

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 43

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazaiet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Cozve de Merville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Pauvette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : L'ESQUISSE D'UN BILAN DE LA POLITIQUE SOCIALE EN AGRICULTURE	7
I - UNE ANNEE 1994 MARQUEE PAR LA MAÎTRISE DE DEPENSES ET PAR LA BAISSSE DU VOLUME DES COTISATIONS SOCIALES	7
A. LA MAÎTRISE DES DEPENSES	7
B. L'ADAPTATION DE L'EFFORT CONTRIBUTIF DES AGRICULTEURS.	8
II - UN EXERCICE 1995 QUI DEVRAIT SE CARACTERISER PAR LA REMONTEE DE CERTAINES DEPENSES ET LA REMISE EN ORDRE DES FINANCEMENTS	10
A. LA REPRISE DES DEPENSES MALADIE ET LE COÛT DE LA REVALORISATION DES PETITES RETRAITES	10
B. LA REORGANISATION DES FINANCEMENTS	11
III - LA DELICATE MESURE DE L'EFFORT CONTRIBUTIF DES AGRICULTEURS	13
A. LA "MAUVAISE SURPRISE" DU DECRET DE FINANCEMENT	13
B. LA NECESSITE D'UNE REMISE A PLAT DES EFFETS DE LA REFORME DE L'ASSIETTE	14

IV - LES AVANCEES TRES IMPORTANTES DE LA POLITIQUE SOCIALE EN AGRICULTURE	15
A. UN EFFORT DE JUSTICE SOCIALE	16
B. UNE PRESENTATION PLUS ORTHODOXE DU BAPSA	16
C. UNE AMELIORATION DE L'ASSIETTE	16
D. UNE DIMINUTION DES CHARGES	17
CHAPITRE II : L'EXECUTION DU BAPSA EN 1994	19
I - L'EVOLUTION CONTRASTEE DES RECETTES	20
A. LA BAISSSE DES COTISATIONS PROFESSIONNELLES	21
B. LA VARIATION DES AUTRES RECETTES DE COMPENSATION ET D'EQUILIBRE	27
II - LA MAÎTRISE RELATIVE DES DEPENSES	30
A. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS DU REGIME AGRICOLE INTERVENUES EN 1994	30
B. L'EVOLUTION DES DEPENSES	33
CHAPITRE III : LE PROJET DE BAPSA POUR 1995	35
I - L'EVALUATION DES DEPENSES	36
A. L'EVOLUTION DES PRESTATIONS	36
B. LA DIMINUTION DES CHARGES SPECIFIQUES	38
II - L'APPRECIATION DES RECETTES	39
A. LA POURSUITE DE LA BAISSSE DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL	39
B. LA CROISSANCE DES TRANSFERTS DE SOLIDARITE	42
C. LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES CONCOURS	
D. DETAILLES	44

CHAPITRE IV : LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE A LA CROISEE DES CHEMINS	47
I - LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES	47
A. UN VÉRITABLE "RÉGIME GÉNÉRAL" QUI ASSURE UNE PRISE EN COMPTE GLOBALE DE L'INDIVIDU	47
B. UNE INSTITUTION DONT LES STRUCTURES VONT CONNAÎTRE DES MODIFICATIONS PROFONDES	49
II - LE DELICAT PROBLEME DE L'EQUILIBRE FINANCIER DES CAISSES	50
A. UN MODE DE FINANCEMENT ORIGINAL (ET COMPLEXE)	50
B. L'EMERGENCE DES DIFFICULTES	52
III - LE ROLE IRREMPLAÇABLE DES CAISSES DE MSA	55
A. LA DEMOCRATIE AU SERVICE DE L'AMENAGEMENT RURAL	55
B. L'AMELIORATION DU SERVICE RENDU	56
C. LA NECESSITE DE CONFORTER L'AVENIR DES CAISSES	57

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Les difficultés rencontrées par les caisses de mutualité sociale agricole, qui devraient enregistrer un déficit de 800 millions de francs en 1994 (732 millions de francs selon la commission des comptes de la Nation) appellent une réflexion d'ensemble. La modification des cotisations complémentaires PFA augmentera de 60 millions de francs les ressources des caisses, mais elle n'est pas à la hauteur des enjeux. Votre commission enregistre toutefois avec satisfaction la décision du ministre de prendre des mesures dès l'été prochain, après remise d'un rapport confié à des experts indépendants.

2. L'évolution de l'assiette forfaitaire des revenus agricoles au regard des nouvelles aides PAC soulève des problèmes délicats, qu'il conviendra de traiter également à bref délai.

Lors de son audition devant votre commission des Finances, le ministre de l'Agriculture a rappelé que "les aides accordées aux agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune constituaient un élément du bénéfice agricole imposable. Leurs modalités de prise en compte ont été précisées par l'administration dans une instruction du 5 mai 1994.

Le principe consiste à intégrer au forfait toutes les primes PAC. Actuellement seules les indemnités compensatoires des handicaps naturels (non liées directement à la PAC) ne sont pas retenues dans le forfait. En outre les primes complémentaires pour élevage extensif et les primes monde rural ne sont retenues que dans les départements où elles s'appliquent de façon significative.

Pour certaines régions à prédominance animale où les primes ont eu pour effet d'augmenter sensiblement le forfait, il y a lieu de signaler que la hausse constatée n'a pas été répercutée dans son intégralité".

3. Le lissage des effets de la prise en compte des déficits.

La réforme opérée en 1994 laisse subsister une crainte réelle, celle de l'année "catastrophique" qui conduirait à une hausse de plusieurs points des cotisations en raison du niveau des déficits. Il convient donc de mettre au point un mécanisme stabilisateur, (prise en charge d'une partie des cotisations par l'Etat, différé de versement, aides en trésorerie...), tout en indiquant qu'une telle année catastrophique appellerait nécessairement des mesures correctrices de toutes natures.

4. L'accroissement du taux de cotisations observé en 1994 a relancé le faux débat de la parité qui confond problèmes économiques (baisse des charges) et problèmes sociaux (financement du régime). Tout doit être fait -et beaucoup l'a été et le sera dans le cadre du projet de loi de modernisation- pour favoriser l'installation des jeunes (problème de l'"exojeunes"). Tout doit être fait pour adapter l'assiette des cotisations aux spécificités de l'activité agricole (problème de la prise en compte des déficits). Mais, dans le même temps, il importe de mettre en évidence tous les facteurs positifs qui doivent être pris en compte : sous estimation de l'assiette revenus professionnels (notamment en raison de forfaits), calcul des cotisations sur le revenu net, non réévaluation de certains coefficients de conversion, financement budgétaire de certaines mesures sociales.

5. La mesure de l'effort professionnel doit être revue car la présentation du BAPSA ne tient compte ni des cotisations complémentaires ni de la CSG versée par les exploitants agricoles.

CHAPITRE PREMIER

L'ESQUISSE D'UN BILAN DE LA POLITIQUE SOCIALE EN AGRICULTURE

1 - UNE ANNEE 1994 MARQUEE PAR LA MAÎTRISE DE DEPENSES ET PAR LA BAISSSE DU VOLUME DES COTISATIONS SOCIALES

Présenté en baisse -historique- de 0,11 %, le projet de BAPSA pour 1994 a été voté finalement en hausse de 0,3 %, ce qui représente toutefois un infléchissement significatif par rapport aux années antérieures⁽¹⁾.

A. LA MAÎTRISE DES DEPENSES

Les données disponibles sur l'exécution du BAPSA en gestion indiquent que les objectifs seraient atteints globalement pour les dépenses. Hors restitutions de TVA, le dépassement ne serait que de 242 millions de francs, à comparer à un montant total de dépenses de 85,756 milliards de francs. Les causes essentielles d'écart proviennent de décisions exogènes prises en matière de prestations familiales (revalorisation, allocation de rentrée scolaire pour 192 millions de francs,...) et de la baisse du poste "intérêts" liée à un versement précoce de la subvention d'équilibre. Contrairement aux craintes exprimées l'automne dernier, le pari de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie a été globalement tenu.

1. L'augmentation de 338 millions de francs est le solde d'une augmentation de la subvention d'équilibre de + 551 millions de francs, d'une augmentation de 20 millions de francs des cotisations AVA, de la suppression de la taxe BAPSA sur les produits forestiers pour 117 millions de francs et d'une baisse équivalente du versement du FNS. Cette augmentation est liée notamment à la revalorisation des retraites les plus basses. Ces modifications ont été opérées par voie d'amendement du gouvernement.

(millions de francs)

Dépenses	LFI 1994	Prévisions de réalisations 1994	Ecart
Moyens des services	89	89	0
Assurance maladie - maternité, invalidité	32.964	33.098	+ 134
Prestations familiales	4.599	4.953	+ 354
Assurance vieillesse	46.663	46.787	+ 124
Assurance veuvage	20	20	0
Divers	651	681	30
Étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté : intérêts	600	200	- 400
Total	85.766	85.998	+ 242

B. L'ADAPTATION DE L'EFFORT CONTRIBUTIF DES AGRICULTEURS

1. Les cotisations professionnelles estimées sur la base du décret financier du 18 août 1994 font apparaître une baisse de 967 millions de francs par rapport à la loi de finances pour 1994 (soit -6,6 %) et une baisse de 12,5 % en masse par rapport aux réalisations 1993 :

- contraction de l'assiette : 347 millions de francs ;

- modification de l'assiette triennale pour les exploitants au réel (passage de $n - 2, n - 3, n - 4$ à $n - 1, n - 2, n - 3$) : 500 millions de francs ;

- allègement des cotisations techniques de maladie (AMEXA) : 60 millions de francs ;

- prise en charge partielle de l' "exo-jeunes" par l'Etat : 60 millions de francs.

2. Le démantèlement des taxes sur les produits a été accéléré (- 50 % sur les céréales et les oléagineux à compter du 1er juillet 1994). Le rendement des taxes devrait n'être que de 453 millions de francs (contre 596 millions de francs initialement prévus).

3. Les ressources de TVA devraient être inférieures aux prévisions, les versements au titre de la compensation démographique devraient également être inférieurs aux prévisions (- 940 millions de francs début octobre).

Au total, et sur la base la plus récente (audition de M. le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, en date du 8 novembre 1994), le BAPSA 1994 devrait enregistrer un solde déficitaire de 1,8 milliard de francs (après un excédent de 1 milliard de francs en 1993). Ce solde résulterait de moindres recettes pour 2,8 milliards de francs et de moindres dépenses pour 1 milliard de francs.

4. L'année 1994 voit s'opérer le basculement des cotisations PFA du revenu cadastral sur le revenu professionnel et apparaitre la distinction entre les cotisations des exploitants et celles de leurs salariés.

II - UN EXERCICE 1995 QUI DEVRAIT SE CARACTERISER PAR LA REMONTEE DES CERTAINES DEPENSES ET LA REMISE EN ORDRE DES FINANCEMENTS

A. LA REPRISE DES DEPENSES MALADIE ET LE COÛT DE LA REVALORISATION DES PETITES RETRAITES

(millions de francs)

	PLF 1995	% LFI 1994 révisée
Dette	150	- 25 %
Moyens des services	4.710	+ 79,1 %
Dont restitutions de TVA	4.620	+ 81,8 %
Assurance maladie, invalidité, maternité (AMEXA)	34.363	+ 3,8 %
Assurance veuvage	25	+ 41,6 %
Etalement des cotisations sociales	40	.
Prise en charge de cotisations sociales ..	110	.
PFA	4.709	- 4,9 %
Assurance vieillesse	46.913	+ 0,3 %
Fonds spécial, étudiants et praticiens ..	652	- 4,3 %
Total général hors restitutions TVA .	87.072	+ 1,2 %
Total général BAPSA	91.692	+ 3,6 %

• Les dépenses globales augmentent de 1,5 % de projet de loi de finances à projet de loi de finances, mais de 1,2 % seulement si l'on compare le projet de loi de finances pour 1995 aux données révisées pour 1994. La variation essentielle provient de la reprise de la consommation médicale, après les effets modérateurs du plan Veil en 1994.

