

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Jean-Marc JUILHARD,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 3) (2003-2004)

Lois de finances.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le BAPSA est mort, vive le BAPSA ! Ainsi, pourrait-on paraphraser la formule consacrée de l'histoire de France pour désigner l'évolution des prestations sociales des non-salariés agricoles. L'année 2004 sera marquée, en effet, tout à la fois par une grande continuité et par une mutation fondamentale.

Le budget annexe des prestations sociales agricoles sera remplacé par un établissement public administratif dénommé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) qui reprendra ses missions, ses financements et une très large partie de son mode de fonctionnement. Rendue nécessaire par le vote de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la disparition du budget annexe devait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2006. Le vote de la loi portant réforme des retraites et plus particulièrement la disposition prévoyant la mensualisation des retraites agricoles de base, a conduit, pour des raisons financières et comptables, à en avancer la date au 1^{er} janvier 2004.

L'année 2004 sera une année de transition. Le FFIPSA sera créé et appelé dans l'immédiat à pendre en charge les intérêts de l'emprunt correspondant à la mensualisation des retraites agricoles. Le BAPSA continuera à fonctionner jusqu'au 31 décembre 2004, date à laquelle il sera remplacé dans toutes ses missions par le FFIPSA.

Ainsi, prend fin un cycle de plus de quarante années, au cours desquelles la protection sociale des non-salariés agricoles a connu une évolution comparable à celle de notre agriculture dans son ensemble. Nous souhaitons également rendre hommage, ici, à l'action de la Mutualité sociale agricole dont le travail de proximité et l'organisation particulière ont offert au monde agricole, depuis sa création en 1952, une contribution irremplaçable.

Mais au-delà de cette mutation structurelle, le projet de BAPSA pour 2004 a été élaboré dans un contexte tout à la fois économique, social, et climatique difficile. Outre, la crise sanitaire provoquée par la canicule du mois d'août, l'année 2003 restera, en effet, marquée dans les mémoires par les effets des fortes intempéries et par une sécheresse exceptionnelle, d'une acuité supérieure à celle de 1976.

Par les priorités qu'il affirme, par l'importance des masses financières en jeu – plus de 15 milliards d'euros –, le BAPSA pour 2004 préserve pourtant l'essentiel : la solidarité nationale.

S'il ne présente pas, cette année, de « mesure phare », il prend en compte et mène à bien deux réformes majeures ardemment souhaitées depuis longtemps par le monde agricole : la mise en œuvre, effective depuis avril dernier, de la retraite complémentaire obligatoire et la mensualisation prochaine – pour un coût de 1,3 milliard d'euros –, dès janvier 2004, des retraites de base.

La mutation du BAPSA ne doit pas être ressentie avec crainte, mais perçue plutôt comme une opportunité, à la condition que l'identité même de la protection sociale agricole soit garantie. Cette démarche est en bonne voie et le débat parlementaire qui s'ouvre fournira l'occasion d'apporter des précisions à ce sujet.

L'examen du projet de BAPSA pour 2004 nous fournit l'occasion, de procéder à l'analyse traditionnelle des grandes orientations financières et sociales, mais aussi et au-delà, d'établir un bilan sur longue période de la protection sociale agricole et de présenter les contours et la problématique du futur fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).

Présentation générale du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)

Le compte du régime des exploitants agricoles, qui est présenté à la commission des comptes de la sécurité sociale, comprend à la fois les opérations en maladie et vieillesse du BAPSA, les opérations de fonctionnement de la mutualité sociale agricole (MSA) qui gèrent le régime (pour l'ensemble des risques) et la nouvelle couverture (hors BAPSA) des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP). L'assurance vieillesse (AVA) a été instituée en 1952 et l'assurance maladie obligatoire (AMEXA) créée par la loi du 25 juillet 1961. Enfin la nouvelle assurance accidents du travail et maladies professionnelles (AAEXA), entrée dans le champ de la sécurité sociale à compter du 1^{er} avril 2002, a été refondue par la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001.

Le BAPSA, document prévisionnel annexé au projet de loi de finances, fait l'objet d'un vote annuel par le Parlement dans le cadre du projet de loi de finances de l'État. Le BAPSA ne traite que des produits et des charges techniques à l'exclusion des produits et des charges de fonctionnement retracés dans les comptes de la MSA. Il intègre en particulier les cotisations et prestations légales familiales retracées dans les comptes de la caisse nationale des allocations familiales du régime général (CNAF), mais n'intègre pas la nouvelle couverture des accidents du travail - maladies professionnelles, qui est exclusivement autofinancée par la profession agricole.

Pour l'ensemble des risques, les caisses de la MSA assurent la gestion des prestations sociales versées aux exploitants agricoles et aux salariés agricoles. Les charges et produits de fonctionnement de la MSA sont répartis entre les deux régimes agricoles. Compte tenu des clés de répartition des charges de gestion, en partie conventionnelle, seul le résultat consolidé de gestion (toutes branches confondues) des deux régimes agricoles a un sens.

L'examen du projet de BAPSA constitue un exercice particulier, dans le cadre de la discussion budgétaire. Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'analyser les prévisions de dépenses ou de recettes de l'État, mais celles d'un régime social spécifique : le régime social des exploitants agricoles, géré par la MSA, deuxième organisme de protection sociale par le nombre de personnes dont il assure la couverture. Le BAPSA ne retrace toutefois qu'une partie de ce régime social, puisqu'il exclut les salariés, rattachés au régime général, le risque accidents du travail et, sauf en ce qui concerne la participation de l'État à son financement, la nouvelle retraite complémentaire obligatoire.

I. LE PROJET DE BAPSA POUR 2004

Même si le projet de BAPSA pour 2004 a été élaboré dans un contexte économique et budgétaire difficile, l'examen des crédits et l'analyse de ses principales orientations montrent pourtant qu'il s'inscrit dans la continuité des dernières décennies : l'amélioration constante de la protection sociale des exploitants agricoles.

Il préserve ainsi l'essentiel : la solidarité de la Nation à l'égard des exploitants agricoles.

A. UN RÉSULTAT À NOUVEAU DÉFICITAIRE EN 2002 ET EN 2003

L'exécution du BAPSA pour 2003 devrait, comme les années précédentes, se traduire par un nouveau besoin de financement. Son origine sera toutefois sensiblement différente de celle des années antérieures. Elle réside essentiellement dans le dérapage des dépenses maladie, qui n'est d'ailleurs pas propre au régime agricole. La poursuite de cette tendance entraîne pour conséquence une hausse des frais financiers et une diminution des réserves.

a) Exécution du BAPSA pour 2002 et perspectives de réalisation pour 2003

Votre commission a eu l'occasion, lors de la précédente législature, d'émettre des critiques sur les hypothèses de construction des différents BAPSA qui lui furent alors présentés. Le rapport sur l'exécution du BAPSA 2002, publié récemment par le ministère de l'agriculture, témoigne *a posteriori* de la justesse de nos inquiétudes.

Les prévisions sur le niveau des réalisations du BAPSA pour 2003 font apparaître, par ailleurs, la perspective d'un nouveau besoin de financement, mais cette fois pour une raison bien identifiée qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux exploitants agricoles : l'évolution des dépenses de santé. Pour le reste, les estimations formulées à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2003 pour les autres postes dépenses et les recettes, apparaissent rétrospectivement cohérentes.

• L'exécution du BAPSA 2002

L'année 2002 a été marquée, surtout à partir du mois de juin, par une dégradation de l'environnement économique.

Dans ce contexte, l'exécution du BAPSA 2002 s'est, certes, soldée par un excédent de 94,1 millions d'euros, mais en raison de 160 millions d'euros de reports de dépenses de 2002 sur 2003. Il convient toutefois de remarquer que le BAPSA 2002 avait lui-même absorbé un report de dépenses de 2001 pour 190 millions d'euros. Sans ce report de dépenses de 2002 sur 2003, le solde d'exécution du BAPSA aurait été négatif de 66 millions d'euros, les dépenses exécutées s'avérant supérieures de 2,4 % par rapport aux montants votés en loi de finances initiale et de 0,9 % par rapport à ceux de la loi de finances rectificative (LFR) de juillet 2002.

Parmi les différents postes conduisant à cette situation, on notera que, si les rentrées de cotisations ont globalement été meilleures de 31 millions d'euros par rapport à la LFR :

- les rentrées nettes de TVA se sont situées 0,5 % en dessous de la prévision de la LFR (soit 22 millions d'euros) ;

- et les dépenses de l'assurance maladie ont crû de 50 millions d'euros par rapport à celles prévues en LFR et de 310 millions par rapport à la loi de finances initiale (LFI).

• Prévisions de réalisation du BAPSA 2003

La conjoncture économique a continué de se dégrader cette année. Dans ce contexte, l'équilibre du BAPSA 2003 sera très difficile à atteindre. Initialement fondé sur une hypothèse de croissance en volume de 2,5 %, le besoin de financement sera plus important que prévu en loi de finances initiale :

- les dépenses pourraient augmenter de 1,9 % et devraient s'établir à 14,9 milliards d'euros ;

- l'augmentation des dépenses d'assurance maladie est évaluée à 5 %, ce qui correspond à une augmentation de 294 millions d'euros.

Les dépenses de prestations familiales devraient, à l'inverse, accuser une légère baisse (- 0,7 %). Les prestations pour la branche vieillesse s'inscriraient à un niveau (- 0,04 %) proche de la prévision initiale, comme d'ailleurs les autres postes [assurance veuvage, ligne agriculteurs en difficulté (AGRIDIFF), participation au régime des étudiants et des praticiens].

Le montant total des recettes estimées pour 2003 (14,6 milliards d'euros) serait stable par rapport aux réalisations 2002 (14,7 milliards d'euros) et légèrement supérieur par rapport aux prévisions de la LFI pour 2003 (14,6 milliards d'euros).

Le rendement de l'ensemble des cotisations de l'année serait conforme au montant fixé en LFI. Le rendement des cotisations de solidarité,

en revanche, et bien qu'en amélioration (30 millions d'euros attendus contre 27,5 millions réalisés en 2002), n'atteindrait pas celui estimé en LFI (82 millions d'euros).

Les ressources en provenance de la TVA affectées au BAPSA devraient s'accroître de 3,1 %, au lieu de 4,3 % prévus en LFI.

Les ressources en provenance de la compensation démographique devraient être plus importantes que prévues. La prise en compte des chômeurs dans les effectifs du régime général et du régime des salariés agricoles, d'une part, celle des données du recensement 1999 de l'INSEE, d'autre part, entraîneront une augmentation de cette ressource de 76 millions d'euros pour les compensations maladie et vieillesse.

Au total, exprimées par rapport à la LFI 2003, les réalisations du BAPSA 2003 devraient se traduire par 20,8 millions d'euros de recettes et 285,1 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

En définitive, le déficit de l'exercice 2003 serait de 264,3 millions d'euros, ou même de 424,4 millions d'euros si l'on tient compte des 160,2 millions de reports de charges de 2002 sur 2003.

Ce montant sera néanmoins réduit en raison de l'apport de 177 millions d'euros réalisé dans le cadre de la loi de finances rectificative 2003 du fait des bonis de liquidation de certaines taxes parafiscales (cf. ci-après).

b) Le dérapage des dépenses maladie

La tendance à l'augmentation rapide des dépenses maladie-maternité-invalidité (AMEXA chapitre 46-01 du BAPSA) s'est poursuivie en 2002 comme en 2003 :

- le total des dépenses prévisionnelles pour l'ensemble de l'année 2003 (6,1 milliards d'euros) devrait s'établir 294 millions d'euros au-dessus du niveau prévu en LFI (5,8 milliards d'euros), soit un écart de 5,1 % ;

- les dépenses prévisionnelles pour 2003 seraient également par là-même supérieures de 4,8 % aux réalisations de l'année 2002 (5,8 milliards d'euros).

Le projet de BAPSA pour 2004 a été bâti sur une hypothèse de dépenses AMEXA s'élevant à 6,2 milliards d'euros, c'est-à-dire 1 % de plus que les réalisations prévisionnelles pour 2003.

• Les réalisations 2002 en assurance maladie

En 2002, les réalisations AMEXA, avant report de la dotation globale hospitalière (DGH) en 2003, ont atteint 5,8 milliards d'euros, soit un dépassement de 310 millions d'euros (+ 5,3 %), par rapport à la loi de finance initiale et de 100 millions par rapport à la loi de finance rectificative de l'été.

L'écart, par rapport à la loi de finances rectificative, provient pour l'essentiel des soins de ville (+ 45 millions d'euros), de la DGH (+ 30 millions d'euros), et des établissements hors DGH (+ 17 millions d'euros).

Malgré la diminution du nombre de personnes protégées, le rythme d'augmentation des dépenses de santé en métropole est resté très soutenu (+ 5,4 %). Cette hausse recouvre une progression de 5,7 % des soins de ville, dont 6,6 % pour les prescriptions, et de 7,3 % pour le secteur médico-social, dont 9,9 % au titre des dépenses en faveur des personnes âgées.

• Les prévisions de réalisation pour l'année 2003

Les dernières prévisions pour l'année 2003 font apparaître une progression de 4,8 %, dont 4,9 % en assurance maladie *stricto sensu*. Cette dernière recouvre une hausse de 5,3 % des soins de ville et une augmentation de 9,1 % au titre du secteur médico-social, dont 12,1 % pour les dépenses en faveur des personnes âgées.

