



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 42

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Rapporteur spécial : M. YVES CENSI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– L'EXECUTION DU BUDGET 2003 RISQUE DE CONDUIRE À UN BESOIN DE FINANCEMENT SUPPLEMENTAIRE	7
A.– LA PERSISTANCE D'UN REPORT DE CHARGES DE 2002 SUR 2003	7
B.– DES RECETTES QUI DEVRAIENT ETRE TRES PROCHES DES PREVISIONS	8
C.– DES DÉPENSES SUPERIEURES AUX PRÉVISIONS À CAUSE DU DERAPAGE DES DEPENSES DE SANTE	9
II.– UN PROJET DE BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES QUI POURRAIT ETRE LE DERNIER	11
A.– UNE CROISSANCE DES RECETTES DIRECTEMENT LIEE A LEUR EVOLUTION QUALITATIVE	11
1.– Des recettes partiellement modifiées, en hausse modérée	11
2.– Un profond changement dans les ressources fiscales affectées	13
3.– Le maintien global des recettes liées aux transferts entre les régimes sociaux	16
4.– Des prévisions de cotisations à la hausse	20
B.– UNE PREVISION ASSEZ REALISTE DE CROISSANCE DES DÉPENSES	26
1.– L'irrésistible hausse des dépenses de maladie	27
2.– L'heure de la stabilisation des dépenses de vieillesse	28
3.– La poursuite de la diminution tendancielle des dépenses de la branche famille	31
4.– La baisse des crédits d'étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté	32
5.– Des frais financiers stables	33
C.– LA DISPARITION DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE	34
III.– L'ANNEE 2004 SERA UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES	36
A.– DES CONTRAINTES A RESPECTER	36
1.– La nécessaire transformation du BAPSA	36
2.– Le maintien des spécificités du régime agricole	37
3.– Le financement de la mensualisation des retraites agricoles de base	39

B.– LA SOLUTION PROPOSEE	40
1.– Le maintien du BAPSA en 2004.....	41
2.– La création d'un établissement public qui se contentera, en 2004, d'assurer le financement de la mensualisation	41
3.– La prochaine substitution du Fonds de financement des prestations sociales au BAPSA	42
EXAMEN EN COMMISSION	47

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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 2003.

À cette date, 79 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial ; il n'a pu disposer d'aucune réponse supplémentaire depuis lors.

INTRODUCTION

Alors que les retraites viennent d'être réformées et que commence un large débat sur l'avenir de la sécurité sociale, les prestations sociales agricoles sont aussi au cœur de profonds changements. Concerné par certaines dispositions de la loi portant réforme des retraites, et en particulier par celle prévoyant enfin la mensualisation du versement des retraites, le régime social des exploitants agricoles, qui est géré par la mutualité sociale agricole (MSA), est à l'aube d'une transformation formelle, mais fondamentale.

Le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2004 est en effet annoncé comme le dernier du genre, dans la mesure où l'article 23 du projet de loi de finances prévoit de le remplacer par le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, au plus tard le 31 décembre 2004. L'année à venir sera donc une année de transition, marquée par la création de cet établissement public, qui prendra déjà à sa charge les intérêts de l'emprunt nécessaire au financement de la mensualisation des retraites.

Le projet de BAPSA pour 2004 se distingue aussi des précédents BAPSA par ses recettes : la partie de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui lui était auparavant affectée, le prélèvement sur le produit de la taxe sur la consommation des alcools et la subvention d'équilibre inscrite sur le budget des charges communes seraient remplacés par l'affectation d'une partie importante de la taxe sur les tabacs.

I.- L'EXECUTION DU BUDGET 2003 RISQUE DE CONDUIRE À UN BESOIN DE FINANCEMENT SUPPLEMENTAIRE

L'exécution du BAPSA 2002 avait été pénalisée par un important report de charges de l'exercice 2001 sur l'exercice 2002, auquel s'étaient ajoutés les effets d'une sur-estimation des recettes et d'une sous-estimation des dépenses. Elle a conduit à un nouveau report de charges, qui va lui-même peser sur l'exécution du BAPSA 2003, alors même que les recettes avaient été correctement évaluées et que le dérapage des dépenses est moins important qu'en 2002 et concerne le seul risque maladie.

A.- LA PERSISTANCE D'UN REPORT DE CHARGES DE 2002 SUR 2003

L'exécution du BAPSA 2001 avait conduit à un report de charges sur 2002 d'abord estimé à 218 millions d'euros, puis réduit à 190 millions d'euros suite à des encaissements réalisés au début de l'année 2002 au titre de la compensation démographique.

L'exercice 2002, sur lequel ce report de charges a lourdement pesé, s'est clos sur un besoin de financement qui a aussi conduit à un report de charges sur l'exercice suivant. Celui-ci a néanmoins été réduit à 160 millions d'euros, grâce à l'ouverture de recettes supplémentaires par le collectif de l'été 2002.

L'augmentation, plus rapide que prévue en loi de finances, des dépenses en 2002 a concerné pour l'essentiel :

- les dépenses d'assurance maladie, qui ont enregistré une forte dérive (+ 5,4 % entre 2001 et 2002) : 313 millions d'euros de plus que prévus, avant reports, et 320 millions d'euros après reports de dépenses au titre de la dotation globale hospitalière (167 millions d'euros reportés de 2001 sur 2002 et 160 millions d'euros reportés de 2002 sur 2003) ;

- un surplus de dépenses de 14 millions d'euros au titre de la participation du BAPSA à la protection sociale des étudiants et des professions de santé, essentiellement dû à des reports de charges de 2001 ;

- les dépenses d'assurance vieillesse, pour 51 millions d'euros de plus que prévu ;

- les restitutions de taxes, à hauteur de 40 millions d'euros.

Un moindre dynamisme des recettes a touché :

- les taxes affectées, pour 149 millions d'euros hors restitutions, en raison de moindres recettes de TVA par rapport aux prévisions (– 172 millions d'euros sur la seule TVA nette de restitutions), même si elles ont progressé de 3,6 % entre 2001 et 2002 ;

– les transferts de compensation démographique en provenance des autres régimes de sécurité sociale (– 108 millions d’euros), suite à un arbitrage défavorable au régime des exploitants agricoles quant à la méthode de comptabilisation des effectifs de cotisants du régime général.

