en %)
Concours budgétaires dont :	7.169	7.976	11,26
- Subvention d'équilibre	6.447	7.279	12,91
- Remboursement de l'AAH	586	574	- 2,05
- Versements du FSI	136	123	- 9,56
Fraction de l'assiette de TVA (nette de restitutions)	23.810	24.110	1,26
Total	30.979	32.086	3,57
Part dans le BAPSA (en %)	35,58	36,81	

Toutefois, ce poste de recettes connaît de fortes fluctuations et l'évolution prévue pour 1997 peut paraître de nature plus conjoncturelle que structurelle.

On rappellera, par exemple, qu'en 1994, la subvention d'équilibre avait atteint 28,5 % du total des recettes du BAPSA.

II. LES DÉPENSES DU BAPSA SE CARACTÉRISENT EN REVANCHE PAR UNE GRANDE STABILITÉ AU NIVEAU DE LEUR RÉPARTITION

Le BAPSA 1997

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997	Évolution (en %)
Dépenses :			
Assurance maladie, maternité et invalidité	34.785	33.851	- 2,69
Assurance veuvage	17	14	- 17,65
Prise en charge et étalement de cotisations	170	110	- 35,29
Prestations familiales	4.583	4.370	- 4,65
Assurance vieillesse	46.552	47.692	2,45
Autres dépenses	969	1.139	17,54
Recettes :			
Cotisations sociales agricoles	14.150	15.600	10,25
Taxes sur les produits agricoles	53	-	-
Cotisation additionnelle au foncier non bâti	55	50	- 9,09
Fraction de TVA (nette de restitutions)	23.810	24.110	1,26
Autres taxes	1.952	1.919	- 1,69
Compensation démographique	33.487	32.094	- 4,16
Contribution de la CNAF	2.221	1.847	- 16,84
Subvention du ministère de l'Agriculture dont :	7.033	7.853	11,66
Subvention d'équilibre	6.447	7.279	12,91
Remboursement de l'AAH	586	574	- 2,05
Versements du FSI	136	123	- 9,56
Versements du FSV	4.180	3.580	- 14,35
Total général (hors restitutions de TVA)	87.077	87.176	0,11

Par rapport aux postes de recettes, les catégories de dépenses du projet de BAPSA pour 1997 se caractérisent par une certaine stabilité dans leur répartition.

Les prestations de vieillesse restent, avec un montant de près de 47,7 milliards de francs, le principal poste de dépenses.

Les dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité sont évaluées, pour 1997, à 33,8 milliards, soit un montant inférieur à celui inscrit au BAPSA de 1996 et à peine supérieur aux dépenses effectives attendues pour cette année. Ce ralentissement par rapport aux évolutions antérieures tient principalement à la diminution de la part du régime agricole dans les

dépenses d'hospitalisation et aux incidences des mesures décidées par le Gouvernement pour maîtriser les dépenses de santé.

Les dépenses de prestations familiales, évaluées à 4,4 milliards, continuent de diminuer en raison de la baisse du nombre des bénéficiaires.

Enfin, des crédits de 110 millions de francs sont prévus pour financer les étalements et les prises en charge de cotisations pour les exploitants en difficulté.

A. LE POIDS DES DÉPENSES D'ASSURANCE VIEILLESSE RESTE PRÉPONDÉRANT ET TEND À S'ACCENTUER À LONG TERME

L'assurance vieillesse constitue actuellement le premier poste de dépenses du BAPSA avec 47,7 milliards de francs, soit 52 % du total des dépenses.

Il faut noter que leur progression est de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996.

Les pensions contributives (retraites forfaitaires et retraites proportionnelles) progressent d'environ 44 % malgré une légère diminution des effectifs. Trois raisons justifient cette évolution : les taux de revalorisation des pensions pris en compte (1,3 % au 1^{er} janvier, soit 1,47 % avec décalage de paiement de trois mois) ; l'augmentation des droits des agriculteurs partant à la retraite ; les mesures de relèvement intervenues dans la loi de modernisation de février 1995 et lors de la Conférence agricole annuelle de février 1996.