• Le coût de la revalorisation des petites retraites hors FNS est d'environ 500 millions de francs en 1995 comme en 1994. La stabilité des dépenses d'assurance vieillesse dissimule des mouvements en sens contraire, qui iront en s'accroissant.

Retraite totale	+ 0,3 %
Retraite forfaitaire ..	- 0,01 %
FNS	- 5,7 %
Retraite proportionnelle	+ 0,36 %

• La baisse des dépenses PFA résulte de deux mouvements en sens contraire : d'un côté la baisse des effectifs (- 5,5 %) et la non inscription de la prime de rentrée scolaire majorée (192 millions de francs en 1994), d'un autre l'extension de l'allocation parentale d'éducation au deuxième enfant (250 millions de francs en 1995).

B. LA REORGANISATION DES FINANCEMENTS

Les principales évolutions caractérisant les recettes du BAPSA pour 1995 sont :

- l'augmentation de 0,4 % à 0,7 % du taux de la cotisation sur l'assiette incluse dans la TVA au profit du BAPSA (article 16 du projet de loi de finances), qui conduit à une augmentation de 79 % de la ressource TVA ;

- le transfert au Fonds de solidarité vieillesse du financement des majorations de pensions de retraite pour enfants ;

- en conséquence, la division par deux des concours du budget général au budget annexe ;

- la poursuite du recul du rendement des cotisations sociales agricoles déjà observé en 1994 et corrélé à l'évolution de l'assiette ;

- la poursuite du démantèlement des taxes sur les produits agricoles, plus particulièrement en ce qui concerne la taxe sur les betteraves.

Les conséquences éventuelles de l'adoption des mesures contenues dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture, notamment l'aménagement de l'assiette des cotisations sociales pour les propriétaires-exploitants, ne sont pas anticipées dans le projet de BAPSA. Le coût pour le BAPSA de l'aménagement de l'assiette serait de 400 millions de francs en moindres rentrées de cotisations.

(millions de francs)

	PLF 1995	% LFI 1994 révisée
Financement professionnel	13.666	- 3,4 %
Dont cotisations	13.366	- 2,3 %
- taxes payées par les producteurs	300	- 33,8 %
Transferts de solidarité	39.657	+ 5,7 %
Dont - versements FNS/FSV/FSI	6.719	+ 29,9 %
- remboursements AAI	582	- 2,5 %
- compensation démographique .	29.464	+ 0,6 %
- contribution CNAF	2.350	+ 20,1 %
- prélèvement sur les droits sur les alcools	130	+ 2,4 %
- cotisations assurances automobiles	412	+ 8,1 %
Transferts d'équilibre	33.749	- 1 %
Dont taxes affectées	24.615	+ 71,9 %
subventions d'équilibre	9.134	- 53,8 %
Total BAPSA hors restitutions de TVA	87.072	+ 1,5 %
Total BAPSA	91.692	+ 3,6 %

Remarques complémentaires

- La baisse des cotisations techniques provient pour 1 point de la baisse de l'assiette (sous réserve de la fiabilité de ce type de prévision) et pour le solde de la réduction du taux de cotisations techniques PFA et de la diminution de 75 % des cotisations d'outre-mer (loi du 25 juillet 1994).

- L'accroissement du transfert CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales) s'explique par une augmentation de 2,4 % des prestations et d'une baisse de 7,5 % des cotisations.

- La nouvelle cotisation PFA due par les exploitants pour l'emploi de salariés ne figure plus au BAPSA et anticipe le niveau de prise en charge par l'Etat prévu en fin de période d'application de la loi quinquennale pour l'emploi.

- Le projet de BAPSA n'intègre pas la prochaine étape du démantèlement des taxes sur les produits, comme à l'accoutumée, ce qui demeure donc critiquable au plan de la sincérité comptable.

III LA DELICATE MESURE DE L'EFFORT CONTRIBUTIF DES AGRICULTEURS

A. LA "MAUVAISE SURPRISE" DU DECRET DE FINANCEMENT

Le passage d'un taux global d'effort de 37,855 % (taux de 1992) à un taux de 38,91 %, contre 41,35 % dans le régime général des salariés, s'explique par l' "exojeunes" (0,443 point) et la prise en compte des déficits réels (0,612 point). Le débat sur la parité a été relancé. Ce débat n'a pas véritablement lieu d'être, même si certains problèmes économiques sont graves. La sous-estimation de l'assiette revenus professionnels (mécanisme du forfait notamment), le calcul des cotisations sur le revenu net, la non réévaluation de certains coefficients de conversion, le niveau des cotisations minimales et les conditions favorables de retraite pour les bas revenus sont en effet à prendre en compte.

1. L' "exojeunes"

Tout doit être fait pour relancer l'installation, mais sans atérer les principes de la parité. L'extension du dispositif Madelin aux jeunes agriculteurs représente un coût de 60 millions de francs pour l'Etat. Le coût net de cette mesure pour la profession n'est donc que de 160 millions de francs en 1994. Le problème avait été éludé en 1993 (la prise en charge de 300 millions de francs de cotisations par l'Etat correspondant exactement -magie des chiffres- au coût de l' "exojeunes" en 1993).

2. La prise en compte des déficits

Le financement de cette prise en compte par la solidarité professionnelle a été acceptée -à contrecœur- par la profession. Elle est ainsi financée à hauteur de 420 millions de francs pour moitié par une augmentation de la cotisation minimale AMEXA pour les grandes exploitations et pour moitié par l'accroissement à due concurrence des cotisations PFA et vieillesse. Cette prise en compte est parfaitement justifiée par la nature de l'activité agricole, mais elle constitue à n'en pas douter un avantage qu'il n'est pas illogique de faire financer par la profession (avec de fortes variations selon les modes d'imposition et les spéculations qu'il faudra expertiser), même si la commission des Finances s'était prononcée unanimement pour un financement budgétaire.

B. LA NECESSITE D'UNE REMISE A PLAT DES EFFETS DE LA REFORME DE L'ASSIETTE

Tous les avantages relatifs consentis à la profession agricole en raison de la crise qu'elle connaît ne sont pas nécessairement financés par la solidarité professionnelle (la revalorisation des petites retraites et le décalage d'un an de l'assiette triennale sont pris en charge par la subvention d'équilibre) et tous ces avantages n'ont pas toujours été traités de la même manière (cas de l'"exojeunes" jusqu'en 1993). Il en résulte une confusion certaine et un climat de suspicion réciproque qui ne favorise guère une claire conscience des enjeux.

1. La versatilité des taux

Une des conditions implicites du succès de la réforme de l'assiette est que les exploitants agricoles connaissent à l'avance, comme les salariés, les taux qui seront appliqués à leurs revenus professionnels pour déterminer le montant de leurs cotisations. Il est clair que des mécanismes comme la prise en compte des déficits ou l'exojeunes conduisent chaque année à recalculer les taux, fût-ce de façon marginale.

2. Une réflexion de fond sur le revenu professionnel

En prévoyant la prise en compte d'une partie de la rente du sol, le projet de loi de modernisation agricole apporte une solide contribution à cet exercice. Il conviendrait en outre, comme le ministre s'y était par ailleurs engagé, à réfléchir au traitement de certains cas particuliers, ceux des "2 ou 3 % d'agriculteurs pour lesquels la réforme de 1990 se traduisait par un supplément de charges insupportable". Il serait enfin souhaitable, mais utopique, de dissocier clairement les aides à finalité économique des mécanismes spécifiques de protection sociale, ne serait-ce qu'au regard du contrôle communautaire sur la légalité des aides.

3. Le lissage des effets de la prise en compte des déficits

La réforme laisse subsister une crainte réelle, celle de l'année "catastrophique" qui conduirait à une hausse de plusieurs points des cotisations en raison du niveau des déficits. Il convient donc de mettre au point un mécanisme stabilisateur, (prise en charge d'une partie des cotisations par l'Etat, différé de versement, aides en trésorerie...), tout en indiquant qu'une telle année catastrophique appellerait nécessairement des mesures correctrices de toutes natures.

IV - LES AVANCEES TRÈS IMPORTANTES DE LA POLITIQUE SOCIALE EN AGRICULTURE

Depuis le printemps 1993 les très importantes mesures ont été prises ou sont sur le point de l'être dans le cadre du projet de loi de modernisation. Elles constituent un ensemble tout à fait remarquable qui tranche sur l'immobilisme des années précédentes, même si, par construction, des progrès ultérieurs sont encore à envisager. De surcroît, l'accélération de la mise en oeuvre de la réforme de l'assiette, qui doit être achevée en 1996 et non en 1999, témoigne de la prise en compte des nécessités de l'heure (1993 : 55 % ; 1994 : 70 % ; 1995 : 85 %) et correspond à une demande de votre commission des Finances.

A. UN EFFORT DE JUSTICE SOCIALE

1. Revalorisation des pensions les plus basses (loi du 18 janvier 1994) pour les anciens aides familiaux qui doit permettre de garantir, après une carrière complète et dans les cas les plus défavorables, une pension de retraite au moins égale au revenu minimum d'insertion (27.577 F en 1994).

2. Modification des règles de reversion : la levée de l'interdiction de cumul s'effectuera par étapes sur cinq ans pour les conjoints survivants dont la pension de reversion prend effet à compter du 1er janvier 1995 et qui sont âgés, à cette date, de moins de 60 ans. Les pensions actuellement servies seront, par étapes, majorées forfaitairement de 6.000 francs. Le coût annuel en serait de 325 millions de francs en 1995 et de 2 milliards de francs à terme.

3. Reconstitution et amélioration des préretraites (à la charge du budget général).

B. UNE PRESENTATION PLUS ORTHODOXE DU BAPSA

- 1. Retour de la cotisation TVA de 0,4 à 0,7 %**
- 2. Prise en compte par le FSV de la majoration pour enfants à charge**

C. UNE AMELIORATION DE L'ASSIETTE

- 1. Prise en compte des déficits pour leur valeur algébrique dans l'assiette triennale**
- 2. Option année n**

3. Glissement de la moyenne triennale "n-4, n-2" à "n-3 ; n-1"
4. Prise en compte de la rente du sol (distinction des revenus du travail des revenus du capital) sur la base du revenu cadastral
5. Amélioration très significative de la dotation pour investissement.

D. UNE DIMINUTION DES CHARGES

1. Anticipation de la loi quinquennale pour les PFA salariés agricoles
2. Prise en charge de 60 millions de francs de l'exojeunes
3. Prise en charge par l'Etat des modifications de l'assiette (hors déficits)
4. Extension à 100 jours de l'exonération de 50 % des charges sociales pour l'emploi de travailleurs saisonniers.