A ces remboursements, il convient d'ajouter 85,5 millions d'euros de dépenses diverses, dont 60 millions d'euros au titre du financement du fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés, et du fonds pour l'emploi hospitalier.

En définitive, le dépassement global de l'assurance maladie serait de 294 millions d'euros.

• Les prévisions du projet de BAPSA pour l'année 2004 pour l'assurance maladie

Les dépenses maladie pour l'année 2004 sont évaluées à 6,2 milliards d'euros, soit une progression limitée à 1 % par rapport aux dépenses 2003 révisées.

Les dépenses d'assurance maladie *stricto sensu* en métropole, devraient connaître une croissance de 3,8 %, que l'on peut décomposer comme suit :

- les soins de ville, hors mesures nouvelles, évolueraient de 5,1 % contre 5,3 %, l'année précédente ;

- les dépenses liées au secteur médico-social augmenteraient de 3 %, dont 6 % hors régularisations pour les dépenses en faveur des personnes âgées (soins à domicile et médicalisation des maisons de retraites) ;

- comme en 2002 et 2003, le rythme d'évolution des dépenses hospitalières hors dotation globale et médico-sociale serait plus modéré, 3,3 % à rapprocher des 5,1 % en soins de ville, et la part des cliniques privées, dans l'ensemble du poste maladie, ne représenterait plus que 6,5 %.

Il convient de relever que la dérive des dépenses d'assurance maladie est un mal commun à l'ensemble des régimes sociaux, qui affecte également celui des non-salariés.

L'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie est inférieure à celles du régime général, mais la consommation médicale moyenne y est supérieure.

La population couverte par l'assurance maladie du régime des exploitants agricoles diminue à un rythme moyen de 2,5 % par an, alors que celle du régime général progresse de 0,6 %.

Inversement, la consommation médicale par personne protégée du régime des exploitants agricoles progresse, d'une année sur l'autre, plus fortement que celle du régime général en raison du vieillissement relatif des agriculteurs et de leurs ayants droit. On notera, pour mémoire, que la dépense moyenne par malade était, en 2000, trois fois plus élevée pour les personnes âgées de plus de 65 ans que pour les moins de 65 ans.

Effectifs réels (en milliers)

Prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité, y compris Sesam-Vitale	1990	2001	2002	2003	2004
	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Prévisions	Prévisions
Régime des exploitants agricoles					
<i>Nombre de personnes protégées (1)</i>	3.077	2.229	2.158	2.100	2.043
<i>Nombre de cotisants (2)</i>	828	548	541	529	519
<i>Rapport démographique (2/1)</i>	0,27	0,25	0,25	0,25	0,25
Régime général de Sécurité sociale					
<i>Rapport démographique</i>	0,395	0,41	0,41	0,41	0,41

Source : annexe PLF 2004

Remboursements moyens annuels par personne protégée (en euros)

Allocations supplémentaires du fonds de solidarité Vieillesse (métropole)	1990	2001	2002	2003	2004
	Résultat	Résultat	Résultat	Prévisions	Prévisions
<i>Remboursement moyen annuel par personne protégée – régime des exploitants agricoles</i>	2.282	2.412	2.547	2.679	2.698
<i>Remboursement moyen annuel par personne protégée – régime général de sécurité sociale</i>	1.617	1.700	1.806	1.919	n.c.

Source : annexe PLF 2004

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

- que la consommation est équivalente à celle du reste de la population française pour le nombre de consultations de médecins et pour la pharmacie délivrée avec ordonnance ;

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

- que la consommation des ressortissants du régime des exploitants agricoles est plus faible pour les actes spécialisés, séances de radiologie, analyses de laboratoires, d'examen, traitement par les rayons et visites externes des établissements publics (1,7 séance contre 2,4) et pour les soins dentaires (0,6 séance contre 1,1 séance).

Ces sous-consommations proviennent, pour l'essentiel, de l'effet conjugué de deux facteurs spécifiques au régime des exploitants agricoles. D'abord, la localisation à dominante rurale des populations concernées et une densité médicale plus faible impliquent des déplacements plus importants et constituent, ainsi, un frein à l'accès aux soins, en particulier pour ceux nécessitant le recours à des appareillages spécialisés (radiographie, scanner, IRMN...). Ensuite, des revenus faibles peuvent entraîner une renonciation aux soins, lorsque le montant laissé à la charge de l'assuré est élevé, comme pour les soins dentaires pour lesquels les tarifs de responsabilité de la sécurité sociale sont souvent bien en deçà des tarifs réellement pratiqués par les professionnels.

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

c) Une situation financière fragilisée

Par définition, le BAPSA doit être équilibré. Les prévisions de recettes et de dépenses du BAPSA pour 2004 ne doivent pas faire oublier que son équilibre financier est néanmoins toujours précaire, comme l'atteste la diminution rapide de ses réserves, constatée depuis 1997, et l'augmentation corrélative de ses frais financiers.

• Un déficit d'exploitation financé, entre 1997 et 2001, par d'importants prélèvements sur le fonds de roulement du BAPSA

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

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

Financement du résultat du BAPSA

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loi de finances initiale								
Crédits	13.978	13.954	13.930	14.184	14.383	14.436	14.683	15.368
Recettes	13.978	13.954	13.930	14.184	14.383	14.436	14.683	15.368
Exécution								
Dépenses	13.905	13.766	13.947	14.312	14.597	14.906	15.331	15.839
Recettes	13.172	13.845	13.868	14.306	14.462	14.827	15.306	15.933
Résultat	- 193	78	- 80	- 6	- 134	- 80	- 25	94
Fonds de roulement	253	331	252	246	112	32	7	87
<i>en%</i>	1,82 %	2,38 %	1,80 %	1,72 %	0,76 %	0,21 %	0,04 %	5,7 %

Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001 et ministère de l'agriculture 2003.

Comme il a été précédemment indiqué, l'inversion de tendance de l'année 2002 n'est qu'apparente car elle repose sur d'importants reports de crédits.

Le déficit du BAPSA est, de droit, financé par son fonds de roulement. Conséquence de la persistance des déficits d'exécution constatée depuis 1997, **les réserves du BAPSA ont été fortement réduites depuis 1996**. En six ans, son fonds de roulement est ainsi passé de 331,5 millions d'euros à 7 millions d'euros en 2001 avant de revenir à 87 millions d'euros en 2002.

Fonds de roulement du BAPSA 1996-2002

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

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
331,42	251,54	245,75	111,59	31,86	7	87

• L'augmentation corrélative des frais financiers supportés par le BAPSA depuis 1997

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

Le plafond d'avances de trésorerie autorisées à ce régime par la loi de financement de la sécurité sociale fut ainsi progressivement porté à 8,5 milliards de francs (1,3 milliard d'euros) en 1997 et 1998, à 10,5 milliards de francs (1,6 milliard d'euros) en 1999 et 2000, à 13,5 milliards de francs (2,06 milliards d'euros) en 2001, puis à 2,21 milliards d'euros en 2002 et 2003 et, enfin, à 4,1 milliards d'euros dans le cadre du PLFSS 2004 (dont 1,3 milliard d'euros au titre de la mensualisation des retraites agricoles). Ce relèvement continu du plafond d'emprunt a eu pour conséquence une augmentation corrélative des frais financiers supportés par le BAPSA.

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

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

Le projet de budget pour 2002 prévoyait ainsi un montant de 45,7 millions d'euros, que la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a majoré de 22 millions d'euros. En définitive, la dépense correspondante s'est établie à 56,1 millions d'euros.

En 2003, les dépenses au titre des intérêts de la dette inscrites en loi de finances initiale s'établissaient à 61 millions d'euros, soit une augmentation de 33 % par rapport à la dotation initiale pour 2002. Cette estimation devrait finalement être proche des réalisations.

En 2004, les dépenses au titre des intérêts de la dette sont proposées à nouveau à hauteur de 61 millions d'euros, montant qui semble réaliste compte tenu du niveau actuel très bas des taux d'intérêt à court terme.

La loi de finances rectificative pour 2003 doit permettre de dégager des ressources pour faire face à la perspective d'un déficit en exécution du BAPSA 2003. Il est ainsi prévu la dévolution, au BAPSA, des bonis de liquidation de plusieurs taxes parafiscales agricoles. Le prélèvement, d'un montant total de 177 millions d'euros, sera réparti entre quatre organismes (ARVALIS, ONIC, CETIOM et UNIGRAINS).

De façon générale, il importe de préciser que la fin du BAPSA en 2004 et la mise en place du nouveau fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles seront l'occasion d'une régularisation comptable venant apurer et mettre fin à la pratique des reports. L'agent comptable arrêtera en effet le montant du passif et de l'actif du BAPSA, au plus tard, à la date du 31 décembre 2004.

Si cette opération faisait apparaître, ce qui est probable, un écart et un passif net à combler, votre commission estime qu'il conviendrait alors d'écarter la solution de facilité consistant à mettre à nouveau à contribution les réserves de la mutualité sociale agricole.

B. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE DIFFICILE POUR LE BAPSA 2004

En raison de la conjoncture économique tendue, le projet de BAPSA pour 2004 est établi sur la base d'une hausse modérée des recettes (+ 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 et + 0,6 % par rapport aux prévisions d'exécution pour 2003).

Il comporte néanmoins deux ajustements délicats que nous ne chercherons pas à éluder : l'augmentation de la cotisation minimum de solidarité et le passage de 400 à 600 SMIC de l'assiette minimum de cotisations. Ces deux mesures visent à rapprocher les modalités de cotisation

des exploitants agricoles des artisans et des commerçants et à accroître les recettes tirées des cotisations.

Le projet de BAPSA pour 2004 appelle néanmoins des précisions sur le remplacement, pour ses ressources, de la TVA par les droits sur les tabacs, sur la prise en compte dans l'évaluation des recettes de l'impact de la sécheresse et des intempéries, sur les aides aux agriculteurs en difficulté et sur le niveau de la contribution de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire.

a) L'évolution des grandes masses budgétaires

Le projet de BAPSA pour 2004 s'inscrit, en montant, dans la continuité des années précédentes, tant pour le montant de ses recettes que pour celui de ses dépenses.

Structure des dépenses du BAPSA 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2003 (PLF)		2004 (LFI)		Comparaison 2004/2003
Assurance maladie (AMEXA)	5.840	39,9 %	6.197,2	41,3 %	+ 375,2
Prestations familiales (PFA)	583	4,0 %	507,4	3,8 %	- 15,6
Assurance vieillesse (AVA)	8.014	54,8 %	8.066,4	53,8 %	+ 52,4
Étudiants et praticiens	115	0,8 %	106,8	0,7 %	- 8,2
Divers et autres	14,3	0,1 %	6,9	0,0 %	- 7,4
Intérêts	61	0,4 %	61	0,4 %	0
Total	14.627,3	100 %	15.005,7	100 %	+ 378,4

Source : ministère de l'agriculture, octobre 2003

La structure des dépenses apparaît très proche de celle de l'an dernier, à l'exception de l'augmentation sensible, tant en montant absolu (+ 375,2 millions d'euros) qu'en valeur relative (41,3 % du total BAPSA en 2004 contre 39,9 % en 2003) de ses dépenses d'assurance maladie.

Structure des recettes du BAPSA 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2003 (PLF)		2004 (LFI)		Comparaison 2004/2003
Cotisations professionnelles	2.565,0	17,5 %	2.636,4	17,6 %	+ 71,4
Autres taxes (dont TVA)	4.731,0	32,3 %	551,8	3,7 %	- 4.179,2
Versement compensation démographique	5.677,1	38,8 %	5.766,0	38,4 %	+ 88,9
Versement produit C3S	650,0	4,4 %	775,0	5,2 %	+ 125,0
Contribution CNAF aux PFA	256,0	1,8 %	244,7	1,6 %	- 11,3
Subvention État	522,7	3,6 %	0,0	-	- 522,7
Droits sur les tabacs (*)	-	0 %	4.814,8	32,1 %	+ 4.814,8
Divers et autres	-225,5	1,6 %	217,0	1,4 %	- 8,5
Total	14.627,3	100 %	15.005,6	100 %	+ 378,3

(*) article 575 du code général des impôts

Source : ministère de l'agriculture

• Les recettes du projet de BAPSA pour 2004 : des changements importants

Les recettes du BAPSA sont d'origines diverses. Elles comprennent des cotisations professionnelles, des versements de CSG au titre de la compensation des baisses de cotisations d'assurance maladie opérées par les lois de financement de la sécurité sociale de 1997 et 1998 (article L. 139-1 du code de la sécurité sociale), des taxes fiscales, des versements au titre des compensations démographiques entre les régimes de protection sociale, des contributions de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), des versements du fonds de solidarité vieillesse et du fonds spécial d'invalidité, des versements au titre de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale et une subvention du budget de l'État.

S'agissant de la structure des recettes, la nouveauté essentielle réside dans le remplacement de la TVA (4,5 milliards d'euros en loi de finances initiale 2003) par les droits sur les tabacs (4,8 milliards d'euros dans le projet de BAPSA pour 2004). Cette substitution majeure porte sur une masse financière correspondant à plus du tiers des recettes.