On rappellera que la loi de modernisation de l'agriculture a prévu la levée de l'interdiction du cumul des droits propres et d'une pension de réversion de façon progressive sur trois ans (de 1995 à 1997) et une revalorisation forfaitaire pour les personnes devenues veuves avant 1995, de 2.000 francs en 1995, 4.000 francs en 1996 et 6.000 francs en 1997.

Par ailleurs, l'article 84 du projet de loi de finances procède à une amélioration des petites retraites conformément à l'engagement pris par le Gouvernement lors de la Conférence agricole annuelle de février 1996 :

1°) pour les chefs d'exploitation partant dorénavant à la retraite

Pour les chefs d'exploitation retraités à compter du 1^{er} janvier 1997, il est proposé de porter le montant minimal de droits acquis, pour la part proportionnelle de la retraite agricole, à un nombre de points qui sera déterminé par leur durée de cotisation en tant que chef d'exploitation. Pour

une carrière pleine de 37,5 ans, le nombre minimal de points garanti s'élèvera à 1.010. Actuellement, pour une carrière pleine, la retraite agricole minimale, comprenant la retraite forfaitaire et une retraite proportionnelle acquise avec 600 points, est (au 1^{er} janvier 1996) de 28.906 francs par an. Il s'agit, en attribuant 410 points supplémentaires, de la porter à 37.081 francs (+ 8.175 francs) par an.

Ce relèvement sera étalé sur trois ans (1997, 1998, 1999).

Le bénéfice de la majoration est réservé aux chefs d'exploitation ayant cotisé (tous régimes confondus) pendant une durée équivalant à celle permettant d'obtenir la retraite à taux plein du régime général des salariés, durée qui est maintenant de 153 trimestres et atteindra 160 trimestres à échéance de 2002. Il faudra, en outre, avoir cotisé en tant que chef d'exploitation pendant 17,5 ans au moins.

La majoration sera proratisée en fonction du nombre d'années accomplies comme chef d'exploitation, lorsque ce nombre est compris entre 17,5 et 37,5 (avec un lissage supplémentaire entre 17,5 et 22,5). 4 années accomplies en tant qu'aide familial pourront toutefois être assimilées à des années en tant que chef d'exploitation.

2°) pour les chefs d'exploitation déjà retraités

Il est proposé de porter le montant minimal de droits à retraite proportionnelle pour les exploitants retraités avant le 1^{er} janvier 1997 à 750 points pour une carrière pleine. Cet avantage est réservé aux personnes ayant cotisé au moins 17,5 ans en tant que chef d'exploitation et ayant une carrière complète ou presque en agriculture (32,5 ans au minimum, avec proratisation entre 32,5 et 37,5). La retraite minimale (28.906 francs par an en 1996) serait portée en 1999, grâce à l'attribution de 150 points, à 31.897 francs (+ 2.991 francs).

3°) pour les conjoints, aides familiaux et carrières mixtes

Il est proposé que les autres actifs familiaux agricoles (conjoints et aides familiaux déjà retraités ou devant l'être avant le 31 décembre 1997), ainsi que les personnes à carrière mixte, c'est-à-dire ayant exercé, pour partie, leur activité en l'une ou l'autre de ces qualités et, pour partie, comme chef d'exploitation, bénéficient, s'ils ont une carrière complète ou quasi complète en agriculture, d'un relèvement de leur retraite forfaitaire. Cette revalorisation sera effectuée en deux étapes en 1997 et 1998. La retraite forfaitaire actuelle est de 16.943 francs par an. Pour une carrière complète (37,5 ans d'activité non salariée agricole), elle sera augmentée de 1.000 francs en 1997 puis de 500 francs supplémentaires en 1998. Elle sera ainsi portée en 1998 à

18.443 francs par an. La majoration sera proratisée pour les carrières de 32,5 à 37,5 ans.

Au total, ces mesures devraient concerner 535.000 bénéficiaires pour un coût évalué à 287 millions de francs sur l'exercice 1997 et à 824 millions de francs en régime de croisière (à partir de l'an 2000).

Cet effort exceptionnel est justifié par la faiblesse des retraites agricoles dont le montant moyen constaté en 1996 est de **27.920 francs par an, soit 2.320 francs par mois.**

L'objectif de l'article 84 du projet de loi de finances est donc de garantir un minimum de pension aux chefs d'exploitation qui prendront dorénavant leur retraite et qui justifieront d'une carrière complète.