CHAPITRE II

L'EXECUTION DU BAPSA EN 1994

L'exécution du BAPSA en 1994 fait apparaître une excellente prévision des dépenses et une minoration sensible des recettes (près d'1 milliard de francs de moindres rentrées de cotisations professionnelles notamment), ce qui devrait conduire à un déficit d'exécution voisin de 1,8 milliard de francs. Ces données résultent de la publication au 18 août 1994 du décret dit "de financement". Elles sont donc susceptibles d'être encore modifiées sur certains postes. Mais la réunion de la commission des comptes sociaux de la Nation (24 octobre 1994) a toutefois confirmé les tendances observées.

Dans cette perspective, et selon la méthodologie de la commission des comptes sociaux, le BAPSA 1994 serait très légèrement inférieur au BAPSA 1993 (- 0,1 %), ce qui constitue une remarquable inflexion de tendance, largement explicable par la maîtrise des dépenses de santé.

I - L'EVOLUTION CONTRASTEE DES RECETTES

La révision des recettes du BAPSA 1994

(en millions de francs)

Recettes			Variations en %
Nature des recettes	1991 L.FI	1991 décret financement	
COTISATIONS PROFESSIONNELLES			
A. METROPOLE			
- Cotisations de prestations familiales (PFA)	2.063,00	1.883,00	8,7 %
- Cotisations de retraite proportionnelle (AVA)	3.006,00	2.891,00	-3,8 %
- Cotisations de retraite forfaitaire (AV')	1.482,00	1.432,00	-3,3 %
Sous-total AVA + AVI	4.488,00	4.323,00	-3,6 %
- Cotisations AMEXA des actifs sur les revenus cadastraux	-	3.823,00	-
- Cotisations AMEXA des actifs sur les revenus professionnels	-	2.566,00	-
Sous-total cotisations AMEXA actifs	7.014,00	6.389,00	8,9 %
- Cotisations AMEXA des retraités	680,00	711,00	+4,5 %
Sous-total cotisations AMEXA actifs + retraités	7.694,00	7.100,00	7,7 %
- Cotisations assurance veuvage	47,00	45,00	-4,2 %
- Cotisations assurance volontaire	2,00	2,00	-
- Cotisations de solidarité	297,00	271,00	-8,7 %
Total Métropole	14.591,00	13.624,00	-6,6 %
B. DOM			
	63,00	63,00	-
TOTAL COTISATIONS (METROPOLE + DOM)	14.654,00	13.687,00	-6,6 %
TAXES SUR PRODUITS			
- Taxes sur céréales	360,00	244,00	-32,2 %
- Taxes sur oléagineux	57,00	33,00	-42,1 %
- Taxes sur betteraves	179,00	176,00	-1,7 %
TOTAL TAXES	596,00	453,00	-24 %
TOTAL COTISATIONS + TAXES	15.250,00	14.140,00	-7,3 %
COTISATIONS ADDITIONNELLES SUR LE FONCIER NON BATI			
	55,00	55,00	-
TOTAL FINANCEMENT PROFESSIONNEL	15.305,00	14.195,00	-7,2 %
SUBVENTION DE L'ETAT	18.674,00	19.784,00	+5,9 %
AUTRES RECETTES	51.777,00	51.777,00	-
TOTAL BAPSA	85.756,00	85.756,00	-

A. LA BAISSÉ DES COTISATIONS PROFESSIONNELLES

Cette baisse, que fait apparaitre le tableau ci-avant est la résultante de multiples facteurs :

1. Les modifications dans la détermination de l'assiette

Dès 1992, il avait été permis aux exploitants de plus de 55 ans d'opter pour une assiette de cotisations constituée par leurs revenus de l'année "N-1" plutôt que par la moyenne de leurs revenus des années "N-4 à N-2". En 1993, cette possibilité a été généralisée et a été utilisée par 100.000 exploitants, ce qui aurait entraîné une perte d'assiette, donc de cotisations, de 2,5 % (environ 400 millions de francs). En 1994, il y aurait 110.000 optants, et le coût de la mesure est de nouveau estimé à 2,5 % des cotisations.

Votre commission des Finances, suivie par la Haute Assemblée, a fait voter le principe d'une prise en compte des déficits (voir rapport spécial précédent) ainsi que la faculté d'opter pour l'année N. Elle se réjouit donc du vote de la loi du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture qui a relayé ses initiatives. Cette loi prévoit :

- la prise en compte des déficits pour leur valeur réelle dans l'assiette des cotisations. Cette mesure est applicable aux cotisations appelées à partir de l'année 1994 et concerne les exploitants soumis à un régime d'imposition réel ou transitoire en moyenne triennale "N-3 à N-1". 50.000 exploitants environ ayant enregistré au moins un déficit et un bénéfice au cours des années 1991, 1992, 1993, sont concernés par la mesure. Le coût est évalué à 420 millions de francs ;

- l'application d'une nouvelle moyenne triennale pour les exploitants soumis à un régime réel ou transitoire d'imposition, qui cotiseront désormais sur l'assiette constituée par les revenus des années "N-3 à N-1", sauf option pour une assiette annuelle. Le coût de la prise en compte de la substitution de l'année "N-1" à l'année "N-4" s'élèverait à 500 millions de francs en 1994 (1993 étant une mauvaise année par rapport à 1990) ;

- à compter de 1994, les exploitants au réel ou au régime transitoire qui ne dénoncent pas l'option antérieure ou qui vont opter pour une assiette annuelle cotiseront sur les revenus professionnels de l'année "N". Les exploitants au forfait qui confirment l'option cotiseront sur une assiette constituée par les revenus de l'année précédente "N-1".

On peut, enfin, rappeler, (cf l'excellent rapport Rispat A.N. p 21) car cela a une incidence sur l'assiette sociale, les améliorations apportées au régime de la déduction pour investissement (pratiquée à la fois sur l'assiette fiscale et sur l'assiette sociale) ;

	Modalités	Montant maximal (en francs)
Situation en 1991	10 % sur les 200.00 premiers francs de revenu	20.000
I.F.R 1991 (effet en 1992)	20 % sur les 150.000 premiers francs de revenu	30.000
I.F.I 1993	20 % sur les 150.000 premiers francs de revenu + 10 % sur la tranche de revenus 150.000 450.000	60.000
1ère I.F.R 1993	30 % sur les 150.000 premiers francs de revenu + 10 % sur la tranche de revenus 150 000 450 000	75 000

2. L'aménagement du régime de certaines cotisations

a) L'"exo-jeunes"

L'Etat a décidé de prendre en charge une fraction du coût de l'exonération de cotisations maladie accordée aux jeunes agriculteurs, par corollaire du vote de la loi "Madelin" du 11 février 1994.

Cette prise en charge ne concerne que les cotisations d'AMEXA alors que, dans le régime agricole, l'"exo-jeunes" porte sur toutes les cotisations : le coût total de cette exonération étant d'environ 220 millions de francs, la profession continue à supporter à ce titre une charge de l'ordre de 160 millions de francs.

L' "exo-jeunes" (décret 85-570 du 4 juin 1985)

Une exonération partielle est accordée aux jeunes agriculteurs qui remplissent les conditions suivantes :

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

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

- être âgé de 21 ans au moins (sauf si une aide à la pré-installation a été attribuée ou si la dotation aux jeunes agriculteurs a été accordée avant l'âge de 21 ans) et de 35 ans au plus au moment de l'affiliation, l'âge de 35 ans pouvant être reculé dans certaines conditions.

Le taux de l'exonération est de 50 % du montant des cotisations dues au titre de la première année civile, 40 % au titre de la seconde année et 20 % au titre de la troisième année.

Cette exonération ne peut pas, toutefois, dépasser un montant maximum et doit laisser à la charge de l'exploitant un montant minimum de cotisations : ces deux montants sont fixés chaque année par décret.

L'inclusion dans le calcul de la parité de l'exonération accordée aux jeunes agriculteurs a pris l'allure d'une guerre de tranchées qui se ranime à chaque réunion du conseil supérieur des prestations sociales agricoles. Les arguments sont soigneusement fourbis de chaque côté. Votre rapporteur spécial estime que tout doit être fait pour favoriser l'installation des jeunes -et l'Etat y consacre déjà des sommes fort importantes-, et qu'il est regrettable- mais non choquant au plan des principes-, que l'exo-jeunes figure dans ce calcul de la parité, car cela entretient des malentendus inutiles avec la profession.

b) L'allègement des cotisations techniques de maladie (AMEXA)

Cet allègement se traduit par une perte de recettes de 60 millions de francs. Il est toutefois sans incidence sur le taux d'effort global des non-salariés agricoles, puisqu'il n'est que le corollaire d'une augmentation de même montant des cotisations complémentaires maladie destinées à compenser partiellement les effets de la diminution des ressources affectées à la gestion et à l'action sanitaire et sociale des caisses de mutualité sociale agricole.

3. La mise en oeuvre de la réforme de 1990 et les difficultés liées au décret de financement

a) Le basculement des cotisations PFA

Conformément aux souhaits de votre commission d'accélérer l'application de la réforme de l'assiette des cotisations sociales, le décret n° 94-715 du 18 août 1994 relatif au financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles prévoit qu'à compter du 1er janvier 1994 les cotisations de prestations familiales dues pour eux-mêmes par les chefs d'exploitation sont intégralement calculées sur les seuls revenus professionnels. Le taux de la cotisation technique assise sur la totalité des revenus professionnels est fixé à 5,04 %. Le taux de la cotisation complémentaire est fixé par arrêté préfectoral, dans la limite de plus ou moins 20 % d'un taux moyen de 0,63 %. Conjointement, le décret du 13 juillet 1994 fixe pour l'année 1994 l'assiette et le taux de cotisations de prestations familiales dues par les exploitants agricoles employeurs de main-d'oeuvre. Le décret prévoit une modulation du taux technique de la cotisation de prestations familiales en fonction du montant des rémunérations versées par les exploitants à leurs salariés.

Le produit en résultant est équivalent au montant global des cotisations de parité qui devraient être versées au terme de l'application de la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993.

Le tableau ci-dessous indique, pour 1994, pour les salariés d'exploitation, les différents taux techniques et complémentaires ainsi que la prise en charge par l'Etat.

	Techniques		Complémentaires		Total	
	Taux empl.	Etat	Taux empl.	Etat	Taux empl.	Etat
Tranches de revenus	0	4,05	0	1,35	0	5,4
< 1,1 SMIC	0,075	2,025	0,025	0,675	0,1	2,7
de 1,1 à 1,2 SMIC	0,15	0	0,05	0	0,2	0
de 1,2 à 1,6 SMIC	4,05	0	1,35	0	5,4	0
> 1,6 SMIC						

b) Le décret de financement

Ce décret, dont il convient de souligner -pour s'en féliciter- qu'il a été publié dès le 18 août, a relancé le vieux débat sur la parité, dont nous avons déjà traité.