Les autres caractéristiques des recettes sont les suivantes :

- une hausse modérée des recettes tirées des cotisations (2,64 milliards d'euros en 2004 contre 2,57 milliards d'euros en 2003), soit + 2,5 % ;

- une augmentation de 125 millions d'euros, soit + 19,2 %, de la part de contribution sociale de solidarité des sociétés affectée au BAPSA ;

- une hausse de 5,9 % des versements du fonds de solidarité vieillesse et du fonds spécial d'invalidité au bénéfice du BAPSA (505 millions d'euros en PLF 2004 contre 477 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003) ;

- une légère hausse des versements reçus au titre de la compensation démographique (5.77 milliards d'euros en loi de finances initiale 2004 contre 5.68 milliards d'euros en 2003).

Inversement, on remarque par rapport à la LFI pour 2003 :

- une légère baisse de la contribution de la CNAF : 244 millions d'euros en projet de loi de finances 2004 contre 253 millions d'euros en loi de finances initiale 2003, soit -7 millions d'euros ;

- la disparition, même si la ligne subsiste en loi de finances initiale, de la subvention budgétaire de l'État, avec un montant ramené à zéro, contre 523 millions d'euros en 2003, 560 millions d'euros en 2002 et 815 millions d'euros en 2001.

Recettes du BAPSA

(en millions d'euros)

	2002 Réalizations	2003 LFI	2003 prévisions de réalisation	2004 PLFI	Ecart prévisions 2003/LFI 2003	Evolution PLF 2004/prévisions 2003
Cotisations professionnelles	2.515	2.565	2.571	2.636	+ 0,24 %	+ 2,5 %
Autres taxes	4.572	4.731	4.680	552	- 1,10 %	- 88,2 %
Versement compensation démographique	5.628	5.677	5.754	5.766	+ 1,30 %	+ 0,2 %
Versement C3S	520	650	650	775	-	+ 19,2 %
Contribution CNAF	205	256	253	245	- 1,10 %	- 3,4 %
Droits sur les tabacs (art. 575 CGI)				4.815		
Autres recettes (dont subventions budgétaires)	1.289	748	740	218		
Total recettes	14.729	14.627	14.658	15.006	+ 0,14 %	+ 2,4 %

Source : ministère de l'agriculture – octobre 2003

La proposition de remplacement de la TVA par une augmentation des taxes sur le tabac affectées au BAPSA résulterait d'une part de l'augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués (article 1609 unvicies du CGI), d'autre part, de l'affectation à la branche maladie de la sécurité sociale des recettes de la fiscalité du tabac jusque là attribuées au FOREC.

La part de TVA jusqu'ici affectée au BAPSA sera, à l'avenir, intégralement reversée au budget général.

• **Les dépenses du projet BAPSA pour 2004**

Les dépenses du BAPSA se répartissent en cinq grands postes :

- les prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité y compris les moyens consacrés au déploiement de la carte Sésame-Vitale ;
- les prestations d'assurance vieillesse y compris les majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ;
- les prestations d'assurance veuvage ;
- les prestations familiales ;
- les autres dépenses : restitutions de taxes (principalement TVA) et intérêts versés.

Elles sont marquées par :

- une légère diminution des prestations familiales (567 millions d'euros en 2004 contre 579 millions d'euros en 2003) ;
- un ralentissement des dépenses d'assurance maladie fondé sur une action volontariste en termes d'économies ;
- et la poursuite de la croissance des dépenses d'assurance vieillesse consécutive au vieillissement accentué de la population des assurés sociaux couverts par le BAPSA.

Dépenses budgétaires du BAPSA

(en millions d'euros)

	2002 Réalizations	2003 LFI	2003 prévisions de réalisation	2004 PLFI	Ecart prévisions 2003/LFI 2003	Evolution PLF 2004/prévision s 2003
Assurance maladie (AMEXA)	5.852	5.840	6.134	6.197	+ 5,00 %	+ 1,0 %
Prestations familiales (PFA)	580	583	579	567	- 0,70 %	- 2,0 %
Assurance vieillesse (AVA)	7.996	7.986	7.983	7.924	0,04 %	- 0,7 %
Etudiants et praticiens	105	115	116	107	+ 0,90 %	- 7,9 %
Intérêts de la dette	56	61	61	61	-	-
Total des dépenses	14.605	14.627	14.912	15.006	+ 1,90 %	+ 0,6 %

Source : ministère de l'agriculture – octobre 2003

En prestations vieillesse, la prévision tient compte d'une revalorisation des pensions de 1,7 %.

La mensualisation des retraites des non-salariés agricoles prendra effet au début de l'année 2004. Elle ne devrait avoir qu'un impact limité sur les dépenses du BAPSA. Les frais financiers liés à sa mise en œuvre seront pris en compte au sein du budget du FFIPSA (31 millions d'euros).

Les dépenses de prestations familiales prennent en considération la création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), annoncée lors de la Conférence de la famille, qui a pour objectif de faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

S'agissant des dépenses maladie, le BAPSA pour 2004 prévoit une augmentation limitée à 1 % par rapport à l'estimation probable des réalisations 2003. Cela suppose, au demeurant, un effort de 170 millions d'euros par rapport à la tendance d'évolution spontanée des dépenses.

b) Des ajustements délicats dans un contexte difficile

• Un contexte difficile

La conjoncture défavorable ne peut épargner l'évolution du revenu agricole.

En l'absence de prévisions pour 2003, les informations conjoncturelles disponibles permettent néanmoins de repérer quelques grandes tendances.

Le déficit pluviométrique et les températures très élevées des mois d'été ont provoqué une sécheresse exceptionnelle qui devrait entraîner une baisse de l'ordre de 20 % de la récolte céréalière, notamment celle de maïs. Les récoltes de fruits, légumes et vins seraient également affectées. Mais cette baisse de la production devrait provoquer un redressement des prix, limitant ainsi la perte de recettes pour des agriculteurs concernés. La sécheresse devrait surtout affecter les éleveurs, puisque le déficit fourrager pourrait dépasser 20 % d'une année normale, ce qui entraînera des coûts supplémentaires en achats d'aliments pour les herbivores.

Le volume et les prix des productions animales devraient peu évoluer. La sécheresse devrait provoquer un tassement de la collecte laitière. Elle aura aussi des effets très négatifs sur la production avicole où la mortalité des animaux due à la canicule a été importante. Cela pourrait contribuer à améliorer les prix dans ce secteur où la conjoncture de l'année 2002 n'a pas été favorable. Les prix du lait seraient également orientés à la baisse.

En 2003, les subventions communautaires liées à la production agricole seraient stables par rapport à 2002. En effet, les taux fixés dans le cadre de l'agenda 2000 ont connu leur dernière augmentation en 2002. Les autres subventions d'exploitation devraient progresser du fait des mesures prises fin août pour pallier les effets de la sécheresse.

Au total, en 2003, l'évolution du revenu agricole sera surtout conditionnée par l'ampleur de la baisse du volume de la production agricole. Le recul prévisible du résultat agricole moyen devrait toutefois être atténué par la hausse des prix et par les mesures d'aides prises par les pouvoirs publics. Il convient toutefois de relever que les disparités d'évolution du revenu seront vraisemblablement très fortes selon les orientations de production et les régions.

L'impact de la sécheresse sera considérable. Au total, plus de cinquante-cinq départements ont été concernés. Les estimations réalisées par les organisations syndicales chiffrent le total des pertes à 4 milliards d'euros. Le déficit fourrager atteindrait 60 % dans beaucoup de départements, avec des chutes de rendement spectaculaires pour les grandes cultures (- 45 %) et des pics de mortalité pour les productions hors-sol.

Outre les incendies, la plupart des exploitants agricoles du pays (céréales, élevages, fruits, cultures maraîchères) sont confrontés à d'énormes problèmes de trésorerie.

• La cotisation minimum de solidarité

L'évolution de la cotisation minimum de solidarité constitue l'un des points délicats de ce projet de BAPSA pour 2004.

Au préalable, il convient de préciser que les cotisations de solidarité sont au nombre de deux :

- la cotisation de solidarité définie à l'article L. 731-23 du code rural, qui concerne toute personne qui, ou bien met en valeur une exploitation agricole dont l'importance est comprise entre deux ou trois hectares selon les départements et la moitié de la surface minimum d'installation (seuil d'affiliation au régime agricole) ou bien encore exerce une activité dite « connexe » dont l'importance ne peut être mesurée qu'en durée de travail ;

- la cotisation de solidarité instituée par l'article L. 731-24 du code rural, qui concerne les associés de sociétés de personnes non affiliés au régime agricole. Cette cotisation est calculée en pourcentage des revenus professionnels perçus. Elle a pour objectif affiché de tenter de dissuader les éclatements fictifs d'une exploitation engendrant l'évasion d'une partie des revenus professionnels de l'assiette des cotisations.

Après avoir diminué progressivement jusqu'en 2002 (21,5 millions d'euros), le BAPSA 2003 prévoyait une forte hausse du produit prévisionnel des cotisations de solidarité (64 millions d'euros) qui ne sera pas atteint.

**Évolution du nombre d'assujettis et du rendement
de la cotisation de solidarité**

	2000	2001	2002	2003 (prévisions)
Effectifs totaux	201.635	194.000	191.500	189.000
- dont retraités	81.108	77.000	74.040	72.000
Rendement (en millions d'euros)	26	21	21,5	24

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

Il apparaît, en effet, que le recouvrement de ces cotisations n'est pas satisfaisant en raison de certains montages juridiques sociétaux.

Aussi et après avoir envisagé une hausse beaucoup plus importante, le taux de la cotisation de solidarité pour 2004 devrait-il être relevé, par voie réglementaire, de 3,4 % à 5,7 %.

Nous ne méconnaissons pas le besoin de procurer des recettes dynamiques au BAPSA. Mais cette mesure présente aussi l'inconvénient d'accroître la fiscalité pesant sur les apporteurs de capitaux dans les sociétés agricoles, dans une période conjoncturelle difficile. **Votre commission estime qu'une étude approfondie devrait être conduite par le ministère de l'agriculture sur les moyens d'améliorer le rendement de ces taxes.**

• L'assiette minimum de cotisation de l'assurance vieillesse est portée de 400 à 600 SMIC horaires

Le relèvement de l'assiette minimum de cotisations, actuellement fixé à 400 SMIC horaires, vise manifestement à rapprocher les exploitants agricoles des artisans et commerçants pour lesquels ce niveau est de 800 SMIC. Il s'agit au demeurant d'un autre point délicat du projet de BAPSA 2004.

Cette mesure sera toutefois compensée dans la mesure où elle permettra de relever de seize à vingt-trois le nombre de points de retraite acquis par les assurés sociaux.

Cette mesure se traduirait par une hausse de 180 euros du montant de la cotisation (actuellement fixée à 360 euros) acquittée par les exploitants dont les revenus sont les plus bas. Elle devrait toucher 100.000 agriculteurs ayant

des revenus inférieurs à 400 SMIC et 32.000 agriculteurs dont les revenus sont compris entre 400 et 600 SMIC.

Comme la mesure précédente, on ne pourra qu'observer que le moment choisi pour l'entrée en vigueur n'est pas le plus opportun.

c) Des points à préciser

Le projet de BAPSA pour 2004 appelle des précisions sur le remplacement de la TVA par les droits sur les tabacs, sur la prise en compte, dans l'évaluation des recettes, de la sécheresse et des intempéries, sur les aides aux agriculteurs en difficulté et sur le niveau de la contribution de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire.

• **Les recettes tirées du tabac**

Le remplacement de la recette TVA par le versement de plus de la moitié des droits perçus sur les tabacs représente un avantage à court terme. Pour l'avenir, il conviendra de veiller à ce que la protection sociale agricole ne pâtisse pas d'une éventuelle baisse de rendement de ces taxes consécutive à une diminution probable de la consommation.

Ressource moderne et souvent dynamique, la TVA est en effet très sensible à la conjoncture économique. *A contrario*, le recours aux droits sur le tabac présente un inconvénient majeur : compte tenu du niveau élevé des prix et de la taxation d'ores et déjà atteinte, l'évolution du produit risque d'être à l'avenir peu dynamique. On notera à ce titre que la Commission des comptes de la sécurité sociale a déjà annoncé, dans son rapport de septembre 2003, que la prévision des droits de consommation sur les tabacs devrait être revue à la baisse pour 2003.

Le projet de loi de finances initial pour 2004 propose d'attribuer au BAPSA deux types de recettes tirées du tabac¹ :

- la taxe sur les tabacs fabriqués, définie à l'article 1609 *unvicies* du code général des impôts, qui devrait voir son taux relevé de 0,74 % à 3,17 % ;

- et le prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts, dont l'affectation au BAPSA et au futur fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles fait l'objet des dispositions de l'article 24 du projet de loi de finances pour 2004. Celui-ci prévoit que les sommes à percevoir à compter du

¹ Postérieurement à la présentation de ce rapport, le Gouvernement a modifié, au cours du débat budgétaire au Sénat, la structure de la fiscalité sur les tabacs affectée au BAPSA. La taxe spécifique prélevée à son bénéfice a été remplacée par une augmentation de la fraction du droit de consommation sur les tabacs destinée au BAPSA, à due concurrence des montants initialement prévus.