Pour ceux qui sont actuellement retraités, une augmentation du nombre de points de retraite proportionnelle devrait permettre d'assurer une retraite annuelle d'au moins 32.000 francs pour une carrière complète accomplie en tant que chef d'exploitation. Cette mesure sera étalée sur trois ans. Enfin, pour les autres actifs familiaux agricoles (conjointes, aides familiaux) ou les personnes à carrière mixte, le relèvement devrait être de 1.000 francs en 1997 et 500 francs en 1998.

Il faut noter par ailleurs que l'amélioration des retraites diminue ipso facto les dépenses mises à la charge du FSV au titre du « minimum vieillesse ». **Le coût net de l'application de l'article 84 sera donc de 214 millions en 1997 (518 millions en 2000).**

B. LES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE ENREGISTRENT LES RÉGULARISATIONS LIÉES AU BUDGET HOSPITALIER

Les dépenses d'assurance maladie baissent de 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 mais augmentent de 2 % par rapport aux données rectifiées tenant compte des résultats effectifs des précédents exercices.

Il convient de regretter, en effet, une surévaluation des dépenses au titre de l'exercice 1996 qui conduit à d'importants ajustements des crédits pour 1997 alors que le recul mécanique du nombre d'ayants droit du régime agricole en assurance maladie, en tout état de cause, avoisine 3 % par an.

Les mesures de maîtrise des dépenses prévues en novembre 1995 sont à l'origine d'un recul d'1,7 point par rapport à l'évolution tendancielle, selon

les évaluations faites par le ministère qui tendent à montrer la cohérence de ces prévisions avec les objectifs définis par le Gouvernement dans le cadre du plan Juppé. De fait, la fiabilité des prévisions pour 1997 sera, de même, fonction des réalisations effectivement constatées sur l'exercice 1996.

Le budget annexe des prestations sociales agricoles verse, pour le financement du budget global hospitalier (public), des acomptes calculés, d'après les dernières données connues, sur la part des dépenses hospitalières imputables aux affiliés du régime agricole.

Or, on constate depuis plusieurs années que cette part est surévaluée. Si l'on neutralise ces régularisations, on obtient en 1997 sur 1996 une progression de 1 % environ des dépenses de maladie prévisibles correspondant effectivement aux exercices en cours.

Cette évolution limitée s'explique par le recul régulier du nombre d'ayants droit du régime agricole en maladie (- 3 % par an). Par ailleurs, les gestionnaires du régime estiment que les mesures de maîtrise des dépenses prévues depuis 1995 devraient réduire les dépenses de maladie agricoles en 1997, de 1,7 point par rapport à la tendance.

En médecine ambulatoire, par catégorie d'actes, le BAPSA 1997 est fondé sur les prévisions suivantes : pour les frais médicaux, l'évolution en valeur en 1997 serait de 0,1 % ; aucune revalorisation de tarifs n'a été retenue en 1997, celles-ci ne devant être accordées qu'en 1997. Par « lettre clé », les évolutions attendues sont voisines : stabilité pour les consultations et les visites, + 0,3 % pour les actes de chirurgie, + 0,3 % pour la radiologie, + 0,4 % pour les auxiliaires médicaux (dont + 0,1 % pour les infirmières et + 0,9 % pour les masseurs-kinésithérapeutes).

L'évolution serait de 2 % pour les frais de pharmacie, 2,3 % pour les transports de malades, - 4,4 % pour les frais dentaires (la consommation diminuant dans ce domaine avec l'âge), mais 6 % pour les dépenses de médicalisation des maisons de retraite et le forfait de soins à domicile pour les personnes âgées.

Enfin, il faut souligner que les dépenses de maternité baissent de 3,7 % en raison de la diminution du nombre des personnes concernées.

C. LA BAISSÉ STRUCTURELLE DES PRESTATIONS FAMILIALES

La diminution des prestations familiales est d'ordre structurel puisque les effectifs bénéficiaires baissent d'environ 5 % par an. Le BAPSA pour 1997 table sur une revalorisation des prestations de 1,5 % début 1997 et

prévoit en conséquence une diminution globale de 4,65 % du montant des prestations qui passe ainsi de 4,5 à 4,3 milliards de francs.