Ces deux mouvements conjugués ont conduit à un besoin de financement de 622 millions d’euros, avant reports, et de 812 millions d’euros, reports de 2001 sur 2002 inclus.

Ce besoin de financement a été en grande partie comblé par la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002). Après avoir ajusté les prévisions de dépenses à la hausse et les prévisions de recettes à la baisse, ce collectif a procédé à une majoration de 290 millions d’euros de la subvention d’équilibre et à l’ouverture, par son article 2, de 456 millions d’euros de recettes diverses, réparties comme suit :

– 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.

Le besoin de financement du BAPSA 2002 a ainsi été ramené à 66 millions d’euros. Comme le budget annexe ne peut être clôturé en déficit, il a été nécessaire de reporter sur 2003 160 millions d’euros de charges, au titre de la dotation globale hospitalière 2002. Avec 14.690 millions d’euros de dépenses et 14.784 millions d’euros de recettes, hors restitutions, le BAPSA 2002 s’est finalement clos sur un solde positif de 94 millions d’euros, qui ont été versés sur le fonds de réserve du budget annexe, ainsi porté à 100,7 millions d’euros.

B.– DES RECETTES QUI DEVRAIENT ETRE TRES PROCHES DES PREVISIONS

Selon les dernières prévisions d’exécution du BAPSA 2003, les réalisations de recettes nettes de restitutions de TVA devraient atteindre 14.648 millions d’euros, soit 21 millions d’euros de plus que le montant initialement prévu (0,14 %). Cette très légère différence, positive qui plus est, contraste fortement avec l’écart négatif de 253 millions d’euros par rapport aux prévisions de la loi de finances qui serait apparu à l’automne 2002 sans l’intervention du collectif de l’été 2002. Ce résultat montre le réalisme des prévisions prises en compte dans la loi de finances initiale.

Les principales différences concernent :

– les recettes de TVA nettes de restitutions, qui devraient être inférieures aux prévisions d’environ 51 millions d’euros, soit 1,14 %, l’écart attendu étant trois fois moins élevé qu’en 2002 (il a atteint près de 172 millions d’euros) ;

– le versement du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui devrait être en recul de 9 millions d’euros, soit 7,67 % du montant inscrit en loi de finances initiale ;

– la compensation démographique, prévue en hausse de 77 millions d’euros, alors qu’elle avait été inférieure aux prévisions de 108 millions d’euros en 2002.

Les prévisions relatives aux cotisations professionnelles apparaissent globalement justes, même s’il apparaît que le produit des cotisations créatrices de droits devrait être supérieur aux prévisions d’environ 53 millions d’euros, tandis que celui des cotisations de solidarité doit être minoré de 52 millions d’euros.

ÉVOLUTION DES RECETTES PRÉVISIONNELLES EN 2003

(en millions d’euros)

	Loi de finances initiale 2003	Prévisions de réalisations au 19/09/2003	Écart	Écart (en %)
Cotisations	1.712,0	1.712,4	0,4	0,03
CSG maladie	853,0	858,6	5,6	0,66
Cotisations et CSG (1)	2.565,0	2.571,0	6,0	0,24
TVA nette des restitutions	4.463,0	4.411,9	- 51,1	- 1,14
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	650,0	650,0	-	-
Taxes diverses	268,0	268,0	-	-
Sous-total : taxes (2)	5.381,0	5.329,9	- 51,1	- 0,95
Compensation démographique	5.677,1	5.754,0	76,9	1,35
Contribution de la CNAF	256,0	253,2	- 2,8	- 1,09
Versement du fonds de solidarité vieillesse	117,4	108,4	- 9,0	- 7,67
Sous-total : transferts des organismes sociaux (3)	6.050,5	6.115,6	65,1	1,08
Remboursement de l’AAH	51,8	51,8	-	-
Versement du fonds spécial d’invalidité	13,1	14,0	0,9	6,64
Subvention d’équilibre	522,7	522,7	-	-
Sous-total : État (4)	587,6	588,5	0,9	0,15
Recettes diverses (5)	43,2	43,2	-	-
Total des recettes nettes des restitutions de TVA (6) = (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	14.627,3	14.648,2	20,9	0,14

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

C.- DES DÉPENSES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS À CAUSE DU DERAPAGE DES DÉPENSES DE SANTÉ

Les dépenses devraient dépasser de 285 millions d’euros (1,95 %) les dépenses prévues ; cet écart est légèrement inférieur à celui prévu à l’automne 2002 (300 millions d’euros), qui s’était établi à 346 millions d’euros en fin d’exercice.

Alors qu’en 2002 de nombreux chapitres avaient été victimes de sous-évaluation, la plupart des dépenses ont été évaluées de manière correcte dans le BAPSA 2003. Ce sont les dépenses d’assurance maladie qui sont responsables de l’écart :

– les prévisions révisées en matière de prestation maladie, maternité et soins aux invalides dépassent de près de 291 millions d’euros (5 %) les prévisions initiales : cette hausse proviendrait pour 100 millions d’euros de l’écart entre les montants retenus au titre de 2002 pour élaborer la loi de finances pour 2003 et la réalisation de l’exercice 2002 ; pour 60 millions d’euros de dépenses exceptionnelles (financement du fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés et du fonds pour l’emploi hospitalier) et d’une évolution des dépenses maladie de 2,3 points supérieures à celles initialement prévues (en hausse de 3,9 % par rapport à 2002, alors que la loi de finances initiale avait prévu seulement 1,6 %) ;

– les prestations d’invalidité ont été sous-estimées de 4,55 %, soit 3 millions d’euros.