Rappelons toutefois que le gouvernement, qui n'y était pas explicitement tenu, a pris à la charge du budget général le coût de l'année N, le coût du glissement de la moyenne triennale ainsi que le coût de la revalorisation des petites retraites et conservé celui de la préretraite. Le tableau ci-dessous rappelle les règles de calcul en vigueur :

(Taux en vigueur au 01.01.1991)	Taux régime général	Taux régime des non-salariés agricoles	
Assurance maladie, maternité, invalidité	19,60 %	AMEXA	17,77 (90 % du taux régime général en raison de l'absence, dans le régime des non salariés agricoles, d'indemnités journalières et relèvement de 0,13 point pour la partie des exonérations des jeunes non prise en charge par l'Etat (application aux agriculteurs de la loi Madelin)
Assurance veuvage	0,1 %		0,1 %
Assurance vieillesse • Plafonnée • et déplafonnée	14,75 % 1,6 %	AVA + AVI	15,37 % (90 % du taux régime général en raison de la non prise en compte des 10 meilleures années dans le calcul de la pension et relèvement de 0,655 pour compenser le coût des exonérations des jeunes et celui des déficits.
- Remise forfaitaire	42 F par mois	dont AVA déplaf. dont AVI	1,50 % (cf. raisons ci dessus) 3,1 % 504 F (= 42 x 12)
Prestations familiales	5,40 %	PFA	5,67 %
TOTAL.			38,91 %

Le Gouvernement estime en outre que :

"S'agissant du reliquat des taxes sur produits demandées aux agriculteurs (453 MF) après le démantèlement supplémentaire de 50 % des taxes sur céréales et oléagineux à compter du 1er juillet 1994, il correspond approximativement à l'écart (443 MF) entre les cotisations que les employeurs de main d'oeuvre des salariés d'exploitation auraient dû verser en application des taux en vigueur dans le régime général et celles effectivement émises."

B. LA VARIATION DES AUTRES RECETTES DE COMPENSATION ET D'EQUILIBRE

1. Une augmentation tendancielle des transferts de compensation

Ces transferts accusent une progression rapide dont rend compte le tableau ci-après, pour ce qui concerne les branches vieillesse et maladie :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A comptes vieillesse	16.838	18.700	20.582	20.239	21.185	21.532
maladie	4.380	4.917	5.470	5.461	6.466	6.453
Total Acomptes	21.218	23.617	26.052	25.700	27.651	27.985
Régularisations versées en n	+ 879	+ 1.141	+ 1.033,5	+ 207	+ 140,5	+ 915
dont a purement vieillesse (n-1)	+ 894	+ 1.141	+ 800,5	- 333	+ 140,5	+ 459
Total recettes compensation en n	22.097	24.758	27.085,5	25.907	27.791,5	28.900

Cette progression trouve, pour l'essentiel, son explication dans la dégradation du rapport cotisants/bénéficiaires :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ASSURANCE VIEILLESSE							
Total retraités non salariés agricoles	1.980.776	2.063.717	2.092.009	2.110.889	2.120.445	2.117.901	2.109.853
Evolution		4,2 %	1,4 %	0,9 %	0,5 %	-0,1 %	-0,4 %
Dont effectifs de bénéficiaires retraités de droit direct + 65 ans	1.618.005	1.641.126	1.659.298	1.661.570	1.682.621	1.694.399	1.702.871
Evolution		1,4 %	1,1 %	0,1 % (1)	1,3 %	0,7 %	0,5 %
Effectifs de cotisants actifs (2)	1.304.630	1.196.300	1.125.507	1.006.907	931.000	881.867	841.840
Evolution		-8,3 %	-5,9 %	-10,5 %	-7,5 %	-5,3 %	-4,5 %
Rapport cotis. /bénéf. droit direct + 65 ans	0,81	0,73	0,68	0,61	0,55	0,52	0,49
Evolution		-9,6 %	-6,9 %	-10,7 %	-8,7 %	-5,9 %	-5,0 %
ASSURANCE MALADIE							
Effectifs de bénéficiaires maladie	3.214.406	3.077.331	2.979.361	2.839.107	2.764.337	2.681.407	2.600.970
Evolution		-4,3 %	-3,2 %	-4,7 %	-2,6 %	-3,0 %	-3,0 %
Effectifs de cotisants actifs maladie (2)	867.731	823.489	796.820	736.192	692.000	663.054	641.480
Evolution		-4,5 %	-3,8 %	-7,6 %	-6,0 %	-4,2 %	-3,3 %
Rapport cotisants/bénéficiaires	0,27	0,27	0,27	0,26	0,25	0,25	0,25
Evolution		-0,3 %	-0,7 %	3,0 %	3,5 %	-1,2 %	-0,3 %

(1) Evolution non significative résultant d'une minoration opérée sur le dénombrement des bénéficiaires vieillesse, pour tenir compte de ce qu'un certain nombre de titulaires d'une pension de réversion ne peuvent pas bénéficier d'un droit propre.

(2) Le nombre de cotisants actifs est centré au 1er juillet à partir de 1992.

2. Les phénomènes propres à l'exercice 1994

a) *Les versements de compensation démographique*

• Les versements de compensation démographique entre régimes sociaux sont déterminés par des calculs complexes fondés sur des conventions statistiques. En loi de finances pour 1994, les ressources de compensation vieillesse avaient été évaluées sur la base d'un retour à la prestation de référence BAPSA. Mais, finalement, il a été décidé de maintenir la prestation ORGANIC comme prestation de référence, ce qui explique largement les moins-values (plus d'un milliard de francs) de compensation constatées en exécution 1994 par rapport aux prévisions initiales.

b) *La contribution de la CNAF*

• La contribution de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a été prévue en très forte augmentation (+ 1.177 millions de francs, soit + 151 %) dans le BAPSA initial 1994 par rapport à 1993 du fait d'une modification de son mode de calcul.

Cette contribution correspond en effet à la différence entre le total des prestations familiales versées (hors allocations aux adultes handicapés) et les "cotisations théoriques". Les cotisations théoriques comprennent les cotisations effectivement affectées au BAPSA et la contribution de l'Etat aux prestations familiales. Elles correspondent à ce que les agriculteurs devraient verser s'ils étaient placés en situation de salariés du régime général.

En 1994, la baisse des cotisations théoriques et corrélativement la forte hausse de la contribution CNAF s'expliquent par les effets de la substitution du revenu professionnel réel (bénéfice fiscal forfaitaire ou réel) à l' "équivalent salaire brut", issu des comptes de l'Agriculture, pour déterminer les cotisations théoriques dues par les exploitants.

La substitution de la nouvelle assiette, comme paramètre, à un indicateur macro-économique se traduit par une baisse des cotisations théoriques de l'ordre d'un milliard de francs : le versement CNAF augmente d'autant, tandis que la contribution de l'Etat aux prestations familiales agricoles, proche d'un milliard de francs en 1993, est ramenée à zéro, les cotisations effectives étant désormais au niveau des cotisations théoriques (l'Etat comblait la différence).

Ces mouvements qui s'apparentent à une débudgétisation aux dépens de la CNAF paraissent cependant justifiés, puisqu'il s'agit, dans le cadre de la réforme de l'assiette des cotisations sociales, de baser sur la nouvelle assiette (revenu professionnel) ce calcul de compensation. La disparition de la contribution de l'Etat aux PFA est de toute façon plus que compensée par l'augmentation de la subvention d'équilibre qu'il verse au BAPSA.

c) Le fonds de solidarité vieillesse

• La loi de sauvegarde de la protection sociale du 22 juillet 1993 a créé le Fonds de solidarité vieillesse, qui prend en charge les prestations de vieillesse considérées comme non contributives. En ce qui concerne les prestations versées par le BAPSA, ce Fonds finance en 1994, d'une part, la plus grande part des allocations différentielles anciennement à la charge du Fonds national de solidarité (FNS), d'autre part, d'autres avantages non contributifs, comme l'allocation de vieillesse agricole, qui est égale à la retraite forfaitaire et a été créée pour les agriculteurs n'ayant pas la durée minimale légale de cotisation.

Comme le FNS remboursait auparavant au BAPSA les allocations différentielles que versaient les caisses de Mutualité sociale agricole, la prise en charge de cette dépense par le Fonds de solidarité vieillesse n'a pas d'effet sur l'équilibre du BAPSA. En revanche, ce dernier a dû verser en 1993 au Fonds spécial géré par la Caisse des dépôts 457 millions de francs, au titre notamment de l'allocation de vieillesse agricole. A compter de 1994, cette charge n'existe plus, le FSV se substituant au budget annexe pour la financer.

d) L'évolution des dotations d'équilibre

Le tableau ci-dessous rappelle les conditions de l'équilibre pour l'exercice 1994 (en loi de finances initiale). La subvention du budget général devra donc être ajustée au regard des moindres rentrées de cotisations et le montant définitif de la cotisation sur la TVA ne sera connu qu'en fin d'exercice. Le retour de la croissance en 1994 laisserait espérer une amélioration, mais l'effet base ne semble pas avoir été suffisamment pris en compte.

(en millions de francs)

	Réalisations 1991	Réalisations 1992	Loi de finances initiale 1993	Réalisations 1993	Loi de finances initiale 1994
Subventions du budget général	9.500	12.621	11.910	18.672	19.271
Cotisations sur la TVA (nette de restitutions)	17.953	12.118	13.396	11.951	12.944
C3S	-	7.249	7.477	4.335	-
TOTAL.	26.953	31.988	32.763	34.958	32.215
% des dépenses nettes du BAISIA	33,3	38,5	38,4	40,9	37,6

II - LA MAÎTRISE RELATIVE DES DEPENSES

A. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS DU REGIME AGRICOLE INTERVENUES EN 1994

1. La revalorisation des retraites les plus basses

Elle a été opérée par la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale. Elle concerne essentiellement les exploitants qui ont consacré une partie de leur carrière à des activités d'aide familial. Elle s'applique tant aux nouveaux retraités (16 points par an pendant 15 ans au maximum) soit 10 000 personnes, qu'aux exploitants déjà retraités (attribution de points gratuits en application d'un mécanisme assez complexe) soit, en 1994, 170.000 personnes pour lesquelles la pension est majorée de 10 % en moyenne.

Exemple n° 1 (Flux) - Chef d'exploitation partant à la retraite en 1994 qui a été aide familial pendant 10 ans et qui ensuite, comme chef d'exploitation, a cotisé pendant 13 ans dans la tranche à 15 points (10 hectares), puis, pendant 15 ans, dans la tranche à 30 points (30 hectares).

	Montant 1994 avant majoration	Montant 1994 après majoration
Retraite forfaitaire	16.331 F	-
Retraite proportionnelle (645 points)	12.397 F	-
Retraite totale	28.728 F	-
Majoration due à la mesure (9,5 ans x 16 = 152 points validés)		2.921 F
Retraite totale après majoration		31.649 F (+ 10%)

Exemple n° 2 (Stock) - Chef d'exploitation retraité en 1993 ayant eu une très petite exploitation (10 hectares), qui a été aide familial pendant 15 ans, puis a cotisé dans la tranche à 15 points de retraite proportionnelle pendant 23 ans.

	Montants 1993	Montants 1994
Retraite forfaitaire	16.010 F	-
Retraite proportionnelle (345 points)	6.503 F	-
Retraite totale	22.513 F	-
Majoration due à la mesure (14,5 ans x 16 = 232 points validés)		4.459 F
Retraite totale après majoration		27.421 F (+ 19,4%)

Cette revalorisation (d'un coût de 500 millions de francs hors FNS en 1994) vise à porter le niveau de la retraite minimale à celui du RMI. Les données suivantes retracent l'écart observable entre le régime agricole et les autres régimes. Le FNS n'y figure pas, car il est versé par couple et non par personne.

Minimum contributif	36.695 F'
RMI	27.576 F'
Montant minimum pour retraite agricole (carrière complète)	28.125 F'
Montant maximum pour retraite agricole (carrière complète) (1)	63.740 F'
Montant moyen constaté (2)	26.402 F'
AVTS	16.251 F'

(1) Ce n'est que depuis 1990 que le barème d'attribution des points de retraite proportionnelle permet, pour des exploitants ayant toujours cotisé sur des revenus supérieurs au plafond de la sécurité sociale, d'attribuer une pension de vieillesse égale au maximum des pensions du régime général (76.030 F au 01.01.1994).

