



N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

ANNEXE N° 42

### PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Rapporteur spécial : M. YVES CENSI

Député

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– EN 2002, L’EXECUTION DU BUDGET A NECESSITE L’OUVERTURE DE FINANCEMENTS COMPLEMENTAIRES IMPORTANTS</b> .....	7
A.– LES REPORTS DE CHARGES DE 2001 SUR 2002.....	7
B.– DES RECETTES, HORS COLLECTIF, NETTEMENT INFERIEURES AUX PREVISIONS.....	8
C.– DES DÉPENSES SUPERIEURES AUX PRÉVISIONS .....	9
D.– LE COLLECTIF BUDGETAIRE A DU OUVRIR 746 MILLIONS D’EUROS DE RECETTES SUPPLEMENTAIRES.....	10
<b>II.– UN PROJET DE BUDGET 2003 ENFIN REALISTE</b> .....	13
A.– UNE PREVISION DE CROISSANCE RAISONNABLE DES RECETTES.....	13
1.– Des recettes globalement en augmentation, grâce à la subvention de l’État et au prélèvement sur la C3S .....	13
2.– Une hausse modérée des ressources fiscales affectées.....	15
a) <i>La TVA : des prévisions cohérentes avec les hypothèses retenues pour l’élaboration de la loi de finances</i> .....	15
b) <i>La CSG : un nouveau relèvement des reversements</i> .....	15
c) <i>La C3S : la poursuite de la forte croissance du prélèvement au profit du BAPSA</i> .....	17
d) <i>La stabilisation globale du produit des micro-taxes affectées</i> .....	19
3.– La tendance à la baisse des recettes liées aux transferts entre les régimes sociaux .....	19
a) <i>La quasi-stabilisation de la compensation démographique</i> .....	20
b) <i>La contribution de la caisse nationale d’allocations familiales</i> .....	20
c) <i>Un étiage proche pour les remboursements du FSV</i> .....	21
4.– Les cotisations : des prévisions relativement incertaines.....	21
a) <i>Des mesures pour améliorer le rendement des cotisations de solidarité ..</i>	21
b) <i>L’assiette des cotisations techniques : les dernières réformes laissent des questions en suspend</i> .....	24
c) <i>Les prévisions des rentrées de cotisations techniques pour 2003</i> .....	26
d) <i>L’évolution de la pression sociale sur les exploitants agricoles</i> .....	27
5.– Un nouvel appel à la participation financière des caisses de MSA.....	28

B.– UNE CROISSANCE DES DÉPENSES COHERENTE.....	28
1.– Les dépenses de maladie : une hausse à maîtriser .....	29
2.– Les dépenses de vieillesse : une croissance ralentie .....	30
a) <i>La quasi-stagnation de l’enveloppe des retraites du régime de base.....</i>	30
b) <i>La mise en place de la retraite complémentaire obligatoire .....</i>	31
3.– Les dépenses de la branche famille : la poursuite de la diminution tendancielle .....	31
4.– La suppression regrettable des crédits d’étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté .....	32
5.– Les frais financiers : une importante augmentation correspondant à la vérité .....	33
C.– UNE SUBVENTION BUDGÉTAIRE ADAPTEE .....	33
<b>III.– UN SYSTEME SOCIAL AGRICOLE QUI S’AMELIORE ET DONT LES SPECIFICITES DOIVENT ETRE PRESERVEES .....</b>	<b>35</b>
A.– LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE COMBLE PROGRESSIVEMENT SES LACUNES.....	36
1.– L’État participera dès 2003 au financement de la retraite complémentaire obligatoire.....	36
a) <i>La création d’un régime très attendu .....</i>	36
b) <i>Un régime encore imparfait .....</i>	37
c) <i>Un régime dont l’État assurera, dès 2003, une partie du financement .....</i>	38
2.– La réforme du régime des accidents du travail est enfin réalisée.....	38
a) <i>La création d’un nouveau régime de sécurité sociale .....</i>	38
b) <i>Un premier bilan globalement positif.....</i>	40
3.– La question de la mensualisation des retraites de base.....	40
B.– DES SPECIFICITES QUE L’AVENIR INCERTAIN DU BAPSA NE DOIT PAS MENACER.....	42
1.– Des spécificités qui sont autant de richesses .....	42
a) <i>Un système décentralisé et responsabilisant .....</i>	42
b) <i>Des actions sanitaires et sociales de qualité .....</i>	43
2.– Régime social agricole et avenir du BAPSA .....	44
a) <i>La nouvelle loi organique relative aux lois de finances menace l’avenir             du BAPSA.....</i>	44
b) <i>Une solution doit être trouvée pour garantir le maintien des spécificités             du régime .....</i>	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>48</b>
<i>Article 61 : Montant et mise en œuvre de la participation financière de l’État au         régime de retraite complémentaire obligatoire des non salariés agricoles .....</i>	51



## INTRODUCTION

L'examen du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) constitue un exercice particulier, dans le cadre de la discussion budgétaire. En effet, 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 mutualité sociale agricole (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.

Le travail de votre Rapporteur spécial doit d'abord consister en une analyse, souvent délicate, de la vraisemblance des prévisions de dépenses et de recettes du projet de budget, compte tenu du fait que le montant de la subvention budgétaire que l'État consacre au régime des exploitants agricoles en découle directement. Après deux budgets successifs manifestement sous-estimés, qui se sont traduits, l'un par un important report de charge sur l'exercice suivant, l'autre par un déséquilibre qui a dû être comblé par le collectif d'été, votre Rapporteur spécial a pu apprécier un projet de BAPSA pour 2003 nettement plus réaliste.

Mais son travail porte aussi sur l'ensemble des régimes de protection sociale des non-salariés agricoles. Votre Rapporteur spécial a donc écouté les représentants de tous les syndicats agricoles. Ils lui ont fait part des attentes et des besoins des agriculteurs dans ce domaine, de leurs sources de mécontentement, et aussi de leurs satisfactions.

Il leur a aussi demandé ce qu'ils pensaient des interrogations que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 faisait peser sur le BAPSA et comment ils envisageaient son avenir. La caisse centrale de la mutualité sociale agricole, avec laquelle votre Rapporteur spécial a eu des relations fréquentes et fructueuses, réfléchit naturellement à une solution qui assurerait la pérennité de l'organisation décentralisée de la mutualité sociale agricole tout en garantissant un financement suffisant pour les différents régimes agricoles.

Votre Rapporteur spécial estime que les spécificités de la protection sociale agricole constituent des richesses qu'il importe de conserver. Il a pu apprécier la vitalité de ce système parfaitement décentralisé, non rigide, cohérent tant au niveau régional que national. Il a aussi pu vérifier que, contrairement aux idées reçues, les coûts de gestion n'étaient pas plus élevés que ceux du régime général, pourtant centralisé. Enfin, du fait de la grande liberté dans l'organisation mais aussi du fait de l'implication de ses 76.000 élus, ce régime représente une source permanente de projets, d'expérimentations, de réalisations correspondant aux demandes et attentes réelles de la population rurale. En particulier, et il faut le souligner, votre Rapporteur spécial a pu juger sur le terrain de l'efficacité et de la pertinence des actions menées dans les domaines sanitaire et social par les caisses de MSA, parfaitement coordonnées et appuyées par la caisse centrale.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 71 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 80 % des réponses.

## I.- EN 2002, L'EXECUTION DU BUDGET A NECESSITE L'OUVERTURE DE FINANCEMENTS COMPLEMENTAIRES IMPORTANTS

L'exécution du BAPSA 2002 a été pénalisée par un important report de charge de l'exercice 2001 sur l'exercice 2002, auquel se sont ajoutés les effets d'une sur-estimation des recettes et d'une sous-estimation des dépenses. L'audit des finances publiques réalisé à la suite des dernières élections présidentielles a mis en évidence de graves difficultés, auxquelles une solution a été apportée, pour l'exercice 2002, dans le collectif du 6 août 2002.

### A.- LES REPORTS DE CHARGES DE 2001 SUR 2002

Avant d'étudier l'exécution du BAPSA sur le premier semestre de l'année en cours, il convient de revenir rapidement sur son exécution en 2001. Celle-ci a en effet pesé lourdement sur le budget 2002.

Les cotisations sociales payées par les exploitants agricoles, contribution sociale généralisée incluse, n'ont représenté en 2001 que 2,4 milliards d'euros, soit environ 15,6 % des recettes du budget annexe et 100 millions d'euros de moins que prévu par le projet de BAPSA pour 2001 <sup>(1)</sup>. La plus grande partie des ressources a eu pour origine la solidarité nationale, sous la forme de fonds publics, subventions (825 millions d'euros) et taxes affectées (6,07 milliards d'euros, voir tableau *infra*), pour 47 % du total, et la solidarité entre les régimes de protection sociale, pour un montant un peu inférieur (5,6 milliards d'euros).

#### PRODUIT NET DES RECETTES DE SOLIDARITE NATIONALE

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Exécution
Taxes diverses (1)	252	252	305
TVA nette	4.205	4.205	4.135
Remboursement de l'allocation adulte handicapé	61	61	61
FSV+FSI	236	236	238
Contribution sociale de solidarité des sociétés	279	514	514
Subvention	824	824	815
<b>Total</b>	<b>5.857</b>	<b>6.092</b>	<b>6.068</b>

(1) Il s'agit pour l'essentiel des taxes sur les farines, les corps gras alimentaires, les tabacs et les alcools.

Source : Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2001, juin 2002, p.187.

Les dépenses du BAPSA se sont élevées à 15.331,2 millions d'euros, soit 465,7 millions d'euros de plus que les crédits ouverts et 648,7 millions d'euros de plus que ceux inscrits en loi de finances initiale. Si les dépenses d'assurance vieillesse et les prestations familiales ont été globalement conformes aux prévisions, les dépenses d'assurance maladie ont dépassé de plus de 5 % la dotation ouverte en

<sup>(1)</sup> voir le rapport spécial de notre collègue Charles de Courson, annexe n° 42 au rapport de M. Didier Migaud sur le projet de loi de finances pour 2002, Assemblée nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n°3320, p. 11.

loi de finances initiale. Les charges d'intérêt et les reversements et restitutions de taxes ont aussi dépassées les crédits ouverts.

Au total, en 2001, les recettes du budget annexe se sont élevées à 15,31 milliards d'euros et ses dépenses à 15,33 milliards d'euros. Le déficit a été financé, à hauteur de 25,15 millions d'euros, par le fonds de roulement. Ce dernier, qui atteignait 331 millions d'euros en 1996 et 112 millions d'euros en 1999, est aujourd'hui épuisé : il ne comprenait plus que 7 millions d'euros à l'issue de l'exécution 2001.

Comme l'exécution du budget annexe ne peut s'achever sur un déséquilibre, elle a conduit à un report de charges de 2001 sur 2002 évalué par la Cour des comptes à 218 millions d'euros, décomposés comme suit :

– 26,5 millions d'euros au titre de la régularisation de la compensation démographique 2000 ;

– 166,9 millions d'euros au titre de la dotation globale hospitalière de décembre 2001 ;

– 24,7 millions d'euros au titre de la participation du BAPSA à la protection sociale des étudiants et des professions de santé.

Ce report représente 1,49 % des crédits votés en loi de finances initiale et 1,42 % de la dépense nette. Il pèse d'autant plus sur l'exécution du BAPSA en 2002 qu'il n'a pas été pris en compte dans le montant des dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 2002.

Suite à des encaissements réalisés début 2002 au titre de la compensation démographique pour 2001, le report de charges a été réduit à 192 millions d'euros.

#### **B.– DES RECETTES, HORS COLLECTIF, NETTEMENT INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS**

Selon les dernières prévisions d'exécution du BAPSA 2002, les réalisations de recettes nettes de restitutions de TVA devraient atteindre 14,75 milliards d'euros, et s'avérer supérieures d'environ 493 millions d'euros au montant initialement prévu (soit 3,46 %). Mais ce résultat est artificiel puisqu'il traduit la forte augmentation de la subvention de l'État (+ 290 millions d'euros) et celle des recettes diverses (+ 456 millions d'euros), en application des dispositions de l'article 2 du collectif budgétaire. Sans elles, le BAPSA enregistrerait un écart négatif de 253 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances.

Ce résultat négatif est dû à une série d'écarts par rapport aux recettes prises en compte dans le budget 2002 :

– les cotisations payées devraient être inférieures de 49 millions d'euros aux prévisions (soit 2,82 %) ;

– les recettes de TVA nettes de restitutions devraient être nettement inférieures aux prévisions, à hauteur d'environ 150 millions d'euros, soit 3,37 % ;

– la compensation démographique devrait être en recul de plus de 29 millions d'euros (0,51 %) et la contribution de la caisse nationale d'allocation familiale de 27,7 millions d'euros (11,4 %).

#### ÉVOLUTION DES RECETTES PRÉVISIONNELLES EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2002	Prévisions de réalisations au 26/09/2002	Écart	Écart (en %)
<b>Cotisations (1)</b>	<b>1.726,0</b>	<b>1.677,0</b>	<b>- 49,0</b>	<b>- 2,82</b>
CSG maladie	808,0	808,0	-	-
TVA nette des restitutions	4.454,3	4.304,3	- 150,0	- 3,37
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	520,0	520,0	-	-
Taxes diverses	264,3	264,6	0,3	0,12
<b>Sous-total : taxes (2)</b>	<b>5.238,6</b>	<b>5.088,9</b>	<b>- 149,7</b>	<b>- 2,86</b>
<b>Cotisations et CSG - DOM (3)</b>	<b>2.534,0</b>	<b>2.485,2</b>	<b>- 48,8</b>	<b>- 1,92</b>
Compensation démographique	5.735,7	5.706,5	- 29,2	- 0,51
Contribution de la CNAF	242,8	215,1	- 27,7	- 11,40
Versement du fonds de solidarité vieillesse	155,3	157,5	2,2	1,37
<b>Sous-total : transferts des organismes sociaux (4)</b>	<b>6.133,8</b>	<b>6.079,1</b>	<b>- 54,7</b>	<b>- 0,89</b>
Remboursement de l'AAH	55,8	55,8	-	-
Versement du fonds spécial d'invalidité	13,3	13,4	0,1	0,49
Subvention d'équilibre	270,2	560,2	290,0	107,33
<b>Sous-total : État (6)</b>	<b>339,3</b>	<b>629,4</b>	<b>290,1</b>	<b>85,5</b>
<b>Recettes diverses (7)</b>	<b>12,2</b>	<b>468,2</b>	<b>456,0</b>	<b>3.738,95</b>
<b>Total des recettes nettes des restitutions de TVA (8) = (1) + (2) + (3) + (4) + (6) + (7)</b>	<b>14.260,0</b>	<b>14.753,0</b>	<b>493,0</b>	<b>3,46</b>

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

#### C.- DES DÉPENSES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Les dépenses devraient dépasser de plus de 300 millions d'euros (2,12 %) les dépenses prévues. Les dernières prévisions révisées mettent en évidence les sous-estimations du budget :

– une différence positive de près de 208 millions d'euros (3,8 %) entre prévisions initiales et prévisions révisées en matière de prestation maladie, maternité et soins aux invalides ;

– une sous-estimation des dépenses de vieillesse de près de 68 millions d'euros ;

– une sous-estimation des charges d'intérêts, de près de 23 millions d'euros, soit 50 % de la dotation initiale.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2002	Prévisions de réalisation au 26/09/2002	Écart	Écart (en %)
Charges d'intérêts	45,7	68,6	22,9	50
Prestations maladie, maternité, soins aux invalides	5.463,1	5.671	207,9	3,81
Prestations invalidité	63,9	68,9	5	7,82
Allocations de remplacement versées aux conjoints	15,2	12,2	- 3	- 20
Prestations d'assurance veuvage	1,8	1,8	-	-
Étalement et prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté	12,2	12,2	-	-
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	7,6	7,6	-	-
Prestations familiales	590,1	592	1,9	0,32
Prestations vieillesse	7.945	8.012,9	67,9	0,85
Contribution aux assurances sociales des études et des praticiens – et auxiliaires médicaux	114,3	114	- 0,3	- 0,25
<b>Total</b>	<b>14.259,2</b>	<b>14.561,3</b>	<b>302,1</b>	<b>2,12</b>

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

En l'état actuel des prévisions révisées, le BAPSA devrait donc afficher, fin 2002, 14.753 millions d'euros de recettes pour 14.561 millions d'euros de dépenses, soit un solde positif de 192 millions d'euros, permettant de compenser le déficit reporté de 2001. Cet équilibre n'aura été rendu possible que par l'intervention du collectif budgétaire d'été.