Les prévisions en matière de maîtrise des dépenses semblent donc avoir été optimistes. En revanche, alors que les dépenses de vieillesse avaient dépassé de 50 millions d’euros (0,64 %) les prévisions initiales en 2002, elles devraient être légèrement inférieures aux prévisions en 2003.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES EN 2003

(en millions d’euros)

	Loi de finances initiale 2003	Prévisions de réalisation au 19/09/2003	Écart	Écart (en %)
Charges d’intérêts	61,0	61,0	–	–
Prestations maladie, maternité, soins aux invalides	5.759,0	6.049,8	290,8	5,05
Prestations invalidité	69,5	72,7	3,2	4,55
Allocations de remplacement	11,5	11,5	–	–
Prestations d’assurance veuvage	1,8	1,8	–	–
Étalement et prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté	10,0	10,0	–	–
Contribution à la modernisation de l’assurance maladie	2,5	–	–2,5	–100
Prestations familiales	583,0	579,0	–4,0	–0,68
Prestations vieillesse	7.986,0	7.982,6	–3,4	–0,04
Participation au financement de la retraite complémentaire obligatoire	28,0	28,0	–	–
Contribution aux assurances sociales des étudiants et des praticiens et auxiliaires médicaux	115,0	116,0	1,0	0,87
Total	14.627,3	14.912,4	285,1	1,95

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 2003, hors reports, 14.648 millions d’euros de recettes pour 14.912 millions d’euros de dépenses, soit un solde négatif de 264 millions d’euros. Il faut y ajouter les 160 millions d’euros reportés de 2002 sur 2003, ce qui porte le solde à 424 millions d’euros. Si on en déduit le solde positif du BAPSA 2002, qui avait été mis en réserve, l’exécution 2003 devrait se clore sur un déficit de 324 millions d’euros qui risque d’entraîner un nouveau report de charges – deux fois plus élevé qu’en 2002 – sur l’exercice 2004 si la subvention d’équilibre n’est pas augmentée dans le collectif de fin d’année.

II.- UN PROJET DE BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES QUI POURRAIT ETRE LE DERNIER

Alors que les prévisions prises en compte dans le projet de BAPSA pour 2002 étaient gravement erronées, les difficultés auxquelles se heurte l'exécution du BAPSA en 2003 ne sont pas dues à un manque de sincérité, mais à une dérive particulièrement forte des dépenses de santé. Le BAPSA pour 2004 retient des hypothèses relativement réalistes pour les prévisions de dépenses. Mais ce sont surtout les recettes qui retiennent l'intérêt de votre Rapporteur spécial, car, pour ce qui sera peut-être le dernier BAPSA, il est proposé de les modifier de manière relativement importante.

A.- UNE CROISSANCE DES RECETTES DIRECTEMENT LIEE A LEUR EVOLUTION QUALITATIVE

Dans le BAPSA pour 2003, il était prévu que les recettes augmentent de 3,6 % par rapport aux recettes votées pour le BAPSA 2002. Le présent projet estime leur hausse en 2004 à 2,59 % par rapport aux recettes votées pour 2003 et à 2,44 % par rapport aux prévisions de réalisation révisées.

1.- Des recettes partiellement modifiées, en hausse modérée

Les prévisions de recettes du BAPSA augmentent de plus de 378 millions d'euros en 2004 par rapport à celles, après restitutions au titre de la TVA, inscrites dans la loi de finances initiale pour 2003, pour s'établir à 15 milliards d'euros.

Si l'augmentation du montant des recettes prévues est très voisine de celle enregistrée entre les lois de finances initiales 2002 et 2003 (364 millions d'euros), c'est surtout leur structure qui est modifiée de manière importante. Les recettes « professionnelles » et les recettes « sociales » évoluent assez peu ; en revanche, les autres formes de participation de la solidarité nationale se transforment : la subvention d'équilibre inscrite au budget des charges communes disparaît, tout comme l'affectation d'une partie du produit de la TVA et du prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools. Ils sont remplacés par l'affectation d'une partie élevée du droit de consommation sur les cigarettes (article 575 du code général des impôts) et par l'augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués (article 1609 *unvicies* du code général des impôts)

La taxation du tabac devrait ainsi rapporter près de 5,1 milliards d'euros, tandis que la TVA (nette des restitutions), le droit de consommation sur les alcools et la subvention d'équilibre de l'État représentaient 5 milliards d'euros en 2003.

Les prévisions relatives aux autres recettes évoluent faiblement, à l'exception, de :

– la part de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), augmentée de 125 millions d’euros, soit une progression supérieure à 19 % ;

– la compensation démographique, qui devrait croître de 89 millions d’euros (1,57 %) ;

– la contribution sociale généralisée (CSG), à hauteur de 39 millions d’euros (4,57 %) ;

– les cotisations sociales, dont le produit est attendu en hausse de 32 millions d’euros (1,9 %), après des années de baisse tendancielle.

Les baisses de recettes prévues sont rares et d’un faible montant. Le tableau montre que la plus importante touche les recettes diverses, à hauteur de 28 millions d’euros. Elle est en fait le résultat de l’inscription en 2003, sur cette ligne, du prélèvement effectué sur les réserves de caisses de MSA en application de l’article 42 de la loi de finances. Ce prélèvement n’étant pas renouvelé, ne restent que les recettes issues de contributions sur le chiffre d’affaires des pharmacies et sur l’exploitation de certaines spécialités pharmaceutiques, d’un montant de 15 millions d’euros.

LES RECETTES DU BAPSA 2004

(en millions d’euros)

	Loi de finances initiale 2003	Prévisions de réalisation (19/09/2003)	Projet de loi de finances 2004	Écart PLF 2004/LFI 2003	Évolution PLF 2004/LFI 2003 (en %)
Cotisations créatrices de droit (1)	1.630,0	1.682,4	1.660,4	30,4	1,89
Cotisations de « solidarité » (2)	82,0	30,0	84,0	2,0	2,44
CSG maladie	853,0	858,6	892,0	39,0	4,57
TVA nette des restitutions	4.463,0	4.411,9	–	– 4.463,0	– 100
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	650,0	650,0	775,0	125,0	19,23
Taxes diverses	268,0	268,0	551,8	283,8	105,9
Droit sur les tabacs (article 575 du CGI)	–	–	4.814,8	4.814,8	100
Sous-total : taxes (dont CSG) (3)	6.234,0	6.188,5	7.033,6	799,6	12,83
Compensation démographique	5.677,1	5.754,0	5.766,0	88,9	1,57
Contribution de la CNAF	256,0	253,2	244,7	– 11,3	– 4,42
Versement du fonds de solidarité vieillesse	117,4	108,4	138,0	20,6	17,59
Sous-total : transferts des organismes sociaux (4)	6.050,5	6.115,6	6.148,7	98,2	1,62
Remboursement de l’AAH	51,8	51,8	50,3	– 1,5	– 2,84
Versement du fonds spécial d’invalidité	13,1	14,0	13,5	0,5	– 3,21
Subvention d’équilibre (5)	522,7	522,7	–	– 522,7	– 100
Sous-total : État (6)	587,6	588,5	63,8	– 523,8	– 89,14
Recettes diverses (7)	43,2	43,2	15,0	– 28,2	– 65,28
Total des recettes nettes (8) = (1) + (2) + (3) + (4) + (6) + (7)	14.627,3	14.648,2	15.005,7	378,4	2,59
Restitutions (9)	1.292,1	(nc)	–	–	–
Total des recettes inscrites au BAPSA (10) = (8) + (9)	15.919,4	–	15.005,7	(ns)	(ns)
Total des recettes inscrites avant subvention d’équilibre (11) = (10) – (5)	15.396,7	–	15.005,7	(ns)	(ns)

