

N° 89

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 1999.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 42

**PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES**

*Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.**

**Sénat : 88 (1999-2000).**

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	4
<b>CHAPITRE I - PRÉSENTATION DU PROJET DE BAPSA POUR 2000</b> .....	5
<b>I. UN BAPSA EN STABILITÉ GLOBALE</b> .....	5
<b>II. LES RECETTES : DES ÉVOLUTIONS DIVERSIFIÉES</b> .....	6
A. LES CONTRIBUTIONS PROFESSIONNELLES (- 1,3 %).....	7
B. LES RECETTES DE TAXES (+ 3,4 %) .....	8
C. LES TRANSFERTS DE COMPENSATION DÉMOGRAPHIQUE (+ 3,8 %) .....	8
D. LE VERSEMENT AU TITRE DE LA CONTRIBUTION SOCIALE DE SOLIDARITÉ DES SOCIÉTÉS (C3S).....	9
E. LES REMBOURSEMENTS DES FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV) ET INVALIDITÉ (FSI) (- 61,7 %) .....	10
F. LA SUBVENTION DU BUDGET DE L'ETAT (- 27,9 %) .....	10
<b>III. LES DÉPENSES</b> .....	11
A. LES DÉPENSES D'INTÉRÊTS DU TITRE I .....	11
B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV) .....	12
1. <i>Les prestations d'assurance vieillesse</i> .....	13
2. <i>Les prestations d'assurance maladie, maternité et invalidité en évolution modérée</i> .....	14
3. <i>Les prestations familiales en décroissance continue</i> .....	15
4. <i>L'étalement et la prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficultés en forte diminution</i> .....	16
<b>CHAPITRE II - LE BAPSA SOUS LE FEU DES CRITIQUES</b> .....	17
<b>I. DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES SUJETTES À CAUTION</b> .....	17
<b>II. L'EXISTENCE MÊME DU BAPSA EST RÉGULIÈREMENT CONTESTÉE</b> .....	18
<b>CHAPITRE III - LA LENTE AMÉLIORATION DES RETRAITES AGRICOLES</b> .....	19
<b>I. LA SITUATION CRITIQUE DES RETRAITÉS AGRICOLES</b> .....	19
<b>II. LE PLAN DE REVALORISATION DU GOUVERNEMENT</b> .....	19

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PLAN GOUVERNEMENTAL.....	19
B. LES MESURES PRÉVUES POUR 2000.....	20
1. <i>L'article 64 A (nouveau)</i> .....	20
2. <i>L'article 64 B (nouveau)</i> .....	21
3. <i>L'article 64 C (nouveau)</i> .....	21
4. <i>L'article 64 D (nouveau)</i> .....	22
C. UN FINANCEMENT CONTESTABLE.....	22
<b>III. L'INDISPENSABLE DÉVELOPPEMENT D'UNE PROTECTION     COMPLÉMENTAIRE.....</b>	<b>23</b>
<b>CHAPITRE IV - LA MSA : UN RÉGIME DYNAMIQUE MAIS AFFAIBLI PAR     LES RÉFORMES DE LA CMU ET DES 35 HEURES .....</b>	<b>25</b>
<b>I. UN RÉGIME RÉNOVÉ ET DYNAMIQUE .....</b>	<b>25</b>
A. UN CADRE D'ACTION RÉNOVÉ PAR LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE.....	25
B. UNE STRATÉGIE DYNAMIQUE.....	25
<b>II. DES HANDICAPS NOUVEAUX .....</b>	<b>26</b>
A. L'IMPACT NÉGATIF DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE.....	26
B. LE FARDEAU DES 35 HEURES .....	26
<b>ANNEXE - LES MODIFICATIONS DE MESURES NOUVELLES APPORTÉES     PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>28</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>29</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

- **Pour une présentation consolidée du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale**

L'étude du BAPSA pour 2000 fait apparaître une nouvelle fois la nécessité d'une **présentation consolidée** entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale : le BAPSA ne présente pas une information exhaustive et les modifications qui lui sont relatives sont prises indifféremment en projet de loi de finances ou en projet de loi de financement, sans que le Parlement en ait une vision d'ensemble satisfaisante.

- **La revalorisation des retraites agricoles est mal financée**

Le BAPSA pour 2000 tel qu'issu de l'Assemblée nationale comporte une mesure **de revalorisation des petites retraites agricoles** d'un coût de 1,2 milliard de francs pour 2000. Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure nouvelle mais il estime toutefois que le financement de cette mesure n'est pas satisfaisant.

- **La MSA fait preuve de son dynamisme**

Deux ans après avoir entamé sa rénovation, **la Mutualité sociale agricole** (MSA) qui gère le régime de protection sociale des non salariés agricoles apparaît comme un organisme dynamique, malheureusement handicapé par certaines réformes du Gouvernement (couverture maladie universelle et 35 heures).

## CHAPITRE I

### PRÉSENTATION DU PROJET DE BAPSA POUR 2000

Sont inscrites au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)<sup>1</sup>, les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles.

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

#### I. UN BAPSA EN STABILITÉ GLOBALE

En 2000, le BAPSA connaîtra une **situation de stabilité globale** par rapport à 1999 : il s'élèvera à **87,901 milliards de francs** (hors restitutions de TVA) en diminution de 1,4 % par rapport aux prévisions pour 1999<sup>2</sup>. En incluant les restitutions de TVA, il s'élève à 93,412 milliards de francs (- 1 % par rapport aux prévisions pour 1999).

Le BAPSA a fait l'objet, l'an dernier, et cette année de mesures de clarification :

- pour 1999, ses moyens de fonctionnement ont été transférés au ministère de l'agriculture et de la pêche ;

- pour 2000, la subvention d'équilibre versée par le budget général de l'Etat qui était jusqu'à présent inscrite au budget de l'agriculture et de la pêche sera désormais inscrite au budget des charges communes.

Le projet de BAPSA présenté dans la loi de finances initiale a fait l'objet d'amendements gouvernementaux en première lecture à l'Assemblée nationale, ayant pour objet de mettre en œuvre une nouvelle mesure de revalorisation des retraites de 1,2 milliard de francs en 2000. En conséquence, côté dépenses, les prestations d'assurance vieillesse sont majorées de 1,2 milliard de francs et, côté dépenses, un versement au BAPSA d'un milliard

---

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

<sup>2</sup> 88,180 milliards de francs en 1998 et 89,162 milliards de francs en 1999.

de francs du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (dite « C3S ») est prévu et les prévisions de recettes issues de la TVA sont réévaluées de 200 millions de francs.