(2) En raison de l'hétérogénéité des catégories de bénéficiaires des différents avantages de vieillesse et du fait que certaines prestations vieillesse dont bénéficient les anciens exploitants (FNS en particulier) peuvent être versées par d'autres régimes de retraite, il n'est pas possible de calculer un montant moyen significatif égal au quotient du montant total des retraites versées aux anciens exploitants et à leurs conjoints, par le nombre total des bénéficiaires.

2. Les mesures prises dans le domaine des prestations familiales agricoles (PFA)

Les dépenses de prestations familiales agricoles prévues en 1994 sont en augmentation de 354 MF par rapport au budget voté, cet écart s'expliquant, à hauteur de 192 MF, par la reconduction de la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire -qui n'était pas prise en compte par la loi de finances initiale- et, pour le reste, par la révision à la hausse des versements à effectuer au titre des allocations de logement et par les premiers effets de la loi relative à la famille n° 94-629 du 25 juillet 1994.

Cette loi et ses décrets d'application ont notamment :

- baissé de trois à deux le nombre d'enfants à partir duquel peut être demandé le bénéfice de l'allocation parentale d'éducation (APE) ;

- prévu l'attribution d'une APE à taux réduit aux personnes exerçant une activité à temps partiel ;

- autorisé le versement de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) à taux réduit entre le troisième et le sixième anniversaire de l'enfant ouvrant droit à la prestation ;

- créé une allocation d'adoption et une allocation de scolarité ;

- prévu le relèvement progressif des limites d'âge au-delà desquelles le droit aux prestations familiales n'est plus ouvert.

Le coût total de l'application de ces mesures en 1994 et 1995 est respectivement estimé à 10 MF en 1994 et à 85 MF en 1995. La mesure la plus coûteuse à court terme pour le régime agricole est certainement celle qui concerne l'APE : les dépenses correspondantes devraient passer de 198 MF à 250 MF (soit + 26,2 %) et le nombre de familles bénéficiaires de 4.973 à 6.664 (soit + 34 %).

B. L'EVOLUTION DES DEPENSES

1. La diminution des charges d'intérêt

Le budget annexe doit faire face à d'importants décalages temporels entre encaissements et versements. Il mobilise pour ce faire ses réserves constituées par le solde cumulé des excédents de gestion passés. Ce solde a été considérablement réduit en raison des déficits de gestion enregistrés en 1991 et 1992. Quand sa trésorerie ne lui permet pas de faire face à ses besoins, le budget annexe est obligé de recourir à l'emprunt ; ce sont en fait les caisses centrales de Mutualité sociale agricole qui empruntent au Crédit agricole.

Cet endettement à court terme entraîne le paiement d'intérêts : 406 millions de francs en 1991, 647 millions de francs en 1992, cette augmentation s'expliquant par la diminution du "fonds de roulement". En 1993, les dépenses d'intérêts ont entamé une décrue, en s'élevant à 547 millions de francs ; en 1994, selon les prévisions révisées, elles ne dépasseraient pas 200 millions de francs. L'amélioration du fonds de roulement consécutive à l'excédent de gestion 1993 (1.643,9 millions de francs), le versement accéléré de la subvention d'équilibre et la décrue des taux d'intérêt à court terme sont les trois facteurs explicatifs de cette amélioration de trésorerie.

2. La maîtrise des dépenses maladie

Au-delà de l'évolution démographique, qui limite la progression des dépenses de prestations sociales du BAPSA, les effets de la politique de maîtrise des dépenses sociales -revalorisation limitée à l'inflation des prestations, "plan Veil" en assurance maladie- se font sentir comme dans l'ensemble des régimes sociaux.

En assurance maladie, maternité, et hors budget global, les nouvelles prévisions font apparaître une hausse de 412 millions de francs. Malgré ce relèvement par rapport aux estimations initiales qui comprenaient des économies évaluées globalement à 1.625 millions de francs ("plan Veil"), il y a lieu de noter :

- les effets de la baisse du ticket modérateur pour 400 millions de francs ;

- une diminution de 2,1 points du volume global du poste frais médicaux (dont - 4 points pour les visites) ;

- un recul en valeur de 5,5 points pour la pharmacie ;

- une baisse de 6,6 points en optique-orthopédie.

En définitive, pour l'année 1994, les nouvelles prévisions tablent sur les coefficients suivants :

- + 0,6 % pour la valeur des frais médicaux

- 3,5 % pour la valeur de la pharmacie

- + 2,4 % pour la valeur de l'hospitalisation hors budget général

- + 2,6 % pour le budget global

- + 1,3 % pour le total maladie.

En prestations familiales, les dépenses avant prise en compte de la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire estimée à 192 millions de francs, seraient en hausse de 130 millions de francs, l'écart tenant, comme en 1993, essentiellement à la révision à la hausse des versements à effectuer au titre du logement (911 millions de francs au lieu de 838 millions de francs).

En assurance vieillesse, les dépenses ont été revues légèrement à la hausse : + 213 millions de francs (+ 0,46 %).

CHAPITRE III

LE PROJET DE BAPSA POUR 1995

Hors restitutions de TVA, le projet de BAPSA pour 1995 est présenté en hausse de 1,53 %, ce qui -en francs constants- se traduit par une baisse en termes réels. Il est donc permis de supposer que la tendance observée en 1994 est appelée à se prolonger. Cette stabilité apparente ne s'oppose pas toutefois à des modifications internes significatives :

- relèvement de la cotisation de TVA de 0,4 à 0,7 %
- prise en compte par le FSV de la bonification pour enfants à charge
- redémarrage des dépenses d'assurance maladie.

Il convient toutefois de signaler que ce projet n'anticipe pas toutes les conséquences du projet de loi de modernisation de l'agriculture.

I - L'ÉVALUATION DES DÉPENSES

Dépenses du BA/PSA 1995

(en millions de francs)

Dépenses	1991 I.F.F.	1991 prévisions de réalisations	1995 I.F.F.	1995/1991 I.F.F./P.r.	1995/1991 I.F.F./I.F.F.
Total vieillesse	89	89	90	+ 1,1 %	+ 1,1 %
Assurance maladie	32.964	33.098	34.363	+ 3,8 %	4,2 %
Prestations familiales	4.599	4.921	4.709	- 4,3 %	+ 2,4 %
Assurance veuvage	20	20	25	+ 25 %	+ 25 %
Assurance vieillesse	46.663	46.787	46.913	+ 0,3 %	+ 0,5 %
Divers	651	681	652	- 4,3 %	+ 0,2 %
Étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté	170	170	170	0,0 %	0,0 %
Intérêts	600	200	150	25 %	- 75 %
TOTAL.	85.756	85.965	87.072	1,3 %	1,5 %

A. L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS

1. Le redémarrage des dépenses maladie

Dépenses du BA/PSA 1995

(en millions de francs)

Dépenses	1991 prévisions des réalisations	Volume	Prix	Valeur	1995 I.F.F.
Assurance maladie - Dont	32.406			1.040	33.706
Frais médicaux	4.764	1.017	1.021	1.039	4.948
Frais dentaires	497			0,99	491
Pharmacie	6.217			1,044	6.491
Budget global hors régularisation	13.669			1,038	14.188
Hospitalisation hors BG	4.085			1,023	4.177
Invalide	626	0,94	1,014	0,95	593
Allocations de remplacement	66	0,97	1,020	0,99	65
Total AMEXA	33.098			1,038	34.363

Après une hausse estimée à 1,2 % entre 1993 et 1994, les prestations AMEXA augmenteraient de 3,8 % en 1995. Elles atteignent 34,4 milliards de francs en 1995. Les prestations "maladie" augmentent de 4 %. Tous les postes de l'assurance maladie connaissent des taux de croissance supérieurs à 3,5 %, sauf les frais dentaires. Le ministère de l'agriculture a en effet considéré qu'il y aurait reprise de la consommation médicale en 1995, après les effets modérateurs du plan Veil en 1994.

2. La traduction de la revalorisation des petites retraites

Dépenses AVA 1995

(en millions de francs)

Dépenses	1994 prévisions de réalisations	Volume	Prix	Valeur	1995 LFI
Total vieillesse	46.787			1.003	46.913
Total métropole	46.023			1.003	46.139
Retraite forfaitaire	29.829	0,985	1,014	0,999	29.798
Retraite proportionnelle	11.568	1,022	1,014	1,036	11.985
FNS	4.626	0,933	1,014	0,943	4.361

Le volume des retraites proportionnelles poursuit sa croissance en raison de l'augmentation du nombre de points moyen acquis par les nouveaux retraités.

3. PFA : une légère hausse imputable au plan famille

Les prestations familiales ne représentent plus que 5 % de l'ensemble des dépenses. Elles augmentent de 2,4 % de LFI à LFI mais diminuent de 4,3 % par rapport aux prévisions de réalisations pour 1994.

Dépenses PFA 1995

(en millions de francs)

Dépenses	1994 prévisions de réalisations	Volume	Prix	Valeur	1995 I.F1
Total prestations familiales dont :	4.921			0,96	4.709
Allocations familiales	2.035	1,02	0,945	0,96	1.962
Allocation Adultes Handicapés (AAH)	594	1,012	0,97	0,98	583
Aide Personnalisée au logement (APL)	911			1,02	929
Allocation Parentale d'éducation (APE)	198	1,02	1,24	1,26	250

B. LA DIMINUTION DES CHARGES SPECIFIQUES

1. Les prises en charge et les étalements de cotisations sont maintenus à leur niveau de 1994 (170 millions de francs)

2. Les dépenses d'intérêt ne sont budgétées qu'à hauteur de 150 millions de francs (contre 200 millions en 1994)

Cette prévision optimiste suppose, outre la stabilité des taux d'intérêt à court terme, que :

- la réforme structurelle du financement prévue pour 1995 -substitution de la ressource TVA à la subvention d'équilibre pour environ 10 milliards de francs- n'entraîne pas une irrégularité des versements de ressources, préjudiciable à l'équilibre de la trésorerie.

- le déficit d'exécution de 1994 (1,9 milliard de francs) étant supérieur aux excédents cumulés à la fin de l'exercice 1993 (1.643,9 millions de francs), l'Etat prenne rapidement des mesures pour éviter une crise de trésorerie nécessairement coûteuse.

II - L'APPRECIATION DES RECETTES

A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL

1. Les données globales

Le BAPSA fait apparaître en loi de finances initiale une diminution du financement professionnel du BAPSA de 10,4 %. Les cotisations techniques baisseraient de 8,8 % et les taxes BAPSA de 50 %.

Cette forte diminution n'est due qu'au rebase­ment des montants inscrits en 1994 lors du décret "financement". En réalité, le financement professionnel du BAPSA se réduira de moins de 4,5 % entre 1994 et 1995 et les seules cotisations techniques de 2,5 %.

Financement professionnel du BAPSA 1995

(en millions de francs)

Recettes	1994 LFI	1994 prévisions de réalisations	1995 LFI	1995/1994 LFI/pr.	1995/1994 LFI/LFI
Cotisations techniques	14.654	13.709	13.366	- 2,5 %	- 8,8 %
Taxes BAPSA	596	453	300	- 33,8 %	- 49,7 %
Total	15.250	14.162	13.666	- 3,4 %	- 10,4 %

Les difficultés de prévision de l'assiette revenu professionnel sont traditionnelles, mais rendues plus complexes avec la mise en application de l'option année n et plus significatives avec l'accélération du calendrier de la réforme.