*

Sur ce volet dépenses, votre commission formule, par ailleurs, deux observations :

1° On peut s'étonner de l'augmentation des **charges et intérêts** qui passent de 200 à 300 millions de francs alors que les taux tendent à diminuer. Le dernier rapport de la Cour des comptes souligne les inconvénients liés à la **décentralisation de la gestion de la trésorerie** et notamment à la disparité des conditions faites aux caisses locales par les établissements bancaires. Ce poste pourrait sans doute être amélioré par certaines adaptations au niveau central de cette gestion.

2° La dotation prévue pour la **prise en charge ou l'étalement de cotisations sociales des agriculteurs en difficulté** passera de 170 millions à 110 millions, diminution qui paraît difficilement justifiable dans la conjoncture actuelle, notamment par rapport au secteur bovin.

Votre commission ne sous-estime pas, cependant, la portée des mesures prises au cours des dernières années et de celles résultant de la réforme de la politique agricole commune, qui tend à réduire ce type de demandes.

CONCLUSION

En conclusion, on constate que, pour 1997, la présentation du BAPSA n'a nullement été modifiée malgré le nouveau cadre institutionnel défini par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et dont les modalités ont été précisées par la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Ce constat n'est pas surprenant, dans la mesure où la question du BAPSA a pratiquement été éludée lors de la discussion de ces textes.

Cependant, l'intervention de la première loi de financement de la sécurité sociale au cours de la présente session parlementaire a mis en évidence la nécessité d'aborder désormais la question du maintien d'une procédure spécifique pour le seul régime agricole alors qu'a été créé un cadre général de présentation des prévisions de recettes et de dépenses des régimes de base de sécurité sociale.

La loi organique précitée a prévu, en effet, que chaque année la loi de financement de la sécurité sociale :

- approuve les orientations et la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

- prévoit par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;

- fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres.

Votre commission souhaite préciser d'emblée que le débat se situe au niveau du cadre comptable et de la procédure de présentation au Parlement des dépenses et des recettes du régime social agricole et non pas de celui du maintien ou de la suppression du régime spécifique des exploitants et salariés agricoles dont la gestion est assurée par la Mutualité sociale agricole.

En l'espèce, le régime spécifique des professions agricoles n'est nullement en cause et votre commission des Affaires sociales tient à souligner qu'elle reste attachée à son maintien.

En effet, celui-ci fait l'objet des dispositions du Livre VII du code rural et comporte un ensemble de règles législatives adaptées aux caractéristiques spécifiques des activités agricoles, ces dernières ne pouvant être assimilées à celles relevant du régime général. Par ailleurs, ces règles concernent actuellement près de 2,6 millions de personnes, c'est-à-dire beaucoup plus qu'un certain nombre de régimes spéciaux dont la pérennité n'est jamais soumise à débat.

Enfin, le régime agricole dispose d'une organisation spécifique, la Mutualité sociale agricole, dont les structures répondent aux particularités du monde rural. Il s'agit d'une organisation **fortement décentralisée** notamment au niveau de la gestion de sa trésorerie qui relève de la responsabilité de chaque caisse locale.

On compte actuellement 82 caisses locales et les rares regroupements opérés dans le cadre du projet MSA 2000 témoignent de la vitalité de ce réseau décentralisé. Par ailleurs, la MSA a poursuivi une politique de diversification dans le domaine social et économique (services consacrés à l'insertion économique, à la promotion de l'emploi et aux services de proximité...) qui montre son aptitude à s'adapter à l'évolution du monde rural.

Loin de justifier une intégration dans le régime général, ces caractéristiques, en particulier les modalités décentralisées de gestion, font toute l'originalité et l'intérêt de ce régime.

Votre commission des Affaires sociales estime, d'ailleurs, que, sur ce point, c'est le régime général qui devrait s'inspirer du fonctionnement actuel du régime agricole et non l'inverse.