**D.- LE COLLECTIF BUDGETAIRE A DU OUVRIR 746 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES SUPPLEMENTAIRES**

L'audit des finances publiques du printemps dernier a mis en évidence que les charges du BAPSA en 2002 allaient dépasser ses ressources dans des proportions considérables. Il évaluait le manque à 530 millions d'euros.

Soucieux de restaurer l'équilibre financier de la protection sociale agricole et d'éviter un nouveau report de charges sur l'exercice suivant, le Gouvernement a, sans attendre la fin de l'exercice qui s'annonçait plus que difficile, proposé des mesures de financement exceptionnel dans le cadre du collectif budgétaire d'été.

Comme le tableau suivant le montre, il s'agissait de combler un écart prévisionnel de 746 millions d'euros entre la loi de finances pour 2002 et l'exécution en cours :

ÉCARTS ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE 2002 ET LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 6 AOUT 2002

(en millions d'euros)

Emplois		Ressources	
Paiement de dettes de fin de gestion 2001	195	Augmentation de la subvention d'équilibre du budget général	290
Dérapage des prestations prévu en 2002	295		
Pertes de ressources prévues en 2002	256	Prélèvements sur divers organismes agricoles	456
<b>Variation des emplois</b>	<b>746</b>	<b>Variation des ressources</b>	<b>746</b>

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2002 (n° 29).

Devant l'ampleur des difficultés financières à résoudre, difficultés qui auraient pu être considérablement limitées si les prévisions prises en compte pour l'élaboration du budget précédent avaient été réalistes, le Gouvernement a choisi d'associer la solidarité nationale et la solidarité professionnelle.

La subvention d'équilibre du budget général, inscrite sur la section des charges communes, est passée de 270 millions d'euros à 560 millions d'euros, soit plus qu'un doublement : la solidarité nationale joue donc à hauteur de près de 40 % du financement complémentaire.

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a organisé la mise en œuvre de la solidarité professionnelle en prévoyant trois prélèvements :

– 165 millions d'euros prélevés sur le produit du recouvrement et du placement de la partie de la taxe parafiscale perçue par UNIGRAINS jusqu'en 2000, cette affectation ayant été supprimée à compter de 2001 ;

– 130 millions d'euros prélevés sur les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles, qui s'élevaient à 273 millions d'euros le 31 décembre 2001 ;

– 161 millions d'euros prélevés sur les réserves des caisses de mutualité sociale agricole.

Votre Rapporteur spécial ne peut que renvoyer aux débats qui ont eu lieu en séance devant votre Assemblée comme devant le Sénat en juillet dernier <sup>(2)</sup>. Tout en déplorant une concertation imparfaite avec les organismes concernés – qui peut s'expliquer par la rapidité de la préparation du projet de loi –, ils ont conclu à la nécessité d'assurer l'équilibre du BAPSA en utilisant des fonds disponibles destinés au financement d'actions agricoles, économiques ou sociales : ces prélèvements présentent finalement plus d'avantages que d'inconvénients pour la protection sociale agricole.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, votre Assemblée a adopté un amendement, que le Sénat a conservé, visant à mieux répartir la charge du prélèvement sur les caisses de mutualité sociale agricole. Alors que le projet proposait de le faire peser sur les seules caisses disposant de réserves et reports à nouveau, votre Rapporteur spécial, approuvé sur ce point par l'ensemble des caisses, a estimé plus juste, afin de ne pas pénaliser les caisses bonnes gestionnaires, de répartir une partie du prélèvement (10 %, soit 16 millions d'euros) sur l'ensemble des caisses, en fonction du montant de l'assiette des cotisations techniques émises par chacun d'elles en 2001, le solde (145 millions d'euros) demeurant réparti en fonction des réserves et reports à nouveau. Quoique essentiellement symbolique (les plus petites caisses ne participent qu'à hauteur d'environ 400.000 euros), cette mesure vise à ne pas décourager la constitution de réserves et les efforts de bonne gestion.

---

<sup>(2)</sup> voir Journal officiel. Débats Assemblée nationale, 3<sup>ème</sup> séance du 18 juillet 2002, pp. 2251 à 2257 et Journal officiel. Débats Sénat, séance du 29 juillet 2002, pp. 2315 à 2327.

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMEROTATION

## **II.– UN PROJET DE BUDGET 2003 ENFIN REALISTE**

Comme l'avait clairement démontré le rapporteur spécial du BAPSA, et comme les faits l'ont prouvé, les prévisions prises en compte dans le projet de BAPSA pour 2002 étaient gravement erronées : croissance surestimée des recettes et croissance minorée des dépenses ont conduit à un énorme besoin de financement, que la loi de finances rectificative a dû combler. Cette année, les prévisions semblent nettement plus réalistes et le projet de BAPSA apparaît sincère.

### **A.– UNE PREVISION DE CROISSANCE RAISONNABLE DES RECETTES**

Dans le BAPSA pour 2002, il était prévu que les recettes augmentent de 4,7 %. Le présent projet estime leur hausse en 2003 à 3,6 %, ce qui apparaît vraisemblable.

#### **1.– Des recettes globalement en augmentation, grâce à la subvention de l'État et au prélèvement sur la C3S**

Les prévisions de recettes du BAPSA (avant restitutions au titre de la TVA) augmentent de près de 549 millions d'euros en 2003 par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, soit de 3,6%, pour s'établir à 15,9 milliards d'euros.

Hors subvention d'équilibre, et nette des restitutions de TVA, cette augmentation serait moins sensible, mais demeurerait marquée, à hauteur de 364,5 millions d'euros, soit une croissance de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Les recettes nettes hors subvention s'établiraient ainsi à 14,1 milliards d'euros.

Cette hausse des ressources s'explique par la hausse sensible de certaines ressources du BAPSA, que la diminution des autres ne réduit que d'une manière limitée.

Hors subvention d'équilibre, trois ressources augmentent en effet de manière marquée :

– le produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) fait, pour la cinquième année consécutive, l'objet d'un prélèvement pour contribuer au financement du déficit du régime vieillesse des exploitants agricoles. En 2003, ce prélèvement, prévu par l'article 21 du projet de loi de finances pour 2003 atteindra 650 millions d'euros, soit 130 millions de plus qu'en 2002 ;

– pour un montant moins important, les ressources issues des reversements de la contribution sociale généralisée (CSG) croîtraient de 45 millions d'euros, soit 5,6% de plus que le montant prévu en loi de finances initiale pour 2002, pour s'établir à 853 millions d'euros ;

– enfin, le produit des cotisations de solidarité devrait tripler en 2003, pour atteindre 82 millions d’euros.

LES RECETTES DU BAPSA 2003

(en millions d’euros)

	Loi de finances initiale 2002	Prévisions de réalisation (26/09/2002)	Projet de loi de finances 2003	Écart PLF 2003/LFI 2002	Évolution PLF 2003/LFI 2002 (en %)
<b>Cotisations créatrices de droit (1)</b>	<b>1.698,6</b>	<b>1.651,3</b>	<b>1.630,0</b>	<b>- 68,6</b>	<b>- 4,0</b>
<b>Cotisations de « solidarité » (2)</b>	<b>27,4</b>	<b>25,9</b>	<b>82,0</b>	<b>54,6</b>	<b>198,8</b>
TVA nette des restitutions	4.454,3	4.304,3	4.463,0	8,3	0,2
CSG maladie	808,0	808,0	853,0	45,0	5,6
Contribution sociale de solidarité des sociétés	520,0	520,0	650,0	130,0	25,0
Taxes diverses	264,6	264,6	268,0	3,4	1,4
<b>Sous-total : taxes (3)</b>	<b>6.046,9</b>	<b>5.896,9</b>	<b>6.234,0</b>	<b>187,0</b>	<b>3,1</b>
Compensation démographique	5.735,7	5.706,5	5.677,1	- 58,6	- 1,0
Contribution de la CNAF	242,8	215,1	254,0	11,2	4,6
Versement du fonds de solidarité vieillesse	155,3	157,5	117,4	- 37,9	- 24,4
<b>Sous-total : transferts des organismes sociaux (4)</b>	<b>6.133,8</b>	<b>6.079,1</b>	<b>6.048,5</b>	<b>- 85,3</b>	<b>- 1,4</b>
Remboursement de l’AAH	55,8	55,8	51,8	- 4,0	- 7,2
Versement du fonds spécial d’invalidité	13,3	13,4	13,1	- 0,2	- 1,5
Subvention d’équilibre (5)	270,2	560,2	522,7	252,5	93,4
<b>Sous-total : État (6)</b>	<b>339,3</b>	<b>629,4</b>	<b>587,6</b>	<b>248,3</b>	<b>73,2</b>
<b>Recettes diverses (7)</b>	<b>12,2</b>	<b>468,2</b>	<b>43,2</b>	<b>31,0</b>	<b>254,2</b>
<b>Total des recettes nettes (8) = (1) + (2) + (3) + (4) + (6) + (7)</b>	<b>14.260,0</b>	<b>14.753,0</b>	<b>14.624,8</b>	<b>364,5</b>	<b>2,6</b>
<b>Restitutions (9)</b>	<b>1.108,4</b>	(nc)	<b>1.292,1</b>	<b>183,7</b>	<b>16,6</b>
<b>Total des recettes inscrites au BAPSA (10) = (8) + (9)</b>	<b>15.368,3</b>	-	<b>15.917,4</b>	<b>548,9</b>	<b>3,57</b>
<b>Total des recettes inscrites avant subvention d’équilibre (11) = (10) - (5)</b>	<b>15.098,3</b>	-	<b>15.394,7</b>	<b>296,4</b>	<b>2,0</b>

Source : d’après documents budgétaires et ministère de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Inversement, peu de ressources sont prévues en baisse et dans des proportions modérées :

– les cotisations poursuivent leur décroissance tendancielle. Les estimations de rentrées de cotisations pour 2003 s’établissent ainsi à 1,63 milliard d’euros pour les cotisations créatrices de droits, soit une diminution prévisionnelle de 70,6 millions d’euros, soit 4 % par rapport à la loi de finances pour 2002. Sur la base des estimations révisées pour 2002, cette décroissance est cependant sensiblement moindre, puisqu’elle se limite à 1,3 %, soit une baisse d’une vingtaine de millions d’euros ;

– comme pour les exercices précédents, le relèvement des retraites les plus modestes permet, en contrepartie, de réduire les dépenses au titre du fonds de solidarité vieillesse (FSV), et donc ses remboursements au BAPSA. Ceux-ci diminueraient de près de 38 millions d’euros, soit plus de 24 % du montant inscrit en loi de finances initiale pour 2002, déjà en baisse de 30 % par rapport au budget 2001 ;

– le remboursement au titre de l'allocation adulte handicapé devrait diminuer de 7,2 %, pour s'établir à moins de 52 millions d'euros.

L'importance des évolutions précitées appelle des analyses plus approfondies, recette par recette.

## **2.– Une hausse modérée des ressources fiscales affectées**

### ***a) La TVA : des prévisions cohérentes avec les hypothèses retenues pour l'élaboration de la loi de finances***

La croissance des recettes brutes issues de la cotisation incluse dans la TVA (à hauteur de 0,7 % de son produit) est évaluée à 3,46 %, passant de 5,562 milliards d'euros prévus en 2002 à 5,755 milliards d'euros en 2003. Elle apparaît nettement plus réaliste que celle de près de 10 % prévue entre 2001 et 2002.

Les restitutions de TVA, qui correspondent en théorie à des remboursements de taxes payées sur des biens en fait exonérés, notamment les exportations ou les biens d'équipement, et qui constituent une dépense du BAPSA (article 37-91) augmentant beaucoup plus rapidement que les recettes brutes (de 16,6%, ce qui les porte à 1,29 milliard d'euros), la croissance de la recette nette de la cotisation incluse dans la TVA est presque nulle, à 0,2 %, alors qu'elle aurait dû atteindre 5,9 % en 2002 selon les prévisions prises en compte dans la précédente loi de finances initiale.

La croissance attendue de la cotisation nette assise sur la TVA est en revanche sensiblement plus élevée, si on la compare aux prévisions révisées de réalisation pour 2002 (4,304 milliards d'euros). Dans ce cas, le taux de croissance atteint 3,69 %, ce qui paraît cohérent avec les prévisions d'ensemble qui sous-tendent le projet de budget pour 2003, telles que le prévoit le fascicule I de l'annexe des Voies et moyens pour 2003 ; à législation constante, les recettes totales nettes de TVA devraient augmenter de 3,9 % en 2003. C'est aussi un taux réaliste au regard de l'évolution enregistrée en 2002 : on prévoit une progression effective de 4,1 % entre la réalisation 2001 et la réalisation révisée 2002.

L'évaluation des recettes provenant de la TVA apparaît donc vraisemblable, dans le cas d'une croissance de l'économie nationale de 2,5 %. Ces recettes sont en effet directement dépendantes du produit global de la TVA et donc de la santé de l'économie, sachant que l'incidence d'une variation de 0,1 % du taux de croissance est de 4,5 millions d'euros environ sur le BAPSA.