1^{er} janvier 2004 seront affectées au BAPSA pour 50,16 % et pour une fraction égale à 0,31 % au FFIPSA.

• **La prise en charge de la sécheresse et des intempéries**

La prise en charge de la sécheresse ne concerne qu'indirectement le BAPSA, via la ligne consacrée aux agriculteurs en difficulté. L'indemnisation des intempéries fait appel à d'autres instruments comme le budget de l'État, le fonds national de garantie des calamités agricoles et l'action de la MSA.

**La réaction des pouvoirs publics à la sécheresse :
déclarations de M. Hervé Gaymard,
en séance publique à l'Assemblée nationale le mardi 21 octobre 2003**

« Dès le 4 juillet, nous avons obtenu de la Commission européenne la possibilité de pâturer les jachères, à la mi-juillet, nous avons mis en place une aide au transport de foin et de paille dotée de 37 millions puis de 50 millions d'euros ; à la fin du mois de juillet, nous avons mis en œuvre avec la MSA un système pour décaler la perception des cotisations sociales ; j'ai obtenu à Bruxelles la possibilité du versement anticipé des aides européennes ; à la mi-août, en comité de gestion, nous avons obtenu la possibilité d'utiliser les céréales pour nourrir le bétail ; enfin le 22 août, le Premier ministre a réuni le conseil de l'agriculture française et des mesures ont été prises pour un montant global de 500 millions.

« Cette première enveloppe ne permettra pas de faire face à l'ensemble des dépenses relatives aux calamités agricoles et au financement du fonds d'allègement des charges. Dans le cadre de la loi de finances rectificative, vous serez donc saisis de mesures complémentaires de financement.

« Je note que depuis 1992, les agriculteurs ont beaucoup plus contribué que l'État à l'abondement du fonds des calamités agricoles : en moyenne, 80 millions d'euros par an contre 25 à 30 millions. Il faut donc rendre hommage aux agriculteurs.

« Je note en outre que, de 1993 à 1997, 176 millions d'euros ont été inscrits au fonds des calamités agricoles, contre seulement 47 millions sous la législature précédente. Mais il importe surtout d'être au rendez-vous quand c'est nécessaire, et nous serons au rendez-vous de la solidarité nationale.

« La question se pose de la pérennité du financement des calamités agricoles, sujet actuellement exploré par M. Christian Ménard, nommé en mission par M. le Premier ministre.

« Il convient de distinguer risque climatique et risque économique et de voir comment, par exemple, l'assurance récoltes peut apporter un certain nombre de solutions. Nous avons certainement à apprendre dans ce domaine de l'Espagne, qui dispose d'un système fort développé. Nous devons également examiner ce qu'il est possible de faire sur le plan national et communautaire. J'espère que nous pourrons avancer dès l'année prochaine, sur la base des conclusions qui nous seront remises. »

D'une façon générale, l'impact financier et économique des intempéries est souvent élevé. Ainsi, les assureurs avaient dépensé 6,7 milliards d'euros pour indemniser la tempête de décembre 1999, 45,5 millions d'euros pour les inondations de la Somme du printemps 2001 et 700 millions d'euros pour les inondations du sud-est de la France de septembre 2002.

S'agissant de la sécheresse de l'année 2003, le Gouvernement a mis en place des aides d'urgence :

- le taux des prêts calamité, pour pertes agricoles ou pour perte de fonds, a été réduit de 2,5 à 1,5 % pour les jeunes agriculteurs et les récents investisseurs titulaires d'un plan d'amélioration matérielle ;

- la trésorerie des agriculteurs a été soutenue. Au cours du mois de septembre 2003, elle a été abondée à hauteur de 600 millions d'euros, grâce à une anticipation du versement des aides communautaires perçues au titre des soutiens à l'élevage et des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN). Cet effort doit être complété d'ici la fin de l'année ;

- le fonds national de garantie contre les calamités (FNGCA) pourra jouer son rôle : dans 49 départements, les dommages causés aux productions fourragères et aux grandes cultures seront indemnisés. Mais cet instrument présente des limites.

Le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)

Le FNGCA, créé en 1964, doit être financé au moins pour moitié par l'État, l'autre partie provenant des agriculteurs. Mais depuis près de dix ans, l'État ne verse plus la contribution prévue. Au contraire, depuis 1992, les agriculteurs ont beaucoup plus contribué que l'État à l'abondement du fonds et celui-ci a été mis à contribution à hauteur de 130 millions d'euros pour combler le déficit du BAPSA.

Comme son nom l'indique, le FNGCA intervient en cas de calamité agricole. Cet état est constaté par une commission *ad hoc*, qui statue sur les demandes des départements concernés. Il s'agit le plus souvent de gel, comme au printemps dernier, ou de sécheresse, comme cet été.

Paradoxalement, la canicule n'est pas une calamité au sens du FNGCA. Il n'indemniserait donc pas les éleveurs, notamment les aviculteurs, dont les cheptels ont pour certains été décimés par la chaleur. Il existe une raison à cette différence de traitement. Les calamités affectant les cultures (céréales, fruits, vignes...) ne sont pas assurables par le marché, sauf à ce que les compagnies pratiquent des prix prohibitifs pour être en mesure d'indemniser des sinistres tels que ceux connus en ce moment. En revanche, les conséquences de la chaleur sur les élevages peuvent être pris en charge, à la condition bien sûr que les éleveurs aient pris une police d'assurance adéquate, ce qui n'est pas toujours le cas.

Plusieurs griefs sont aujourd'hui faits au FNCGA. En premier lieu, les agriculteurs n'ont que peu de visibilité *a priori* sur le niveau d'indemnisation qui leur sera appliqué. Ensuite, toutes les pertes ne sont pas remboursées. Certains réclament donc une accélération de la réflexion menée par le ministère de l'agriculture sur l'assurance des récoltes et des revenus. Un mécanisme associant l'assurance privée à une aide de l'État en cas de sinistre majeur pourrait, comme aux Etats-Unis ou en Espagne, venir remplacer à terme le système actuel.

Le projet de loi de finances rectificative 2003 prévoit d'abonder le FNCGA à hauteur de 150 millions d'euros.

Le dispositif mis en place par l'État pour faire face à la sécheresse et aux intempéries a également été complété par l'action de la MSA dans les domaines suivants :

- le report au 15 décembre 2003 du paiement des cotisations et contributions personnelles des non-salariés dues à partir du 1^{er} août.

- et la mise en place d'une aide au paiement des cotisations pour les non-salariés et les salariés par l'intervention du fonds de solidarité des crises agricoles.

• **La montée en charge de la retraite complémentaire obligatoire**

La retraite complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles est entrée en application en mai 2003. Mais la part du financement affectée par l'État semble être insuffisante. Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 précise ainsi que :

« La participation de l'État, votée en LFI 2003 en encaissements-décaissements à 28 millions d'euros, ne devrait pas combler totalement en 2003 l'écart évalué en droits constatés entre les charges attendues à 332,5 millions d'euros (pour les neuf mois de versements rattachés à 2003) et les produits attendus à 306,5 millions d'euros (pour l'année entière 2003).

« Le résultat net en droits constatés serait déficitaire de 26 millions d'euros pour l'année de démarrage 2003, alors que celui en encaissements-décaissements (qui ne prend en compte sur 2003 que huit mois de versements encaissés à terme échu) devrait être équilibré.

« Pour 2004, les charges sont estimées (en année pleine, cette fois-ci) à 440 millions d'euros, les cotisations évaluées (au taux de cotisation de 2003) à 280 millions d'euros et la participation prévue de l'État (en PLF 2004) est de 142 millions d'euros, ce qui conduirait à un résultat net 2004 en droits constatés négatif de 18 millions d'euros.

« Le résultat net 2004 en encaissements-décaissements serait également déficitaire de 18 millions d'euros. »

Retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles
Données générales

(effectifs au 31 décembre et montants en millions d'euros)

	%	2003		2004	%
Cotisants vieillesse	-	555.000	-	546.000	- 1,6
Bénéficiaires vieillesse	-	447.000	-	449.000	0,4
Produits	-	306,5	-	421,9	37,7
dont cotisations	-	278,5	-	279,9	0,5
Charges	-	332,5	-	439,9	32,3
dont prestations	-	319,4	-	426,3	33,5
Résultat net		- 26,0		- 18,0	

*Source : direction de la sécurité sociale
 CCSS septembre 2003*

• **La ligne AGRIDIF**

La ligne AGRIDIF retrace l'action d'étalement et de prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté. Le chapitre budgétaire correspondant (46-05) permet de financer trois mesures :

- les échéanciers de paiement des cotisations d'exploitants en difficulté accordés par les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) ;
- la prise en charge partielle d'arriérés de cotisations (pour les agriculteurs dont la viabilité de l'exploitation est compromise) ;
- et le report de cotisations dans des cas exceptionnels.

La ligne AGRIDIF est destinée, comme son nom l'indique, aux agriculteurs en difficulté et, plus particulièrement, aux personnes qui ne sont pas éligibles au bénéfice du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) dans le cas où elles ne sont pas à jour de leurs cotisations.

Les crédits qui figurent à ce chapitre sont en diminution continue : 10 millions d'euros en 2003 pour 12,2 millions d'euros en 2002 et 25,9 millions d'euros votés en 2001.

Le projet initial de loi de finances pour 2004 en réduisait le montant à 5 millions d'euros. Toutefois, à l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale, cette ligne a été portée à 11 millions d'euros, sur amendement du Gouvernement, notamment de par la situation difficile des agriculteurs victimes des intempéries.

Votre commission se félicite de cette initiative, qui permet de conforter l'effort de solidarité, ainsi manifesté en faveur d'agriculteurs confrontés à de graves difficultés.

• **Le niveau de la subvention d'équilibre**

Au préalable, il convient de rappeler qu'aujourd'hui le budget général finance actuellement le BAPSA par deux voies :

- d'une part, il rembourse à celui-ci des prestations gérées par le régime agricole (allocation aux adultes handicapés et minimum invalidité) ;

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

Cette subvention d'équilibre est une spécificité du régime des exploitants agricoles, hormis le régime des mines et celui des marins. Son montant a beaucoup varié au cours des dernières années, selon une tendance générale baissière.

Pour l'année 2004, le remplacement de la recette TVA par la recette tabac permet de ramener à zéro la subvention d'équilibre versée par l'État. Cela ne traduit pas un désengagement public puisque cette ligne est maintenue et pourra être abondée en cas de déséquilibre constaté en cours d'année.

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

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Subvention d'équilibre votée ne LFI	1.190	1.205	539	824	271	523	0
Subvention versée compte tenu de modifications en LFR	1.064	681	869	815	561	(nd)	(nd)

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

II. PRÉPARER LA DISPARITION DU BAPSA

La disparition prochaine du BAPSA conduit à présenter le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) qui sera appelé à le remplacer. Cette mutation nous offre aussi l'opportunité de dresser un bilan, sur longue période, de la protection sociale des exploitants agricoles.

En effet, plus de quarante ans après la création du BAPSA, on constate que la situation des exploitants agricoles s'est considérablement rapprochée de celle des autres assurés sociaux. L'effort de cotisation est désormais comparable et de nombreuses mesures ont permis d'améliorer progressivement le niveau des prestations.

A. LA PROTECTION DES EXPLOITANTS AGRICOLES AUJOURD'HUI

La dernière décennie montre l'accélération de ce rapprochement entamé depuis les années 1960. Quatre réformes majeures sont intervenues depuis 1992 : la revalorisation des petites retraites (entre 1994 et 2002), la création de la retraite complémentaire obligatoire (RCO) en 2002, la réforme des accidents du travail de 2001 et la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites comportant notamment la mensualisation des retraites de base.

a) Un niveau de cotisation élevé

Il n'est plus exact d'affirmer aujourd'hui que le niveau des cotisations sociales des exploitants agricoles se distingue par sa modération.

A l'inverse, il apparaît même élevé. Le barème de l'ensemble des taux de cotisations sociales agricoles montre qu'il s'établit désormais à 32,05 % du revenu, stable depuis 1998.

Barème des cotisations sociales agricoles en 2003¹

	Prestations familiales P	Assurance vieillesse agricole V Plafonné	Assurance vieillesse agricole V Déplafonné	Assurance vieillesse individuelle VI Plafonné	Maladie invalidité maternité MEX	Veuvage	TOTAL
Cotisations techniques	4,36	8,44	1,29	3,20	8,13	0,10	25,52
Cotisations complémentaires	1,04	2,53	0,25	-	2,71	-	6,53
TOTAL	5,40	10,97	1,54	3,20	10,84	0,10	32,05

¹ Bien entendu, s'ajoutent à ces cotisations sociales stricto sensu, la CSG et la CRDS au taux de 7,5 % et 0,5 %.

• Évolution des cotisations sociales agricoles entre 1999 et 2003

Le produit des cotisations sociales professionnelles a accusé, au cours des cinq dernières années, une diminution sensible : - 3,8 % entre le niveau attendu en 2003 et celui effectivement perçu en 1999. Cette baisse a été moins sensible pour les cotisations vieillesse (- 1 %), que pour les cotisations maladie (- 5,7 %).