Il n'est pas tenu compte de ces mesures nouvelles dans le corps du présent rapport : la présentation du BAPSA qui y est faite résulte, sauf mention contraire, de l'examen du projet initial de loi de finances pour 2000.

## II. LES RECETTES : DES ÉVOLUTIONS DIVERSIFIÉES

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

Pour 2000, les principales caractéristiques du BAPSA sont les suivantes :

- **stabilité globale** des recettes nettes de restitutions de TVA (- 1,4 %) ;
- **légère diminution du montant de contributions professionnelles** (- 1,3 %) ;
- **progression du montant des taxes affectées** (+ 3,4 %) ainsi que de celui des **transferts de compensation démographique** (+ 3,8 %) ;
- et, en conséquence, **diminution de la participation de l'Etat** (- 27,9 % pour la subvention budgétaire d'équilibre).

Au cours des dernières années, **le financement du BAPSA a été simplifié**. En particulier certaines taxes ont été supprimées, et notamment les taxes sur les produits agricoles et, au 1<sup>er</sup> janvier dernier, la contribution additionnelle sur le foncier bâti<sup>1</sup>. En outre, à l'article 28 du projet de loi de finances pour 2000, le Gouvernement propose d'instaurer un mécanisme d'actualisation automatique des taux de la taxe sur les corps gras alimentaires, évitant ainsi au législateur d'effectuer lui-même la revalorisation chaque année en loi de finances<sup>2</sup>. L'an prochain, en application de la loi relative à la couverture maladie universelle, c'est la taxe assise sur les polices d'assurance automobile qui sera transférée à la Caisse nationale d'assurance maladie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 48 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

<sup>2</sup> Voir commentaire de l'article 28 dans le rapport n° 89 de M. Philippe Marini au nom de la Commission des finances, 1999-2000.

<sup>3</sup> Pour un produit de 379 millions de francs en 2000.

### Les recettes du BAPSA pour 1998, 1999 et 2000

(en millions de francs)

Nature des recettes	Crédits votés 1998	Crédits votés 1999	Evolution 98/1999 (%)	Crédits demandés 2000	Evolution 99/2000 (%)
Contributions professionnelles	16.276	16.955	+ 4,2 %	<b>16.726</b>	<b>- 1,3 %</b>
Cotisation add. foncier non bâti	48	0	-	0	-
Taxes affectées	26.126	27.586	+ 5,6 %	<b>28.519</b>	<b>+ 3,4 %</b>
<i>dont TVA nette</i>	<i>24.216</i>	<i>25.614</i>	<i>+ 5,8 %</i>	<i>26.530</i>	<i>+ 3,6 %</i>
Compensation démographique	32.467	34.001	+ 4,7 %	<b>35.303</b>	<b>+ 3,8 %</b>
Versement de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	0	1.000	-	0	- 100 %
Contribution de la Caisse nationale d'allocations familiales	1.565	1.400	- 10,5 %	1.318	- 5,9 %
Subvention budgétaire	7.806	4.903	- 37,2 %	<b>3.536</b>	<b>- 27,9 %</b>
Remboursement de l'allocation pour adulte handicapé (AAH)	518	456	- 12,0 %	422	- 7,5 %
Versements des fonds de solidarité vieillesse (FSV) et invalidité (FSI)	3.374	2.811	- 16,7 %	2.077	- 61,7 %
Recettes diverses	0	50	-	0	- 100 %
<b>Total (hors restitutions de TVA)</b>	<b>88.180</b>	<b>89.162</b>	<b>+ 1,1 %</b>	<b>87.901</b>	<b>- 1,4 %</b>
Restitutions de TVA	4.863	5.185	+ 6,6 %	5.511	+ 6,3 %
<b>Total (y. c. restitutions de TVA)</b>	<b>93 043</b>	<b>94 347</b>	<b>+ 1,40 %</b>	<b>93.412</b>	<b>- 1,0 %</b>

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

#### A. LES CONTRIBUTIONS PROFESSIONNELLES (- 1,3 %)

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

**Les cotisations professionnelles<sup>1</sup>** proprement dites, sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, calculées intégralement sur les revenus professionnels ; elles

---

<sup>1</sup> Il s'agit ici uniquement des cotisations dites « techniques » qui financent les prestations sociales.

évoluent donc tendanciellement comme les revenus. Elles s'établissent pour 2000 à 12,4 milliards de francs, en très légère diminution par rapport à 1999.

Aux cotisations professionnelles proprement dites, s'ajoute **le versement de CSG et de droits sur les alcools**, effectué en compensation de la perte de cotisations résultant des transferts instaurés par les lois de financement de la sécurité sociale pour 1997 et 1998, qui s'élève pour 2000 à 4,4 milliards de francs (- 4 % par rapport à 1999).

Le produit de l'ensemble de ces **contributions professionnelles** est évalué pour 2000 à 16,7 milliards de francs, en faible diminution de 1,3 % par rapport aux prévisions pour 1999.

Ces contributions ne représentent **que 19 % du financement du BAPSA** : le déséquilibre démographique et le niveau des revenus agricoles ne permettent pas d'assurer l'équilibre financier du régime par les seules cotisations sociales.

**Ce budget annexe est donc financé à plus de 80 % par des ressources externes.**

#### ***B. LES RECETTES DE TAXES (+ 3,4 %)***

Le BAPSA bénéficie du produit de taxes qui lui sont affectées. En particulier, il reçoit une fraction du produit de la TVA (cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA). Il est également destinataire du produit de taxes diverses comme la taxe sur les corps gras alimentaires, la taxe sur les farines, la taxe sur les tabacs, ainsi que les cotisations assises sur les polices d'assurance automobile.

**Les recettes issues de ces taxes<sup>1</sup>** sont évaluées à 28,5 milliards de francs pour 2000, en augmentation de + **3,4 %** par rapport aux prévisions de 1999.

Le montant net de la **fraction de la TVA** affectée au BAPSA (qui représente 93 % de l'ensemble des taxes affectées au BAPSA) s'élève pour 2000 à 26,5 milliards de francs, en hausse de + **3,6 %**. Cette taxe est traditionnellement très dynamique en période de croissance économique.

---

<sup>1</sup> A noter que celles-ci ne figurent pas dans le « jaune » budgétaire intitulé « produit des impositions affectées à des organismes de sécurité sociale ».