### ***b) La CSG : un nouveau relèvement des reversements***

L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a réformé les mécanismes de compensation aux régimes obligatoires d'assurance maladie de leurs pertes de cotisations suite aux transferts de cotisations maladie vers la CSG de 1997 et 1998. La compensation aux régimes s'effectue dorénavant de la manière suivante :

– affectation de la CSG aux régimes d’assurance maladie autres que la caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), dont le BAPSA, sur la base de leurs pertes de cotisations constatée en 1998, corrigée de l’impact sur 12 mois de la revalorisation du taux de la CSG intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 1998 <sup>(3)</sup>, cette base étant revalorisée annuellement en fonction de l’évolution, entre les deux derniers exercices clos, de l’assiette de la CSG sur les revenus d’activité et de remplacement ;

– affectation du solde de la CSG à la CNAMTS.

Un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget fixe, en fin d’année, pour l’année à venir, le montant revalorisé et définitif des versements de CSG maladie aux différents régimes.

Les reversements de CSG au profit du BAPSA bénéficient, depuis trois ans, d’une remarquable dynamique. Pour l’exercice 2001, les recettes en provenance de l’ACOSS, destinées à compenser les transferts vers la CSG opérés en 1997 et 1998, ont atteint 710 millions d’euros, soit une croissance de plus de 9 %. Les prévisions actuelles pour l’exercice 2002, conformes aux prévisions de la loi de finances, s’établissent à 808 millions d’euros, soit une nouvelle progression de 15 %, en partie due au non reversement, aux caisses de MSA, de 45 millions d’euros au titre de la gestion. En 2003, les recettes de reversement de CSG par l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) connaîtraient une augmentation de 5,6 %, à 853 millions d’euros.

Les prévisions présentées par la commission des comptes de la sécurité sociale lors de sa réunion de septembre dernier confirment le versement de 808 millions d’euros en 2002, mais retiennent une hausse plus importante pour 2003 : à 6,7 %, elle devrait porter le versement à 862 millions d’euros. Le ministère de l’agriculture a confirmé à votre Rapporteur spécial que ce dernier chiffre, qui était le résultat d’un calcul postérieur à la préparation du projet de BAPSA, était exact.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial souhaite formuler deux remarques relatives à la recette CSG :

– la période de référence pour le calcul de son assiette a été alignée par la loi de financement pour 2001 sur celle des cotisations sociales. L’article 121 de la loi de finances pour 2002 a prévu que, comme pour ces dernières, son assiette prenne en compte les déficits d’exploitation pour leur valeur réelle, et plus pour une valeur nulle. Cet effort d’harmonisation et de simplification, dont le coût a été évalué à 13 millions d’euros, ne peut être que salué ;

– sur un plan plus technique, le reversement de CSG couvre à la fois les pertes de cotisations techniques et complémentaires de la MSA au titre de l’AMEXA dues au transfert en 1997 des cotisations maladie vers cette imposition. Jusqu’en 2000, le partage du reversement de l’ACOSS a été opéré par l’agent comptable du BAPSA sans qu’un texte l’y autorise expressément. Cette lacune a été comblée fin 2001 : l’article 75 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276)

---

(1) + 4,1 points sur les revenus d’activité et de placement, + 2,8 points pour les revenus de remplacement.

prévoit qu'une partie du produit de la CSG sera affectée à la gestion des caisses de la mutualité sociale agricole et des autres assureurs habilités. Elle dispose que le montant du prélèvement est fixé par arrêté, dans la limite de 31 millions d'euros, ce qui est, au demeurant, inférieur aux cotisations de gestion perdues à cause de l'introduction de la CSG, qui étaient de l'ordre de 45 millions d'euros. Ce prélèvement a bien été effectué pour 2001 ; mais le ministère a décidé qu'aucun décret ne serait pris pour qu'il en soit de même en 2002 et probablement en 2003. Cette perte annuelle pour les caisses de mutualité sociale agricole de 31 millions d'euros est présentée comme une partie de leur contribution au rétablissement de l'équilibre du BAPSA. Elle s'ajoute au prélèvement effectué par le collectif budgétaire du 6 août dernier (voir *supra*) et à celui qui est prévu par l'article 21 du projet de loi de finances pour 2003 (voir *infra*). Approuvant la régularisation de ce versement pour 2001, votre Rapporteur spécial déplore l'absence de compensation en 2002 et en 2003, même si cela est le résultat de la concertation avec la MSA. D'une part, elle constitue un détournement de l'esprit de l'article 75 précité ; d'autre part, elle induit un manque de recettes pour les caisses sur la partie des cotisations qui est utilisée pour mener leur action sanitaire et sociale, ce qui est très regrettable.

***c) La C3S : la poursuite de la forte croissance du prélèvement au profit du BAPSA***

L'article 38 de la loi de finances pour 2001 a prévu la pérennisation de l'affectation au BAPSA d'une partie des recettes de la C3S, laquelle était nécessaire depuis plusieurs années.

Le projet de BAPSA prend en compte un prélèvement de 650 millions d'euros sur le produit de la C3S, prélèvement dont le montant est fixé à l'article 21 du projet de loi de finances pour 2003. Cette hausse de 25 % fait suite à une série d'augmentations. Ce prélèvement avait en effet été fixé à 520 millions d'euros en 2002, 279 millions d'euros en 2001<sup>(4)</sup>, 206 millions d'euros en 2000<sup>(5)</sup> et 152 millions d'euros en 1999.

Du point de vue du respect des textes, ledit montant devrait être affecté au régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles comme le prévoit explicitement le nouvel article L. 651-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issu de l'article 38 de la loi de finances pour 2001. Entre 1999 et 2001, ce prélèvement était présenté comme destiné à assurer le financement du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites. Dès le projet de loi de finances pour 2002, le rapprochement entre les deux mesures disparaît, le coût de la dernière étape du plan (de l'ordre de 300 millions d'euros) était nettement inférieur au niveau du prélèvement (520 millions d'euros). De même, l'exposé des motifs de l'article 21 ne fait plus aucun lien entre le montant choisi pour le prélèvement (650 millions

---

(4) L'article 12 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) a augmenté ce prélèvement de 235 millions d'euros : il a donc atteint un total de 514 millions d'euros.

(5) dont 53,36 millions d'euros affectés par l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000).

d'euros) et le financement de quelle que mesure que ce soit (l'extension en année pleine de la dernière étape de plan de revalorisation des petites retraites coûtera seulement de l'ordre de 90 millions d'euros). Le prélèvement sur la C3S doit simplement contribuer à l'équilibre du BAPSA et il bénéficiera donc de manière indistincte à l'ensemble des branches.

**d) La stabilisation globale du produit des micro-taxes affectées**

Malgré la suppression progressive des micro-taxes affectées au BAPSA <sup>(6)</sup>, celui-ci demeure financé par quatre prélèvements fiscaux de relativement faible rendement :

- la taxe sur les farines (article 1618 *septies* du code général des impôts) ;
- la taxe sur les huiles végétales (article 1609 *vicies* du code général des impôts) ;
- le prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools (article 1615 *bis* du code général des impôts) ;
- la taxe sur les tabacs fabriqués (article 1609 *unvicies* du code général des impôts).

Leur total ne représenterait, en 2003, que 268 millions d'euros, pratiquement comme en 2002 (264,3 millions d'euros). Mais l'évolution prévisionnelle du produit de ces différentes taxes est contrastée :

- le produit de la taxe sur les farines devrait augmenter de près de 62 %, à presque 63 millions d'euros, alors qu'il était prévu en baisse de 28 % entre 2001 et 2002 ; cette prévision est très proche du produit de la taxe réalisé en 2002, qui devrait atteindre 62 millions d'euros ;
- le produit prévisionnel de la taxe sur les tabacs reculerait de 21 %, à 83,2 millions d'euros, après la hausse de 38 % prise en compte dans le BAPSA pour 2002 ; la encore, la prévision reprend le produit désormais attendu pour 2002 (81,3 millions d'euros).

**PRÉVISIONS DE PRODUIT DES TAXES AFFECTÉES**

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Écart 2003/2002 (en %)
Prélèvement sur la taxe sur les alcools	18,7	18,9	0,8
Taxe sur les farines	38,9	63,0	61,9
Taxe sur les tabacs	104,4	82,3	- 21,2
Taxe sur les huiles	102,3	103,8	1,5
<b>Total</b>	<b>264,3</b>	<b>268,0</b>	<b>1,4</b>

Source : d'après documents budgétaires.

**3.- La tendance à la baisse des recettes liées aux transferts entre les régimes sociaux**

Les transferts en provenance d'autres organismes sociaux sont de trois types. Par ordre d'importance décroissante, il s'agit de la compensation démographique inter-régime, des remboursements de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de ceux du FSV.

(1) Taxe sur les céréales, taxe sur les graines oléagineuses, taxe sur les betteraves, taxe sur les produits forestiers, cotisation additionnelle sur le foncier non bâti

**a) La quasi-stabilisation de la compensation démographique**

La compensation démographique au titre des assurances maladie, et surtout vieillesse, constitue la première ressource du BAPSA, dont elle représente près de 39 % des dépenses et 40 % des recettes nettes hors subvention budgétaire.

En 2002, les ressources de la solidarité démographique des régimes devaient passer de 5.184 à 5.736 millions d'euros, soit une croissance de 10,6 %. Les dernières prévisions de réalisation estiment qu'elle sera de 5.706 millions d'euros. Pour 2003, est prévue une légère baisse de 1 % (58,6 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. La compensation démographique devrait s'établir à 5.677 millions d'euros.

Pour 2002 et 2003, les évaluations du montant de la compensation démographique reposent :

– en assurance vieillesse, sur la prévision d'une diminution des effectifs de cotisants de 1,3 % et d'une légère diminution de 0,5 % des effectifs de retraités de droits directs âgés de plus de 65 ans ;

– en assurance maladie, sur l'estimation d'une baisse des cotisants de 1,4 % et d'une diminution du nombre des personnes protégées de 2,7 % par an.

Le rapport sur les comptes de la sécurité sociale de septembre 2002 retient des prévisions un peu inférieures (5.590 millions d'euros pour 2003), enregistrant une baisse de 1,4 % par rapport à l'exécution 2002, pour laquelle la prévision retenue est très proche des prévisions révisées du BAPSA (5.669 millions d'euros, contre 5.706 millions d'euros).

En 2003, les acomptes relatifs à l'assurance vieillesse atteindraient 4.286 millions d'euros, en progression de 1,42 % par rapport aux acomptes 2002. Par ailleurs, le BAPSA devrait recevoir 44,4 millions d'euros au titre de l'année 2001. Hors effet prestation de référence, les transferts vieillesse devraient se ralentir à moyen terme en raison des effets cumulés de la diminution du nombre de retraités et du ralentissement de la dégradation relative du rapport entre cotisants et retraités.

Pour ce qui concerne l'assurance maladie, les acomptes de l'année 2003 (1.391 millions d'euros) seraient en progression de 3,43 % par rapport à ceux de l'année précédente.

**b) La contribution de la caisse nationale d'allocations familiales**

La contribution de la CNAF correspond au remboursement de la partie des prestations familiales versées par le régime des exploitants agricoles non couvertes par les cotisations familiales perçues par le régime. Cette contribution augmenterait en 2003 de 4,6 %, à 254 millions d'euros, après une hausse prévue de 5 % entre 2001 et 2002. Cette croissance résulte d'une baisse du produit des cotisations

familiales plus prononcée que celle des prestations. En 2003, la contribution de la CNAF devrait couvrir 48 % du montant des prestations familiales.

Votre Rapporteur spécial constate que cette évaluation a été réalisée avant l'annonce du prolongement du versement aux familles comptant au moins trois enfants d'une allocation forfaitaire pendant la vingt-et-unième année des enfants scolarisés, disposition figurant à l'article 40 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. Il devrait entraîner un surcoût de l'ordre de 1,5 million d'euros, et une augmentation de la contribution de la CNAF du même montant.

### *c) Un étiaje proche pour les remboursements du FSV*

Les remboursements du FSV diminueront encore, en 2003, de plus de 24 % après une chute de 30 % en 2002, pour s'établir à 117,4 millions d'euros, ce qui correspond à une diminution totale de 83 % par rapport à 1995. Cette diminution progressive constitue la contrepartie de la baisse des dépenses effectuées au titre de l'allocation supplémentaire de l'article L. 815-2 du code de la sécurité sociale, en conséquence des mesures successives d'amélioration des retraites contributives des anciens exploitants agricoles intervenues depuis 1994. Ces dépenses seront réduites à 109 millions d'euros en 2003. Le reste des remboursements correspond à la bonification des retraites de 10 % pour enfants.

En outre, les versements en provenance du Fonds spécial d'invalidité atteindraient 13,38 millions d'euros en 2002 et 13,10 millions d'euros en 2003, sur la base d'une hypothèse de diminution des effectifs de bénéficiaires de 5 % par an.

## **4.- Les cotisations : des prévisions relativement incertaines**

Les prévisions de cotisations techniques <sup>(7)</sup> posent deux problèmes : celui de leur assiette, celui de leur montant prévisionnel.

### *a) Des mesures pour améliorer le rendement des cotisations de solidarité*

Le produit prévisionnel des cotisations de solidarité devrait connaître un quasi-doublement en 2003, après des années de diminution progressive. Il est prévu qu'il passe de 27,4 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2002 à 82 millions d'euros en 2003.

Il n'existe plus, depuis 2001, que deux types de cotisations de solidarité prélevées sur des personnes non affiliées en tant qu'exploitants <sup>(8)</sup>:

– la cotisation de solidarité prévue à l'article L. 731-23 du code rural concerne toute personne qui, soit met en valeur une exploitation agricole dont l'importance est comprise entre 2 ou 3 hectares selon les départements et la moitié de la surface minimum d'installation (seuil d'affiliation au régime agricole), ou dès lors que le revenu cadastral de cette exploitation est supérieur à un certain montant,

---

(1) Les cotisations inscrites au BAPSA ne comprennent pas les cotisations complémentaires, qui financent les dépenses de gestion et d'action sanitaire et sociale des caisses.

(2) Dont les caractéristiques des redevables ont été utilement et récemment analysées par la CCMSA (Observatoire économique et social, août 2001)

soit 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 concerne les associés de sociétés de personnes non affiliés au régime agricole (minoritaires ne participant pas aux travaux). 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.

La troisième cotisation de solidarité, anciennement visée à l'article L. 622-1 du code de la sécurité sociale, et concernant les chefs d'exploitation pluriactifs qui, à titre secondaire, mettaient en valeur une exploitation supérieure à la moitié de la surface minimum d'installation, a été supprimée par la loi de finances pour 2001 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, pour un coût, mineur, estimé à 1,2 million d'euros, et bénéficiant à 3.700 personnes.