BAPSA 2004

Nature des recettes	(Millions d'euros)						Évolutions		Part dans le total (2004)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% d'augm. 2003	% d'augm. 2004	
	Recettes effectives	Recettes effectives	Recettes effectives	Recettes effectives	(prév.)	(prév.)	Révisé/ 2002 réal.	PLF/2003 révisé	
Cotisations professionnelles									
A - Métropole									
Cotisations PFA	304,24	299,91	288,14	286,37	285,00	272,20	-0,48 %	-4,49 %	15,60 %
Cotisations AVA, y compris conjoints collaborateurs	591,98	612,66	591,25	592,91	593,30	597,90	0,07 %	0,78 %	34,28 %
Cotisations AVI	242,69	236,17	232,55	234,54	233,00	232,00	-0,66 %	-0,43 %	13,30 %
Cotisations AVA + AVI	834,67	848,84	823,80	827,45	826,30	829,90	-0,14 %	0,44 %	45,78 %
Cotisations AMEXA	596,81	593,75	560,31	564,01	563,00	549,40	-0,18 %	-2,42 %	31,50 %
Cotisations assurance veuvage	7,37	7,27	6,99	6,93	7,00	6,90	1,01 %	-1,43 %	0,40 %
Sous-total exploitants	1.743,09	1.749,77	1.679,24	1.684,76	1.681,30	1.658,40	-0,21 %	-1,36 %	95,07 %
Cotisations de solidarité et assistance volontaire	34,60	29,97	26,61	27,55	30,00	84,00	8,91 %	180,00 %	4,82 %
Sous-total métropole	1.777,69	1.779,74	1.705,85	1.712,30	1.711,30	1.742,40	-0,06 %	1,82 %	99,89 %
B - DOM	2,64	3,70	2,27	1,27	2,00	2,00	56,95 %	0,00 %	0,11 %
TOTAL COTISATIONS (A + B)	1.780,33	1.783,44	1.708,12	1.713,58	1.713,30	1.744,40	-0,02 %	1,82 %	100,00 %

Source : ministère de l'agriculture – Octobre 2003

- Évolution du taux de recouvrement des cotisations

Au cours des dernières années, le taux de recouvrement des cotisations agricoles a atteint un niveau élevé, qui n'a cessé, en outre, de s'accroître. Ils sont désormais proches de celui du régime général.

Tous exercices confondus	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux global	92,58	92,46	92,87	93,70	94,02	94,19
	(+0,42)	(-0,12)	(+0,41)	(+0,83)	(+0,32)	(+0,17)
Dont cotisations sur salaires	95,73	95,84	96,17	96,48	96,78	96,90
	(+0,23)	(+0,11)	(+0,33)	(+0,31)	(+0,30)	(+0,12)
Dont cotisations non-salariés	87,69	86,81	87,54	89,25	89,06	89,36
	(+0,74)	(-0,88)	(+0,73)	(+1,71)	(-0,19)	(+0,30)

Source : ministère de l'agriculture – Octobre 2003

b) Une contribution de la compensation généralisée pleinement justifiée

Le BAPSA apparaît comme le premier bénéficiaire du système de compensation généralisée institué en 1974 pour permettre de pondérer les disparités démographiques entre les différents régimes sociaux. Il perçoit, à lui seul, 90 % des montants transférés, soit 5,7 milliards d'euros en 2003.

**Evolution des montants reçus par le BAPSA
au titre de la compensation généralisée**

	2001	2002	2003	2004
Compensation maladie	1.295,9	1.384,5	1.407,4	1.421,5
Compensation vieillesse	4.134,5	4.228,00	4.294,7	4.295,1
Total	5.616,9	5.612,5	5.702,0	5.716,6

Source : CCSS septembre 2003

On notera que la compensation démographique au titre des prestations familiales a été supprimée depuis le 1^{er} janvier 1983 en raison de l'intégration financière de la branche famille du BAPSA dans les comptes de la CNAF. Le financement des prestations familiales des agriculteurs (hors AAH) est assuré par les seules cotisations professionnelles et une contribution de la CNAF comble l'écart entre prestations et cotisations.

S'agissant de l'assurance vieillesse, l'augmentation du montant du transfert traduit le déséquilibre démographique croissant du régime agricole :

en 2003, le rapport cotisants actifs/bénéficiaires (retraités droits propres de + 65 ans) **s'établit à 0,37 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 à partir de 64 ans en 1986, 63 ans en 1987 et de 60 ans en 1990. De ce fait, les exploitants qui prenaient leur retraite deux ans après l'âge légal, soit 67 ans, font désormais valoir leurs droits à 62 ans. On observe toutefois, depuis 1995, un ralentissement de la diminution du nombre de cotisants.

Les transferts vieillesse devraient se ralentir à moyen terme en raison des effets cumulés de la diminution du nombre de retraités (retraités de droits directs âgés de plus de 65 ans) et du ralentissement de la dégradation relative du rapport cotisants/retraités.

Effectifs de cotisants et de bénéficiaires retenus au titre du BAPSA depuis 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cotisants actifs maladie	593.000	577.500	565.700	557.000	548.000	538.500	529.000	519.000
Evolution	- 2,7 %	- 2,6 %	- 2,0 %	- 1,5 %	- 1,6 %	- 1,7 %	- 1,8 %	- 1,9 %
Pers. protégées maladie	2.472.311	2.405.170	2.344.000	2.292.000	2.229.000	2.159.000	2.100.000	2.043.000
Evolution	- 3 %	- 2,7 %	- 2,5 %	- 2,2 %	- 2,8 %	- 3,2 %	- 2,7 %	- 2,7 %
Cotisants / bénéficiaires	24 %	24 %	24,1 %	24,3 %	24,6 %	24,9 %	25,2 %	25,4 %
Cotis. actifs vieillesse	753.200	720.100	701.200	687.000	672.000	655.500	640.000	628.000
Evolution	- 4,2 %	- 4,4 %	- 2,6 %	- 2 %	- 2,2 %	- 2,5 %	- 2,4 %	- 1,9 %
Retraités droits directs 65 ans et plus	1.730.000	1.738.500	1.730.500	1.725.500	1.720.000	1.711.500	1.702.500	1.689.500
Evolution	+ 0,2 %	+ 0,5 %	- 0,5 %	- 0,3 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 0,5 %	- 0,8 %
Cotisants / bénéficiaires	43,5 %	41,4 %	40,5 %	39,8 %	39,1 %	38,3 %	37,6 %	37,2 %

La structure démographique du BAPSA est en effet spécifique car elle caractérisée par un âge moyen des exploitants élevé, une diminution régulière des cotisants actifs et un rapport entre le nombre des cotisants et celui des bénéficiaires très défavorable pour la branche vieillesse.

Toutefois, on ne peut considérer ces seuls facteurs démographiques sans évoquer le fait que l'agriculture constitue le secteur de notre économie qui a connu la mutation la plus sensible depuis la Libération. En permettant que les prix agricoles se situent à un niveau bas, l'agriculture a, en quelque

sorte, « distribué » ses gains de productivité au reste de l'économie et il est légitime qu'elle en soit récompensée par la compensation qui lui est accordée.

L'évolution du nombre des exploitations dans notre pays est sur ce point instructive : 2,307 millions en 1955, 1,588 million en 1970, 1,017 million en 1988 et 680.000 seulement aujourd'hui.

On rappellera aussi combien l'agriculture constitue l'un des pôles d'excellence de notre économie :

- elle représente 20,7 % de la valeur ajoutée nette de l'agriculture dans l'Union européenne ;

- elle permet de dégager un fort excédent commercial qui s'élève, en 2002, à 8,7 milliards d'euros ;

- la production hors subventions a atteint, en 2002, le niveau considérable 57,7 milliards d'euros.

c) L'originalité de l'action de la Mutualité sociale agricole

• Une protection sociale globale

Les soixante-dix-huit caisses de MSA sont toutes à vocation générale. Elles proposent une offre globale de prestations sociales pour les assurées, ce qui différencie la Mutualité sociale agricole des autres organismes de sécurité sociale et constitue son originalité. Elles encaissent les cotisations et versent les prestations pour toutes les branches de la protection sociale agricole (santé, famille, vieillesse, accidents du travail) toute la vie.

La MSA est chargée par ailleurs de la protection médicale du monde agricole. Elle gère notamment la prévention des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles des salariés et des exploitants agricoles.

• La Mutualité sociale agricole : des services de proximité organisés dans le cadre d'une gestion responsable

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

- la proximité et la qualité du service fourni aux assurés

La plupart des soixante-dix-huit caisses décentralisées ont ainsi mis en place des agences locales et des points d'accueil dans lesquels les assurés peuvent trouver des informations et accomplir les démarches relatives à la couverture de l'ensemble des risques. Néanmoins, et pour éviter un « émiettement » trop important des tâches et des responsabilités, ces caisses

ont également constitué des unités plus larges, sous la forme de caisses fusionnées ou de fédérations de caisses.

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

- une gestion responsable

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

Leurs coûts de gestion, rapportés à la prestation moyenne équivalente à celle du régime général, sont inférieurs à ceux des autres régimes. Ils sont couverts par une allocation de gestion versée en fonction du volume d'activité de chaque caisse et non du coût réel. Ce principe de responsabilité conduit les caisses, dont les frais de gestion sont les plus élevés, à les réduire, tandis que celles qui ont un coût de gestion inférieur à la norme peuvent affecter la différence à leur action sanitaire et sociale.

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

• La MSA se caractérise, également, par la richesse de son action dans le domaine sanitaire et social.

Outre sa mission de protection sociale obligatoire, la mutualité sociale agricole développe une action sanitaire et sociale diversifiée.

Elle a mis en place de nombreux services destinés à améliorer la qualité de vie des exploitants et salariés agricoles, actifs et retraités, et des membres de leurs familles en déployant le plus souvent son action sur l'ensemble du milieu rural.

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

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

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

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

Un exemple de réussite : les actions de la MSA pour lutter contre l'isolement des personnes âgées

Face à cette priorité ancienne, les structures d'accueil et les dispositifs de maintien à domicile des personnes âgées impulsés par la MSA ont bien fonctionné, en raison notamment de la proximité et du lien social. L'action de la MSA s'est ainsi développée dans quatre domaines principaux :

1 – Les MARPA : autonomie et encadrement de la personne âgée

La MARPA (Maison d'accueil rural pour personnes âgées), lancée par la MSA en 1986, a pour ambition d'apporter une réponse satisfaisante aux personnes âgées désirant rester dans leur environnement. Il en existe aujourd'hui 114.

Il s'agit de structures d'accueil de moins de vingt-cinq résidents, offrant un style de vie familial, avec la volonté de préserver l'autonomie et l'indépendance de la personne âgée (appartements avec accès direct vers l'extérieur, possibilité de participer à la vie quotidienne – cuisine, etc).

Pour favoriser les échanges entre les personnes âgées et les habitants du village, les MARPA sont de véritables lieux de vie. Elles se situent dans des environnements agréables, dotés de services de proximité (soins médicaux, magasins, promenades, etc).

2 – Les réseaux gérontologiques : coordination et solidarité

Les réseaux gérontologiques proposés par la MSA depuis trois ans constituent un mode d'organisation destiné à maintenir à domicile les personnes âgées dépendantes dans des conditions sanitaires et sociales optimales. Ce dispositif expérimental a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2004.

Il repose sur le médecin généraliste, qui coordonne l'ensemble des acteurs du monde rural autour de la personne âgée.

Le réseau gérontologique s'appuie également sur la coopération ville/hôpital pour favoriser le maintien à domicile, et sur l'articulation entre le sanitaire (kinésithérapeutes, infirmiers, etc.) et le social (travailleurs sociaux de la MSA) pour une prise en charge globale de la personne âgée, tout en respectant son libre choix.

Ce dispositif global, qui coordonne et articule l'intervention des différents acteurs sanitaires (professionnels de santé et hôpitaux de proximité) et sociaux, accueille actuellement, sur dix-neuf sites, plus de 1.200 bénéficiaires.

Au total, 628 professionnels de santé actifs participent au réseau, dont 317 médecins, 184 infirmiers et 127 kinésithérapeutes.

Implanté en zone rurale, où le besoin est particulièrement aigu du fait de l'éloignement des structures, le cadre défini pour l'expérimentation s'est donc révélé tout à fait adapté aux réalités du terrain, favorisant l'organisation d'une prise en charge médicale et sociale au domicile dans des conditions optimales, et contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de vie des personnes âgées.

3 – Les SINOPLIES : des services adaptés à la personne

Les Sinoplies, au nombre de seize, sont des établissements spécialisés dans l'accueil des personnes âgées et équipés pour prendre en charge la grande dépendance.

Les résidences Sinoplies ont souscrit à une charte de qualité, dont les principaux objectifs sont : permettre à la personne âgée de conserver une certaine autonomie en se sentant entourée et aimée ; lui offrir un habitat adapté à sa fragilité et à ses besoins ; respecter son indépendance, ses habitudes et son rythme de vie.

4 – Le développement de la Téléassistance « présence verte »

Il s'agit ici de favoriser le maintien à domicile, en milieu rural, sans isolement des personnes âgées.

d) Une amélioration globale sur longue période

Grâce au soutien du Parlement, et notamment lors du débat sur le BAPSA qui permet chaque année d'évaluer les besoins, la protection sociale des exploitants agricoles s'est considérablement améliorée au cours des dernières décennies.