Ceci étant admis, votre commission considère que le cadre comptable du régime agricole tel qu'il est défini dans le cadre du budget annexe des prestations sociales agricoles et tel qu'il est voté par le Parlement, mérite, en revanche, un débat de fond. Il lui semble que le Gouvernement ne pourra faire longtemps l'économie d'une réflexion sérieuse sur ce sujet.

Outre son caractère juridiquement contestable souligné par la Cour des comptes (le cadre des budgets annexés est inapproprié aux régimes de sécurité sociale), le BAPSA apparaît en quelque sorte comme une « curiosité institutionnelle » au regard des modalités prévues par la loi de financement de la sécurité sociale.

La loi de financement offre, d'abord, l'opportunité de replacer chacun des régimes de sécurité sociale dans des perspectives, d'ensemble et d'évolution, plus cohérentes notamment au regard des arbitrages portant sur le financement par la solidarité nationale.

Par ailleurs, la loi de financement permet d'avoir une vue plus exhaustive du régime des exploitants agricoles. En effet, le BAPSA ne retrace ni les frais de gestion et d'action sanitaire et sociale des caisses, ni les flux de CSG versés ou reçus par les ressortissants du régime, ni le coût des bonifications des pensions accordées aux retraités. Il s'agit donc d'un instrument très imparfait et ses insuffisances ne manqueront pas de s'accroître au cours des prochaines années.

Ainsi, par exemple, on notera que le Parlement est en train d'adopter la proposition de loi d'origine sénatoriale relative à l'allocation spécifique dépendance. Or, pour les ressortissants agricoles, cette prestation sera financée, pour partie, sur les crédits d'action sanitaire et sociale du régime agricole. Cette prise en charge n'apparaît cependant pas dans le BAPSA pour 1997, qui ne fait pas apparaître ce type de crédits. Le Parlement ne peut donc apprécier directement l'effort qui sera consenti par ce régime, dans le cadre du Fonds additionnel d'action sociale, alors que ses ressortissants et les caisses locales s'interrogent sur l'importance des prestations qui seront accordées. Ces incertitudes sont particulièrement préoccupantes pour les bénéficiaires actuels de la prestation expérimentale mise en place en 1995 et ne facilitent pas les conditions de gestion des caisses locales.

Enfin, la disjonction de l'examen des dépenses et des recettes de ce régime spécial par rapport à la loi de financement entraîne des incohérences. Le projet de BAPSA ne tient pas compte par exemple du basculement d'une partie des cotisations maladie vers la CSG. Le reversement d'une partie des droits sur les alcools n'est pas davantage mentionné.

Pourtant, le débat sur la parité pourrait être utilement éclairé par une appréciation plus équitable de l'effort contributif réel des agriculteurs, par le biais des cotisations complémentaires, ou de celui de la CSG.

L'intégration du BAPSA à la loi de financement ne signifierait pas pour autant la disparition du régime agricole de la loi de finances. Le montant des subventions reçues devra, quoi qu'il en soit, figurer dans un chapitre des dépenses du Budget de l'Etat comme, par exemple, le régime des mines dont la spécificité n'a nullement été mise en cause pour autant.

Au total, votre commission n'ignore pas que la loi de financement doit, elle-même, passer une période évitable de rodage. Mais elle considère que le débat doit s'ouvrir.

L'Etat, les responsables de la MSA et les professionnels doivent l'approfondir en cherchant à obtenir les garanties réciproques que chacun est en droit d'attendre. **A cet égard, l'Etat a une responsabilité particulière. Il lui appartient d'affirmer sans ambiguïté que l'intégration, au demeurant**

logique, du BAPSA dans la loi de financement de la sécurité sociale ne constituerait pas une étape dans le démantèlement d'un régime auquel sont légitimement attachés ses ressortissants, comme les membres de votre commission, mais une mesure de cohérence comptable.

A cet égard, le financement, direct et indirect, par l'Etat ne peut être que pérennisé. Ne constituant plus une exception, mais une opération appliquée dans les conditions de droit commun, son avenir en serait d'ailleurs d'autant mieux assuré.

Telles sont les observations que la commission des Affaires sociales voulait vous présenter sur ces crédits sur lesquels elle a émis un avis favorable.