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

2.– Un profond changement dans les ressources fiscales affectées

a) La suppression de la très importante recette issue de la TVA et du modeste prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools

L'article 25 du projet de loi de finances pour 2004 propose de supprimer l'affectation de 0,7 % du produit de la TVA au BAPSA, en abrogeant l'article 1609 *septdecies* du code général des impôts. Cette recette a rapporté 4.282 millions d'euros nets au BAPSA en 2002 et les prévisions révisées atteignent 4.412 millions d'euros pour 2003. Elle constituait la deuxième recette du BAPSA, derrière la compensation démographique. La totalité du produit de la TVA serait désormais affectée au budget de l'État.

Si les prévisions de produit de cette recette étaient délicates à réaliser – elles portaient non seulement sur le produit brut de la TVA, mais aussi sur le montant des restitutions – et devaient souvent être fortement révisées en cours d'année, elle assurait un financement dynamique aux prestations sociales agricoles.

Par ailleurs, le même article 25 abroge le prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools (article 1615 *bis* du code général des impôts) affecté au BAPSA. Il ne participait à ces recettes qu'à hauteur de 18,9 millions d'euros en 2003, alors que son produit total devait être proche de 2 milliards d'euros.

b) L'affectation d'une partie du droit de consommation sur les tabacs

La suppression de l'affectation d'une part du produit de la TVA serait remplacée par l'affectation au BAPSA d'une autre recette, une partie du droit de consommation sur les tabacs, actuellement versé au seul régime général de sécurité sociale, et dont l'article 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale propose d'augmenter le taux.

Le droit de consommation sur les tabacs est régi par l'article 575 du code général des impôts. Y sont soumis les tabacs manufacturés vendus dans les départements de France continentale et les tabacs qui y sont importés. Il comporte une part spécifique par unité de produit et une part proportionnelle au prix de détail, sauf pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée, dont le montant du droit est déterminé globalement. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, qui a revu son taux à la hausse, prévoyait que le produit de ce droit atteigne 9,61 milliards d'euros en 2003. Ce taux a, depuis lors, été augmenté par la loi n° 2003-715 du 31 juillet 2003 visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes.

L'article 24 du projet de loi de finances procède à la réaffectation des recettes du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de la sécurité sociale (FOREC), ce dernier devant être supprimé par la loi de financement de la sécurité sociale (article 3 du projet). Le produit de la taxe de consommation sur les tabacs, estimé à 9,6 milliards d'euros pour 2004, sera réparti, pour l'essentiel,

entre la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), à hauteur de 22,27 %, le budget général, pour 26,94 %, et le BAPSA, pour 50,16 %. Le projet de BAPSA 2004 estime à 4,81 milliards d'euros la part du produit de ce droit qui serait affectée au régime des exploitants agricoles.

Si l'augmentation votée en juillet n'avait pas vocation à accroître fortement le produit de ce droit en 2003, dans la mesure où elle ne devait entrer en vigueur que dans le courant du mois d'octobre, le supplément de recettes attendu des hausses intervenues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 était initialement estimé à 900 millions d'euros ; il a été ramené à 100 millions d'euros, soit un produit total de 8,8 milliards d'euros. Cette révision à la baisse s'explique par une hausse du prix des cigarettes inférieure à celle qui était prévue (de 11 %, au lieu de 17 %), et par un volume de cigarettes consommées plus faible que prévu. Elle montre l'incertitude qui entoure les prévisions de produit de cette taxe, dont le taux va encore augmenter.

La substitution de cette recette à la part du produit de la TVA, qui était résolument orienté à la hausse, est de nature à fragiliser l'équilibre du BAPSA, les écarts entre prévisions et exécutions pouvant être considérables et le produit décroissant à terme.

c) La nette hausse du produit de la taxe sur la fabrication de tabac

Jusqu'à ce projet de BAPSA pour 2004, la taxe sur les tabacs fabriqués (article 1609 *unvicies* du code général des impôts) faisait partie de l'ensemble des micro-taxes affectées au financement des prestations sociales agricoles : la recette induite était de 131 millions d'euros en 2002 et les prévisions révisées pour 2003 s'établissent à environ 82 millions d'euros.

Le projet de BAPSA pour 2004 prévoit une augmentation de plus de 300 millions d'euros de son produit (382,55 millions d'euros au total) par rapport aux prévisions pour 2003. L'article 25 du projet de loi de finances propose en effet de porter son taux de 0,74 % à 3,17 %. Le risque, signalé à propos du droit sur la consommation des tabacs, d'un effet négatif, ou nettement moins positif que prévu, sur le produit de la taxe vaut aussi pour celle-ci.