• La revalorisation des petites retraites entre 1994 et 2002

L'effort de revalorisation des retraites agricoles a été mené avec constance par les différents gouvernements qui se sont succédé entre 1994 et 2002.

La revalorisation des petites retraites des exploitants agricoles

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

La loi du 18 janvier 1994 (décret d'application n° 94-714 du 18 août 1994) a permis la prise en compte, pour le calcul de la retraite proportionnelle des chefs d'exploitation, de tout ou partie des années accomplies en qualité d'aide familial, ces années donnant lieu à l'attribution de points de retraite gratuits. Pour les exploitants retraités avant 1994, la carrière a été reconstituée fictivement. Pour ceux retraités à compter de 1994, le nombre de points gratuits est calculé en fonction de leur carrière réelle. Pour en bénéficier, l'intéressé doit justifier d'un minimum de 17,5 années de chef d'exploitation et de 32,5 années de non-salarié agricole.

Le décret n° 95-289 du 15 mars 1995 portant application de l'article 71 de la loi de modernisation agricole a rendu possible le cumul des droits propres et des droits dérivés pour les veufs et les veuves. L'interdiction de cumul a été levée par tiers sur trois ans de 1995 à 1997 : la retraite personnelle peut ainsi être cumulée avec une pension de réversion correspondant à 54 % de la retraite proportionnelle du décédé et d'un tiers de la retraite forfaitaire dudit décédé en 1995, des deux tiers en 1996, et de la totalité à partir de 1997. Quant aux veufs et veuves déjà titulaires d'une pension de réversion avant 1995 et ayant acquis des droits à une retraite personnelle, ils bénéficient d'une majoration forfaitaire de 914,69 euros mise en place par tiers sur trois ans de 1995 et 1997.

La loi de finances pour 1997 a instauré un ensemble de mesures concernant les chefs d'exploitation ainsi que les conjoints et aides familiaux (**décret d'application n° 97-163 du 24 février 1997**). Une majoration forfaitaire de 152,45 euros en 1997 et de 228,67 euros à compter de 1998 a été accordée aux conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte (moins de 17,5 ans) à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole. Pour les chefs d'exploitation retraités depuis 1997, des majorations de points de retraite ont été attribuées aux intéressés justifiant d'une carrière complète tous régimes confondus (article R. 351-45 du code de la sécurité sociale) et de 17,5 années de chef d'exploitation ou assimilé.

La loi de finances pour 1998 a complété les dispositifs précédents en relevant la retraite des conjoints, aides familiaux et chefs d'exploitation ayant une carrière courte, à condition d'avoir liquidé leur retraite avant 1998 et de justifier d'un minimum de 32,5 années de non-salarié agricole (**décret d'application n° 98-125 du 3 mars 1998**). La majoration des conjoints et aides familiaux est fixée à 777,49 euros par an.

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

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

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale – septembre 2003

A l'issue des revalorisations entreprises par les pouvoirs publics, les pensions ont augmenté, depuis 1994, par rapport à la législation constante et pour une carrière complète de :

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

Le tableau suivant retrace les coûts (en métropole) correspondant à l'ensemble de ces mesures. Il en précise également le coût net, après déduction des économies réalisées sur les allocations supplémentaires prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
Coût brut	1.210,4	1.458,3	1.705,1	1.777,5	1.781,1
Economies sur les allocations FSV	- 238,1	- 257,4	- 277,4	- 285,6	- 273,3
Coût net	972,3	1.200,9	1.427,7	1.491,9	1.507,8

Source : ministère de l'agriculture – Octobre 2003

• La montée en charge de la retraite complémentaire obligatoire (RCO)

La loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 a instauré un régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO) par répartition pour les chefs d'exploitation agricole. Les conjoints et les aides familiaux en ont été exclus pour éviter une trop forte hausse des charges sociales. Le régime est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003 : les actifs cotisent depuis le 1^{er} janvier 2003, tandis que les retraités perçoivent cette nouvelle pension à compter du 1^{er} avril 2003.

L'objectif de ce régime consiste à garantir une pension de retraite (base + complémentaire) au moins égale à 75 % du SMIC net, pour une carrière complète de chef d'exploitation.

Les cotisations sont assises sur les revenus professionnels au taux de 2,97 % pour 2003, avec un montant minimum de 411,38 euros. Les droits acquis sont proportionnels aux cotisations versées, sans plafond ni exonération. En 2003, 72 % des cotisants auraient cotisé au montant minimum.

Le régime RCO distingue deux types de bénéficiaires : les retraités actuels, qui bénéficient de droits validés gratuitement, et les futurs retraités

qui, à partir du 1^{er} janvier 2003, acquièrent des droits par cotisation auxquels s'ajoutent des droits validés gratuitement au titre des périodes antérieures à 2003.

Pour tenir compte du déséquilibre démographique structurel des non-salariés agricoles, une participation de l'État au régime RCO est votée chaque année en loi de finances. Elle s'ajoute à la subvention d'équilibre de l'État affectée au BAPSA.

Le premier versement des prestations de retraite complémentaire pour les 450.000 bénéficiaires de la métropole est intervenu le 9 mai 2003.

- **La réforme du régime des accidents du travail**

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

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

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

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

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

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

- L'organisation financière du régime

L'organisation financière du régime répond aux principes suivants :

La nouvelle branche de sécurité sociale des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles est autofinancée par les cotisations appelées auprès des assurés et n'est pas intégrée au BAPSA. Le mode de financement retenu ne fait donc pas appel à l'État, mais est totalement pris en charge par les cotisations des chefs d'exploitation.

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

Le montant de la cotisation doit être fixé chaque année par arrêté ministériel, après avis de la section spécialisée du conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA), dont la composition est fixée par le décret n° 2002-430 du 29 mars 2002.

B. LES RAISONS DU CHANGEMENT ET DE LA MISE EN PLACE DU FFIPSA

Le remplacement du BAPSA par le fonds de financement des prestations sociales agricoles s'explique par trois raisons :

- la mise en œuvre de la LOLF qui fixait déjà au 1^{er} janvier 2006, l'échéance de cette transformation ;

- la mensualisation, dès le 1^{er} janvier 2004, des retraites agricoles de base ;

- et la prise en compte des défauts du BAPSA, qui rendaient de toute façon nécessaire une évolution sur plusieurs points importants.

Le BAPSA est un dispositif ancien dans la mesure où il a été institué par la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 portant loi de finances pour 1960. D'après les dispositions de l'actuel article L. 731-1 du code rural, il est rattaché pour ordre au budget général de l'État et sa gestion administrative est confiée au ministre chargé de l'agriculture assisté d'un comité de gestion du budget annexe. En outre, le Conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA), composé notamment de représentants de la profession agricole, participe à la gestion administrative du BAPSA.

a) La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

La suppression du BAPSA est une conséquence des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes rappelait d'ailleurs que « *le BAPSA ne répond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que les établissements dotés d'un budget annexe doivent « produire des biens ou rendre des services donnant lieu à paiement de prix ». Il ne produit aucun bien et retrace les opérations financières de services qui ne sont pas rendus par l'État. De plus, les contributions des assurés ne représentent qu'une part limitée des recettes et la part des financements publics dans la prise en charge des prestations de ce régime ne cesse de croître. Le BAPSA ne correspondant pas davantage aux conditions fixées par l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour ne peut qu'appeler à sa suppression* ».

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

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

b) La mensualisation des retraites agricoles

La mensualisation des retraites agricoles de base, à compter du 1^{er} janvier 2004, conformément aux dispositions de l'article 105 de la loi portant réforme des retraites a précipité cette évolution.

L'impact financier de cette mesure, estimé à 1,3 milliard d'euros, est en effet considérable. Il ne pouvait s'inscrire dans le cadre comptable actuel du BAPSA qui retrace les flux sur la base de la règle des encaissements/décaissements dans la mesure où le financement retenu est l'emprunt. En conséquence, la mensualisation des retraites agricoles impliquait d'anticiper la disparition du BAPSA. Les règles comptables du nouveau FIPSA seront, par conséquent, celles des droits constatés.

Ce changement de règles aura pour conséquence que cet emprunt ne sera pas pris en compte dans le cadre du BAPSA 2004.

Ce fonds reprendra à son bilan, dès sa création, le déficit cumulé du régime composé notamment des prestations retraites du dernier trimestre dues au 31 décembre et payées début janvier.

c) Une occasion de corriger les défauts du BAPSA

Le cadre actuel du BAPSA apparaissait ancien et perfectible. Sa disparition peut fournir l'occasion de remédier à plusieurs défauts :

• L'absence d'articulation entre la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances

Les dispositions du projet de loi de financement n'ont pas toujours été prises en compte par le BAPSA.

Votre commission avait ainsi relevé, en 2000, que le projet de BAPSA pour 2001 avait été construit sans prendre en considération l'incidence des mesures - même initiales - du projet de loi de financement.

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

La conclusion des arbitrages du PLFSS, systématiquement ultérieure à celle des arbitrages relatifs au projet de budget de l'État, conduit, chaque année, à des lacunes et des absences en dépenses et/ou en recettes dans le cadre du BAPSA.

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

- **La lente dérive du cadre comptable du BAPSA**

Le cadre comptable était devenu de moins en moins pertinent.

Dès l'origine, la création du BAPSA reposait sur une interprétation audacieuse de l'article 20 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, précisant les conditions d'existence des budgets annexes ; en effet, il est difficile de penser qu'un régime de protection sociale produise « *des biens* » et rende des « *services donnant lieu à paiement de prix* ».

Ainsi, s'agissant de l'AAEXA, le BAPSA ne décrit qu'une partie du régime agricole, puisqu'il exclut par définition les salariés agricoles.

Mais, même pour les exploitants agricoles, il ne décrit les opérations que partiellement :

- les dépenses de gestion et d'action sanitaire et sociale en faveur des exploitants ne sont pas recensées : en conséquence, le BAPSA ne retrace pas l'ensemble de l'effort contributif des exploitants agricoles ;

- le régime actuel d'assurance accidents des exploitants agricoles (AAEXA) est exclu du BAPSA.

La suppression du cadre comptable du BAPSA ne se traduira pas par un appauvrissement des informations relatives au régime de protection sociale des exploitants agricoles.

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

Par ailleurs, le BAPSA est encore exprimé en comptabilité d'encaissements/décaissements, alors que les comptes du régime des exploitants agricoles, tels que présentés par la commission des comptes de la sécurité sociale, sont établis en comptabilité de droits constatés.

Dès lors, la suppression du BAPSA dans sa forme actuelle pourrait fournir l'occasion de définir un cadre comptable et financier plus cohérent.

C. RÉFLÉCHIR AUX PRIORITÉS POUR L'AVENIR DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE

Il importe de continuer à réfléchir aux perspectives d'avenir de la protection sociale agricole. Certaines catégories d'exploitants agricoles, comme les aides familiaux ou les conjoints, auront besoin d'une action de rattrapage par rapport aux autres assurés sociaux. S'agissant de l'assurance vieillesse, force est de constater qu'un écart continue d'exister par rapport aux autres assurés.

Face à ces besoins peu ou mal satisfaits, la baisse tendancielle de la population agricole offre malgré tout des perspectives en termes de marges de manœuvre. Comme l'a d'ailleurs montré l'exemple de la revalorisation des retraites agricoles entre 1994 et 2002, il est possible, à enveloppe globale constante, grâce à la baisse des effectifs, de modifier progressivement la répartition des grandes masses budgétaires pour dégager les financements nécessaires à de nouvelles priorités.

a) Tenir compte des perspectives démographiques

La baisse des effectifs de la population agricole est régulière.

Ainsi, sur les sept dernières années, entre 1997 et 2004, les effectifs des bénéficiaires du BAPSA ont accusé une baisse générale.

On constate une diminution très importante, évaluée à - 429.000 personnes, des effectifs des personnes protégées contre le risque maladie (2,043 millions en 2004 contre 2,472 millions en 1997, soit - 12,5 %).

La baisse des effectifs des retraités de droit direct s'est avérée jusqu'ici plus tardive et moins forte en raison du vieillissement de la population : 1,69 million en 2004 contre 1,73 million en 1997, ce qui correspond à une baisse de 2,3 %. L'évolution est toutefois enclenchée d'une façon irréversible. Il convient d'ailleurs de noter que plus de un million de retraités du BAPSA a dépassé l'âge de 70 ans, et 375.000 celui de 80 ans.

Dans le cas du risque maladie, la diminution des effectifs s'inscrit de façon régulière autour d'une moyenne de 3 % par an. S'agissant du risque vieillesse, le rythme de baisse est plus faible mais s'accélère régulièrement : - 0,3 % en 2001, - 0,5% en 2002, - 0,8 % en 2004.

Compte tenu du contexte spécifique, il apparaît donc possible, en raisonnant à enveloppe constante, de financer progressivement de nouvelles priorités.

b) Élargir la réflexion

Réfléchir aux perspectives d'avenir de la protection sociale agricole conduit à s'interroger sur la façon de mieux prendre en charge certaines catégories spécifiques de personnes, comme les conjoints d'agriculteurs et les aides familiaux, d'une part, et de continuer à améliorer la situation des retraités, d'autre part.