**LES COTISATIONS DE SOLIDARITÉ**

	<b>Taux 2002 de l'assiette</b> (en %)	<b>Taux 2002 cotisation de gestion</b> (1) (en %)	<b>Effectifs assujettis 2001</b>	<b>Rendement 2001</b> (2) (en millions d'euros)	<b>Rendement 2002 révisé</b> (en millions d'euros)	<b>Rendement 2003 prévisionnel</b> (en millions d'euros)
<b>Cotisations de solidarité :</b>						
– Exploitations inférieures à la demie SMI	16	17,7	194.000	21,0	17,3	17,3
– Associés apporteurs de capitaux	3,4	26,5	33.000	5,6	8,6	64,7

(1) La cotisation de gestion est prélevée sur le produit des cotisations de solidarité

(2) Il s'agit du rendement « technique », après qu'ont été opérés les prélèvements de gestion, et hors cotisations complémentaires.

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

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSUJETTIS ET DU RENDEMENT DE LA COTISATION DE SOLIDARITÉ SUR LES EXPLOITATIONS DE SUBSISTANCE**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002 (prévisions)</b>	<b>2002 (prévisions)</b>
Effectifs totaux	201.635	194.000	186.000	(nc)
– dont retraités	81.108	77.000	72.000	(nc)
Rendement (en millions d'euros)	26,0	21,0	17,3	17,3

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

Votre Rapporteur spécial déplore la situation d'iniquité qui résulte du mauvais recouvrement de ces cotisations de solidarité. Il n'en conclut pas pour autant que ces dernières doivent être supprimées. Au contraire, il lui semble nécessaire de prendre des mesures pour améliorer leur recouvrement.

– *Des mesures utiles pour améliorer leur recouvrement*

De petits progrès ont déjà été réalisés. L'article 9 de la loi<sup>o</sup> 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, qui a réduit de quatre à deux les assiettes entre lesquelles les exploitants agricoles peuvent opter pour le calcul de leurs cotisations sociales, a aussi créé une assiette forfaitaire provisoire pour les personnes redevables de la cotisation de solidarité de l'article 731-23 du code rural, dont les revenus professionnels afférents à l'année

précédent celle au titre de laquelle la cotisation est due ne sont pas connus, la cotisation devant normalement être assise sur ces revenus. En ce qui concerne la cotisation de solidarité de l'article L. 731-24 du code rural, le même article 9 précise seulement qu'elle est désormais assise sur les revenus professionnels afférents à l'année précédant celle au titre de laquelle la cotisation est due, et plus sur une moyenne triennale. Mais il n'est pas prévu d'assiette forfaitaire provisoire sur le modèle de celle créée à l'article L. 731-23 du code rural.

L'article 22 du présent projet de loi propose de combler cette lacune en prévoyant une telle assiette forfaitaire. Elle s'appliquera normalement aux personnes qui viennent de prendre le statut d'associé de société non exploitant et ne peuvent donc pas déclarer les revenus professionnels qu'ils ont perçus à ce titre l'année précédente ; le montant dû sera régularisé une fois les revenus connus. Mais cette assiette forfaitaire permettra aussi d'obtenir le paiement de la cotisation de solidarité de tous ceux qui y échappent actuellement en ne déclarant pas leurs revenus professionnels à la mutualité sociale agricole. Faute de déclaration de revenus, les caisses de MSA ne peuvent pas calculer l'assiette de la cotisation de solidarité ; elles ne peuvent donc pas la recouvrer. Elles pourront désormais exiger des associés non exploitants qui n'ont pas déclaré leurs revenus professionnels qu'ils paient la cotisation de solidarité calculée à partir de l'assiette forfaitaire.

Le ministère de l'agriculture prévoit en outre de fixer, par voie réglementaire, un taux majoré, applicable aux redevables qui n'auront pas réglé le montant de cotisation de solidarité qui leur a été demandé. Cette sanction devrait contribuer à améliorer le rendement de la cotisation.

Ces dispositions devraient entraîner une augmentation de son produit de l'ordre de 15 millions d'euros. Pourtant, une hausse nettement plus importante apparaît dans l'exposé des motifs de l'article 22 et le projet de budget du BAPSA : l'un évoque un produit supplémentaire de 56 millions d'euros, l'autre inscrit un produit total des cotisations de solidarité de 82 millions d'euros, dont plus de 64 millions d'euros au titre de la cotisation des associés non exploitants.

La transformation à une large échelle de sociétés agricoles et sociétés anonymes lui semble en revanche peu probable dans la mesure où les sociétés agricoles bénéficient d'avantages fiscaux spécifiques, dont la perte serait plus pénalisante que le paiement, même à un taux élevé, de la cotisation de solidarité. À l'heure où la protection sociale agricole rencontre de graves difficultés pour assurer son équilibre, il ne peut que saluer les efforts entrepris par le Gouvernement pour améliorer le rendement d'une cotisation de solidarité dont le bien-fondé lui apparaît incontestable.

En outre, il estime que cette disposition législative pourrait effectivement se traduire par une hausse des recettes du BAPSA, y compris pour un taux de cotisation de solidarité inchangé, dans la mesure où elle conduirait une partie des personnes actuellement considérées comme associées non exploitantes à entrer dans le régime des exploitants agricoles. Ainsi, en échange d'un taux de cotisations sociales plus élevé, elles s'ouvriraient des droits, notamment à la retraite, alors que les cotisations de solidarité sont dépourvues de contreparties.

*– Des dispositions à renforcer afin de combattre l'évasion sociale du fait de montages juridiques sociétaux*

Afin de limiter la hausse du taux de la cotisation de solidarité par voie réglementaire et de combattre plus efficacement les sociétés « fictives », qui appauvrissent le régime des non salariés agricoles, votre Rapporteur spécial a proposé, avec notre collègue Gilles Carrez, un amendement à l'article 22 de projet de loi de finances pour 2003. Votre Assemblée l'a adopté.

Cet amendement comprend trois dispositions :

– il élargit aux revenus de capitaux mobiliers l'assiette de la cotisation de solidarité, actuellement limitée aux revenus professionnels ;

– il soumet à cette cotisation les personnes morales membres d'une société agricole dès lors qu'elles ne sont pas redevables de la C3S, afin de lutter contre la constitution de holdings, ces dernières échappant jusqu'ici à toute participation au régime social agricole;

– il fait entrer dans le régime des exploitants agricoles tous les associés participant aux travaux, dès que l'exploitation dans son ensemble dépasse la moitié de la surface minimum d'installation (SMI), alors que le seuil était jusqu'ici le produit du nombre d'associés par la moitié de la SMI (sauf pour les époux, qui bénéficiaient d'un abattement de 20 %) (article L. 722-5 du code rural).

Ainsi, d'une part, tous les apporteurs de capitaux seront assujettis à la cotisation de solidarité des associés de société ne participant pas aux travaux ; d'autre part, les associés participant aux travaux cotiseront plus nombreux au régime des non salariés agricoles.

***b) L'assiette des cotisations techniques : les dernières réformes laissent des questions en suspend***

Votre Rapporteur spécial souhaite évoquer ici deux difficultés particulières, qui pourraient être résolues assez facilement. Il n'aborde pas la question de la réforme globale de l'assiette des cotisations sociales, qui demanderait des développements et des approfondissements excédant le cadre d'un rapport budgétaire.

*– La prise en compte de la dotation jeune agriculteur dans l'assiette de cotisations sociales des jeunes agriculteurs*

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a modifié l'assiette des cotisations sociales pour les nouveaux installés. Alors qu'elles étaient auparavant calculées sur une assiette forfaitaire, elles le sont désormais sur une assiette

forfaitaire provisoire, régularisée sur la base des revenus professionnels lorsqu'ils sont connus.

La dotation jeune agriculteur (DJA) prévue à l'article R. 343-3 du code rural est versée en deux fractions : 70 % dans les trois mois qui suivent la décision d'attribution ou la constatation de la date d'installation, et 30 % trois ans après. Elle est intégrée dans le revenu professionnel des agriculteurs.

Lorsque le jeune s'installe au début d'une année « n », il perçoit sa DJA au cours de cette année « n ». Or du fait de la règle de l'annualité des cotisations sociales, il ne sera redevable pour cette année d'aucune cotisation. En revanche, lorsqu'un jeune s'installe durant l'automne de l'année « n », il perçoit la première fraction de DJA sur son année « n+1 », année pour laquelle il sera redevable de cotisations. Par conséquent, si le jeune est imposé selon le régime fiscal du réel, la DJA entrera dans ses revenus professionnels et subira un prélèvement, qui peut dépasser 50 % de l'aide reçue, du fait du caractère triennal de l'assiette.

L'exclusion de la DJA de l'assiette sociale permettrait, d'une part, de supprimer les disparités de traitement entre les jeunes selon leur date d'installation et, d'autre part, d'afficher clairement la volonté d'une politique d'installation forte.

Votre Rapporteur spécial a proposé, avec notre collègue Alain Marleix, rapporteur spécial du budget de l'agriculture, un amendement visant à exclure la DJA de l'assiette des cotisations sociales, mais ce dernier n'a pas été adopté, son coût étant jugé trop important pour le budget 2003. Vos deux rapporteurs spéciaux pensent qu'il faudrait que cette disposition soit prise en compte dans le budget 2004.

De même, à propos de l'exonération dégressive de charges pour les jeunes agriculteurs, votre Rapporteur spécial estime que les plafonds qui limitent la portée de cette exonération sont trop bas. Comme ils sont fixés par voie réglementaire, en application de l'article L. 731-13 du code rural, il attire l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qu'il y aurait à les relever.

*– La cotisation minimale d'assurance-maladie : la mesure prise en 2001 appelle une seconde étape*

L'article 39 de la loi de finances pour 2001 a supprimé la majoration de l'assiette minimum des cotisations maladie des exploitants agricoles en fonction de la surface pour les exploitations d'une taille comprise entre 1,5 et 3,5 surfaces minimum d'installation, pour ne retenir que l'assiette minimale de 800 SMIC, pour toutes les exploitations. Ce dispositif, au demeurant particulièrement complexe, avait été créé en 1994 pour compenser la prise en compte des déficits pour leur valeur réelle, – et non pour une valeur nulle –, dans l'assiette des cotisations sociales, lorsque le revenu professionnel a été substitué au revenu cadastral.

Cette mesure justifiée a bénéficié en 2001 à 99.000 personnes, pour une perte de recettes de cotisations techniques du BAPSA de 120 millions de francs (160 millions de francs en incluant les cotisations complémentaires). Elle ne

constitue cependant qu'une étape, puisqu'elle laisse subsister la cotisation minimale elle-même, qui pèse pourtant sur les exploitations les plus modestes. En effet, l'assiette minimale, qui est conservée, ne relève les cotisations de maladie que pour les exploitants dont le revenu professionnel est inférieur à 800 SMIC par an, soit ceux dont le revenu est le plus faible. Elle concerne néanmoins plus de 50.000 exploitants.

La mesure précédente ne bénéficiant qu'aux exploitations de taille moyenne ou grande, le prédécesseur de votre Rapporteur spécial avait proposé, durant la discussion du projet de budget pour 2001, et par souci d'équité, de prévoir par anticipation pour 2002 la suppression complète du dispositif de l'assiette minimale. La perte de cotisations techniques résultant pour le BAPSA de la suppression totale de l'assiette minimale ne se serait élevée qu'à 33,5 millions d'euros, pour un coût total de la mesure de 44,8 millions d'euros. Elle n'aurait pas de coût supplémentaire sur le reversement de CSG en contrepartie de la diminution des taux de cotisation maladie intervenus en 1998.

Votre Rapporteur spécial, qui approuve l'analyse conduite par son prédécesseur, ne peut que réitérer cette proposition de justice sociale.

### *c) Les prévisions des rentrées de cotisations techniques pour 2003*

Les prévisions de cotisations techniques, hors cotisations de solidarité, pour 2003 sont sensiblement inférieures (de 4,16 %) aux prévisions retenues en loi de finances initiale pour 2002, soit une diminution de 70,72 millions d'euros et un total de 1.630 millions d'euros. Les prévisions de recettes de cotisations étaient toutefois surestimées l'an passé, comme en attestent les estimations révisées pour 2002, qui leur sont inférieures de 2,78 %. En conséquence, les prévisions de cotisations pour 2002 n'apparaissent en baisse que de 1,42 % par rapport aux estimations révisées de 2002, soit une diminution de moins de 24 millions d'euros.

Le calcul des prévisions de recettes de ces cotisations repose sur l'exploitation d'un échantillon du fichier des cotisants de 2001 où figurent les revenus professionnels des chefs d'exploitation ventilés par catégorie d'imposition (forfait ou réel) et catégorie juridique (réels individuels ou réels en société). Les revenus professionnels sont indexés, pour les exploitants au forfait, sur l'évolution des forfaits collectifs selon les petites régions agricoles et la nature des cultures, pour les exploitants au réel, par les données fournies par les centres de gestion en distinguant les entreprises individuelles des exploitants sous forme sociétaire.

Pour les cotisations relatives à 2002 et 2003, une baisse annuelle des revenus de 2 % a été retenue. Compte tenu des modalités particulières du calcul de l'assiette, cette dernière serait en légère diminution : de 1,5 % à 2 % de 2001 à 2002 et de 1 % à 1,5 % de 2002 à 2003. En définitive, de 2001 à 2003, le léger retrait des cotisations proviendrait essentiellement de la baisse des revenus professionnels, et donc des assiettes.

**ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS DE RECETTES  
DE COTISATIONS TECHNIQUES CRÉATRICES DE DROITS**

*(en millions d'euros)*

	<b>Loi de finances pour 2002</b>	<b>Estimations pour 2002 révisées au 26/09/2002</b>	<b>Projet de budget pour 2003</b>	<b>Écart par rapport à LFI 2002 (en %)</b>	<b>Écart par rapport à LFI 2002 révisée (en %)</b>
Cotisations familiales	291,3	282,2	275,0	- 5,6	- 2,5
Cotisations vieillesse AVI	234,6	229,6	226,7	- 3,37	- 1,3
Cotisations vieillesse AVA	585,9	580,4	572,5	- 2,28	- 1,4
Cotisations maladie AMEXA	579,1	552,0	546,6	- 5,6	- 1,0
<b>Total</b> (incluant veuvage, DOM, assurance volontaire)	<b>1.698,6</b>	<b>1.651,3</b>	<b>1.628,0</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 1,4</b>

*Source : d'après documents budgétaires et ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.*

La fiabilité de ces prévisions peut néanmoins être contestée au regard des évolutions des années précédentes. L'écart entre réalisations et prévisions a toujours été négatif ces dernières années : de 1 % en 1998, de 6,8 % en 1999, de 3,1 % en 2000, de 7,1 % en 2001 et de presque 2,8 % entre la loi de finances initiale et les prévisions révisées pour 2002.

En outre, le projet de BAPSA retient un total de 1.712 millions d'euros de recettes pour l'ensemble des cotisations sociales, cotisations de solidarité incluses, en 2003, en baisse, alors que le rapport des comptes de la sécurité sociale retient le chiffre de 1.951 millions d'euros, en hausse de 0,7 % par rapport à 2002.