### C. LES TRANSFERTS DE COMPENSATION DÉMOGRAPHIQUE (+ 3,8 %)

La compensation démographique a été créée par la loi de finances pour 1974<sup>1</sup> avec pour objet, en mettant en œuvre une péréquation entre les régimes obligatoires de protection sociale, de réduire les inégalités provenant du déséquilibre démographique entre les différents régimes.

**Les transferts de compensation démographique** au profit du BAPSA sont fournis par les autres régimes obligatoires de sécurité sociale et principalement le régime général et sont destinés à corriger les effets d'une démographie défavorable. Leur montant est estimé à 35,3 milliards de francs pour 2000, en progression de + **3,8 %** par rapport aux prévisions pour 1999.

#### Evolution des principaux ratios démographiques du régime des non salariés agricoles

Rapport cotisants / bénéficiaires	1996	1997	1998	1999
. en assurance vieillesse	0,46	0,44	0,41	0,40
. en assurance maladie	0,24	0,24	0,24	0,24

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

A ce versement, s'ajoute, toujours au titre du financement du BAPSA par les autres régimes, une contribution de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Celle-ci s'élève, pour 2000, à 1,3 milliard de francs, en retrait de 5,9 % par rapport à 1999.

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

A l'origine, le BAPSA ne devait bénéficier en 2000 d'aucun **versement au titre de la C3S**.

En 1997 et en 1998, aucune affectation de C3S au BAPSA n'avait été prévue en raison des résultats comptables des régimes prioritaires dans la répartition du produit de cette contribution (CANAM, ORGANIC, CANCAVA, etc.).

En **1999**, le montant de ce versement s'est établi à **1 milliard de francs** (afin de financer la revalorisation des petites retraites agricoles) pour « **solde de tout compte** » : il était acquis que désormais le BAPSA ne pourrait plus être bénéficiaire d'une fraction de la C3S (alors même que la C3S a été étendue aux entreprises agricoles).

---

<sup>1</sup> Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

L'article 28 *bis* du projet de loi de finances **pour 2000**, introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, a pourtant prévu une nouvelle affectation de C3S (**1 milliard de francs**) au profit du BAPSA afin de financer une nouvelle mesure en faveur des retraites agricoles.

***E. LES REMBOURSEMENTS DES FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV) ET INVALIDITÉ (FSI) (- 61,7 %)***

Les remboursements des FSV et FSI s'établissent pour 2000 à 2,1 milliards de francs. Leur diminution s'accélère cette année (- **61,7 %** contre une baisse de 16,7 % l'an dernier) en raison de l'amélioration du niveau des plus petites retraites agricoles.

***F. LA SUBVENTION DU BUDGET DE L'ETAT (- 27,9 %)***

Une subvention du budget de l'Etat joue le rôle du solde d'équilibre du BAPSA.

Les évolutions décrites plus haut (et principalement les hausses de recettes de TVA et des transferts de compensation démographique) expliquent la diminution de la subvention d'équilibre en provenance du budget de l'Etat<sup>1</sup>. **Elle s'élève à 3,5 milliards de francs en 2000**, contre 4,9 milliards de francs en 1999 et 7,8 milliards de francs en 1998, soit une **très importante réduction de 1,4 milliard de francs** sur un an (- 28 % par rapport à 1999) et de 4,3 milliards de francs sur deux ans (- 55 % par rapport à 1998).

La nouveauté pour 2000 réside dans l'inscription de cette subvention du budget général de l'Etat au budget des charges communes et non plus au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce transfert aura l'avantage de donner plus de lisibilité au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche dont les variations annuelles étaient très dépendantes de la subvention d'équilibre.

Au total, **le montant des concours publics affectés au BAPSA** (TVA nette + subvention d'équilibre + remboursement de l'AAH) s'établit à 30,5 milliards de francs, en baisse de - 1,5 % par rapport à 1999. **Ces concours publics représentent 34,7 % du financement du BAPSA en 2000** (il s'agit sensiblement du même pourcentage qu'en 1999).

---

<sup>1</sup> En 1997 et 1998, la revalorisation des retraites avait entraîné une augmentation de la subvention d'équilibre. Il n'en a pas été de même en 1999 ni en 2000 en raison d'une part, de l'augmentation des autres recettes traditionnelles (cotisations, TVA) et d'autre part, de la recette d'appoint que constitue la C3S.

### III. LES DÉPENSES

Le BAPSA est voté en équilibre, ses dépenses sont donc d'un montant équivalent à ses recettes et s'établissent à **87,901 milliards de francs pour 2000** (hors restitutions de TVA).

Le BAPSA comprend trois titres de dépenses :

- le Titre I comporte les frais financiers (intérêts payés sur les emprunts de l'année) ;
- le Titre III a longtemps concerné l'ensemble des moyens des services ; toutefois, depuis la loi de finances pour 1999 les dépenses de personnel et de fonctionnement ont été transférées au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche ; il ne reste donc plus dans ce titre qu'une ligne budgétaire consacrée aux restitutions de crédits de TVA ;
- le Titre IV concerne les interventions publiques ; c'est de loin le titre le plus important du BAPSA (plus de 99,8 % du total) puisqu'il regroupe l'ensemble des dépenses de sécurité sociale du régime des non-salariés non-agricoles.

#### Montants des crédits pour 1998, 1999 et 2000 par titre

(en millions de francs)

	Crédits votés 1998	Crédits votés 1999	Evolution 98/99 (%)	Crédits demandés 2000	Evolution 99/2000 (%)
Titre I - Dette	220	173	- 21,4 %	230	+ 32,9 %
Titre III - Moyens des services	4.954	5.185	+ 4,7 %	5.511	+ 6,3 %
<i>Personnel</i>	2.885.216	0	-	0	-
<i>Fonctionnement</i>	5.149.246	0	-	0	-
<i>Dépenses diverses</i>	4.946	5.185	+ 4,8 %	5.511	+ 6,3 %
<i>dont restitutions de TVA</i>	4.863	5.185	+ 6,6 %	5.511	+ 6,3 %
Titre IV - Interventions publiques	87.869	88.989	+ 1,3%	87.751	- 1,4 %
<b>Total (hors rest. de TVA)</b>	<b>88.180</b>	<b>89.162</b>	<b>+ 1,1 %</b>	<b>87.901</b>	<b>- 1,4 %</b>
<b>Total (y.c. restitutions de TVA)</b>	<b>93.043</b>	<b>94.347</b>	<b>+ 1,4 %</b>	<b>93.412</b>	<b>- 1,0 %</b>

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

#### A. LES DÉPENSES D'INTÉRÊTS DU TITRE I

La baisse des taux d'intérêts et les conditions réactualisées de la convention d'ouverture de crédit à court terme avaient permis en 1997 et 1998

de diminuer le coût de l'emprunt. Depuis 1999, le dérapage de l'encours des emprunts conduit à une majoration des dépenses d'intérêt que l'on retrouve dans le projet de BAPSA pour 2000.