Prendre en compte la réflexion à certaines catégories spécifiques de personnes

- La situation des conjoints agricoles

Les membres de la famille cotisant en agriculture se répartissent comme suit au 1^{er} janvier 2002 : 12.000 aides familiaux (dont 150 aides familiaux mineurs) et 94.000 conjoints, dont 80.000 conjoints collaborateurs. Leurs effectifs sont en forte diminution, puisqu'on dénombrait 22.000 aides familiaux et 156.000 conjoints participants aux travaux en 1995. Depuis 2000, la baisse des effectifs de conjoint s'est ralentie, dans la mesure où le statut de conjoint collaborateur est plus attractif que le statut de conjoint participant aux travaux, et où il a été ouvert aux personnes exerçant une activité extérieure.

La situation d'un grand nombre de conjoints agricoles demeure aujourd'hui encore défavorable. Souvent, s'agissant en particulier de l'assurance vieillesse, leur situation apparaît même précaire.

A travers un statut défini, les femmes du monde agricole veulent une retraite, une protection sociale et la reconnaissance d'un vrai travail. Si elles sont nombreuses à avoir choisi de travailler en-dehors de l'exploitation familiale, plus de 200.000 d'entre elles ont acquis un statut en relation avec l'exploitation agricole : 53 % sont chefs d'exploitation, 31 % sont conjoints collaborateurs, 6 % sont conjoints participants. Les salariées « permanentes » (personnes ayant travaillé 200 jours par an) représentent 10 %.

On remarque également que près du tiers des femmes s'installent par succession et que les revenus des agricultrices sont généralement inférieurs à ceux des agriculteurs.

Chiffres clés 2001

	Couples avec conjoint collaborateur	Couples avec conjoint participant	Couples avec conjoint féminin hors exploitation	Couples avec conjoint masculin hors exploitation	Chefs d'exploitation sans conjoint
Nombre	83.930	16.313	174.002	104.809	203.567
Age moyen du conjoint	47	Non défini	Non défini	Non défini	Non défini
Age moyen du chef d'exploitation	49	49	40	61	42
Exploitants individuels	83 %	90 %	49 %	52 %	67 %
Superficie moyenne	61 ha	42 ha	46 ha	35 ha	41 ha
Imposition au réel par exploitant	62 %	42 %	69 %	53 %	46 %
Assiette moyenne (en euros)	23.062	17.300	20.212	11.825	13.017

Source : MSA – Mars 2003

	Femmes chefs d'exploitation	Hommes chefs d'exploitation	Ensemble
Nombre	139.835	442.882	582.117
Age moyen	51	45	46
Exploitants individuels	57 %	64 %	62 %
Superficie moyenne	34 ha	46 ha	43 ha
Imposition au réel	50 %	59 %	57 %
Assiette moyenne (en euros)	11.580	18.102	16.526

Source : MSA – Mars 2003

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a créé un nouveau statut intitulé « *conjoint collaborateur d'exploitation ou d'entreprise* » qui, par l'acquisition de points, permettra de percevoir une pension de retraite de 4.859,84 euros par an (AVTS + 600 points en euros 2003) au même titre que les aides familiaux pour 37,5 années cotisées, soit une amélioration de l'ordre de 71 % par rapport au statut antérieur de « *conjoint participant aux travaux* ».

La possibilité d'opter en faveur du statut de « *conjoint collaborateur* » est devenue effective le 1^{er} janvier 2000, avec effet rétroactif sur 1999. Ce statut s'est substitué à celui de « *conjoint participant aux travaux* », qui est voué à disparaître.

Mais l'acquisition de droits à la retraite proportionnelle s'effectuant progressivement, les actifs ne pourront liquider leur retraite avec 37,5 années cotisées qu'en 2031, pour les aides familiaux, ou 2036, pour les conjoints.

Pour les assurés partant à la retraite dans les prochaines années, un double mécanisme de revalorisation des périodes antérieures à 1994, pour les aides familiaux, ou à 1999, pour les années de conjoint participant aux travaux, a été créé.

Par ailleurs, à compter de 2002, les conjoints et aides familiaux bénéficient, à la liquidation de la retraite et sous certaines conditions de durée de carrière, d'une revalorisation de la pension calculée au niveau du minimum vieillesse du second membre du couple (5.505,80 euros par an en valeur 2003). A condition de justifier de 17,5 années non salariées agricoles et 160 trimestres d'activité tous régimes confondus, les annuités gratuites définies ci-dessus seront portées de 16 à 21,14 points, ainsi que les années cotisées et les années ayant fait l'objet d'un rachat.

Les effets de ces diverses mesures sont réels. Mais ils s'inscrivent dans une démarche à moyen et long termes qui est lente et progressive.

La mesure d'allongement de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein de la « loi Fillon » va concerner les conjointes d'exploitants. Dans de nombreux cas, elles risquent de ne pas remplir la condition de durée, du fait d'une absence de statut généralement en début d'activité et donc, de subir une minoration de leur pension. Il conviendra à l'avenir, selon votre commission, de prendre des mesures spécifiques d'accompagnement.

- La situation des aides familiaux

La situation des aides familiaux méritera elle aussi d'être améliorée car les mesures prises depuis dix ans ont principalement concerné les chefs d'exploitation.

Pour mémoire, en assurance maladie, les prestations maladie sont versées aux aides familiaux moyennant une cotisation acquittée par le chef d'exploitation et égale respectivement, suivant que l'aide familial est mineur ou majeur, au tiers et aux deux tiers de la cotisation maladie du chef d'exploitation (sans toutefois dépasser un plafond de cotisation fixé à 1.502 euros en 2003, complémentaire incluse). Le conjoint perçoit les mêmes prestations sans acquitter de cotisations, car il est considéré comme ayant droit du chef d'exploitation. Les membres de la famille bénéficient également des prestations familiales sans qu'aucune cotisation spécifique soit appelée à leur titre auprès du chef d'exploitation. Ce dernier est tenu en revanche de les assurer contre le risque accident du travail.

Pour les aides familiaux, l'acquisition de points de retraite proportionnelle a pris effet à partir du 1er janvier 1994 (décret du 18 août 1994).

Mais ces montants demeurent encore faibles.

• **Continuer à améliorer la situation des autres retraités**

Les retraités actuels du régime de base des exploitants agricoles composent une mosaïque de statuts (chef d'exploitation, conjoint, aide familial, membre de la famille ayant une carrière plus ou moins longue de chef d'exploitation) et un ensemble hétérogène de durées de carrière (carrières multiples, simultanées ou successives).

Le nombre des bénéficiaires des retraites agricoles a culminé en 1994 et diminué progressivement depuis lors.

Il convient également de relever que le régime des exploitants agricoles a déjà fait face au « choc démographique » qui menace aujourd'hui l'ensemble des régimes de retraite. Le rapport entre les cotisants et les retraités apparaît stabilisé, mais à un niveau très bas.

- L'objectif de retraite de 85 % du SMIC pour les exploitants agricoles

L'article 4 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 prévoit une garantie de niveau de retraite, sous la forme d'un « objectif de retraite » de base et complémentaire. Ce dispositif vise les personnes qui, en 2008, auront effectué une carrière complète au SMIC et qui se verront ainsi accorder une pension égale à 85 % du SMIC net.

Or, ce dispositif ne s'adresse qu'aux salariés et ne prend donc pas en compte, notamment, les exploitants agricoles.

Votre commission ne méconnaît certes pas les difficultés budgétaires actuelles et l'impossibilité de bénéficier, à court terme, de marges de manœuvre importantes. Elle considère toutefois que le bénéfice de ce dispositif devra être ouvert dans un avenir aussi proche que possible, aux exploitants agricoles.

- Les interrogations relatives à une éventuelle extension du régime obligatoire de retraite complémentaire à d'autres catégories de bénéficiaires.

Lors de la création de la retraite complémentaire obligatoire, il n'a pas été jugé possible d'étendre, contrairement aux souhaits des intéressés et des organisations professionnelles agricoles, le champ du régime au-delà des seuls chefs d'exploitation, car ceci supposait une augmentation jugée trop importante de la cotisation annuelle.

En effet, l'extension du champ du régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles à l'ensemble des actifs (chefs d'exploitation, conjoints, aides familiaux) aurait entraîné un coût global annuel supplémentaire de l'ordre de 1,43 milliard d'euros.

Votre commission considère qu'il conviendra vraisemblablement de reprendre cette réflexion à l'avenir.

- La question des durées de carrière variables et des polypensionnés

Les mesures de revalorisation ont privilégié le cas des carrières longues (37,5 années et plus). Or, sur les deux millions bénéficiaires d'une pension de retraite, seuls 30 % ont validé une carrière complète. La majorité des bénéficiaires touche ainsi une retraite du régime agricole, alors que, ou bien elles n'ont que marginalement ou brièvement exercé une activité agricole et perçoivent une pension d'un autre régime (les « polypensionnés »), ou bien encore elles ont travaillé toute leur vie et exclusivement dans l'agriculture, mais en commençant à cotiser très tardivement : il en est ainsi, aujourd'hui, des veuves et des conjointes les plus âgées.

Le législateur devra, selon votre commission, à l'avenir, revenir sur ces questions.

De fait, le décret n° 97163 du 24 février 1997 a institué, pour les retraites agricoles, un système de minoration élevé et s'appliquant lorsque la durée d'activité agricole est comprise entre 37,5 ans et 32,5 ans, puis 27,5 ans. Ainsi sont appliqués des coefficients de minoration de :

- 15 % pour chacune des deux premières années manquantes (37,5 et 36,5 ans, soit au total 30 %) ;

- 10 % pour chacune des trois années suivantes (34,5, 33,5 et 32,5 ans, soit au total 30 %) ;

- 40 % pour la sixième année.

En 1999, un assouplissement a été adopté par la suppression de la minoration supplémentaire à 60 % jusqu'à 27,5 ans de carrière. Ce changement concerne les personnes ayant uniquement une retraite de non-salarié agricole, à l'exclusion de toute autre prestation vieillesse servie par un autre régime même pour une durée d'activité très faible (quelquefois un ou quelques trimestres seulement).

Cette situation écarte de la revalorisation un grand nombre de retraités, principalement des femmes.

Mais il importe de préciser que les dispositions du « décret Vasseur » ont été reprises par son successeur, François Patriat, sous la législature suivante dans le cadre du décret n° 2002-297 du 1^{er} mars 2002.

Interrogé, en séance publique le 21 octobre dernier, par M. Alain Néri, député du Puy-de-Dôme sur la question d'une éventuelle abrogation du « décret Vasseur », M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture a aussi

déclaré : « *Je crains de devoir vous faire, un peu de peine, M. Néri, je crains que le Décret Vasseur ne s'appelle plus ainsi, mais décret Glavany ou Patriat... Car ce décret de 1997 a été abrogé par un décret du 1^{er} mars 2002, qui en a repris l'économie générale. Je vous retourne donc la question : que ne l'avez-vous fait sous la législature précédente ?*

Il y a cependant un vrai problème pour les polypensionnés et pour les carrières courtes, car ce qui a été fait depuis 1994, sous deux législatures différentes a plutôt favorisé les carrières longues et complètes. Nous avons financé la mise en œuvre de la retraite complémentaire obligatoire et celle de la mensualisation. Reste à prendre en compte les polypensionnés et les carrières courtes. Un groupe de travail a été formé à ce sujet et j'espère que nous pourrons avancer dans les mois et les années qui viennent ».

Effectifs de retraités non salariés agricoles (au 31/12 de l'année)

	Nombre de retraités (en milliers)					Evolution			
	2000 réal°	2001 réal°	2002 prév°	2003 prév°	2004 prév°	01/00	02/01	03/02	04/03
<i>CE<280 points</i>	259	250	241	233	226	- 3,6%	- 3,4%	- 3,2%	- 3,2%
<i>CE>280 points</i>	643	634	625	616	606	- 1,4%	- 1,5%	- 1,5%	- 1,5%
Chefs d'exploitation	902	884	866	849	832	- 2,0%	- 2,0%	- 2,0%	- 2,0%
Conjoints	312	297	285	273	261	- 4,8%	- 4,1%	- 4,4%	- 4,3%
Aides familiaux	349	348	344	340	335	- 0,3%	- 1,1%	- 1,1%	- 1,4%
Veufs et veuves	477	477	472	468	464	- 0,1%	- 0,9%	- 0,7%	- 0,9%
TOTAL	2.040	2.006	1.967	1.930	1.892	- 1,7%	- 2,0%	- 1,9%	- 1,9%

La loi Fillon et la mensualisation des retraites agricoles

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites comporte en son titre IV de nombreuses dispositions relatives aux retraites agricoles.

Elle permet, dès l'âge de seize ans, l'affiliation des aides familiaux au régime d'assurance vieillesse des non salariés des professions agricoles. Cette mesure vise à accompagner l'allongement de la durée de cotisations jusqu'à quarante années pour bénéficier d'une liquidation de retraite à taux plein. Il s'agit également d'un alignement sur les dispositions applicables en matière d'assurance maladie. Cette affiliation se traduira par un versement du chef d'exploitation, pour le compte de l'aide familial, de cotisations destinées à couvrir l'acquisition des droits au titre de la retraite forfaitaire, d'une part, et de la retraite proportionnelle, d'autre part. Elle permet de valider les périodes d'activité exercées en tant qu'aide familial.