Par ailleurs, l'application du taux de 3,17 % à l'assiette actuelle fait apparaître un produit de l'ordre de 350 millions d'euros, soit plus de 30 millions d'euros de moins que prévu dans le projet de BAPSA.

d) Le maintien de deux micro-taxes

Plusieurs des micro-taxes jadis affectées au BAPSA ⁽¹⁾ ont été progressivement supprimées. Alors que le produit attendu de la taxe sur la fabrication du tabac ne permet plus de la classer dans cette catégorie et que le prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools est abrogé, le projet de BAPSA pour 2004 ne retient plus que deux micro-taxes :

(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

– la taxe sur les farines (article 1618 *septies* du code général des impôts), pour un produit de 63,9 millions d’euros, en hausse de 1,5 % par rapport à 2003 ;

– la taxe sur les huiles végétales (article 1609 *vicies* du code général des impôts), qui devrait apporter une recette de 105,4 millions d’euros, aussi en progression de 1,5 %.

e) Une participation encore accrue de la C3S

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 775 millions d’euros sur le produit de la C3S, prélèvement dont le montant est fixé à l’article 25 du projet de loi de finances pour 2004. Cette hausse de plus de 19 % fait suite à une série ininterrompue d’augmentations. Ce prélèvement avait en effet été fixé à 650 millions d’euros par l’article 42 de la loi de finances pour 2003, à 520 millions d’euros en 2002, 279 millions d’euros en 2001⁽²⁾, 206 millions d’euros en 2000⁽³⁾ et 152 millions d’euros en 1999. En valeur absolue, il a ainsi quintuplé depuis 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 l’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 a disparu, 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). Depuis, l’exposé des motifs des articles fixant le montant du prélèvement ne fait plus aucun lien entre celui-ci et le financement de quelle que mesure que ce soit. 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.

f) La stabilisation des recettes issues de la CSG

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 CNAMTS, dont le BAPSA, sur la base de leurs pertes de cotisations constatée en

(2) 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.

(3) 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).

1998, corrigée de l'impact sur 12 mois de la revalorisation du taux de la CSG intervenue au 1^{er} janvier 1998 ⁽⁴⁾, 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.

La remarquable dynamique des reversements de CSG au profit du BAPSA devrait se poursuivre en 2004. Pour l'exercice 2001, les recettes en provenance de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (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 %. En 2002, elles progressent de près de 15 % pour s'établir à 804,5 millions d'euros, somme très proche des prévisions inscrites en loi de finances initiale (808 millions d'euros). Elle incluait le non reversement, aux caisses de MSA, de 45 millions d'euros au titre de la gestion. Il était prévu dans le BAPSA pour 2003 que les recettes de reversement de CSG par l'ACOSS connaissent une augmentation de 5,6 %, à 853 millions d'euros ; les prévisions révisées portent ce chiffre à 858,6 millions d'euros, se rapprochant ainsi des 862 millions d'euros évalués en septembre dernier par la commission des comptes de la sécurité sociale et confirmé par le ministère de l'Agriculture.

Pour le BAPSA 2004, les prévisions s'établissent à 892 millions d'euros, soit une hausse de 4,57 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 et de 3,89 % par rapport aux prévisions révisées. Cette estimation est le résultat de la multiplication des montants définis dans l'arrêté pour 2003 par le taux d'évolution du point de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement entre 2001 et 2002.

Les prévisions présentées par la commission des comptes de la sécurité sociale lors de sa réunion de septembre dernier maintiennent la prévision d'un versement de 862 millions d'euros en 2003 et retiennent une hausse moins importante pour 2004 : à 3,2 %, elle devrait porter le versement à 889,7 millions d'euros. La différence entre les prévisions reste néanmoins faible (de l'ordre de 2 millions d'euros).

3.- Le maintien global 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.

a) La légère hausse de la compensation démographique

(3) + 4,1 points sur les revenus d'activité et de placement, + 2,8 points pour les revenus de remplacement.

La compensation démographique au titre des assurances maladie, et surtout vieillesse, constitue la première ressource du BAPSA, dont elle devrait représenter plus de 38 % des recettes en 2004.

En 2002, les ressources de la solidarité démographique des régimes devaient passer de 5.184 à 5.736 millions d'euros ; elles ont finalement été inférieures de 1,88 % aux prévisions, à 5.628 millions d'euros. Il faut souligner que la prise en compte des données démographiques issues du dernier recensement général de la population aurait permis de dégager 86 millions d'euros de recette supplémentaires. Votre Rapporteur spécial déplore que des données anciennes continuent à être utilisées, aux dépens de la réalité de la situation démographique du régime.

Pour 2003, les prévisions s'établissaient à 5.677 millions d'euros, soit une légère baisse de 1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 et une progression de 0,9 % par rapport au résultat enregistré en fin d'exercice. Les prévisions révisées, à 5.754 millions d'euros, sont en hausse de 1,35 % par rapport au chiffre retenu en loi de finances initiale. Le montant de la compensation démographique inscrit dans le projet de budget 2004 est très voisin de ces prévisions révisées : à 5.766 millions d'euros, il leur est supérieur de moins de 0,2 %.

Pour 2003 et 2004, les évaluations du montant de la compensation démographique reposent :

– en assurance vieillesse, sur la prévision d'une diminution des effectifs de cotisants de 2,4 % en 2003 et 1,9 % en 2004 et d'une légère diminution de 0,5 % et 0,8 % des effectifs de retraités de droits directs âgés de plus de 65 ans : les cotisants devraient être 628.000 en 2004 et les bénéficiaires près de 1,69 million ;

– en assurance maladie, sur l'estimation d'une baisse des cotisants de 1,8 % en 2003 et 1,9 % en 2004 (soit 519.000 cotisants en 2004) et d'une diminution du nombre des personnes protégées de 2,7 % par an (2,04 millions de personnes en 2004).

Le rapport sur les comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 retient des prévisions un peu inférieures (5.724,6 millions d'euros pour 2004), enregistrant une baisse de 0,4 % par rapport à l'exécution 2003, pour laquelle la prévision retenue est très proche des prévisions révisées du BAPSA (5.748 millions d'euros, contre 5.754 millions d'euros).

En 2004, les acomptes relatifs à l'assurance vieillesse atteindraient 4.311 millions d'euros, en progression de 0,58 % par rapport aux acomptes initialement prévus pour 2003 et de 0,4 % par rapport aux prévisions révisées (4.294 millions d'euros). Par ailleurs, le BAPSA 2003 devrait recevoir 14 millions d'euros au titre de l'année 2002. 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 2004 (1.455 millions d'euros) seraient en progression de 4,59 % par rapport à ceux prévus par la loi de finances initiale précédente et de 3,41 % par rapport aux dernières prévisions d'exécution. En exécution, le BAPSA 2003 devrait enregistrer 1.407 millions d'euros au titre des acomptes assurance maladie 2003, soit 1,14 % de plus que prévu, et 39 millions d'euros au titre de l'année 2002.