#### Montants des dépenses d'intérêts du BAPSA depuis 1995

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*
Montant	280,92	267,99	185,35	171,27	220,00	230,00

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche (\* prévisions)

En effet, un **dérapiage des encours d'emprunt** est visible sur l'exercice 1999 : un écart de l'ordre de 2 milliards de francs de l'encours mensuel d'emprunt est notable entre 1998 et 1999. Cette situation est probablement due à la réduction du montant de la subvention budgétaire d'équilibre. En effet, en début d'année, le BAPSA doit décaisser un trimestre de prestations vieillesse et faire face aux prestations d'assurance maladie : pour financer ces prestations il ne dispose que de la subvention budgétaire qui est mobilisable à volonté (dans une proportion de 80 %), les autres recettes n'étant perçues que plus tard. Une subvention budgétaire réduite conduit donc à un encours d'emprunt supérieur.

La Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA) est autorisée à recourir à l'emprunt pour régler les prestations. A cet effet elle a signé une convention d'ouverture de crédit à court terme dans la limite de 10,5 milliards de francs avec le Crédit agricole Indosuez, la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Paris et d'Ile de France et la Banque nationale de Paris. Le BAPSA verse à la CCMSA dès qu'il en a la disponibilité, la somme nécessaire pour le remboursement du capital et prend en charge les frais financiers.

Ce plafond de crédit de 10,5 milliards de francs devrait être révisé : l'article 31 du projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit de le porter à **12,5 milliards de francs**. Le plafond actuel a en effet été presque atteint en 1999 et devrait être dépassé en 1999.

#### **B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV)**

Le tableau suivant fait apparaître avec plus de détail les dépenses du titre IV - Interventions publiques.

## Dépenses d'intervention du BAPSA 1998, 1999 et 2000, évolution

(en millions de francs et %)

Nature des dépenses	Crédits votés 1998	Crédits votés 1999	Evolution 98/99	Crédits demandés 2000	Evolution 99/2000
Assurance vieillesse	49.041	50.285	+ 2,5 %	49.091	- 2,4 %
Assurance veuvage	12	12	-	12	-
Assurance maladie, maternité et invalidité	33.756	33.794	+ 0,1 %	33.859	+ 0,2 %
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	100	100	-	100	-
Prestations familiales	4.085	3.948	- 3,3 %	3.801	- 3,7 %
Prise en charge et étalements de cotisations	110	100	- 9,1 %	90	- 10,0 %
Autres dépenses <sup>1</sup>	765	750	- 13,0 %	798	+ 6,4 %
<b>Total Titre IV</b>	<b>87.180</b>	<b>88.989</b>	<b>+ 1,3 %</b>	<b>87.751</b>	<b>- 1,4 %</b>

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

### 1. Les prestations d'assurance vieillesse

Les prestations d'assurance vieillesse s'établissent<sup>2</sup> à **49,091 milliards de francs**, elles demeurent le principal poste des dépenses du BAPSA (55,9 % du total des dépenses hors restitutions de TVA<sup>3</sup>). Après une hausse de 2,5 % entre 1998 et 1999, elles diminuent à nouveau de 2,4 % en 2000 pour retrouver un niveau proche de celui de 1998.

Les retraites agricoles sont régulièrement revalorisées depuis quelques années et en 2000 il faut notamment comptabiliser l'extension en année pleine de la mesure décidée l'an dernier (pour un coût supplémentaire de 400 millions de francs par rapport à 1999). Néanmoins, la diminution des effectifs<sup>4</sup> entraîne cette année une baisse du montant total des prestations versées.

#### Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations vieillesse

<sup>1</sup> Contribution aux assurances sociales des étudiants et au régime d'assurance obligatoire des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (art. L. 381-8 et L. 722-4 du code de la sécurité sociale).

<sup>2</sup> Hors mesure nouvelle pour 2000.

<sup>3</sup> Cette part n'a cessé d'augmenter depuis 1994 en raison des différentes mesures de revalorisation intervenues depuis cette date.

<sup>4</sup> Cette diminution s'accélère d'année en année : - 0,3 % en 1996, - 0,6 % en 1997, - 0,7 % en 1998, - 1,2 % en 1999 et - 1,5 % en 2000 (prévisions).

Vieillesse	1996	1997	1998	1999
Bénéficiaires	1.727.031	1.730.000	1.738.700	1.737.130
Evolution / n-1	+ 0,6 %	+ 0,2 %	+ 0,5 %	- 0,9 %
Rapport cotisants / bénéficiaires	0,46	0,44	0,41	0,40

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Toutefois, un arbitrage tardif a permis lors du vote du projet de BAPSA en première lecture à l'Assemblée nationale de prévoir **une nouvelle étape du plan 1997-2002** de revalorisation des petites retraites agricoles de l'ordre de **1,6 milliard de francs** en année pleine, consacrée à la revalorisation des montants minimum de pensions. Cette mesure devrait toucher 780.000 personnes en 2000.

## 2. Les prestations d'assurance maladie, maternité et invalidité en évolution modérée

Les dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité, qui constituent le deuxième poste de dépenses du BAPSA après les prestations vieillesse (38,6 % du total), devraient s'établir pour 2000 à **33,86 milliards de francs**. La **modération de l'évolution de ce poste (+ 0,2 %)** par rapport à 1999 peut s'expliquer par deux facteurs :

- la réduction continue du nombre de bénéficiaires ;

### Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations maladie

Maladie	1996	1997	1998	1999
Bénéficiaires	2.547.901	2.472.311	2.405.170	2.333.000
Evolution / n-1	- 2,8 %	- 3,0 %	- 2,7 %	- 3,0 %
Rapport cotisants / bénéficiaires	0,24	0,24	0,24	0,24

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

- les mesures générales de régulation des dépenses de santé qui s'appliquent au régime agricole comme aux autres régimes ; elles ont pour effet de modérer la dépense de santé.

Le remboursement moyen par personne protégée dans le régime des exploitants agricoles pourrait passer, selon les estimations, de 14.069 francs en 1999 à **14.530 francs en 2000**. L'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne entraîne donc un ajustement des crédits au BAPSA de 265 millions de francs supplémentaires.

L'article 33 de la loi d'orientation agricole a étendu la prise en charge des frais de remplacement des agricultrices en raison de la **maternité**. Cette mesure entraîne un surcoût pour le BAPSA de l'ordre de 45 millions de francs en 2000.