***d) L'évolution de la pression sociale sur les exploitants agricoles***

Le tableau suivant montre l'évolution, à court terme, du poids des charges sociales sur les agriculteurs. Une certaine tendance à la baisse se dessine depuis 2001, mais, d'une part, les prévisions sont très incertaines ; d'autre part, l'année 2000 a représenté un pic de la pression sociale, qui était inférieure ou égale à 20 % jusqu'en 1999. Le niveau global reste donc supérieur à celui de la fin des années 1990.

**ÉVOLUTION DE LA PRESSION DES CHARGES SOCIALES SUR LES AGRICULTEURS**

*(en millions d'euros)*

	<b>2000 (réalisé)</b>	<b>2001 (réalisé)</b>	<b>2002 (prévisionnel)</b>	<b>2003 (prévisionnel)</b>
Prélèvement sur le revenu des actifs				
– Cotisations techniques	1.749,8	1.679,2	1.651,2	1.627,7
– Cotisations complémentaires (taux pivots)	432,7	423,5	416,3	410,4
– CSG – CRDS (1)	752,9	753,0	726,0	716,0
Cotisations de solidarité et d'assurance personnelle	36,8	33,4	32,9	88,9
Total (A)	2.972,0	2.889,0	2.826,0	2.843,0
Revenu net d'exploitation agricole (B) (2)	11.881,0	12.450,0	12.512,0	12.551,0

« Pression » sociale sur le revenu agricole (en %) (A/B)	25,0	23,2	22,6	22,7
Nombre d'exploitations (C)	545.056	538.370	532.000	525.500
« Pression » sociale moyenne sur une exploitation (en euros) (A/C)	5.453	5.366	5.313	5.410

- (1) *Les rendements correspondent à un taux global de 8 %, dont 0,5% de CRDS et 7,5% de CSG (dont 2,4 % non déductibles correspondant au transfert de 6,8 % de taux AMEXA).*
- (2) *Il s'agit du revenu agricole avant prélèvement fiscal et social mais après amortissement estimé par la comptabilité nationale diminué des prélèvements techniques, complémentaires et de CSG-CRDS des 3 premières lignes du tableau.*

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

## 5.- Un nouvel appel à la participation financière des caisses de MSA

Comme nous l'avons vu plus haut, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a créé un prélèvement de 161 millions à la charge des caisses de mutualité sociale agricole, destiné à contribuer à l'équilibre du BAPSA en 2002. L'article 21 du projet de loi de finance pour 2003 propose de renouveler ce prélèvement à hauteur de 31 millions d'euros, somme qui est inscrite sur la ligne des recettes diverses du BAPSA pour 2003.

Dans l'esprit de ce qui a été voté à la suite de la discussion sur ce prélèvement en juillet dernier, en réponse au souhait exprimé par les caisses elles-mêmes et sur la proposition de votre Rapporteur spécial, le poids du prélèvement de 31 millions d'euros sera réparti entre les caisses comme suit :

– 3 millions d'euros sur les allocations de gestion versées aux caisses de MSA et proportionnellement au montant des cotisations techniques émises ; ce prélèvement est d'une ampleur limitée puisqu'il ne représente que 0,35 % du total des allocations de gestion versées au titre du régime des non salariés agricoles ;

– 28 millions d'euros sur les réserves et reports à nouveaux des caisses, au prorata des réserves et reports à nouveau disponibles inscrits à leurs comptes financiers au 31 décembre 2002, soit un peu moins de 10 % des réserves encore disponibles après le prélèvement voté l'été dernier.

Le projet de loi proposait de modifier les modalités de répartition de la première partie du prélèvement. Par souci de cohérence avec le dispositif adopté dans le collectif de l'été dernier, votre Rapporteur spécial a proposé un amendement, qui a été adopté par votre Assemblée, pour revenir à l'assiette des cotisations.

## B.- UNE CROISSANCE DES DÉPENSES COHERENTE

Les dépenses prévisionnelles s'établissent à 15,92 milliards d'euros. Elles progressent de près de 550 millions d'euros, soit de 3,57 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Hors restitutions de TVA, qui connaissent une accélération marquée résultant de celle des ressources de TVA elles-mêmes, cette augmentation se réduit à 365 millions d'euros, soit 2,6 %. En conséquence, les dépenses hors restitutions, plus représentatives de la réalité des dépenses du régime social, s'élèveraient à

14,62 milliards d'euros. Ce montant est très proche des prévisions de réalisation pour 2002, qui s'établissent à 14,56 milliards d'euros.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES POUR 2003**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2002	Prévisions de réalisation (26/09/2002)	Projet de loi de finances 2003	Évolution PLF 2003/ LFI 2002	Évolution PLF 2003/ LFI 2002 (en %)
Charges d'intérêts	45,7	68,6	61	15,3	33,4
Reversements (de TVA)	1.108,5	(nc)	1.292,1	184,6	16,6
Prestations maladie, maternité, invalidité	5.463,1	5.671,0	5.759,0	295,9	5,4
Prestations invalidité	63,9	68,9	69,5	5,6	8,8
Allocations de remplacement	15,2	12,2	11,5	- 3,7	- 24,6
Prestations d'assurance veuvage	1,8	1,8	1,8	- 0,0	- 1,6
Étalement et prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté	12,2	12,2	-	- 12,2	- 100,0
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	7,6	7,6	2,5	- 5,1	- 67,2
Prestations familiales	590,1	592,0	581,0	- 9,9	- 1,55
Prestations vieillesse	7.945,0	8.012,9	8.024,0	79	1,0
Contribution aux assurances sociales des études et des praticiens et auxiliaires médicaux	114,3	114,0	115,0	0,7	0,6
<b>Total</b>	<b>15.367,7</b>	(nc)	<b>15.917,4</b>	<b>549,7</b>	<b>3,57</b>
<b>Total hors restitutions de TVA</b>	<b>14.259,2</b>	<b>14.561,3</b>	<b>14.625,3</b>	<b>365,3</b>	<b>2,6</b>

Source : documents budgétaires.

**1.- Les dépenses de maladie : une hausse à maîtriser**

Les dépenses prévisionnelles de maladie augmenteraient de 295,9 millions d'euros par rapport à celles de la loi de finances initiale pour 2002 (+ 5,4 %), pour s'établir à 5,76 milliards d'euros, en 2003.

Toutefois, les réalisations révisées de dépenses pour 2002 sont elles-mêmes supérieures de 208 millions d'euros, soit de 3,8 %, aux prévisions. Dans ces conditions, les prévisions pour 2003 ne dépasseraient les dépenses réalisées en 2002 que de 88 millions d'euros, correspondant à une croissance fort modeste de 1,55 %, du même d'ordre que l'inflation prévue pour 2003.

En isolant les régularisations et différés de paiement, le taux d'évolution atteindrait 2,4 %, ce que le ministère de l'Agriculture estime significatif compte tenu de la baisse des effectifs du régime, tout en reconnaissant que la progression prévue est inférieure aux réalisations des années précédentes.

Les soins de ville maladie et maternité, qui, à 2.641 millions d'euros, représentent un peu moins de la moitié de l'ensemble des dépenses maladie du régime, progresseraient de 2,9 %, après la hausse de 3,7 % prévue pour l'exercice 2002. Le coût de la revalorisation des honoraires médicaux intervenue courant 2002 serait limité par une baisse en volume de 0,6 % : leur évolution en valeur serait de + 3 %, tandis que les honoraires dentaires baisseraient de 2,3 %.

En ce qui concerne les prescriptions, la hausse devrait atteindre 3,1 % en valeur, contre 4,6 % en 2002. La plus forte progression toucherait les auxiliaires

médicaux pour lesquels l'augmentation des prix serait amplifiée par celle des volumes.

La plus forte progression (7,5 %) devrait être imputée aux établissements médico-sociaux, et en particulier aux dépenses de médicalisation des maisons de retraite et des services de soins à domicile pour les personnes âgées. La participation du régime au financement du budget global hospitalier évoluerait de + 2,1 % hors régularisation et différés de paiement, à un rythme proche de 2002 (1,8 %). Après prise en compte des régularisations et des différés de paiement, notamment l'anticipation du report d'une partie de la régularisation provisoire pour 2002 sur 2003, à hauteur de 29,6 millions d'euros, l'évolution du total des dépenses sous budget global se traduit par une baisse de 0,1 %.

Ces évolutions prévisionnelles sont globalement à surveiller, en particulier en ce qui concerne les dépenses de ville. En effet, le résultat reposera sur l'efficacité de la mise en place des mesures prises par le ministre de la santé, et notamment celles concernant les barèmes de remboursement, fixés à partir des médicaments génériques. Le coût maximum d'un retard dans l'application de ces mesures serait estimé à environ 45 millions d'euros.

## **2.- Les dépenses de vieillesse : une croissance ralentie**

Les dépenses de vieillesse augmenteraient en 2003 de 79 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, soit une augmentation de presque 1 %, à 8.024 millions d'euros. Celle-ci est ramenée à 0,1 % par rapport aux nouvelles prévisions de dépenses pour 2002. En outre, cette très faible progression prend en compte une dotation nouvelle de 28 millions d'euros au profit du financement de la retraite complémentaire obligatoire. Cette croissance, à l'instar des quatre exercices précédents, est la résultante du relèvement marqué des retraites contributives, et d'une diminution sensible, mais d'un niveau évidemment moindre, des dépenses au titre du FSV.

Ce poste, hors retraite complémentaire et hors bonifications pour enfants versées directement par le FSV à la mutualité sociale agricole, reste le plus important du BAPSA, dont il représente plus de 54 % des dépenses.

### ***a) La quasi-stagnation de l'enveloppe des retraites du régime de base***

Hors participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire, l'augmentation des dépenses de retraite serait limitée à 51 millions d'euros, soit 0,6 % de l'enveloppe prévue pour 2002.

Avec un montant de 7.996 millions d'euros pour l'année 2003 (métropole et outre-mer), l'ensemble des dépenses d'assurance vieillesse du régime de base – retraites contributives et allocations supplémentaires – baisse de 0,2 % par rapport aux nouvelles prévisions de dépenses 2002.

La quasi-stagnation des retraites contributives (retraites forfaitaires et proportionnelles et pensions de réversion) résulte de :

– la revalorisation des pensions ;

– l'extension en année pleine de la dernière étape du plan pluriannuel de revalorisation des retraites agricoles, réalisée en 2002, pour un coût supplémentaire de 90,2 millions d'euros, réduit à 30 millions d'euros, déduction faite des économies réalisées sur le FSV ; cette mesure a eu pour effet de porter le niveau minimum des pensions des retraités ayant cotisé 37,5 ans dans le régime à 577,9 euros par mois pour les chefs d'exploitation ainsi que pour les veufs et les veuves et à 458,8 euros par mois pour les conjoints et aides familiaux ;

– et la baisse, hors plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites, du coefficient volume des bénéficiaires de la retraite forfaitaire (– 3,3 %) et proportionnelle (– 1 %).

#### ***b) La mise en place de la retraite complémentaire obligatoire***

Elle se traduit par la création d'un article 40 – Participation de l'État au financement du régime complémentaire obligatoire, au sein du chapitre 46-96 consacrés aux prestations vieillesse. Celui-ci est doté de 28 millions d'euros, conformément à ce que prévoit l'article 61 du présent projet de loi (voir commentaire *infra*).

Cette participation de l'État permettra la mise en place des retraites à compter du 1<sup>er</sup> avril 2003. Elle correspond en fait à un équilibre en encaissement-décaissement, en prévoyant 8 mois de prestations versées, et non à l'équilibre en droits constatés, qui induirait un neuvième mois de prestations.

### **3.– Les dépenses de la branche famille : la poursuite de la diminution tendancielle**

Les dépenses de famille sont entièrement prises en charge par la CNAF, le régime Famille étant intégré. L'évolution des dépenses reflète essentiellement la chute des effectifs de bénéficiaires des prestations familiales : le nombre des bénéficiaires des allocations familiales a baissé de près de 10 % entre l'exercice 2001 et les prévisions pour 2003.

Les dernières prévisions pour 2002 font apparaître une légère hausse des dépenses de prestations familiales de 5,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale, en raison d'une révision à la hausse de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) entre la préparation du BAPSA et la loi de financement de la sécurité sociale, à hauteur de 0,1 point (2,2 %, contre 2,1 %) et d'une révision également à la hausse du coefficient volume de ces allocations.

Globalement, pour 2003, les prévisions de dépenses diminuent de 9,1 millions d'euros par rapport à la loi de finance initiale pour 2002, soit 1,55 %, et

s'établissent à 581 millions d'euros, compte tenu du relèvement de la BMAF de 1,7 %. Ce montant comprend 10 millions d'euros destinés à l'assurance vieillesse des mères de famille. Les autres dépenses se répartissent entre les allocations familiales (38 %), les allocations logement (22 %) et les allocations relatives à la petite enfance (12 %).

Comme votre Rapporteur spécial l'a fait observer plus haut, ces dépenses ne tiennent pas compte du coût, évalué à 1,5 millions d'euros, du versement d'une allocation forfaitaire aux familles de trois enfants et plus, dont l'un est dans sa vingt-et-unième année et poursuit des études.

#### **4.- La suppression regrettable des crédits d'étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté**

Les crédits de reports et de prise en charge des cotisations étaient initialement prévus pour faciliter la réforme de l'assiette des cotisations sociales, intervenue en 1994, avec le passage des revenus cadastraux aux revenus professionnels. Leur nécessité s'est, en réalité, avérée durable.

La discussion parlementaire a conduit, à l'automne 2000, à suspendre le mouvement tendanciel de réduction des crédits de reports et de prise en charge de cotisations pour les agriculteurs en difficulté, et, inversement, à accroître son montant de 12,2 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2001, à 25,9 millions d'euros. Les 13,7 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts au profit spécifique des exploitants touchés par la crise bovine, spécialisés à plus de 30 % sur ce secteur, pour lesquels ils permettront la prise en charge de tout ou partie des cotisations dues jusqu'en 2004.

Le montant prévu au titre de 2002 est revenu au niveau initialement prévu par la loi de finances pour 2001, soit 12,2 millions d'euros. Par ailleurs, la MSA a décidé pour sa part, en juin 2001, de mobiliser une partie des réserves excédentaires des caisses au sein d'un fonds de solidarité des crises pour diminuer la charge financière des reports de cotisations sociales, à hauteur d'environ 5,3 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial trouve cette initiative particulièrement bienvenue. Elle traduit la solidarité entre les caisses de MSA, pour soutenir les agriculteurs touchés par de graves difficultés.

Votre Rapporteur spécial regrette d'autant plus l'absence de dépenses prévues pour 2003. L'existence de la concertation induite par cette ligne « AGRIDIFF » est absolument à préserver. Elle permet une véritable réflexion entre les différents acteurs du monde agricole, au sein des commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) et aboutit souvent à des solutions globales.

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'avoir encore cette année un niveau de crédits satisfaisant sur cette ligne, mais aussi de trouver les moyens pour assurer cette dotation en 2004.