La loi du 21 août 2003 introduit aussi dans le régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles les dispositions prévues pour les salariés du régime général en matière d'âge minimum pour la liquidation d'une retraite à taux plein, d'acquisition du nombre d'années d'assurance avant l'âge de soixante ans, et de majoration de pension après l'âge de soixante ans.

Elle donne aussi la possibilité de racheter, au titre de l'assurance vieillesse, certaines périodes d'activité accomplies en tant qu'aide familial ainsi que les années d'études, dans la limite de trois années.

Elle harmonise les règles applicables aux pensions de réversion du régime de base des exploitants agricoles avec celles du régime général.

Le statut des personnes « pluriactives » a été élargi en ne subordonnant plus le service de la pension de retraite qu'à la seule condition de la cessation de l'activité salariée non agricole.

On relèvera également que la « loi Fillon » a institué la mensualisation du versement des retraites de base des exploitants agricoles. Cela a mis fin à une spécificité et permis d'aligner le régime agricole sur tous les autres régimes. L'harmonisation s'imposait d'autant plus que les pensions du régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles sont également versées mensuellement depuis le mois d'avril 2003.

Cette disposition prendra effet le 1^{er} janvier 2004. Elle présente, en effet, un coût financier car elle ne pose pas un simple problème de trésorerie, comme ce fut le cas dans les deux autres régimes de non-salariés, mais également un problème budgétaire : la mensualisation du versement des pensions de retraite agricoles entraînerait ainsi, l'année de sa mise en œuvre, un coût de 1,372 milliard d'euros pour le BAPSA, sans apporter de majoration aux montants versés aux allocataires.

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

La loi du 21 août 2003 a également institué une pension de réversion, au titre de la retraite complémentaire obligatoire, au bénéfice des conjoints en activité de chefs d'exploitation décédés. Cette disposition nouvelle concerne le cas spécifique des conjoints d'exploitants agricoles décédés en activité et dont la pension n'a pas été liquidée. Le bénéficiaire devra également remplir deux conditions : avoir 55 ans au minimum, et une durée de mariage de deux ans maximum, sauf si un enfant est issu de ce mariage. Ces conditions ne sont pas applicables dans deux cas : si conjoint survivant est invalide et s'il a au moins deux enfants à charge au moment du décès. Le taux de cette pension de réversion sera comme pour la retraite agricole de base de 54 % et l'assiette est définie par le montant des points acquis par l'assuré au jour de son décès.

En définitive les débats sur l'avenir de la protection sociale agricole sont donc loin d'être clos. Il conviendra également de réfléchir à améliorer l'indemnisation des calamités agricoles.

D. LES CONTOURS DU FUTUR DISPOSITIF

Le projet de loi de finances pour 2004, et en particulier son article 23, définit avec précision les modalités, le rôle et le calendrier de constitution du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).

Le montage envisagé appelle néanmoins plusieurs observations dans la mesure où il pose d'importantes questions de fond.

a) Les principales caractéristiques du nouveau dispositif

Depuis plus de quarante ans, le BAPSA était une pièce centrale de l'édifice de la protection sociale agricole qui, sous la responsabilité du ministre de l'agriculture, permettait de prendre en compte les spécificités des exploitants agricoles en matière de protection sociale, tout en étant géré par une organisation mutualiste, décentralisée, participative et proche des assujettis.

Les pouvoirs publics ont choisi de confier la gestion du fonds de financement à un établissement public national, à caractère administratif, le FFIPSA.

• Les missions et l'organisation du FFIPSA

L'organisation du fonds sera définie par décret en Conseil d'État, notamment la composition de son conseil d'administration et de son conseil de surveillance.

Le dispositif proposé par l'article 23 du projet de loi de finances initiale reprend pratiquement les dépenses et les recettes du BAPSA.

• Les organismes dirigeants du fonds

Comme l'est aujourd'hui le BAPSA, le fonds sera un instrument purement financier, permettant de garantir, sous la responsabilité de l'État, le versement des prestations. Il n'est pas appelé à intervenir dans la gestion proprement dite du régime. Son conseil d'administration sera donc composé de représentants de l'État.

Un comité de surveillance est également prévu. Son rôle sera confié à une section spécialisée du Conseil supérieur des prestations sociales agricoles, qui est le lieu privilégié de concertation entre la profession et les pouvoirs publics.

Les caractéristiques actuelles du régime, tant au niveau des flux financiers que de son organisation, resteront inchangées.

• **Les gestionnaires de l'EPA**

Les gestionnaires de l'EPA seront les représentants des trois ministères : agriculture, budget, sécurité sociale.

• **Les produits du FIPSA**

Les recettes du fonds comprendront :

- les cotisations des assujettis au régime affectées au service des prestations ;

- la part de CSG maladie affectée au régime des exploitants agricoles ;

- les financements publics constitués par les divers impôts et taxes affectés (droits de consommation sur les tabacs, taxe sur les fabricants de tabacs, C3S) et la subvention d'équilibre du budget de l'État ;

- les participations des autres régimes : la compensation démographique, la contribution de la CNAF ;

- et les subventions du fonds spécial d'invalidité (FSI) et du fonds solidarité vieillesse (FSV).

• **Les charges du FIPSA**

Les principales dépenses du fonds seront constituées par :

- les prestations familiales ;

- les prestations d'assurance maladie-invalidité-maternité ;

- les prestations d'assurance vieillesse, d'assurance veuvage, et la subvention de l'État au profit de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire ;

- ainsi que les charges de gestion des fonds.

On notera que, contrairement au BAPSA, le fonds pourra recourir à des recettes non permanentes, et donc l'emprunt.

Le nouveau fonds devra, en revanche, payer des charges de gestion, actuellement financées par le budget de l'agriculture, et des frais d'assiette et de recouvrement pour les impôts et taxes qui lui sont affectés, qui n'existent pas aujourd'hui, dépenses supplémentaires dont il conviendra de tenir compte au moment de déterminer le montant des recettes devant lui être affectées.

Les frais d'assiette et de recouvrement des divers impôts, taxes et amendes affectés au fonds sont à la charge de celui-ci en proportion du produit qui lui est directement affecté. Leur montant est fixé par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture dans la limite de 0,5 % de ce produit. Sur ces bases, le montant des frais d'assiette et de recouvrement pourrait s'élever à près de 27 millions d'euros en 2004. Dans le dispositif actuel, le BAPSA faisant partie du budget de l'État, les frais d'assiette et de recouvrement ne lui sont pas imputés.

b) Les modalités et le calendrier de constitution

L'établissement sera créé en 2004 et sera appelé à prendre en charge les charges d'intérêts liées à la mensualisation des retraites des non-salariés agricoles. Le BAPSA, à titre transitoire, continuera à fonctionner jusqu'au 31 décembre 2004.

Le Parlement aura ainsi cette année à se prononcer sur la création du FFIPSA, ainsi que sur le BAPSA.

Le BAPSA devrait être supprimé le 31 décembre 2004. Le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, dont la gestion serait confiée à l'EPA créé en cours d'année 2004, prendrait, à compter de 2005, la suite du BAPSA.

Les missions du fonds seront donc limitées en 2004 à la prise en charge des intérêts de l'emprunt (1,3 milliard d'euros) contracté par le CCMSA en 2004 pour financer le passage à la mensualisation des pensions des exploitants agricoles prévue par l'article 105 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Le fonds sera également chargé de la liquidation des droits et obligations du BAPSA.

c) Les questions de fond posées

La suppression du BAPSA pourrait entraîner des modifications fondamentales dans la façon d'appréhender la protection sociale des exploitants agricoles.

- La question du contenu des débats au Parlement

La création du BAPSA en 1960 permet, depuis plus de quarante ans au Parlement, de débattre de la protection sociale agricole et des conditions de son équilibre.

Avec la suppression du BAPSA, **plusieurs moyens peuvent être envisagés pour conforter l'intervention du Parlement.**

Le **vote d'une dotation budgétaire de l'État** destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds, doit permettre au débat parlementaire de se développer au sein de la discussion budgétaire.

A compter de 2006 et en application des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le ministère de l'agriculture envisage également la **constitution d'un programme consacré à la protection sociale agricole**.

Au cours de l'examen du **projet de loi de financement de la sécurité sociale** par le Parlement, il devrait être envisagé qu'un débat spécifique au financement de la protection sociale agricole soit organisé.

Or, si cet examen parlementaire apparaît maintenu pour 2004 avec la reconduction du BAPSA et de l'état évaluatif annexé, il n'est pas prévu en 2005 en raison de la suppression de ces deux dispositifs et pourrait ne s'inscrire, qu'à partir de 2006, dans le cadre de la présentation d'un programme social du Ministère de l'agriculture en loi de finances initiale.

Aussi nous semblerait-il souhaitable qu'au-delà du programme social du ministère de l'agriculture, une réforme de la loi organique soit l'occasion de présenter le projet de loi de financement de la sécurité sociale par régime.

- La question du rôle des acteurs principaux de la protection sociale agricole

Le FFIPSA sera géré par un conseil d'administration composé de fonctionnaires et assisté d'un comité de surveillance composé à la fois des parlementaires et des représentants de la profession et de la MSA.

Le rôle du Conseil supérieur des prestations sociales agricoles devra être revu, tant en ce qui concerne les sections assistant le ministre de l'agriculture sur la politique sociale des deux régimes salariés et non-salariés, qu'en ce qui concerne le remplacement du comité de gestion du BAPSA par un comité de surveillance.

Cette réforme doit ainsi permettre au ministère de l'agriculture de conserver son pouvoir politique et financier en matière de protection sociale agricole.

- La question des conditions d'équilibre du régime

La mise en place du nouveau fonds, dont le budget ne ferait plus l'objet d'un vote en loi de finances à compter de 2005, pourrait, sur le long terme, modifier l'équilibre financier du régime, s'il était fragilisé au cours des prochaines années par des ressources insuffisantes. Le Parlement devra être attentif sur ce point.

- Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur spécial des crédits du BAPSA, Yves Censi, visant à préciser que le président du conseil d'administration de l'établissement public est nommé par le ministre chargé de l'agriculture et que la présidence du conseil de surveillance de l'établissement est confiée à un membre du Parlement. Cette modification a pour but de réaffirmer le rôle du ministre chargé de l'agriculture dans la conduite de la politique sociale agricole et de permettre au Parlement de continuer à suivre la question de son financement.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à préciser que les recettes et dépenses du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles sont retracées dans les comptes de l'établissement public administratif dénommé « Etablissement de gestion du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles », créé à cet effet. Il s'agit d'une précision technique qui vise à faire apparaître dans les comptes de l'établissement public, à des fins de transparence, les recettes et dépenses du fonds de financement.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption du projet de BAPSA pour 2004.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 25 novembre 2003 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Marc Juilhard sur le projet de loi de finances pour 2004 (crédits consacrés au BAPSA).

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

M. Serge Franchis a demandé si le projet de BAPSA pour 2004 prenait en compte la participation de l'État au titre de la retraite complémentaire obligatoire (RCO). Il s'est également interrogé sur l'évolution de l'objectif de retraite fixé, en cumulant la retraite de base et complémentaire, à 75 % du SMIC net.

M. Michel Esneu s'est félicité que le remplacement du BAPSA par le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) ne conduise pas remettre en cause la tenue d'un débat parlementaire. Il a également salué le rôle et l'action de la Mutualité sociale agricole (MSA).

M. Alain Vasselle a considéré qu'il serait utile que les services du ministère de l'agriculture réalisent une étude tendant à vérifier la corrélation entre l'évolution du revenu des agriculteurs et celle du produit des cotisations agricoles. Il s'est interrogé sur la prise en compte de l'impact des intempéries lors de l'évaluation des recettes de cotisations dans le projet de BAPSA pour 2004. Il a également demandé si le Gouvernement avait apporté des précisions sur la pérennité du soutien financier de l'État à la protection sociale agricole. Revenant sur le remplacement de la recette reposant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par les droits sur les tabacs, il a fait valoir la fragilité de certaines estimations portant sur le niveau prévisionnel des recettes.

M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur pour avis, a confirmé que la participation de l'État au financement de la RCO se trouvait bien intégrée au BAPSA. Il a également estimé qu'il était nécessaire que les exploitants agricoles bénéficient, à l'avenir, de la garantie offerte par l'« objectif de retraite » que la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fixé à 85 % du SMIC net, contre 75 % pour la RCO.

Comme M. Michel Esneu, il a insisté sur la nécessité de conserver un véritable débat parlementaire, après la disparition du BAPSA, et rendu hommage à l'action de la MSA.

En réponse à M. Alain Vasselle, M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur pour avis, a précisé qu'il était trop tôt pour disposer d'indications fiables sur les revenus agricoles de cette année, mais que les répercussions d'une éventuelle baisse du produit des cotisations ne se feraient pas sentir avant 2005. Il a rappelé que beaucoup d'exploitants agricoles avaient fait le choix d'une assiette de cotisation reposant sur la moyenne des revenus des trois dernières années.

S'agissant du maintien du soutien financier de l'État à la protection sociale agricole, il a rappelé que la subvention d'équilibre était, certes, ramenée à zéro dans le projet de BAPSA pour 2004, mais qu'elle ferait l'objet d'un abondement si cela apparaissait nécessaire en cours d'exercice.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au budget annexe des prestations sociales agricoles inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

Au cours de sa réunion du **25 novembre 2003**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2004.**