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 couverte par les cotisations familiales perçues par le régime. Cette contribution devait augmenter en 2003 de 5,4 %, à 256 millions d'euros, après une hausse prévue de 5 % entre 2001 et 2002. Les réalisations ont été nettement inférieures (de 15,4 %) aux prévisions en 2002 ; elles devraient l'être nettement moins en 2003, l'écart prévu étant de l'ordre de 1 % (moins de 3 millions d'euros). Avec 253 millions d'euros, elles devraient dépasser de 48 millions d'euros (23 %) les réalisations 2002. Cette croissance résulte d'une baisse du produit des cotisations familiales plus prononcée que celle des prestations.

En 2004, la contribution de la CNAF est en revanche prévue en recul de 4,4 % par rapport à la loi de finances pour 2003, à 244,7 millions d'euros. Cette baisse reflète la diminution structurelle des effectifs de bénéficiaires et la légère diminution des cotisations. La contribution devrait couvrir 43 % du montant des prestations familiales, contre 48 % en 2003.

c) Les remboursements du FSV encore en baisse

Les remboursements du FSV avaient encore diminué, en loi de finances pour 2003, de plus de 24 % après une chute de 30 % en 2002, pour s'établir à 117,4 millions d'euros, ce qui correspondait à une diminution totale de 83 % par rapport à 1995. Cette diminution progressive constituait 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.

Pour 2004, les prévisions enregistrent une nouvelle baisse de 11,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, à 108 millions d'euros et 75,1 millions d'euros après recours sur succession. 20 millions d'euros supplémentaires devraient être versés en 2004, au titre de la régularisation 2002.

En outre, les versements en provenance du Fonds spécial d'invalidité, initialement prévus à hauteur de 13,1 millions d'euros en 2003, prévision révisée pour atteindre presque 14 millions d'euros, s'établiraient à 13,5 millions d'euros en

2004, sur la base d'une hypothèse de diminution des effectifs de bénéficiaires de 5 % par an.

4.- Des prévisions de cotisations à la hausse

Les prévisions de cotisations techniques ⁽⁵⁾ posent deux problèmes : celui de leur assiette, celui de leur montant prévisionnel.

a) Les mesures prises en 2003 pour améliorer le rendement des cotisations de solidarité devraient porter leurs fruits en 2004

Le BAPSA 2003 prévoyait le quasi-triplement du produit prévisionnel des cotisations de solidarité (de 27,4 millions d'euros en 2002 à 82 millions d'euros), après des années de diminution progressive. Cette progression devait être le résultat de la mise en œuvre de mesures destinées à améliorer le rendement de l'une des deux cotisations de solidarité.

En effet, il n'existe plus, depuis 2001, que deux types de cotisations de solidarité prélevées sur des personnes non affiliées en tant qu'exploitants ⁽⁶⁾ :

– 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, soit exerce une activité dite « connexe » dont l'importance ne peut être mesurée qu'en durée de travail ;

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

	2000	2001	2002	2003 (prévisions)	2004 (prévisions)
Effectifs totaux	201.635	194.000	191.500	189.000	(nc)
– dont retraités	81.108	77.000	74.400	72.000	(nc)
Rendement (en millions d'euros)	26,0	21,0	21,5	24	24

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

– 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.

(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.

(1) 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^{er} janvier 2001, pour un coût, mineur, estimé à 1,2 million d'euros, et bénéficiant à 3.700 personnes.

LES COTISATIONS DE SOLIDARITÉ

	Taux 2003 de l'assiette (1) (en %)	Taux 2003 cotisation de gestion (2) (en %)	Effectifs assujettis 2002	Rendement 2002 (3) (en millions d'euros)	Rendement 2003 révisé (4) (en millions d'euros)	Rendement 2004 prévisionnel (en millions d'euros)
Cotisations de solidarité :						
– Exploitations inférieures à la demie SMI	16	17,7	191.500	21,5	24,0	24,0
– Associés apporteurs de capitaux	5,7	15,8	37.000	6,0	6,0	60,0

(1) Ce taux ainsi que celui de la cotisation de gestion doivent être fixés dans le traditionnel décret AMEXA, qui n'est pas encore paru à ce jour.

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

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

(4) Le rendement inscrit en loi de finances initiale 2003 était de 17,3 millions d'euros pour la première et de 64,7 millions d'euros pour la seconde.

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

La situation d'iniquité résultant du mauvais recouvrement de ces cotisations de solidarité était très regrettable. Le projet de budget pour 2003 contenait des mesures visant à améliorer leur recouvrement. Sur l'initiative de votre Rapporteur spécial, des dispositions supplémentaires ont été votées pour élargir l'assiette de cette cotisation de solidarité, dans l'objectif d'éviter une augmentation des taux.

– Des mesures utiles pour améliorer leur recouvrement

De petits progrès ont déjà été réalisés. L'article 9 de la loi^o 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 précédente 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 43 de la loi de finances pour 2003 a comblé cette lacune en prévoyant une telle assiette forfaitaire. Elle s'applique 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 doit aussi permettre 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 peuvent 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 fixera, par un décret qui devrait être signé très prochainement, un taux majoré, applicable aux redevables qui n'auront pas réglé le montant de cotisation de solidarité qui leur a été demandé. Cette sanction doit contribuer à améliorer le rendement de la cotisation. Au moment du vote de la loi de finances pour 2003, il estimait le produit de cette cotisation de solidarité à 64 millions d'euros, cette progression devant résulter d'une hausse du taux de la cotisation de solidarité. Après avoir suggéré que cette hausse pourrait être très importante, le ministère envisage désormais de l'augmenter de 3,4 % à 5,7 %, ce qui reste élevé, 15,8 % étant prélevé au titre des frais de gestion (contre 26,5 % auparavant). L'assiette forfaitaire serait fixée à 900 SMIC.

– Des dispositions destinées à 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, Rapporteur général, trois dispositions supplémentaires qui ont été adoptées :

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

– la soumission à cette cotisation des 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;

– l'entrée dans le régime des exploitants agricoles de 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 sont assujettis à la cotisation de solidarité des associés de société ne participant pas aux travaux ; d'autre part, les associés participant aux travaux peuvent cotiser plus nombreux au régime des non salariés agricoles.