La fourchette d'évolution de l'assiette sociale entre 1994 et 1995 se situe entre - 1 % pour le ministère de l'agriculture et - 2,5 % pour la MSA. Les écarts de prévisions peuvent être considérés comme techniquement minimes compte tenu du caractère très délicat conféré à l'exercice. L'effet des subventions de la PAC sur l'évolution des revenus professionnels est sensible. Pour la MSA, l'assiette revenu professionnel 1995 se situe autour de 38,5 milliards de francs, contre 39,5 milliards de francs en 1994, soit une baisse de 2,5 %. L'effet purement conjoncturel (baisse de la valeur ajoutée agricole, réduction des charges), chiffré à - 3 milliards de francs, est en partie compensé par les primes PAC, chiffrées à 2 milliards de francs.

2. La modification de l'équilibre des cotisations

Dans le but de concourir notamment à un meilleur financement des caisses de MSA, deux modifications ont été apportées à la répartition entre cotisations techniques et cotisations complémentaires :

(en pourcentage)

BRANCHES	1994			1995		
	Techniques	Complémentaires	Total	Techniques	Complémentaires	Total
PFA						
• Salariés	4,05	1,35	5,40	4,40	1,00	5,40
• Non-salariés	5,00	0,63	5,67	4,62	1,05	5,67
AMEXA						
• Salariés	17,80	1,80	19,60	17,45	2,15	19,60
• Non-salariés	15,11	2,66	17,77	15,11	2,66	17,77

(La cotisation d'AMEXA des non-salariés étant encore assise sur une double assiette, le taux technique figurant dans ce tableau est le taux de parité et non le taux réellement appelé, qui était en 1994 de 1,43 %).

3. La délicate mesure de l'effort professionnel

La baisse de 2,5 % des cotisations techniques ne saurait conduire à supposer une baisse de l'effort professionnel. En effet, il convient de tenir compte et des modifications intervenues en faveur des départements d'outre-mer et du basculement des cotisations techniques PFA. L'évolution des cotisations totales (- 1,2 %) est en fait "en ligne" avec l'évolution prévisible de l'assiette (- 1 %). Pour la métropole seule, l'évolution des cotisations techniques se situe à - 0,8 %.

	1994	1995	%
Assiette déplafonnée (PFA avant déficits) (milliards de francs) (a)	39,2	38,8	- 1
Assiette AMEXA (a)	43,0	42,6	- 0,9
Cotisations AMEXA (actifs) (millions de francs) (a)	7.514	7.498	- 0,2
Cotisations totales, y compris complémentaires (millions de francs)	14.788	14.608	- 1,2
Nombre d'exploitations (AMEXA)	648.750	629.300	- 3
Cotisations par exploitation (en francs)	22.795	23.213	+ 1,8

(a) Montants indiqués pour l'assiette : en 1993, il s'agit d'estimations, en 1994 et 1995, de prévisions.

Le rapport Rispat fait toutefois fort judicieusement observer que :

"- le fait que le produit inscrit pour 1995 pour les cotisations AMEXA, les seules à être encore partiellement assises sur le revenu cadastral, soit également le seul à ne pas diminuer, pourrait laisser craindre une tentative de rattrapage sur les dernières cotisations de répartition des pertes d'assiette automatiquement répercutées sur celle de quotité."

De surcroît, l'accélération du basculement AMEXA sur 2 ans peut être de nature à raviver deux problèmes spécifiques, celui des exploitants proches de l'assiette minimale et celui des exploitants à revenu professionnel élevé.

4. Le démantèlement des taxes sur les produits

Le produit des taxes est évalué à 300 millions de francs dans le BAPSA 1995. Ce chiffre prend en compte, en année pleine, les baisses de taux opérées au 1er juillet 1994 pour les céréales et oléagineux et attendue cet hiver pour les betteraves. En revanche, aucune mesure de taux n'est programmée pour 1995 (hormis le démantèlement sur les betteraves prévu cet hiver).

Toutefois, dans la perspective de l'achèvement de la réforme des cotisations en 1996, le démantèlement des taxes devrait également arriver à sa fin en 1996. Et la fixation du produit des taxes 1995 à un niveau juste moitié moindre que dans le BAPSA initial 1994 comme l'observe ironiquement le rapport Rispat "n'est sans doute pas «innocente» dans cette optique...".

Le calendrier de démantèlement des taxes est actuellement le suivant :

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Cumul
Céréales et oléagineux	- 15 % campagne 1989-1990	- 30 % campagne 1990-1991	- 25 % campagne 1991-1992	- 10 % campagne 1992-1993	- 5 % campagne 1993-1994	- 50 % campagne 1994-1995	- 81 %
Betteraves		- 17,6 % campagne 1989-1990			- 10 % campagne 1992-1993	- 15 % campagne 1993-1994	- 33 % (*)

(*) - 66 % si on anticipe le démantèlement annoncé pour janvier 1996.

B. LA CROISSANCE DES TRANSFERTS DE SOLIDARITE

Concours des autres régimes sociaux au BAPSA

(en millions de francs)

	BAPSA initial 1994	Projet de BAPSA 1995	%
Compensation démographique	29.280	29.464	+ 0,6
Versements de la CNAF	1.956	2.350	+ 20,1
Versements du FSV	5.011	6.573	+ 31,2
TOTAL	36.247	38.387	+ 5,9
% des charges nettes du BAPSA	42,3	44,1	

1. L'augmentation de la contribution de la CNAF

Celle-ci résulte mécaniquement des calculs de parité (différence entre le montant des cotisations de parité dues par les exploitants et celui des dépenses effectives du régime des prestations familiales agricoles). En 1995, les prestations devraient croître de 2,4 % et les cotisations baisser de 7,5 %. Ces mouvements résultent tant de la mise en oeuvre de la loi famille que de la baisse de l'assiette et de la diminution du taux de la cotisation technique PFA.

Dans ces conditions, le transfert CNAF passerait de 1,796 milliards de francs à 2,182 milliards, soit une hausse de 21,49 %.

2. Le versement au titre de la compensation démographique : inchangé.

3. L'élargissement du champs d'intervention du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV).

Au sein de la catégorie des transferts de solidarité, l'évolution la plus marquante est celle du versement du Fonds de solidarité vieillesse.

A structure constante, ce versement serait passé de 5.013 millions de francs à 4.773 millions de francs, soit une baisse de 4,8 %. Si le montant du versement inscrit dans le projet de BAPSA pour 1995 s'élève en fait à 5;573 millions de francs, c'est parce que l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995 transfère au FSV la charge des majorations de pensions servies par le régime des non salariés agricoles, c'est-à-dire 1,8 milliard de dépenses jusqu'alors financées par les autres recettes du BAPSA. Votre rapporteur spécial se réjouit de ce que le gouvernement ait tenu compte de la proposition de loi qu'il avait déposée en ce sens.

Il convient de rappeler que le FSV, institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, a pour mission principale la prise en charge des "avantages de vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale".

La loi précitée a distingué deux niveaux d'intervention du FSV, qui finance :

- pour l'ensemble des régimes de base, les dépenses afférentes au minimum vieillesse ;

- pour le régime général et les régimes alignés (commerçants, artisans et salariés agricoles), les dépenses relatives aux majorations pour charges de famille ainsi qu'à la validation gratuite de certaines périodes non cotisées.

Le bénéfice de cette seconde intervention a en principe été réservé au régime général et aux régimes alignés parce que ceux-ci ont, jusqu'à présent, été les seuls à avoir modifié dans un sens restrictif le mode de calcul de leurs pensions en augmentant la durée d'assurance exigée pour avoir droit au taux plein et en allongeant la durée de la période de référence prise en compte pour calculer le salaire moyen : le Gouvernement a estimé qu'il était justifié de "récompenser" ces régimes pour l'effort de maîtrise de leurs dépenses ainsi accompli.

La non-extension au régime des non-salariés agricoles de la prise en charge des majorations pour enfant apparaissait cependant inéquitable. Il convient donc de se féliciter de la décision prise par le Gouvernement.

C. LA MODIFICATION DE STRUCTURE DES CONCOURS BUDGETAIRES

1. Les grandes masses

Concours de l'Etat au BAPSA

(en millions de francs)

	LFI 1994	PLF 1995	%
Subventions budgétaires	19.430	9.862	- 49,2
donc :			
- subvention d'équilibre	18.674	9.134	- 51,1
- remboursements d'AAH	597	582	- 2,5
- Fonds spécial d'invalidité	159	146	- 8,2
Fraction de la TVA (nette de restitutions)	12.944	23.192	+ 79,2
TOTAL	32.374	33.054	+ 2,1
% des charges nettes du BAPSA	37,8	38	

2. Le retour de la cotisation TVA

L'article 16 du projet de loi de finances vise à relever de 0,4 % à 0,7 % le taux de cette ressource. Il s'agit d'une mesure visant à redonner au BAPSA une structure de financement plus équilibrée, proche de celle d'avant 1992. Le taux de la fraction de TVA avait en 1992 été abaissé de 0,6 % à 0,4 % en contrepartie de l'institution du scandaleux prélèvement sur le produit de la C3S -contribution sociale de solidarité des sociétés-. En gestion 1993 et en 1994, l'extinction de ce prélèvement a conduit à un gonflement considérable de la subvention budgétaire d'équilibre ; avec un produit de C3S ramené à néant en 1994 et 1995, il était devenu urgent de relever le montant de la ressource TVA.

La procédure du prélèvement sur le produit de la C3S a d'ailleurs été fermement critiquée par la commission des Finances et notamment par votre rapporteur spécial. Ce prélèvement constituait un transfert de charges de l'Etat vers les régimes sociaux des non salariés non agricoles. De plus, il n'était nullement inscrit dans la durée. En effet, s'il a rapporté 7,249 milliards de francs en 1992 (contre 6,407 milliards prévus en loi de finances initiale), puis 4,335 milliards de francs en 1993 (contre 7,4 milliards), il a cessé de produire ses effets dès 1994, les réserves correspondantes étant, comme on pouvait le prévoir, épuisées.

En 1995, il est prévu, avec le relèvement en taux de la ressource TVA et accessoirement l'évolution favorable de son assiette (reprise économique), une augmentation de 79 % de son produit. Une baisse symétrique de la subvention d'équilibre la ramènera au niveau de 1991, le produit total des concours de l'Etat à travers les subventions budgétaires et la TVA étant stable en 1995 par rapport à 1994.

CHAPITRE IV

LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE

A LA CROISEE DES CHEMINS

La mutualité sociale agricole n'échappe pas aux difficultés qui assaillent le monde agricole : déclin démographique, évolutions contrastées des revenus, croissance de certains besoins liés notamment au vieillissement de la population. Elle constitue cependant un organisme bien géré, correspondant le plus souvent aux attentes de ses affiliés et qui joue un rôle important dans l'aménagement et le développement des territoires ruraux.

I - LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES

A. UN VÉRITABLE "RÉGIME GÉNÉRAL" QUI ASSURE UNE PRISE EN COMPTE GLOBALE DE L'INDIVIDU

1. Un véritable "régime général" de protection sociale

La mutualité sociale agricole assure la gestion de la protection sociale, au sens large, de l'ensemble de la population agricole, ce qui représente 5,2 millions de personnes protégées, soit 9,3 % de la population française. Pour 1993, l'ensemble des dépenses de prestations sociales agricoles se sont élevées à 137 milliards de francs. Alors que les organismes sociaux non agricoles s'adressent chacun à une catégorie particulière de public (salariés, non salariés), les caisses de mutualité sociale agricole ont vocation à gérer l'ensemble des catégories bénéficiant d'une protection sociale, salariés et non salariés agricoles, ainsi que des populations propres à l'agriculture (aides-familiaux, métayers...).

La mutualité sociale agricole a en charge une mission de service public qui concerne :

- les assurances sociales des salariés agricoles (maladie, maternité, accidents du travail, retraite,...)

- l'assurance maladie et l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles

- les prestations familiales des salariés et des non-salariés agricoles.

On peut relever que lorsque la mutualité sociale agricole, dans sa mission de service public, se trouve en situation de concurrence face à des assureurs privés, ce qui est le cas pour la gestion du régime maladie des exploitants agricoles (AMEXA), elle se pose en partenaire privilégié des adhérents, puisqu'ils font appel à ses services à une très large majorité (86,5 % des prestations versées).

2. Une prise en compte globale de l'individu

Dans tous les régimes de sécurité sociale, l'individu est l'objet d'un découpage qui fait de lui un cotisant, un malade, un allocataire, un retraité, qui pour chacune de ces situations aura affaire à des interlocuteurs différents : URSSAF, Caisse primaire, CAF, Caisse d'Assurance Vieillesse.

En mutualité sociale agricole, la situation est différente puisque les Caisses de MSA sont toutes à vocation générale et versent les prestations pour l'ensemble des branches de la protection sociale, offrant ainsi à leurs adhérents un véritable guichet unique.

Cette gestion, qui simplifie les rapports avec les usagers, facilite le recueil de l'information, celle-ci circulant de façon décloisonnée d'une branche à l'autre.

La mutualité sociale agricole assure en outre la gestion de régimes complémentaires pour les salariés et les exploitants, dans les domaines des assurances maladie et vieillesse. La mutualité sociale agricole intervient enfin, par le biais de conventions de gestion pour le compte de nombreuses autres institutions (ASSEDIC, CAMARCA, APECITA, GROUPAMA...) afin d'encaisser des cotisations et servir des prestations.

B. UNE INSTITUTION DONT LES STRUCTURES VONT CONNAÎTRE DES MODIFICATIONS PROFONDES

Après Groupama, après le Crédit Agricole, la mutualité doit faire face au déclin de la population agricole et adapter ses structures en fonction du nouveau paysage rural. C'est l'objet de la loi n° 94-114 du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture.

1. L'organisation des caisses

La loi du 10 février 1994 a apporté des aménagements aux dispositions du code rural relatives à l'organisation des caisses départementales et pluridépartementales de mutualité sociale agricole en ouvrant la possibilité aux organismes de fusionner entre eux ou de regrouper certaines de leurs activités sous forme d'associations loi 1901 ou de groupements d'intérêt économique. Ces fusions et regroupements ont pour objectif d'améliorer la gestion des organismes, dont le fonctionnement est financé principalement par des cotisations complémentaires des salariés et des non-salariés agricoles, en adaptant leur mode d'organisation aux évolutions constatées tant au plan démographique qu'au plan économique.

C'est ainsi que les assemblées générales des caisses du Tarn et de l'Aveyron, de l'Orne et de la Sarthe, de la Meuse et de Marne-Ardennes ont décidé de les fusionner en 3 organismes nouveaux à compter du 1er janvier 1995. D'autres regroupements ont été engagés au cours des derniers mois d'abord dans une dizaine de caisses par la mise en commun d'agents de direction ou d'agents comptables puis dans une vingtaine de caisses, sous la forme d'associations 1901 ou de groupements d'intérêt économique notamment pour la gestion des moyens informatiques des organismes. Ces rapprochements plus ou moins avancés sont susceptibles de déboucher à terme sur de nouvelles fusions.

Certains observateurs estiment que les 85 caisses actuelles pourraient, à terme, n'être plus que 40. Le pire n'est jamais sûr, mais l'exemple relativement récent de la fusion des caisses régionales de Crédit Agricole indique que des accélérations ne sont pas à exclure.

2. Les modalités de vote

La loi du 10 février 1994 a également fait évoluer les dispositions relatives à l'organisation des élections des délégués aux assemblées générales et des membres des conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole, en permettant le regroupement des circonscriptions électorales pour les différents collègues et en ouvrant la possibilité du vote par correspondance aux électeurs.

Le décret n° 94-607 du 20 juillet 1994 modifiant le décret du 18 juin 1984 a notamment étendu les possibilités de regroupement des lieux de vote, simplifié la procédure du dépôt des candidatures pour le deuxième collègue (salariés agricoles) et fixé les règles relatives au vote par correspondance. Ces dispositions nouvelles entrent en application pour l'organisation des élections qui se sont déroulées le 26 octobre 1994.

Votre rapporteur spécial ne peut toutefois que se faire l'écho de nombreux maires ruraux qui estiment que les regroupements électoraux sont encore insuffisants. Il est esthétiquement séduisant au plan démocratique mais pratiquement horripilant au plan de l'organisation que de tenir ouvert toute une journée un bureau de vote pour une petite poignée d'électeurs.

II - LE DELICAT PROBLEME DE L'EQUILIBRE FINANCIER DES CAISSES

A. UN MODE DE FINANCEMENT ORIGINAL (ET COMPLEXE)

En application de l'article 1003-8 du code rural, les cotisations mises à la charge des assujettis aux régimes de prestations familiales et de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles sont affectées pour partie aux dépenses complémentaires qui comprennent notamment les frais de gestion, le contrôle médical et l'action sanitaire et sociale. Il en est de même en ce qui concerne la branche de l'assurance maladie des exploitants agricoles. Les cotisations complémentaires sont fixées, pour chaque branche, sur l'assiette ou les assiettes applicables aux cotisations techniques correspondantes. Elles sont incluses dans le taux global des prélèvements (39,2 %), mais elles ne figurent pas en tant que telles dans le BAPSA.

Ces cotisations complémentaires sont assises sur le revenu professionnel (ou l'assiette forfaitaire) pour l'AVA et les PFA. Le système est plus complexe, mais ses jours sont comptés, pour ce qui concerne les assurances maladie, invalidité et maternité. Pour 1994, le mode de calcul est le suivant :

- une cotisation assise sur le revenu cadastral, dont le montant, pour les assurés actifs, est de 822 francs pour le chef d'exploitation ou d'entreprise dont le revenu cadastral est supérieur à 2.157 francs et ramené à 621 francs pour les exploitants situés dans les tranches inférieures à 2.157 francs. Ce montant est fixé à 195 francs pour les exploitants à titre secondaire.

- une cotisation assise sur les revenus professionnels ou l'assiette forfaitaire définis à l'article 1003-12 du code rural, au taux fixé par arrêté préfectoral sur proposition du comité départemental des prestations sociales agricoles, dans la limite de plus ou moins 20 % d'un taux moyen fixé par décret à 1,43 %. Cette cotisation n'est due que pour les ressortissants du régime à titre exclusif ou principal.

La cotisation due par les associés d'exploitation et les aides familiaux âgés de plus ou moins de 18 ans est calculée à raison de 2/3 et de 1/3 de la cotisation due par les chefs d'exploitation.

Pour les retraités, cette cotisation est fixée en pourcentage des avantages de vieillesse perçus au taux de 1 % pour les bénéficiaires du régime et de 0,8 % pour ceux qui perçoivent les prestations d'assurance maladie auprès d'un autre régime.

Une remarque s'impose : même d'une manière un peu atténuée, les recettes nécessaires au fonctionnement des caisses sont fonction du revenu agricole. Ce système est donc rendu fragile par l'évolution erratique de ce revenu, d'autant plus fragile que l'existence de 85 caisses peut faire naître des variations très importantes entre les unes et les autres, liées à la concentration géographique de certaines spéculations.

1. Les mécanismes de solidarité

Depuis 1992, la compensation de gestion et d'action sanitaire et sociale est réalisée à partir d'un fonds constitué par la participation de toutes les caisses de mutualité sociale agricole déterminée en fonction de la capacité contributive des agriculteurs représentée par les revenus professionnels servant d'assiette au calcul des cotisations sociales agricoles.

Ce fonds est réparti entre toutes les caisses de mutualité sociale agricole selon le nombre de cotisants et de bénéficiaires recensés dans chaque circonscription.

Le montant du fonds de compensation de gestion et d'action sanitaire et sociale, s'est élevé pour 1994 à 3.524,9 millions de francs. Compte tenu de la part versée à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, le montant réparti entre les 85 caisses de mutualité sociale agricole est de 3.088,7 millions de francs. Le volume des soldes débiteurs nets de la cotisation CCMSA correspondant aux écarts entre la participation du fonds représente 330 millions de francs.

Selon le ministère de l'agriculture, la part de compensation mise à la charge des caisses de mutualité sociale agricole devrait être progressivement augmentée au fur et à mesure de l'avancement de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles. Elle serait modulée en fonction de l'évolution des données économiques et démographiques prises en compte pour le calcul de la répartition du fonds de compensation.

Dans le budget 1994, les sept premiers contributeurs sont l'Ile-de-France, Marne-Ardenne, l'Aube, l'Aisne, l'Oise, la Gironde et la Somme qui alimentent près des 2/3 du fonds de compensation. Les bénéficiaires les plus significatifs sont des départements aussi divers que l'Hérault, la Dordogne, la Haute-Vienne, l'Ardèche, l'Aude et la Corrèze.

B. L'EMERGENCE DES DIFFICULTES

1. Les facteurs démographiques

L'évolution de la démographie agricole est bien connue. Pour illustrer l'accélération de son déclin, il n'est que de se référer au tableau ci-dessous :

Répartition par statut des assujettis non salariés agricoles
à titre exclusif ou principal en 1993

Statut	Nombre	Evolution en % (93/92)
Chef d'exploitation ou d'entreprise	681.701	- 6,1 %
Conjoints	199.651	- 14,6 %
Aides familiaux majeurs	28.731	- 15,4 %
Aides familiaux mineurs	327	- 11,3 %
Enfants allocataires PF	341.086	- 5,2 %
	1.251.496	- 7,6 %

Quant à la stabilisation - régression du nombre de retraités agricoles, elle est ainsi mesurable :

1993 : 2.120.000

1994 : 2.117.000

1995 : 2.110.000

Les rapports cotisants / bénéficiaires sont ainsi de 0,52 en vieillesse et de 0,25 en maladie.

L'évolution des revenus sur la période récente ne peut donc qu'aggraver les effets de l'évolution tendancielle de la démographie.

2. Les facteurs liés aux revenus et aux modifications réglementaires

Les évolutions des ressources des caisses de MSA en 1995 font l'objet de calculs complexes, aléatoires et divergents, selon que l'on retient les conclusions de la CCMSA ou celles du ministère de l'agriculture.

Avant de les examiner, il convient de rappeler que la "perte" cumulée de cotisations complémentaires depuis 1992 dépasse le milliard de francs (- 56 millions en 1992, - 84 millions en 1993, - 570 millions environ en 1994, - 350 millions en 1995 selon le ministère de l'agriculture). Il ne s'agit donc pas d'un problème de nature conjoncturelle.

Pour l'année 1994, le manque à gagner est estimé à 800 millions de francs par rapport au montant budgété en début d'année (- 600 millions en pertes de cotisations et - 200 millions d'augmentation des charges).