L'effet conjugué de la réforme sur la contribution maladie universelle et de la suppression de la contribution du BAPSA au financement de l'assurance personnelle entraînera en 2000 selon le « bleu » une diminution des dépenses de l'ordre de 210 millions de francs.

On note que la contribution du BAPSA à la modernisation de l'assurance maladie est dotée, en 2000 comme en 1999 et en 1998, de crédits d'un montant de **100 millions de francs**.

### **3. Les prestations familiales en décroissance continue**

Les dépenses de prestations familiales sont évaluées à **3,8 milliards de francs** pour 2000. Elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations avec 4,3 % du total.

**Elles continuent leur décroissance (- 3,7 % par rapport à 1999)** en raison de la réduction continue du nombre de bénéficiaires qui entraîne une mesure nouvelle négative de 149,3 millions de francs. En effet, la population agricole diminue, elle vieillit et le célibat se développe.

Le tableau ci-dessous montre que la diminution du nombre de bénéficiaires étant supérieure à la décade du nombre de cotisants, le ratio bénéficiaires / cotisants s'améliore de façon continue.

#### Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations agricoles

Bénéficiaires	1996	1997	1998	1999
Enfants	297.829	282.857	260.181	255.278
Evolution / n-1	- 5,2 %	- 5,0 %	- 8,0 %	- 1,9 %
Familles	127.620	121.244	111.636	109.423
Rapport cotisants / enfants bénéficiaires	2,18	2,23	2,36	2,33
Rapport cotisants / familles bénéficiaires	5,08	5,20	5,50	5,44

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

#### 4. L'étalement et la prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficultés en forte diminution

Ce chapitre permet de financer trois mesures :

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

Les crédits qui y figurent sont en diminution continue : **90 millions de francs en 2000** après les 100 millions de francs de 1999 et les 110 millions de francs de 1998. **En deux ans**, ces crédits ont donc **diminué de 18 %**.

Cette évolution présentée dans le fascicule budgétaire du BAPSA comme résultant principalement de la réduction du nombre de bénéficiaires s'interprète plutôt comme une modification des objectifs : il ne s'agit désormais plus de prendre en charge toutes les cotisations mais seulement de rééchelonner les cotisations maladie.

## CHAPITRE II

### LE BAPSA SOUS LE FEU DES CRITIQUES

#### I. DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES SUJETTES À CAUTION

Le rapport de notre collègue député Charles de Courson<sup>1</sup> a détaillé de nombreuses mesures dont l'impact financier n'est pas retracé dans le BAPSA et qui se trouvent dans les textes suivants :

- loi d'orientation agricole (rachats de points de retraite) ;
- loi sur la couverture maladie universelle (augmentation des dépenses de maladie) ;
- projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000<sup>2</sup> (mesures en faveur de la famille, coup de pouce pour les retraites, modifications du calcul de la contribution sociale généralisée, exonération de cotisations sociales pour les jeunes agriculteurs, taxation des produits phytosanitaires) ;
- projet de loi de finances pour 2000 (mesure de revalorisation des retraites financée par la C3S et réévaluation des prévisions de recettes TVA de 200 millions de francs) ;
- projet de modulation des aides communautaires agricoles.

Toutefois, il convient de se rappeler

. d'une part, que le BAPSA n'est qu'un état évaluatif, par construction approximatif,

. d'autre part, que les calendriers décalés de préparation des deux textes principaux (loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale) expliquent une partie des incohérences,

. et qu'enfin, les masses financières en jeu, de l'ordre au total de 90 milliards, relativisent les décalages soulignés plus haut qui sont le plus souvent de l'ordre de quelques dizaines de millions de francs.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1861 annexe n° 42 de M. Charles de Courson au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Une réponse au questionnaire envoyé par votre rapporteur spécial au ministre indique pourtant : « Une articulation est assurée entre le BAPSA et la loi de financement de la sécurité sociale ».

## **II. L'EXISTENCE MÊME DU BAPSA EST RÉGULIÈREMENT CONTESTÉE**

Le BAPSA, document prévisionnel annexé au projet de loi de finances fait l'objet d'un vote annuel par le Parlement dans le cadre de la loi de finances de l'Etat.

Tant que la loi de financement de la sécurité sociale n'existait pas, le BAPSA présentait l'avantage de permettre au Parlement de se prononcer sur l'équilibre d'un régime de sécurité sociale. Cet avantage a aujourd'hui disparu et les incohérences dans la présentation de ce document évoquées plus haut remettent largement en cause son existence séparée de la loi de financement de la sécurité sociale.

Des arguments militent toutefois en faveur du maintien du BAPSA : l'attachement du monde agricole à ce mode de financement de leur protection sociale ; l'importance des financements extérieurs nécessaires à l'équilibre du BAPSA ; l'efficacité de la tutelle qu'il permet même si celle-ci a été récemment prise à défaut ; le plus grand degré de précision des informations communiquées.

Il semble indispensable à votre rapporteur spécial qu'une **présentation consolidée des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale** soit prévue afin d'assurer au Parlement une information plus fiable, plus précise et plus sincère.

**La situation actuelle est loin d'être satisfaisante s'agissant de la sincérité de la présentation des comptes publics et sociaux.**

## CHAPITRE III

### LA LENTE AMÉLIORATION DES RETRAITES AGRICOLES

#### I. LA SITUATION CRITIQUE DES RETRAITÉS AGRICOLES

Les revenus des retraités agricoles se caractérisent par **leur faiblesse**. Cette situation s'explique principalement par la constitution tardive d'un régime d'assurance vieillesse obligatoire (en 1952) ainsi que par la modicité des cotisations. Seuls 2 % des exploitants agricoles perçoivent une retraite supérieure à 75 % du SMIC. En outre il faut considérer que 41 % des retraités agricoles anciens chefs d'exploitation sont polypensionnés et ne reçoivent en moyenne pas plus de 30 % de leur retraite en provenance du régime agricole (30 % régime général et 40 % autres régimes)<sup>1</sup>.

**Depuis 1994, des mesures significatives 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.

On pourra toutefois regretter la **stratification et la complexité** des différentes mesures de revalorisation qui se sont succédées depuis 1994.

#### II. LE PLAN DE REVALORISATION DU GOUVERNEMENT

##### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PLAN GOUVERNEMENTAL

L'objectif du Gouvernement, qui poursuit un plan entamé par la précédente majorité, est d'atteindre pour des carrières complètes le **minimum vieillesse** avant la fin de la législature (3.471 francs par mois<sup>2</sup>).