### **5.- Les frais financiers : une importante augmentation correspondant à la vérité**

Les charges d'intérêts sont inscrites sur un chapitre évaluatif<sup>(9)</sup>, et constituent le remboursement par l'État des charges d'intérêt supportées directement par la CCMSA. En effet, le régime supporte, notamment en début d'année, un décalage massif entre les prestations dont l'avance doit être faite aux caisses pour leur permettre de procéder au paiement, et les encaissements de recettes de transfert ou de fiscalité affectée, dont les dates de recouvrement ne coïncident pas nécessairement avec celles de versement des prestations.

En 2000, les montants inscrits s'élevaient à 35 millions d'euro, pour une réalisation de 60,5 millions d'euros, soit près du double. Ce montant n'a pas été révisé en collectif budgétaire à l'automne 2000, alors que le dépassement était connu dès la fin du mois de septembre 2000. Cette situation s'est reproduite à l'identique en 2001 : alors que la loi de finances avait reconduit le montant de 35,1 millions d'euros, les intérêts dus ont atteint 64,8 millions d'euros. De même, le budget pour 2002 a prévu un montant de 45,7 millions d'euros mais les prévisions révisées atteignent 68,6 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2003 prend enfin la mesure du problème en prévoyant 61 millions d'euros de crédits. Il assure ainsi une véritable sincérité à la demande d'autorisation budgétaire.

### **C.- UNE SUBVENTION BUDGÉTAIRE ADAPTEE**

Le budget général finance 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) pour un montant estimé à 64,9 millions d'euros, en baisse de 6 % par rapport à la loi de finances pour 2002, suivant l'évolution des effectifs concernés ;

– 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. Le budget pour 2001 a rompu avec la précédente période de baisse sensible, engagée en 1998, avec une hausse des deux tiers par rapport au projet de budget pour 2000, pour compenser la diminution des transferts attendus au titre de la compensation démographique.

---

(1) Le chapitre 11-91 du BAPSA est habituellement inscrit à l'état F du projet de loi de finances (et l'est en particulier pour 2003).

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE *EX ANTE* ET *EX POST* DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Écart 2003/2002
Subvention d'équilibre votée en LFI	1.190	1.205	539	824	271	523	252
Subvention versée compte tenu de modifications en LFR	1.064	681	869	815	561	(nd)	(ns)
Résultat d'exécution prélevé sur le fonds de roulement	6	134	80	(nc)	(nc)	—	—

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

En 2000, la subvention, relativement faible dans la loi de finances initiale, a elle-même dû être complétée en loi de finances rectificative, pour atteindre 869 millions d'euros. Il a néanmoins été nécessaire de prélever 80 millions d'euros supplémentaires sur le fonds de roulement. En 2001, la subvention d'équilibre versée a été légèrement inférieure à celle votée en loi de finances initiale.

Pour 2002 en revanche, le déficit prévisionnel du budget annexe avait été arrêté à la somme de 271 millions d'euros. Comme le fonds de roulement était limité à 6,7 millions d'euros à la fin 2001 et que les dépenses du budget ont progressé nettement plus fortement que prévu (+ 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale, selon l'évaluation prise en compte dans le collectif), la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a dû prévoir un nouvel abondement du BAPSA par le budget de l'État à hauteur de 290 millions d'euros supplémentaires et un prélèvement de 456 millions d'euros sur divers organismes agricoles (voir *supra* le développement sur l'exécution en cours).

L'inscription d'une subvention de 522,7 millions d'euros dans le budget pour 2003, soit un quasi-doublement de celle votée pour 2002, apparaît enfin réaliste et sincère.

laisser la page blanche sans numérotation

### **III.- UN SYSTEME SOCIAL AGRICOLE QUI S'AMELIORE ET DONT LES SPECIFICITES DOIVENT ETRE PRESERVEES**

#### **A.- LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE COMBLE PROGRESSIVEMENT SES LACUNES**

Si les non salariés agricoles ne bénéficient pas encore de toutes les prestations servies par le régime général, et si le niveau des prestations n'atteint pas toujours celui du régime général malgré des cotisations équivalentes, les progrès réalisés ces dernières années sont réels. Depuis 1994, a été menée à bien l'augmentation progressive des retraites agricoles les plus modestes. Les prestations familiales sont alignées sur le régime général. Les avancées législatives réalisées en 2002 ont contribué, même si c'est de manière encore imparfaite, à combler un peu plus les lacunes du régime des exploitants agricoles.

Pour le régime maladie, certaines prestations doivent encore être complétées ou améliorées : il n'existe actuellement ni indemnités journalières en cas d'incapacité de travail lié à une maladie ou un accident de la vie privée du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole et ni de capital décès pour les ayants droit des chefs décédés dans les cas précités ; le montant des pensions d'invalidité versées aux chefs d'exploitation demeure très bas, notamment en comparaison de celles accordées aux salariés.

En outre, le régime agricole demeure le seul, avec celui des professions libérales, à ne pas avoir mis en place le versement mensuel des retraites de base.

#### **1.- L'État participera dès 2003 au financement de la retraite complémentaire obligatoire**

En février 2002, votre Assemblée a adopté à la quasi-unanimité et sans modification le texte voté par le Sénat. Ce dernier n'avait modifié que sur quelques points la proposition qui lui était soumise, précisant qu'elle ne constituait qu'une étape. L'objectif de tous était de créer sans plus tarder un régime de retraite complémentaire par répartition, dont la nécessité était reconnue par presque tous les syndicats agricoles. Tout en soulignant les limites du nouveau régime, ces derniers ont très largement approuvé la mise en place du nouveau dispositif.

##### ***a) La création d'un régime très attendu***

Alors que le plan quinquennal de revalorisation des petites retraites agricoles s'achevait – les retraites de base les plus basses atteignent le minimum-vieillesse –, l'objectif d'une retraite à « 75 % du SMIC » demandée de longue date était encore très éloigné. L'objectif du nouveau régime de retraite complémentaire, créé par la loi n° 2002-307 du 4 mars 2002, est justement d'atteindre cet objectif. En effet, au terme d'une carrière complète, un exploitant agricole percevra une retraite totale de 8.014 euros par an, dont 1.078,5 euros par an de prestation complémentaire. Au total, il touchera ainsi au minimum 668 euros par mois (578 euros de retraite de base + 90 euros de retraite complémentaire)<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Calculs faits sur la base du minimum-vieillesse à 6.935 euros par an et de 8.014 euros pour 75 % du SMIC net, données en vigueur en octobre 2002.

Si l'on prend en compte le SMIC net, et non le SMIC brut, l'objectif est donc atteint.

Les chefs d'exploitation en activité acquerront des points de retraite complémentaire, en contrepartie de cotisations et proportionnellement à ces dernières. Les cotisations, fiscalement et socialement déductibles, seront assises sur la totalité des revenus professionnels, sans que l'assiette puisse être inférieure au SMIC annuel.

Le taux de cotisation ne devrait pas dépasser 3 %. Les décrets d'application doivent respecter deux contraintes : un montant total de retraite au moins égal à 75 % du SMIC et la nécessité d'un taux de cotisation raisonnable.

De plus, la loi prévoit que, sous certaines conditions de durée d'activité déterminées par décret, les exploitants retraités auront accès au nouveau régime de prestation dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003, sans payer de cotisations grâce à l'attribution de points gratuits.

Ces derniers seront attribués dans les conditions suivantes :

– pour les actuels retraités dont la retraite a été liquidée entre le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et le 1<sup>er</sup> janvier 2003, des points gratuits seront attribués sous réserve de justifier 32,5 années de non salarié agricole et 17,5 années de chef d'exploitation ;

– pour les retraités dont la retraite sera liquidée postérieurement au 31 décembre 2002, des points gratuits seront attribués sous réserve de justifier de 37,5 années tous régimes confondus et 17,5 années de chef d'exploitation ;

– par ailleurs, chaque année de chef d'exploitation ouvrira droit à points de retraite complémentaire en contrepartie d'une cotisation assise sur les revenus professionnels.

De même, les personnes veuves recevront une pension de réversion de la retraite complémentaire, en cas de décès d'un conjoint dont la pension a été liquidée après le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Au total, près de 485.000 retraités devraient bénéficier de l'attribution de droits gratuits afin de percevoir une retraite complémentaire, qui sera versée mensuellement.

#### ***b) Un régime encore imparfait***

Outre les difficultés de financement (niveau minimal de cotisation et subvention publique), ce nouveau régime présente des limites, en particulier quant aux catégories de bénéficiaires.

La loi n'étend le champ des bénéficiaires de la retraite complémentaire obligatoire ni aux conjoints ni aux aides familiaux. Le Gouvernement a évalué le

coût de cette extension à 1,43 milliard d'euros, ce qui est conséquent dans la situation budgétaire actuelle.

Par ailleurs, les droits des cotisants ne sont pas garantis pour l'avenir : la moindre des choses serait de leur assurer des droits au moins équivalents à ceux attribués aujourd'hui aux bénéficiaires de droits gratuits.

***c) Un régime dont l'État assurera, dès 2003, une partie du financement***

Malgré les précautions prises, les cotisations pourraient s'avérer très élevées pour une partie des agriculteurs aux revenus modestes. Pourtant, elles ne suffiront pas à assurer le coût de ce nouveau régime, qui devrait atteindre 425 millions d'euros par an. L'État doit donc participer à son financement par l'octroi d'une subvention d'un montant de l'ordre 160 millions d'euros. La loi n'a pas fixé le niveau de cette participation publique, qui doit figurer en loi de finances.

Le Gouvernement entend honorer, dès 2003, l'engagement pris par le précédent ministre de l'agriculture. C'est l'objectif de l'article 61 du présent projet de loi, rattaché au BAPSA et commenté à la fin du présent rapport.

Cet article présente deux aspects, qui seront détaillés dans son commentaire : d'une part, il prévoit la participation de l'État à hauteur de 28 millions d'euros pour l'exercice 2003 ; d'autre part, il prévoit que les prestations seront mises en place à partir du 1<sup>er</sup> avril 2003, afin de permettre la parution des décrets d'application nécessaire à la mise en place de ce nouveau régime complémentaire. Ce décalage se fait sans perte, autre que le décalage temporel, pour les bénéficiaires puisque, en particulier, les veuves des personnes décédées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2003 et qui auront liquidé leur retraite après le 1<sup>er</sup> janvier auront droit à la part complémentaire de la pension de réversion, à partir du 1<sup>er</sup> avril, au même titre que les personnes dont le veuvage sera intervenu après cette date.

**2.- La réforme du régime des accidents du travail est enfin réalisée**

Le 5 novembre 2001, l'Assemblée a adopté définitivement la proposition de loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

***a) La création d'un nouveau régime de sécurité sociale***

Alors qu'auparavant la couverture des accidents du travail des exploitants agricoles relevait de l'assurance privée, Groupama détenant, selon les statistiques, quelques 60 % du marché, 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 crée, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2002, une nouvelle branche de risque du régime agricole de la sécurité sociale. Au côté de la MSA, chargée en outre de centraliser les informations du régime, de vérifier l'obligation d'assurance et de coordonner un fonds de prévention, des mutuelles ou des compagnies privées peuvent continuer à assurer les exploitants.

La réforme permet une très nette revalorisation des prestations. Outre les remboursements de soins, pour lesquels le tiers payant devient la règle, la réforme prévoit la création d'indemnités journalières en cas d'incapacité temporaire du chef d'exploitation. Le décret n° 2002-200 du 14 février 2002 donne droit à 17,78 euros par jour les 28 premiers jours et de 23,71 euros au-delà, jusqu'à consolidation de l'état de la personne accidentée. La rente, versée au chef d'exploitation, au conjoint ou à l'aide familial en cas d'incapacité permanente totale passe de 3.506,33 euros à 10.671,43 euros par an. Pour le chef d'exploitation, la réforme prévoit le versement d'une rente pour toute incapacité partielle supérieure à 50 % (contre les deux tiers aujourd'hui) ; pour ce taux d'incapacité, la rente sera de 2.667,86 euros. Elle crée aussi une rente versée aux ayants droit en cas de décès du chef d'exploitation et prévoit la prise en charge des frais funéraires.

La loi n'a pas réglé la question du coût du nouveau système : c'est l'arrêté du 22 février 2002 qui fixe le niveau des cotisations. Pour la période d'avril à décembre, la cotisation des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole est fixée à 212,41 euros, soit les neuf dixièmes d'une cotisation en année pleine de 283,22 euros. Un chef d'exploitation ou d'entreprise à titre secondaire sera redevable de 141,63 euros. La cotisation des conjoints participant aux travaux et des conjoints collaborateurs à titre exclusif ou qui ont moins d'un mi-temps salarié hors de l'exploitation atteint 81,57 euros. Il en est de même pour les aides familiaux et les associés d'exploitation. Elle est réduite de moitié lorsque le conjoint collaborateur occupe un travail salarié hors de l'exploitation supérieur à un mi-temps.

Le budget prévisionnel sur les neuf mois de 2002 s'élève à 128,4 millions d'euros, affectés à hauteur de 83 % aux charges techniques, de 7 % aux dépenses de prévention et de 10 % pour les frais de gestion.

L'AAEXA nouvelle formule présente des faiblesses techniques. D'abord, elle ne concerne que les conjoints bénéficiant d'un statut social reconnu dans le régime agricole : les conjoints collaborateurs ou les conjoints participant aux travaux. Un conjoint exerçant une activité non salariée non agricole à titre principal et une activité non salariée agricole à titre secondaire ne peut pas non plus prétendre au bénéfice de ce nouveau régime.

En outre, les risques de la vie privée sont exclus de son champ : ils sont pris en charge par l'assurance maladie des exploitants agricoles. Or, d'une part, les prestations de cette dernière sont moins avantageuses que celles du nouveau régime d'accidents du travail ; d'autre part, la séparation entre les accidents du travail et les accidents de la vie privée est particulièrement difficile à opérer pour les exploitants agricoles. Elle risque d'être source de contentieux.

Votre Rapporteur spécial souligne l'écart qui existe désormais entre les pensions d'invalidité de l'assurance maladie et celles accordées au titre des accidents du travail. La première est forfaitaire pour les chefs d'exploitation : elle est, en 2002, de 3.620 euros par an pour inaptitude totale. La seconde dépasse 10.700 euros en cas d'inaptitude totale. Par souci d'équité, et pour rattraper le retard de l'assurance maladie, qui est aussi sensible en comparaison des pensions versées aux salariés

agricoles, il serait souhaitable que les pensions d'invalidité de l'assurance maladie soient portées au niveau de celles des accidents du travail. En outre, contrairement à l'assurance accident du travail, l'assurance maladie ne verse pas d'indemnités journalières.

Si votre Rapporteur spécial est conscient du coût de ces mesures, il estime nécessaire de réfléchir à un rattrapage progressif de ces décalages.