Les pertes de cotisations sont imputables à deux facteurs d'importance inégale :

- le premier, d'ordre général, est la baisse des revenus agricoles et donc de l'assiette revenus professionnels ;

- le second, plus conjoncturel, tient à l'achèvement anticipé en 1994 du basculement des cotisations de prestations familiales agricoles (PFA) sur l'assiette revenus professionnels ; en effet, les cotisations complémentaires de PFA assises sur le revenu cadastral étaient en général très élevées (puisqu'elles atteignaient plus de 20 % des prestations servies) alors que la cotisation complémentaires sur les revenus professionnels est sensiblement plus réduite, limitée qu'elle est par le principe de parité.

L'augmentation des charges hors compensation quant à elle ne sera que de 2,1 % en 1994 (contre une moyenne de 4,2 % sur les 5 dernières années). Elle confirme la bonne gestion de ces caisses dont l'indice de coût de gestion est de 4,66 contre 6,80 dans les autres régimes, étant entendu que la MSA bénéficie toutefois de certains effets de structure favorables.

Les données disponibles pour 1995 laissent également présager la persistance d'un déficit (400-500 millions ?) que l'aide prévue de 60 millions et l'augmentation de la cotisation complémentaire sur les PFA des non salariés de 0,63 % à 1,05 % ne sauront combler (rendement attendu de 150 millions de francs environ).

Le ministère de l'agriculture, qui publie, en août 94 un décret financement qui revient sur les prévisions des budgets des caisses de MSA arrêtées par lui-même fin 1993, éprouve quelque embarras et lance plusieurs pistes de réflexion :

- augmentation des transferts de solidarité qui ne représente que 300 millions sur 6 milliards, globalement parlant

- engagement des réserves des caisses

- utilisation des majorations des taux pivots

- modification des règles de calcul pour ne plus rendre le financement des caisses dépendant des fluctuations du revenu agricole.

Il convient de noter que l'augmentation de 20 % du taux pivot représente 1 point de cotisation supplémentaire et que les réserves ne sont pas toutes disponibles, dans la mesure où elles gagent les impayés. Ces réserves atteignent 7 milliards de francs fin 1993, dont 4,3 milliards pour la réserve dite "générale" qui est nécessaire pour couvrir les créances impayées et, en tant que de besoin, pallier d'éventuels déficits de gestion.

III - 1. LE ROLE IRREMPLAÇABLE DES CAISSES DE MSA

A. LA DEMOCRATIE AU SERVICE DE L'AMENAGEMENT RURAL.

1. La démocratie

L'organisation pyramidale de la MSA repose sur près de 4 millions d'électeurs qui élisent 100.000 délégués cantonaux. Ces derniers désignent les 2.155 administrateurs des 85 caisses départementales ou interdépartementales. L'ensemble est géré par les 25 administrateurs de la Caisse Centrale.

2. L'enracinement

La MSA dispose d'un réseau de proximité formé par ces délégués élus, des travailleurs sociaux et des agents extérieurs et met à la disposition de ses adhérents des agences locales, des permanences et des antennes où peut être traité notamment l'ensemble des questions concernant les prestations. Cette présence sur le terrain s'inscrit par ailleurs dans une logique plus globale d'aménagement et de développement du territoire, à travers les actions d'animation du milieu réalisées dans le cadre de la politique d'action sanitaire et sociale de la MSA.

La MSA représente ainsi un des éléments fondamentaux du maillage de l'espace rural. Toute régression de ce réseau ne sera qu'une perte de dynamisme (et d'âme) pour cet espace rural que le gouvernement s'efforce de revitaliser.

B. L'AMELIORATION DU SERVICE RENDU

Dans le cadre du programme "MSA 2000", l'institution entend moderniser son organisation pour améliorer les services rendus (1).

1. Les structures de proximité

En premier lieu, elle sera davantage dotée de structures de proximité. Ainsi, il est envisagé de décentraliser la gestion soit en termes d'organisation (mise en place de permanences administratives, sociales et médicales, points de contact et de renseignements, création d'agences locales organisées en unités de gestion des dossiers), soit en termes d'outils (mise à disposition d'outils télématiques et bureautiques sur des lieux habituels de passage de la clientèle, développement du dialogue interactif entre la caisse et ses publics).

2. Le rôle de l'échelon local

En second lieu, elle sera axée autour de l'échelon local et en particulier du réseau des délégués des trois collèges -exploitants, salariés, employeurs de main-d'oeuvre agricole-, avec la préoccupation d'assurer un échange d'informations entre les différents niveaux de gestion.

3. La modernisation

En troisième lieu, elle sera modernisée. Aujourd'hui les caisses sont pour la plupart organisées en services spécialisés autour des législations ou des prestations dispensées. A l'avenir les services devront être polyvalents (idée du guichet unique) grâce notamment aux moyens informatiques. Des regroupements de compétences et de

1. On consultera sur ce point l'excellent rapport de notre collègue Bernard Seillier (Sénat n° 180 - Annexe au PV de la séance du 15/12/93)

moyens seront engagés afin de rechercher une organisation "porteuse d'économies". Les caisses seront amenées à passer des accords entre elles, valorisant leurs potentialités humaines et promouvant l'utilisation d'outils ou la mise en place de services communs.

Enfin, le projet propose de faire de la MSA le porte parole du monde agricole en matière de protection sociale et familiale, et du Conseil central, émanation des caisses départementales le détenteur de pouvoirs propres de représentation et de décision face aux pouvoirs publics.

C. LA NECESSITE DE CONFORTER L'AVENIR DES CAISSES

1. L'attribution de nouvelles missions

Afin de s'ouvrir sur les autres catégories professionnelles, la MSA envisage d'une part de gérer, par convention avec la CANAM, en s'appuyant sur son réseau de proximité, l'assurance maladie obligatoire des non salariés non agricoles et d'autre part de prendre en charge la gestion des risques sociaux des pluriactifs, que leur activité agricole soit exercée ou non à titre principal afin de leur éviter de dépendre d'interlocuteurs multiples.

Il convient de souligner que le phénomène de la pluriactivité connaît une certaine ampleur puisque l'Observatoire économique et social dénombre en 1992 plus de 170.000 pluriactifs. Ils représentent près de 18 % de l'ensemble des chefs d'exploitation recensés par la MSA. Cette population se décompose entre 35.000 pluriactifs exploitants à titre principal (3,5 % de l'ensemble des chefs d'exploitation) et 135.000 pluriactifs exploitants à titre secondaire (14,1 % de l'ensemble des chefs d'exploitation). Selon les enquêtes effectuées récemment, le taux de pluriactivité dans les cinq ans à venir pourrait s'établir entre 20 et 25 %.

Le projet de loi de modernisation agricole constitue un début de réponse au problème posé. Son article 17 améliore le dispositif de "caisses-pivots" de rattachement, au titre de leur protection sociale, pour les pluriactifs.

L'article 34 de la loi du 27 janvier 1993 a instauré le principe de "caisses-pivots" pour la gestion de la protection sociale des pluriactifs, qui peuvent demander à être rattachés à l'organisme ou aux organismes auxquels ils sont affiliés au titre de leur activité principale. Afin d'assouplir ce dispositif, il est proposé de laisser à l'intéressé le libre choix de la caisse-pivot indépendamment de l'activité principale qu'il exerce, sous réserve cependant d'un accord entre les caisses concernées. L'accord préalable des caisses concernées pour la mise en oeuvre de cette procédure est nécessaire compte tenu des contraintes de gestion qu'une telle procédure est susceptible d'entraîner. En effet, leurs agents auront dû être préalablement formés à la connaissance des autres régimes dont ils auront à assurer le versement de prestations.

Votre rapporteur spécial estime qu'il convient d'être plus ambitieux et plus rapide dans la recherche de nouveaux "débouchés" pour la MSA, étant sous entendu que celle-ci restera en mesure d'offrir le meilleur service au meilleur coût.

2. L'aménagement des ressources

Le rapport Rispat évoque les problèmes de financement des caisses de MSA.

"Cela dit, il est vraisemblable qu'il sera nécessaire d'aller au-delà. Une solution transitoire consiste à «basculer» toujours plus de cotisations techniques vers les cotisations complémentaires. Une solution plus ambitieuse consisterait à budgétiser, en les inscrivant au BAPSA, cotisations complémentaires (en recettes) et charges des caisses (en dépenses) ; si elle est assez logique pour ce qui est de la présentation du produit des cotisations sociales, puisque le raisonnement de «parité» ne peut s'appliquer qu'au produit total de celles-ci (techniques et complémentaires), cette solution exigerait, pour les dépenses, que l'on distinguât celles qui bénéficient aux non-salariés (à inscrire au BAPSA) de celles au profit des salariés agricoles, ce qui pourrait être délicat - et pas seulement pour des raisons «techniques» - ; d'autre part, cela reviendrait à gonfler les charges budgétaires et à mettre à la charge du budget général, à travers la subvention d'équilibre au BAPSA, les déficits des caisses..."

Le rapport Glavany explore quant à lui l'idée d'une dotation de gestion accordée aux caisses après négociation avec le ministère de l'agriculture. Il y est écrit (p 40) :

"La dotation proposée se justifie par la mission de service public assurée par les caisses dans la gestion, c'est-à-dire tant le fonctionnement des caisses que leur action sanitaire et sociale. Ce serait, d'ailleurs, un alignement sur bien d'autres régimes sociaux qui sont financés par des mécanismes comparables. Evidemment, une telle dotation, si elle est facile à déterminer pour la gestion, puisqu'obéissant à des critères relativement simples, connus et susceptibles d'être améliorés par voie contractuelle afin d'encourager la bonne gestion des caisses, pose beaucoup plus de problèmes pour l'action sanitaire et sociale, compte tenu de l'extrême diversité des actions menées en ce domaine par les caisses départementales.

Mais ne serait-ce pas, justement, l'occasion d'harmoniser les systèmes par exemple par une action sanitaire et sociale minimale des caisses, et de donner sa pleine signification au principe de parité ? On voit mal pour quelle raison le principe de parité ne devrait s'appliquer qu'aux cotisations et non à l'action sanitaire et sociale, alors même que des prestations aussi importantes pour la vie quotidienne des intéressés que l'aide ménagère sont financées dans le cadre de cette dernière."

La CCMSA estime enfin, quant à elle, que plusieurs mesures doivent être prises :

"- porter le fonds agricole d'action sociale, à 450 millions de francs pour financer l'expérimentation sur l'allocation dépendance (30 MF) et pour financer la parité d'aide ménagère pour les personnes âgées (300 MF).

- Obtenir un engagement des pouvoirs publics sur le financement de la gestion de la mission de service public dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'évolution des charges et des recettes.

- Nécessité de prévoir une compensation de gestion intégrale, ce qui signifie la maîtrise par l'institution de la répartition de l'enveloppe entre les caisses."

Le ministre de l'agriculture s'est déclaré, à la tribune de l'Assemblée nationale, prêt à engager une concertation sur ce sujet. Il est peut être regrettable que l'on ait attendu pour traiter à chaud un dossier que l'on savait avoir à régler depuis bien des années, et à tout le moins depuis la réforme de l'assiette des cotisations intervenue en 1990. Toutefois, le ministre s'est engagé à confier une mission d'audit à un groupe d'experts indépendants et à tenir compte de leurs propositions dès le décret de financement 1995.

Réunie le mardi 8 novembre 1994, sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1995.