La mise en œuvre de cet article de la loi de finances pour 2003 s'est avérée relativement lente et difficile ; les décrets d'application n'en sont pas encore parus et les enquêtes nécessaires à leur application ne semblent pas encore avoir été menées de manière systématique. C'est ce qui explique que les prévisions révisées de produit des deux cotisations de solidarité pour 2003 ne soient que de 30 millions d'euros,

63 % de moins que le produit inscrit en loi de finances initiale et seulement 2,5 millions d'euros de plus qu'en 2002, la part de la cotisation sur les associés non-exploitants passant de 64 millions d'euros à seulement 6 millions d'euros. Les prochains mois devraient permettre de rattraper ces retards, notamment grâce à la mise en place d'une incitation particulière à la transmission des déclarations de revenus : pour 2004, les cotisations de solidarité devraient rapporter 84 millions d'euros, dont 60 millions d'euros pour la cotisation sur les associés non-exploitants.

b) Deux problèmes relatifs à l'assiette des cotisations techniques

Votre Rapporteur spécial souhaite évoquer ici deux questions particulières d'actualité. 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 dotation jeune agriculteur doit être exclue de l'assiette des cotisations sociales

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 avait proposé, avec notre collègue Alain Marleix, rapporteur spécial du budget de l'agriculture, un amendement au projet de loi de finances pour 2003 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 se réjouissent que cette mesure figure dans le projet de loi sur les affaires rurales.**

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 à nouveau l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qu'il y aurait à les relever.

– La cotisation minimale d'assurance-vieillesse ne doit pas être relevée

Alors que votre Rapporteur spécial évoquait dans son rapport sur le projet de BAPSA 2003 la question de la légitimité du maintien de la cotisation minimale d'assurance maladie pour les exploitants les plus modestes, alors que sa majoration avait été supprimée par la loi de finances pour 2001, le ministère de l'Agriculture semble envisager de porter de 400 SMIC à 600 SMIC la cotisation minimale d'assurance vieillesse.

Cette mesure se traduirait par une hausse de 180 euros du montant de la cotisation (actuellement de 360 euros) acquittée par les exploitants dont les revenus sont les plus bas. Elle touchera 100.000 agriculteurs ayant des revenus inférieurs à 400 SMIC et 32.000 agriculteurs dont les revenus sont compris entre 400 et 600 SMIC.

Cette hausse serait compensée par une augmentation du nombre de points de retraite de 16 à 23 par an, mais, pour les exploitants ayant une carrière complète, ce nombre de points a déjà été porté à 32,53 points, grâce aux revalorisations.

Si cette hausse, qui devrait rapporter une vingtaine de millions d'euros supplémentaires, participe à l'augmentation des prévisions de recettes de cotisations vieillesse (+ 4,4 %), prises en compte dans le BAPSA 2004, elle ne contribue guère à un effort de justice sociale.

c) Les prévisions des rentrées de cotisations techniques créatrices de droit

Pour 2004, les prévisions de cotisations techniques, hors cotisations de solidarité mais départements d'outre-mer inclus, atteignent 1.660 millions d'euros, supérieures de 1,86 % aux prévisions retenues initialement dans le BAPSA 2003, lesquelles étaient sensiblement inférieures (de 4,16 %) aux prévisions retenues en 2002. Les prévisions de recettes de cotisations pour 2004 apparaissent en revanche inférieures de 1,36 % aux prévisions révisées pour 2003 (1.681 millions d'euros). Comme votre Rapporteur l'a indiqué *supra*, ces dernières prévisions sont plus élevées de 3,2 % aux chiffres retenus en loi de finances initiale, ce qui compense les moindres recettes de cotisations de solidarité.

Le calcul des prévisions de recettes de ces cotisations repose sur l'exploitation d'un échantillon du fichier des cotisants de 2002 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 2003 et 2004, on a retenu une baisse des revenus de 1 % entre 2001 et 2002 et une stabilité des revenus entre 2002 et 2003. Compte tenu des modalités particulières du calcul de l'assiette, cette dernière serait stable ou en légère diminution selon les branches : la baisse serait au maximum de 0,5 % entre 2002 et 2003 et environ de 1,35 % de 2003 à 2004. En définitive, de 2002 à 2004, le léger retrait des cotisations proviendrait 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)

	Loi de finances pour 2003	Estimations pour 2003 révisées au 19/09/2002	Projet de budget pour 2004	Écart par rapport à LFI 2003 <i>(en %)</i>	Écart par rapport à LFI 2003 révisée <i>(en %)</i>
Cotisations familiales	275,0	285,0	272,2	- 1,02	- 4,49
Cotisations vieillesse AVI	226,7	234,0	232,0	2,34	- 0,85
Cotisations vieillesse AVA	572,5	590,4	597,9	4,44	1,27
Cotisations maladie AMEXA	546,6	564,0	549,4	0,51	- 2,59
Total (incluant veuvage, DOM, assurance volontaire)	1.630,0	1.682,4	1.660,4	1,87	- 1,31

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. Par exemple, les hypothèses retenues pour établir la prévision de recette en 2003 reposaient sur une baisse du revenu agricole de 1 % à 1,5 % ; cette hypothèse a été revue pour établir la baisse du revenu à 0,5 % au maximum entre 2002 et 2003, ce qui contribue à ce que les prévisions de recettes révisées soient supérieures de 3,2 % à celles inscrites dans le BAPSA pour 2003. Cette prévision positive, si elle se réalise, mettra un terme à une longue série d'écarts négatifs entre réalisations et prévisions : de 1 % en 1998, de 6,8 % en 1999, de 3,1 % en 2000, de 7,1 % en 2001 et de 0,8% en 2002.

Cette évolution favorable est pourtant rendue très incertaine par les effets que le gel du mois d'avril et le sécheresse de cet été ne manqueront pas d'avoir sur le revenu agricole, et donc sur l'assiette des cotisations, en 2004. Si l'évaluation des pertes de recettes varie entre 1 et 3 milliards d'euros à l'heure actuelle, leur niveau risque de porter à plus de 1,35 % la baisse prévue des cotisations agricoles entre 2003 et 2004.

En outre, le projet de BAPSA retient un total de 1.744 millions d'euros de recettes pour l'ensemble des cotisations sociales, cotisations de solidarité incluses, en 2004, en hausse, alors que le rapport des comptes de la sécurité sociale retient le chiffre de 1.946 millions d'euros, en baisse de 2,5 % par rapport à 2003.