Votre rapporteur spécial se réjouit de l'effort continu engagé par tous les gouvernements depuis 1994 pour relever, par étapes, le niveau des plus petites retraites agricoles. Cet effort a été constant quelque soit le gouvernement et se traduit par des mesures de l'ordre d'un milliard de francs supplémentaires chaque année. Le plan de l'actuel gouvernement est déjà bien entamé puisqu'en deux ans, 5,5 milliards de francs ont déjà été prévus. Votre

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission des affaires économiques du Sénat, M. Souplet, sur le projet de loi d'orientation agricole, n° 129, 1998-1999, p. 308 Voir aussi le rapport n° 151 de la Commission des affaires sociales, M. Leclerc.

<sup>2</sup> L'objectif de la profession demeure 75 % du SMIC net (3.900 francs par mois).

rapporteur spécial souhaite souligner que le contexte financier actuellement favorable était bien l'occasion d'intensifier cet effort en faveur des retraités agricoles.

**Les mesures votées en loi de finances pour 1999  
(loi n°98-1266 du 30 décembre 1998)**

La loi de finances pour 1999 a prévu une nouvelle mesure de revalorisation des petites retraites agricoles pour un coût de 1,2 milliard de francs en 1999 (et 1,6 milliard de francs en année pleine à partir de 2000). Un effort tout particulier a porté sur les veufs, veuves et les personnes seules, qui ont bénéficié de plus de 50 % du total du relèvement des retraites et un dispositif d'harmonisation des carrières mixtes d'aide familial et de chef d'exploitation a été instauré.

**Les mesures votées en loi d'orientation agricole  
(loi n°99-574 du 9 juillet 1998)**

L'article 3 de la loi prévoit un rapport du gouvernement au Parlement décrivant l'évolution qu'il compte imprimer aux retraites agricoles **sur la période juin 1997 - juin 2002** avec un effort plus marqué au début pour relever les pensions les plus faibles. Dans le cadre de ce **plan pluriannuel**, un nouveau dispositif de revalorisation des retraites proportionnelles est instauré (article 30). L'article 31 de la même loi fixe un montant minimum de retraite de réversion. En outre, l'article 28 de la loi instaure un nouveau statut, celui de « conjoint-collaborateur » qui garantit des droits en assurance vieillesse plus étendus que l'actuel statut de conjoint participant aux travaux (l'amélioration de la pension de retraite globale est estimée par les services du ministère de l'agriculture et de la pêche à environ 70 %).

**B. LES MESURES PRÉVUES POUR 2000**

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté quatre articles additionnels rattachés au budget de l'agriculture et de la pêche de revalorisation des petites retraites agricoles.

**1. L'article 64 A (nouveau)**

L'article 64 A (nouveau) prévoit pour l'année 2000 la mise en œuvre de la 3<sup>ème</sup> étape du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites. La mesure relève, pour une carrière pleine, de 200 francs par mois, les montants minimums de pension des chefs d'exploitation, veuves, conjoints et aides familiaux, pour un coût en année pleine de 1,6 milliard de francs.

**Montant des pensions minimales de vieillesse après une carrière complète  
dans le régime des exploitants agricoles en 1999 et en 2000  
(en tenant compte de la mesure prévue pour 2000)**

Catégorie	1999	2000
Chefs d'exploitation	3.000	3.200
Veufs et veuves	2.800	3.000
Aides familiaux et ceux ayant une carrière dite « mixte », seuls	2.500	2.700
Conjoints et ceux ayant une carrière dite « mixte », mariés	2.200	2.400

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

Cette mesure concernera 776.000 retraités dont 36.000 unipensionnés à carrière non salariée agricole comprise entre 32,5 et 27,5 ans qui avaient jusqu'ici été exclus des autres revalorisations en raison d'une durée de carrière insuffisante.

## **2. L'article 64 B (nouveau)**

L'article 64 B (nouveau) assouplit le dispositif de rachat de points de retraite proportionnelle pour les conjoints collaborateurs d'exploitation ou d'entreprise agricole, en supprimant une condition de délai.

Il est en effet prévu dans la loi d'orientation agricole que les conjoints ayant choisi le nouveau statut de « conjoint collaborateur » peuvent racheter des droits à la pension de retraite proportionnelle moyennant le versement de cotisations afférentes aux périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1999 pendant lesquelles les conjoints avaient cotisé et acquis des droits au régime d'assurance vieillesse des non salariés agricoles. Cette acquisition doit actuellement se faire dans le délai de deux ans suivant la publication de la loi d'orientation agricole. La suppression de la condition de délai rend le dispositif plus souple pour l'assuré comme pour la caisse gestionnaire.

## **3. L'article 64 C (nouveau)**

L'article 64 C (nouveau) assouplit les conditions et les modalités d'attribution gratuite de points de retraite proportionnelle : désormais toutes les années donneront droit à distribution de points gratuits (sans plafond de nombre maximal de points) et elles seront comptabilisées en tenant compte de la carrière réelle de la personne concernée . En raison de la publication tardive de la loi d'orientation agricole qui a créé le statut de « conjoint collaborateur », cet article permet également aux conjoints collaborateurs ayant opté pour ce statut avant le 1<sup>er</sup> juillet 2000 de bénéficier des avantages qui y sont attachés

de façon rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 1999. En contrepartie, il est prévu qu'ils acquittent la cotisation prévue au titre de 1999 et 2000<sup>1</sup>.

#### 4. L'article 64 D (nouveau)

L'article 64 D (nouveau) vise à permettre l'attribution de points de retraite proportionnelle gratuits à certains chefs d'exploitation partis en retraite en 1997. Il s'agit d'une mesure d'équité destinée à éviter une pénalisation de cette catégorie particulière qui a trop de points pour bénéficier des revalorisations accordées aux conjoints, et pas assez d'années d'exercice pour prétendre à celles des chefs d'exploitation.

#### C. UN FINANCEMENT CONTESTABLE

Le financement de cette mesure proposé par le Gouvernement est le suivant : 1 milliard de francs de C3S et 200 millions de francs de recettes de TVA (issues d'une réévaluation des prévisions).

Comme cela avait été observé l'an dernier, on remarquera avec intérêt que **l'on finance ici une mesure pérenne** (1,6 milliard de francs en année pleine) **avec une recette d'appoint**, débloquée ponctuellement pour 2000 (1 milliard de C3S).