### ***b) Un premier bilan globalement positif***

Six mois après la mise en place de la branche accident du travail des exploitants agricoles, le bilan est néanmoins globalement positif.

Selon les statistiques de la MSA, qui assure la fonction pivot du régime, notamment par son rôle de certification de l'affiliation, il restait, en septembre dernier, un peu moins de 50.000 exploitants n'ayant pas encore adhéré à un contrat d'assurance contre les accidents du travail : ils étaient 12.000 de plus au 31 juillet.

Sur un total de près de 556.000 personnes affiliées à l'AAEXA au 31 juillet 2002, 66 % ont choisi les organismes assureurs regroupés en Association des assureurs AAEXA et 23 % les caisses de mutualité sociale agricole.

Deux décrets doivent encore paraître : l'un relatif au contentieux ; l'autre relatif au système complémentaire de reconnaissance des maladies professionnelles.

Sur le terrain, le volet de prévention des risques professionnels s'est déjà traduit par la mise en place d'actions de prévention communes aux exploitants et aux salariés, les MSA ayant une expérience longue de plus de 25 ans en ce qui concerne ces derniers. Ces actions ont porté sur les équipements de travail et les risques liés aux produits phytosanitaires. Parallèlement, ont été élaborées des actions nouvelles, destinées spécifiquement aux exploitants, comme l'intégration de la prévention dans le cursus des nouveaux installés, des actions en direction des agriculteurs en difficulté et de la sensibilisation aux risques routiers. Pour 2002, le budget dédié aux actions de prévention en faveur des non-salariés agricoles s'établit à 7,9 millions d'euros.

## **3.- La question de la mensualisation des retraites de base**

Alors que la retraite complémentaire sera payée mensuellement (voir *infra*), les retraites de base des non salariés agricoles continuent à être versées par trimestre, ce qui constitue un archaïsme auquel il importe de mettre fin.

Le précédent gouvernement n'a souhaité ni donner suite, ni, semble-t-il, analyser finement la proposition de la caisse centrale de MSA consistant à financer le passage à la mensualisation par un emprunt à long terme. Ainsi, à la question posée par le précédent rapporteur spécial sur ce sujet intéressant l'ensemble des retraités agricoles, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'était contenté de répondre que « *le financement par l'emprunt est plus coûteux puisqu'il faut ajouter à la charge de l'emprunt (9 milliards de francs) le coût cumulé des frais d'intérêt d'un montant de l'ordre de 250 millions de francs par an. Le financement par emprunt est donc à terme plus coûteux mais permet d'envisager un étalement du financement.* ».

Le vote, dans la loi de finances pour 2002, d'un article 118 demandant au gouvernement de présenter un rapport sur cette question avant le 1<sup>er</sup> avril 2002 n'a pas non plus été suivi d'effets.

La relance d'une réflexion sur cette question est d'importance. Et des solutions existent.

La caisse centrale de MSA proposait de contracter un prêt à long terme, à hauteur de 122 millions d'euros, dont les frais financés, de l'ordre de 33,5 millions d'euros auraient été mutualisés entre les caisses et payés sur leurs réserves. Les prélèvements qui ont touché et vont encore toucher ces réserves ne facilitent pas la mise en œuvre de cette option, du moins sous la forme initialement proposée.

Aussi, la MSA envisage-t-elle désormais la possibilité d'une mise en place progressive de la mensualisation. Cette dernière pourrait concerner en priorité les monopensionnés, ou au moins les bénéficiaires des mesures de revalorisation des petites retraites.

C'est aussi cette direction qui a la préférence de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles : afin de répartir le coût de la mensualisation dans le temps, elle propose de mensualiser les retraites nouvellement liquidées et de définir un ordre de priorité pour le basculement des retraites actuellement versées. Trois cas de figure sont évoqués. Les bénéficiaires des plus petites retraites pourraient toucher leur retraite mensualisée un an avant les autres : 49 % du coût de la mensualisation pèseraient sur cette première année, le reste étant reporté à l'année suivante. Pour simplifier la gestion des retraites de base et de la retraite complémentaire obligatoire, la mensualisation pourrait d'abord concerner ceux qui bénéficient de cette dernière : le coût serait ainsi limité à 44 % du total la première année. Enfin, les monopensionnés peuvent être prioritaires, pour une dépense de 42 % du total.

Une autre solution, certes plus coûteuse, pourrait consister à relever le niveau d'endettement permanent du régime (qui a atteint un maximum de 2,2 milliards d'euros en 2002), et à faire supporter au BAPSA la charge financière de cet endettement permanent supplémentaire, dont le remboursement ne serait prévu qu'à un terme éloigné. Cette méthode conduirait à inclure la charge de la mensualisation dans le financement de la trésorerie du régime, avec des taux d'intérêt à court terme, plus variables, mais en principe plus faibles.

Il ressort de ces réflexions que la mensualisation peut être envisagée dans un proche avenir. Une démarche progressive permettrait d'éviter d'avoir à financer une charge trop importante au départ du dispositif, d'autant que la structure démographique du régime de retraite des exploitants agricoles tendra inexorablement à diminuer le poids des retraites qui resteront à mensualiser.

Votre Rapporteur observera enfin que cette mesure aurait au demeurant été rendue plus aisée si le précédent gouvernement n'avait pas choisi de financer systématiquement les déficits d'exécution du BAPSA de 1997 et 2001 par des

prélèvements massifs sur le fonds de roulement du budget annexe, –aujourd’hui réduit à 6,6 millions d’euros –, et dont le montant cumulé sur la période 1998–2001 se monte à plus de 250 millions d’euros.

## **B.– DES SPECIFICITES QUE L’AVENIR INCERTAIN DU BAPSA NE DOIT PAS MENACER**

Si, par bien des aspects, la protection sociale agricole a longtemps souffert de retards importants, son organisation spécifique, qui repose sur la proximité, lui confère une efficacité remarquable.

### **1.– Des spécificités qui sont autant de richesses**

Le réseau formé par les 78 caisses départementales et pluridépartementales de mutualité sociale agricole et sa caisse centrale, toutes gérées par des conseils d’administration élus, constitue une incontestable richesse. Ses mots d’ordre sont proximité et réactivité, dynamisme et adaptation aux besoins.

#### ***a) Un système décentralisé et responsabilisant***

La plupart des 78 caisses décentralisées ont mis en place des agences locales et des points d’accueil dans lesquels les assurés peuvent trouver des informations et accomplir les démarches nécessaires relatives à la couverture de l’ensemble des risques. Mais, pour éviter que le choix de la proximité ne se traduise par un émiettement fragilisant, elles ont constitué des unités plus larges, sous la forme de caisses fusionnées ou de fédérations de caisses.

C’est encore 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. C’est ce qui permet à la MSA d’être l’intermédiaire entre les agriculteurs et les pouvoirs publics sur toutes les questions sociales agricoles.

La gestion des caisses associe aussi décentralisation et responsabilisation. 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.

Votre Rapporteur spécial considère que ce régime est à bien des égards exemplaire. Il prouve que décentralisation peut rimer avec responsabilité, ou plus exactement avec subsidiarité. La liberté est aussi source d'adaptation et de modernité : les fusions des caisses librement consenties, les fédérations régionales intelligemment organisées le prouvent si besoin est. Enfin, une caisse centrale, grande coordonnatrice de cet ensemble, respecte et traite au même niveau chacune des caisses locales. C'est aussi la mémoire de ce régime, le centre de recherche et de réflexion qui fait d'elle un centre d'expertise en ingénierie sociale, reconnu tant au niveau national qu'international.

### ***b) Des actions sanitaires et sociales de qualité***

En effet, si la MSA recouvre toutes les cotisations et gère toutes les prestations pour l'ensemble des branches de la protection sociale agricole, du régime des salariés et du régime des non-salariés agricoles, les caisses ne se contentent pas de percevoir des cotisations et de verser des prestations. Elles mènent des actions sanitaires et sociales souvent innovantes et qui touchent, au-delà du monde agricole, l'ensemble du monde rural.

En 2002, les dépenses, hors charge de personnels, consacrées par les caisses à l'action sanitaire et sociale ont atteint 111,78 millions d'euros, dont 58,9 % pour le régime des non-salariés agricoles. Au sein de ce régime, 66 % ont concerné la branche vieillesse, 31 % la famille et 3 % la maladie. Depuis quelques années, les dépenses d'action sanitaire et sociale progressent régulièrement et un effort particulier est fait en faveur de l'aide aux familles mais la structure des ressortissants du régime (42 % de personnes protégées en maladie ont 60 ans et plus) explique le niveau élevé des actions en faveur des personnes âgées.

Si les ressources de l'action sanitaire et sociale agricole (fonctionnement inclus) ont fortement progressé ces dernières années, passant de 142 millions d'euros en 1996 à 230 millions d'euros en 2001, il manque encore 45 à 60 millions d'euros pour atteindre la parité avec le régime général et le fossé risque de continuer à se creuser du fait de l'augmentation programmée des dépenses d'action sociale des caisses d'allocation familiales.

Les moyens plus limités des régimes agricoles pour mener des actions sanitaires et sociales sont en partie compensés par la structure décentralisée de la MSA : le conseil d'administration de chaque caisse définit ses propres prestations et leurs critères d'octroi, qui sont donc directement adaptés aux besoins de leurs ressortissants. Les actions menées sont souvent innovantes. On peut citer par exemple le plan de lutte contre la précarité mis en place depuis 2000, la création d'un jeu par lequel les enfants apprennent à comprendre les dangers de la maison et de leur environnement quotidien, l'organisation du réseau des maisons d'accueil

rurales pour personnes âgées (MARPA) et de réseaux gérontologiques destinés à permettre le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes dans de bonnes conditions sanitaires et sociales...

Les récentes inondations qui ont touché le Sud-Est de la France ont fourni à la MSA une occasion de démontrer l'efficacité et la pertinence de ses interventions. Après que les pouvoirs publics ont décidé d'accorder une aide d'urgence de 150 euros par adulte et de 65 euros par enfant, la MSA a annoncé qu'elle verserait un montant supplémentaire équivalent aux 2.000 exploitants sinistrés dans le Gard. Par ailleurs, elle a mobilisé le réseau d'aide ménagère avec lequel elle travaille pour le nettoyage des bâtiments de ses adhérents. Localement, les réseaux associatifs, les médecins et travailleurs sociaux ont été mobilisés pour apporter une aide matérielle et psychologique immédiate aux sinistrés.

## **2.- Régime social agricole et avenir du BAPSA**

Le financement du BAPSA est assuré grâce à une participation prépondérante de la solidarité nationale (pour plus de 80 % de ses recettes). La nécessité qu'il soit en équilibre, conformément aux règles applicables aux budgets annexes, constitue une contrainte, puisqu'elle oblige l'État à combler rapidement tout déficit prévisionnel. Mais c'est surtout une garantie pour le régime, dont la pérennité ne risque pas d'être menacée par le poids de l'endettement.

Aussi l'attachement à ce budget annexe est-il grand et les incertitudes sur son avenir sont sources d'inquiétudes légitimes.

### ***a) La nouvelle loi organique relative aux lois de finances menace l'avenir du BAPSA***

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances n'a pas supprimé la possibilité d'établir des budgets annexes par dérogation au principe d'unité et d'universalité du budget de l'État. Néanmoins, la rédaction de son article 18 rend plus restrictives que par le passé les possibilités de recourir à ce type de mécanisme, en les limitant aux « *seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* », rédaction qui excluait le BAPSA.

L'adoption de la loi organique conduira donc, au plus tard à l'horizon du projet de budget pour 2006, à reposer expressément la question de l'existence du BAPSA.

Il apparaît que, si suppression du BAPSA il y a, celle-ci n'exige pas de modifications institutionnelles particulières. En effet, la Caisse centrale de MSA, dont la mission de gestion d'un service public ne fait aucun doute, peut être affectataire directe de taxes et d'impositions de toute nature, que ce soit sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959 et de la jurisprudence constitutionnelle actuelle, ou de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

La jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel (décision n°DC 98-405 du 28 décembre 1998) est à cet égard parfaitement claire : « *aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'interdit que le produit d'une imposition soit attribué à un établissement public ou à une personne privée chargée d'une mission de service public* ».

Quant à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, son article 2, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, prévoit que les « *impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51* ». Celles-ci n'ont aucunement pour effet d'exclure les personnes morales de droit privé, mais visent les règles qui s'appliquent spécifiquement aux lois de finances. Aucune disposition n'exclut les personnes morales de droit privé de l'affectation.

Il ne serait donc pas indispensable, du moins pour ce seul motif juridique, de créer un établissement public national, que ce soit sur le modèle des actuels fonds de financement de la sécurité sociale<sup>(1)</sup>, ou sur celui des organes de tête du régime général<sup>(2)</sup>. La question qui se pose est plutôt relative à l'opportunité qu'il y aurait à le faire, dans la mesure où la participation de la solidarité nationale au financement du régime social agricole est prédominante.

***b) Une solution doit être trouvée pour garantir le maintien des spécificités du régime***

Votre Rapporteur spécial a naturellement engagé une réflexion sur l'avenir du BAPSA. Il souhaite en effet que le Parlement soit associé à la prochaine réforme.

L'essentiel est incontestablement de garantir la pérennité du régime agricole et de ces spécificités. Vouloir intégrer le régime agricole dans le régime général relève d'une vision idéologique vaine.

La mutualité sociale agricole est moderne. Elle sait engager les évolutions nécessaires. Ainsi, plusieurs fusions de caisses ont permis de faire passer leur nombre de 85 à 78. Le mouvement de fédération ou de rapprochement des caisses connaît une nouvelle accélération : la fédération Sud Champagne a été créée pour préparer la fusion des caisses de l'Aube et de la Haute-Marne ; depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002, la fédération est l'employeur de l'ensemble du personnels des caisses ; courant 2003, la caisse du Jura intégrera la fédération des Marches de l'Est ; la fédération Cœur de Loire constituée des caisses du Cher et du Loiret a vu le jour le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ; l'année 2003 devrait être marquée par la constitution d'une fédération Basse-Normandie et d'une fédération Haute-Normandie ; le projet d'une fédération Midi-Pyrénées-Sud est en préparation. Des difficultés juridiques apparaissent parfois lors de la constitution des fédérations, mais le mouvement progresse.

La MSA a aussi innové en matière de concertation au niveau régional. Alors que le pays envisage de se doter d'agences régionales de santé, dix-huit

---

(1) Du type Fonds de solidarité vieillesse (FSV), Fonds de financement pour la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), ...

(2) Caisses nationales d'assurance maladie, d'assurance vieillesse, d'allocations familiales.

régions possèdent déjà une association régionale des caisses de MSA. L'association représente les caisses au sein des instances et auprès des partenaires régionaux en matière de gestion du risque de l'assurance maladie, de politique de santé, de prévention médicale et de politique hospitalière. L'arrêté du 21 février 2002 ouvre la voie de l'élargissement de leur champ de compétence à l'ensemble des domaines de la santé.