Il faut également souligner les tergiversations du Gouvernement quant à l'affectation de C3S au régime agricole. Alors qu'il était éligible à la répartition de la C3S, le BAPSA n'a rien reçu entre 1994 et 1998, le produit de la C3S étant prioritairement et intégralement réparti entre les régimes déficitaires. A partir de 1999, il a été décidé que le BAPSA ne bénéficierait plus de la répartition de C3S. Pourtant l'an dernier, pour financer une mesure de revalorisation des retraites, le BAPSA a reçu 1 milliard de francs de C3S en « solde de tout compte ». Et pour 2000 à nouveau, c'est un milliard de francs de C3S qui vient financer la poursuite du plan de revalorisation des petites retraites agricoles.

Votre rapporteur spécial s'étonne que les arbitrages relatifs à un plan, dit « pluriannuel », soient rendus de manière si tardive chaque année. Pour 2000, il semble flagrant que les effets d'annonce (cette année lors de la « table ronde » consacrée à l'agriculture le 21 octobre dernier) ont été privilégiés sur la bonne information du Parlement et de l'opinion publique quant aux intentions du Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Celle-ci était déjà prévue dans le BAPSA pour 1999 et n'avait donc pas été perçue.

Enfin, on peut voir dans ce choix tardif la volonté de faire porter l'effort de financement sur une recette extérieure au budget de l'Etat (*in fine*, c'est le fonds de réserve pour les retraites que l'on appauvrit<sup>1</sup>) et non directement sur le budget par une augmentation de la subvention d'équilibre.

C'est pourquoi, votre commission a préféré financer cette mesure de revalorisation des petites retraites agricoles par une augmentation du taux de la cotisation incluse dans les taux de la TVA à 0,73 % afin de donner à la revalorisation des petites retraites agricoles un financement pérenne, intégral et qui ne remette pas en cause le financement d'autres actions.

### **III. L'INDISPENSABLE DÉVELOPPEMENT D'UNE PROTECTION COMPLÉMENTAIRE**

A côté de la faiblesse des pensions, la **seconde caractéristique forte** du régime de retraite des exploitants agricoles est **l'absence de « second pilier »**, un régime de retraite complémentaire obligatoire.

Le règlement de la question des contrats de retraite surcomplémentaire et par capitalisation, dits COREVA, permet aujourd'hui de repenser la protection complémentaire des agriculteurs en assurance vieillesse. Le succès de ces contrats a montré l'intérêt des agriculteurs pour la constitution d'une épargne complémentaire.

Entre les retraites forfaitaires et proportionnelles (par répartition), et la retraite complémentaire facultative (par capitalisation, « ex-COREVA »), se pose aujourd'hui la question de la création d'un « deuxième pilier » : une **retraite complémentaire obligatoire**, comme il en existe déjà dans la plupart des autres régimes.

Cette création se heurte à la **question du financement** d'un tel système en raison notamment

. de la faible capacité des agriculteurs à assumer de nouveaux prélèvements ;

. et de la réticence du Gouvernement à apporter un soutien financier (fiscal ou budgétaire) à la constitution de ce régime.

L'article 3 de la loi d'orientation agricole précitée prévoit que le rapport prévu portera également sur les perspectives de création et de

---

<sup>1</sup> On prend aux retraites des uns pour revaloriser les retraites des autres, contrairement aux engagements du gouvernement d'abonder substantiellement ce fonds.

financement d'un régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles. Il conviendra de s'assurer que le Gouvernement tirera effectivement toutes les conséquences de ce rapport, rédigé par notre collègue député Germinal Peiro, remis au Gouvernement. Ce rapport, déjà en retard sur sa date légale de dépôt alors qu'il aurait constitué un outil utile pour le débat parlementaire, devrait être déposé sur le bureau des assemblées dans les prochains jours.

## CHAPITRE IV

### LA MSA : UN RÉGIME DYNAMIQUE MAIS AFFAIBLI PAR LES RÉFORMES DE LA CMU ET DES 35 HEURES

#### I. UN RÉGIME RÉNOVÉ ET DYNAMIQUE

##### A. *UN CADRE D'ACTION RÉNOVÉ PAR LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE*

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole contient plusieurs dispositions relatives à la Mutualité sociale agricole (MSA). Celles-ci offrent un **cadre d'action rénové** pour la MSA et confortent son redressement après les errements dénoncés par la Cour des comptes.

- la convention d'objectifs signée entre la Caisse centrale de MSA (CCMSA) et l'Etat fait l'objet de contrats pluriannuels de gestion entre la CCMSA et les caisses (article 49 I et II) ;

- un commissaire du Gouvernement représente le ministre de l'agriculture auprès de la CCMSA ; il assiste aux séances de l'assemblée générale centrale et à celles du conseil central d'administration (article 49 III) ;

- les caisses de MSA sont désormais soumises au code de la mutualité (article 49 IV) ;

- des précisions sont apportées en cas de suspension ou dissolution d'un conseil d'administration ou de révocation d'un administrateur (article 50) ;

- des précisions sont apportées sur l'élection des administrateurs au conseil d'administration des caisses de MSA lorsque la circonscription des caisses s'étend sur plusieurs départements (article 55).

##### B. *UNE STRATÉGIE DYNAMIQUE*

Les deux premiers projets de **réseaux et de filières de soins** (prophylaxie et soins dentaires chez l'enfant et réseau gérontologique) agréés par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité après avis favorable de la

Commission Soubie ont été proposés par la MSA. Par ailleurs, très récemment, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a donné son agrément à l'action expérimentale de Groupama et de la MSA « Groupama partenaires santé » qui vise la maîtrise des dépenses de santé dans trois départements sur dix-huit mois. Il s'agit d'un partenariat entre les médecins généralistes, les patients relevant du régime agricole, la MSA et la complémentaire santé Groupama. Les assurés bénéficient de l'avance globale des frais tandis que les médecins travaillent en réseau pour établir des diagnostics et les réponses médicales les plus efficaces. Il s'agit de la première autorisation donnée à un groupe privé.

Ces trois exemples montrent bien le dynamisme de la MSA et le caractère exemplaire de ses actions.

## II. DES HANDICAPS NOUVEAUX

### A. *L'IMPACT NÉGATIF DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE*

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle (CMU) va avoir des répercussions fortes pour la MSA qu'elle risque de dévitaliser en partie.

En effet, la loi CMU instaure une couverture intégrale et gratuite assurée par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pour les personnes bénéficiant d'un revenu inférieur à 3.500 francs par mois (personne seule). Cette innovation, louable dans ses objectifs mais regrettable dans son application<sup>1</sup>, va entraîner de nombreux effets pervers pour la MSA : elle risque de générer un **surcoût pour la MSA** avec la suppression prévisible à terme de sa cotisation minimale, elle est potentiellement **discriminatoire** entre agriculteurs et non-agriculteurs et enfin, elle crée d'inutiles **complications administratives**.

### B. *LE FARDEAU DES 35 HEURES*

Un accord cadre sur la réduction du temps de travail a été conclu le 15 décembre 1998. Il s'applique à l'ensemble des caisses départementales et pluridépartementales de MSA ainsi qu'à la CCMSA.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport de M. Jacques Oudin, au nom de la Commission des finances du Sénat, avis n° 382 sur le projet de loi portant création d'une couverture maladie universelle, 1998-1999.

Il prévoit notamment la suspension des augmentations générales de salaires jusqu'au 31 décembre 2001 et le gel de la prime d'ancienneté au niveau du 1<sup>er</sup> juillet 1999.

L'impact financier devrait atteindre **14,5 millions de francs** (soit 0,35 % des charges de personnel) en 2000. La tendance à la diminution des effectifs des caisses de MSA entamée depuis 1992 s'est donc inversée en 1999 en raison de la compensation de la réduction du temps de travail de 39 à 35 heures hebdomadaires.

**Effectifs budgétaires des caisses de MSA**

	1996	1997	1998	1999
Effectifs	17.510	17.273	17.073	17.135

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

Il convient de rappeler **la nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement des caisses** dont les moyens sont financés par des cotisations complémentaires aux cotisations techniques destinées au seul financement des prestations sociales.

## **ANNEXE**

### **LES MODIFICATIONS DE MESURES NOUVELLES APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En cohérence avec les articles additionnels rattachés au budget de l'Agriculture et de la Pêche qui revalorisent les petites retraites agricoles, l'Assemblée nationale a adopté une majoration des mesures nouvelles du BAPSA à hauteur de 1.200 millions de francs, imputés sur le chapitre 46-96 article 10.

Par ailleurs, les prévisions de recettes issues de la cotisation incluse dans les taux de TVA sont réévaluées de 200 millions de francs.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 octobre 1999 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen** des crédits du **budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2000**, sur le **rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que l'examen de ce budget annexe par la commission avait lieu le jour même des élections de la mutualité sociale agricole (MSA) pour la désignation des membres des assemblées générales et des conseils d'administration des caisses de MSA.

Il a indiqué que le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2000 s'établissait à un peu moins de 88 milliards de francs, en stabilité globale par rapport à la loi de finances initiale pour 1999.

S'agissant des recettes du BAPSA, il a rappelé la faiblesse du financement professionnel. Il a indiqué que les taxes affectées au BAPSA étaient particulièrement dynamiques en période de croissance, ce qui permettait la diminution de plus de 27 % par rapport à l'an dernier de la subvention budgétaire d'équilibre. Il a noté que celle-ci était désormais inscrite au budget des charges communes, et non plus à celui de l'agriculture et de la pêche, et il a estimé que cette modification était de nature à améliorer la lisibilité des évolutions de ce budget. Il s'est étonné que soit prévu comme l'an dernier, dans la première partie du projet de loi de finances, un financement complémentaire d'un milliard de francs de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour financer une nouvelle mesure de revalorisation des petites retraites agricoles, alors que le BAPSA est théoriquement exclu de la répartition de la C3S depuis l'an dernier.

S'agissant des dépenses du BAPSA, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a tout d'abord souligné un dérapage des charges d'intérêt depuis 1999, vraisemblablement dû à la diminution de la subvention budgétaire. Il a indiqué que le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoyait notamment un relèvement du plafond d'emprunt accordé à la caisse centrale de MSA à 12,5 milliards de francs. Il a noté que le montant des prestations vieillesse diminuait en dépit des revalorisations périodiques des retraites agricoles. Les dépenses d'assurance maladie lui sont apparues stables et il a indiqué que les prestations familiales poursuivaient leur décade.

Il a ensuite qualifié le régime agricole de protection sociale de dynamique et innovateur. Mais il s'est dit inquiet de l'impact que pourraient avoir sur celui-ci les réformes de la couverture maladie universelle et des 35 heures.

Abordant la question de la modicité des retraites agricoles, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que l'effort en leur faveur ne s'était pas démenti depuis 1994. Il a fait le point sur le programme 1997-2002 du Gouvernement qui a pour objectif d'atteindre le niveau du minimum vieillesse pour les carrières complètes en agriculture. Il a estimé que le contexte financier favorable donnait l'occasion au Gouvernement d'intensifier son effort de solidarité envers les petites retraites agricoles.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ensuite proposé à la commission d'adopter ce projet de BAPSA pour 2000.

Considérant que les mesures fiscales et sociales pour 2000 étaient dispersées entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souhaité que ces deux documents fassent l'objet d'une présentation consolidée.

**M. Roland du Luart** a observé qu'il faudrait étudier la possibilité d'organiser les élections de la MSA par correspondance en raison de la diminution du nombre de votants. Il s'est dit étonné que le BAPSA conserve toujours une spécificité forte et ne soit pas rattaché à la loi de financement de la sécurité sociale.

**M. François Trucy** a rappelé que l'existence du BAPSA, dont l'équilibre est assuré par une subvention publique, constituait un acquis social important des agriculteurs. Il a demandé au rapporteur spécial si cette forme de subventionnement du revenu des agriculteurs ne lui paraissait pas condamnée à terme, notamment par les négociations internationales visant à l'égalisation des conditions de concurrence.

**M. Michel Moreigne** a rappelé que le débat sur la disparition du BAPSA était récurrent et controversé. Il lui a semblé que la profession agricole souhaitait dans sa majorité son maintien en l'état.

En réponse aux différents orateurs, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué que les agriculteurs étaient effectivement très attachés à la pérennité du BAPSA, partie intégrante du budget de l'Etat, mais que cette situation n'empêchait pas une présentation consolidée des deux textes de financement évoqués par M. Philippe Marini. Il a rappelé que le financement du BAPSA par la solidarité nationale s'expliquait notamment par la modicité des revenus agricoles, ainsi que par la diminution et le vieillissement de la population agricole. De ce point de vue, il a estimé que la subvention de l'Etat au BAPSA ne pouvait pas s'analyser en une aide directe au revenu agricole.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter le budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2000.**

Réunie le mercredi 27 octobre 1999 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, sur le **budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2000**.

Elle a décidé de proposer au Sénat d'**adopter le budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2000**.