Ces évolutions récentes témoignent de la vitalité de la mutualité sociale agricole et de sa capacité d'adaptation. Si le choix politique de préserver ce réseau est fait, ce que votre Rapporteur spécial souhaite vivement, les caisses sauront s'adapter au nouvel instrument de financement du régime social agricole.

Laisser cette page blanche sans numérotation

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 23 octobre, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné les crédits du **Budget annexe des Prestations sociales agricoles**.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, un débat a eu lieu.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a tenu à rappeler qu'il s'agissait d'un budget important, exprimant la solidarité nationale, mais pour lequel le mécanisme de la compensation démographique fonctionnait maintenant difficilement.

**M. Jean-Louis Dumont** a souligné que la revalorisation des retraites complémentaires des exploitants agricoles a été votée à l'unanimité en 2002, y compris par le Sénat, et s'est interrogé sur l'application de cette mesure, alors qu'une impatience se fait sentir sur le terrain.

Lors du vote du projet loi de finances rectificative pour 2002, il a été montré que le mode de prélèvement de l'Etat sur les caisses départementales ou régionales risquait de pénaliser les caisses bien gérées et ayant des comptes sincères. En effet, lorsqu'un prélèvement est en vue, les organismes ayant des liquidités, comme les HLM, entreprennent de s'en libérer parfois dans de mauvaises conditions. Derrière l'utilisation politique de ces prélèvements, il s'agit de savoir quelles sont leurs répercussions sur l'ensemble des caisses, et de rester vigilant face aux évolutions à venir. La nouvelle direction de la caisse centrale de MSA semble être de bonne volonté mais sa voix a du mal à se faire entendre sur le terrain. Sa gestion bénéficie de l'évolution du rapport entre les salariés et les non salariés, et son image est positive, notamment grâce au guichet unique. Mais les problèmes concrets sur le terrain demeurent irrésolus.

La prise en compte de l'invalidité et des handicaps n'a pas connu d'évolution pendant plusieurs années. Actuellement, les exploitants agricoles ont des difficultés pour faire reconnaître leur handicap et obtenir des aides, alors que les formalités sont plus simples s'agissant du régime général.

Par ailleurs, le regroupement des caisses de mutualité peut être envisagé pour abaisser les coûts de gestion. Enfin, l'évolution des impayés des cotisations sociales doit être prise en compte dans la mesure où c'est un bon indicateur des difficultés financières des petits exploitants agricoles.

**M. Augustin Bonrepaux** s'est demandé pourquoi le dispositif de retraite complémentaire débutait le 1<sup>er</sup> avril 2003 alors que la loi votée prévoyait la date du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

La subvention effectivement versée au BAPSA est en dessous de celle des années précédentes et même de celle de la loi de finances initiale pour 2002, puisqu'elle était de 1.064 millions d'euros en 1998, de 681 millions d'euros en 1999, de 869 millions d'euros en 2000, de 815 millions d'euros en 2001, de 561 millions d'euros en 2002 et de 522 millions d'euros en 2003. On peut se demander si la différence devra être compensée en loi de finances rectificative.

**M. Denis Merville** est convenu qu'il s'agissait d'un budget important dont l'équilibre est difficile, compte tenu de l'évolution démographique. La suppression des crédits d'étalement des charges sociales pour les agriculteurs en difficulté mériterait de faire l'objet d'une mesure de compensation. Par ailleurs, les retraites agricoles sont-elles toujours versées par trimestre ou la mensualisation a-t-elle été mise en œuvre ?

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Antoine Herth** s'est interrogé sur la question importante de la mensualisation du versement des retraites agricoles par la MSA. En l'état, il faut avancer deux mois de cotisations, ce qui est très coûteux.

**M. Pierre Hériaud** s'est interrogé sur les effets de la suppression de la ligne « AGRIDIFF » à l'égard des différentes catégories de populations dans les départements. Déjà en 2002, la dotation ne couvrait qu'un tiers des besoins.

**Votre Rapporteur spécial**, a alors indiqué que la ligne « AGRIDIFF » avait été totalement consommée en 2001 et 2002. Même si le BAPSA restera globalement en l'état, des solutions seront recherchées afin d'abonder cette ligne au moyen de transferts et de redéploiements.

En réaction à l'intervention de **M. Pierre Hériaud**, qui s'est interrogé sur les redéploiements au sein du BAPSA, le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'une mutualisation des réserves des caisses avait déjà eu lieu, dans la perspective d'aider les agriculteurs en difficulté.

**Votre Rapporteur spécial**, a précisé que la question des redéploiements devait être discutée en séance publique dans la mesure où plusieurs solutions sont possibles. L'augmentation de la retraite complémentaire obligatoire a constitué une gageure, dans la mesure où, si elle a été votée par l'ensemble des députés, aucun financement n'était prévu pour 2003.

**M. Jean-Louis Dumont** ayant fait remarquer que la question de financement pour 2003 était du ressort de l'actuel Gouvernement, le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que, s'il était agréable de faire la loi, il était plus difficile de payer la facture.

**Votre Rapporteur spécial**, a précisé qu'il avait fallu assainir la situation en 2002 et que l'instauration d'une retraite complémentaire obligatoire était une opportunité historique. Le coût de la mensualisation étant estimé à 1,2 milliard d'euros, il faut trouver une solution de financement adaptée.

S'agissant du problème des impayés, la moyenne nationale de recouvrement par la MSA est d'environ 94 %, en hausse régulière depuis plusieurs années malgré certaines disparités selon les départements.

En ce qui concerne les retraites, il a précisé qu'un exploitant agricole percevrait 8.014 euros par an, dont 1.078 euros de prestations complémentaires.

**M. Jean-Yves Chamard** a constaté que les difficultés de la mensualisation étaient dues au décalage de deux mois du versement des retraites.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a observé que cette question s'inscrivait dans un contexte d'amélioration des petites retraites. Pendant longtemps, la plupart des agriculteurs n'ont pas souhaité de hausse des cotisations, se fondant sur la capitalisation, alors qu'aujourd'hui la capitalisation a moins de portée, surtout au moment de la transmission des biens aux enfants. La question se pose alors de savoir à qui vont les bénéfices. Des études de l'Institut national de recherche agronomique (INRA) ont montré que deux tiers de l'effort de productivité réalisé par les agriculteurs ont bénéficié aux consommateurs.

**M. Jean-Louis Dumont** a souligné les grandes disparités qui existent à l'intérieur même du monde agricole, y compris au sein d'un même département, s'agissant, par exemple, du contraste entre les éleveurs et les céréaliers. Ces écarts sont de plus en plus mal vécus.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souligné qu'il était, certes, étonnant de parler de pauvreté lorsque l'on considérait la masse des crédits en jeu, mais que d'autres paramètres doivent être pris en compte. Ainsi, une action par l'intermédiaire des prix serait préférable, si elle ne rentre pas en contradiction avec les règles du commerce international.

**M. Jean-Louis Dumont** a précisé qu'il était nécessaire d'introduire plus de transparence au sein des caisses de MSA, et que les critères démographiques devaient être mieux pris en compte.

Votre Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits du Budget annexe des Prestations sociales agricoles figurant aux articles 40 et 41-I et II du projet de loi de finances pour 2003 et vous demande d'émettre *un vote favorable à leur adoption*.

\*

\*      \*

*Article 61*

**Montant et mise en œuvre de la participation financière de l'État  
au régime de retraite complémentaire obligatoire des non salariés agricoles**

*Texte du projet de loi :*

I. La participation financière de l'État au régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des professions non salariées agricoles prévue au troisième alinéa de l'article L. 732-58 du code rural est fixée à 28 millions d'euros pour l'année 2003.

II. Le code rural est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 732-60, le mot : « janvier » est remplacé par le mot : « avril ».

2° Au premier alinéa de l'article L. 732-62, après les mots : « conjoint survivant a droit » sont insérés les mots : « au plus tôt au 1<sup>er</sup> avril 2003 ».

Au deuxième alinéa du même article, après les mots : « dont bénéficiait l'assuré » sont insérés les mots : « ou aurait, au 1<sup>er</sup> avril 2003, bénéficié l'assuré décédé entre le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et le 31 mars 2003 ».

3° L'article L. 762-35 est complété par l'alinéa suivant : « Les prestations sont dues à compter du 1<sup>er</sup> avril 2003. ».

III. À l'article 6 de la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, après les mots : « 1<sup>er</sup> janvier 2003 », sont ajoutés les mots : « à l'exception des articles L. 732-60, L. 732-62 et L. 762-35 du code rural ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Une participation financière de l'État au régime de retraite complémentaire obligatoire des chefs d'exploitation est prévue par la loi du 4 mars 2002 tendant à la création du nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire. Cette participation financière est fixée, pour 2003, à 28 millions €.

Compte tenu des délais de mise en œuvre, comportant la parution des décrets nécessaires, le service des premières prestations de retraite complémentaire obligatoire est reporté du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 1<sup>er</sup> avril 2003, par modification des articles L. 732-60, L. 732-62 et L. 762-35 du code rural et de l'article 6 de la loi du 4 mars 2002.

*Observations et décisions de la Commission :*

Le présent article vise à fixer à 28 millions d'euros de la participation de l'État au financement du nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire des chefs d'exploitations pour l'année 2003 et à décaler du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril la début du versement des prestations de ce régime.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles institue cette retraite complémentaire obligatoire, dont l'objectif est de garantir une retraite totale au moins égale à 75 % du SMIC net pour tout chef d'exploitation ou d'entreprise agricole ayant eu une carrière complète en cette qualité.

À cette fin, l'article 2 de la loi précitée insère sept nouveaux articles, numérotés de L. 732-56 à L. 732-62, dans le code rural, dont ils constituent une nouvelle sous-section intitulée « Assurance vieillesse complémentaire obligatoire ».

C'est l'article L. 732-58 du code rural qui dispose que ce régime sera financé par le produit des cotisations à la charge des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole et par une participation financière de l'État, « *dont les modalités sont fixées en loi de finances* ». Cette participation financière n'est pas censée couvrir les dépenses relatives au versement d'une pension de réversion du régime complémentaire aux personnes veuves d'un chef d'exploitation après le 1<sup>er</sup> janvier 2003, prévu à l'article L. 732-62 du code rural.

La situation démographique du régime, la nécessité de fixer des taux de cotisation modérés (le gouvernement d'était engagé à ne pas dépassé un taux de 3 %) le choix d'accorder des droits gratuits, notamment aux agriculteurs dont la pension a déjà été liquidée, ont rendu nécessaire la participation financière de l'État. Le coût du dispositif est estimé à 469 millions d'euros par an. L'écart entre ce coût et le montant prévisionnel des cotisations versées devrait être de l'ordre de 145 millions d'euros par an, que l'État devrait prendre en charge. Ce coût sera amené à diminuer progressivement, puisque le nombre de bénéficiaires de points gratuits doit décroître. En outre, le poste assurance vieillesse du BAPSA tend à s'alléger : les économies réalisées sur ce poste devrait, rapidement, compenser la participation de l'État au financement du régime complémentaire.

Mais, pour 2003, année prévue par la loi pour l'entrée en vigueur du nouveau régime, l'État devrait assurer sa participation à un niveau maximal. Il faut souligner que la participation de l'État au lancement d'un régime de retraite complémentaire obligatoire est une première en France. Le régime des artisans et des commerçants n'a pas bénéficié de l'attribution de points gratuits pris en charge par la solidarité nationale. L'effort consenti par l'État est donc unique.

Le **I** du présent article prévoit qu'il atteigne 28 millions d'euros, soit un montant permettant l'équilibre du régime en 2003.

Le **II** du présent article opère les changements de dates.

Le 1<sup>o</sup> remplace le 1<sup>er</sup> janvier 2003 par le 1<sup>er</sup> avril 2003 à l'article L. 732-60 du code rural, qui fixe la date à partir de laquelle les chefs d'exploitation retraité commenceront à bénéficier des prestations de retraite complémentaire obligatoire.

Le 2<sup>o</sup> opère le même changement à l'article L. 732-62 du même code, lequel a trait au versement, sous certaines conditions, d'une pension de réversion du régime complémentaire au conjoint des agriculteurs décédés dont la pension de retraite a été liquidée après le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Si la pension de réversion du régime complémentaire ne sera versée qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril, la date de liquidation de la pension du défunt reste fixée au 1<sup>er</sup> janvier. Ainsi, les personnes dont le conjoint décédé aurait liquidé sa pension entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2003 pourraient bénéficier de la pension de réversion complémentaire (contrairement aux personnes dont le conjoint était déjà retraité avant le 1<sup>er</sup> janvier, qui sont exclues de tout droit à pension de réversion complémentaire par la loi du 4 mars 2002 précitée).

Comme le montant de cette pension de réversion est proportionnel à la pension de retraite complémentaire dont bénéficiait l'assuré décédé (le deuxième alinéa de l'article L. 732-62 le fixe à 54 % de cette dernière), un problème se pose pour le calcul de la pension de réversion des personnes dont le conjoint aurait liquidé sa retraite et serait décédé entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2003 : bien qu'il n'ait jamais touché de retraite complémentaire, son conjoint aurait droit à une pension de réversion complémentaire. Le deuxième alinéa du 2<sup>o</sup> dispose que, dans ce cas, le calcul de la pension de réversion prendrait en compte la pension de retraite complémentaire dont l'assuré décédé aurait bénéficié avant le 31 mars 2003, si le versement de la retraite complémentaire n'avait pas été décalé de trois mois.

Ces dispositions neutralisent donc l'effet du report de versement sur le nombre de conjoints susceptibles de toucher une pension de réversion complémentaire.

Enfin, le 3<sup>o</sup> du II du présent article reporte, dans les mêmes conditions, le versement de la retraite complémentaire obligatoire et de la pension de réversion complémentaire aux chefs d'exploitation agricoles et à leurs conjoints des départements d'outre-mer. L'article L. 762-35 qui est visé par le 3<sup>o</sup> précise en effet quelles dispositions relatives à la retraite complémentaire leur sont applicables.

Le III du présent article modifie l'article 6 de la loi du 4 mars 2002 précitée qui fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2003 la date d'entrée en vigueur des dispositions de cette loi. Cette date demeure applicable à l'ensemble du texte, à l'exception des trois articles du code rural (L. 732-60, L. 732-62 et L. 762-35), que le présent article a modifiés. Le maintien de la date du 1<sup>er</sup> janvier pour les autres dispositions permettra aux caisses de mutualité sociale agricole de mettre en recouvrement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 les cotisations de retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles. Comme votre Rapporteur spécial l'a souligné, la perception des cotisations dès le premier trimestre est nécessaire à l'équilibre financier du régime pour l'année 2003.

\*

\*      \*

Votre commission des Finances a *adopté* l'article 61 sans modification.

---

N° 0256-42 .- Rapport de M. Yves Censi sur le projet de loi de finances pour 2003 –  
(Prestations sociales agricoles)