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 dessinait en 2001,

après une année 2000 pendant laquelle la pression sociale avait dépassé 20 % pour la première fois. Mais le mouvement de hausse a repris en 2002 et risque de se poursuivre jusqu'en 2004, si les prévisions, toujours incertaines, s'avèrent exactes. C'est surtout la progression du produit des cotisations de solidarité attendue en 2004 qui devrait peser sur le niveau global de la pression sociale.

ÉVOLUTION DE LA PRESSION DES CHARGES SOCIALES SUR LES AGRICULTEURS

(en millions d'euros)

	2001 (réalisé)	2002 (réalisé)	2003 (prévisionnel)	2004 (prévisionnel)
Prélèvement sur le revenu des actifs				
– Cotisations techniques	1.679,2	1.684,8	1.681,3	1.658,4
– Cotisations complémentaires (taux pivots)	423,5	424,9	425,2	420,6
– CSG – CRDS (1)	753,0	738,6	735,6	717,1
Cotisations de solidarité et d'assurance personnelle	33,4	37,3	40,0	94,0
Total (A)	2.889,0	2.886	2.882	2.890
Revenu net d'exploitation agricole (B) (2)	14.916,0	14.213	14.183	14.020
« Pression » sociale sur le revenu agricole (en %) (A/B)	19,4	20,3	20,3	20,6
Nombre d'exploitations (C)	538.370	529.345	521.500	513.500
« Pression » sociale moyenne sur une exploitation (en euros) (A/C)	5.366	5.451	5.527	5.628

(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 estimé par la comptabilité nationale.

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

B.– UNE PREVISION ASSEZ REALISTE DE CROISSANCE DES DÉPENSES

Les dépenses prévisionnelles s'établissent à 15 milliards d'euros. Elles progressent de plus de 378 millions d'euros, soit de 2,59 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Entre les lois de finances initiales pour 2002 et pour 2003, hors restitutions de TVA, l'augmentation prévue avait été du même ordre, de 365 millions d'euros, soit 2,6 %. Le montant des dépenses prévues pour 2004 n'est supérieur que de 0,63 % aux prévisions révisées pour 2003.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES POUR 2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2003	Prévisions de réalisation (19/09/2003)	Projet de loi de finances 2004	Évolution PLF 2004/ LFI 2003	Évolution PLF 2004/ LFI 2003 (en %)
Charges d'intérêts	61,0	61,0	61,0	–	–
Reversements (de TVA)	1.292,1	(nc)	–	– 1.292,1	– 100
Prestations maladie, maternité, soins aux invalides	5.759,0	6.049,8	6.113,1	354,1	6,15
Prestations invalidité	69,5	72,7	73,2	3,7	5,38
Allocations de remplacement	11,5	11,5	10,8	– 0,7	– 5,74
Sous-total : assurance maladie	5.840,0	6.134,0	6.197,2	357,2	6,12
Prestations d'assurance veuvage	1,8	1,8	1,8	–	–
Étalement et prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté	10,0	10,0	5,0	– 5,0	– 50
Contribution à la modernisation de l'assurance maladie	2,5	–	–	– 2,5	– 100
Prestations familiales	583,0	579,0	567,4	– 15,6	– 2,67
Prestations vieillesse	7.986,0	7.982,6	7.924,4	– 61,6	– 0,77
Participation au financement de la retraite complémentaire obligatoire	28,0	28,0	142,0	114,0	407,14
Contribution aux assurances sociales des étudiants et des praticiens et auxiliaires médicaux	115,0	116,0	106,8	– 8,2	– 7,11

Total	15.919,4	<i>(nc)</i>	<i>(ns)</i>	<i>(ns)</i>	<i>(ns)</i>
Total hors restitutions de TVA	14.627,3	14.912,4	15.005,7	378,4	2,59

Source : documents budgétaires.

1.- L'irrésistible hausse des dépenses de maladie

Les dépenses prévisionnelles de maladie augmenteraient de 357 millions d'euros pour s'établir à 6.197 millions d'euros. Cette progression prévisionnelle de 6,12 % est supérieure à celle prévue entre les lois de finances pour 2002 et pour 2003, qui devait atteindre 298 millions d'euros et 5,38 %.

Toutefois, les réalisations révisées de dépenses pour 2003 sont elles-mêmes supérieures de 294 millions d'euros, soit de 5 %, aux prévisions initiales. Dans ces conditions, les prévisions pour 2004 ne dépasseraient les prévisions révisées de dépenses 2003 que de 63 millions d'euros, correspondant à une croissance de seulement 1 %, inférieure à l'inflation, de 1,5 %, prévue pour 2004.

Ces prévisions sont toujours très incertaines et s'avèrent bien souvent sous-estimée : les dépenses maladie prévues en loi de finances pour 2003 (5.840 millions d'euros) devaient être supérieures de 1,55 % aux prévisions révisées pour 2002 ; les dépenses réalisées en 2002 (5.852 millions d'euros) les ont finalement dépassées...

Les soins de ville maladie et maternité, qui, à 2.891 millions d'euros, représentent un peu moins de la moitié de l'ensemble des dépenses maladie du régime, progresseraient encore de 9,48 % par rapport à la loi de finances pour 2003 et de plus de 5 % par rapport aux prévisions révisées de réalisation. Ces progressions sont beaucoup plus fortes que celles prévues entre 2002 et 2003 (2,9%) et entre 2001 et 2002 (3,7 %). En revanche, elles sont de l'ordre de la hausse prévue entre les réalisations 2002 et 2003 (+ 5,3 %). Les dépenses au titre des honoraires sont prévues en hausse de 2,56 % par rapport aux prévisions révisées d'exécution 2003 et celles relatives aux prescriptions de 5,96 %.

Les dépenses liées 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 devraient connaître une nouvelle progression de 3,7 %, et de 6 % hors régularisation ; elles représenteront alors 7,5 % du total des versements maladie à la charge du BAPSA.

La participation du régime au financement du budget global hospitalier augmenterait de 3,9 % hors régularisation et différés de paiement, à un rythme nettement plus élevés qu'en 2003 (1,5 %). Après prise en compte des régularisations et des différés de paiement, à hauteur de 88 millions d'euros, l'évolution du total des dépenses sous budget global se traduit encore par une hausse de 3,1 %.

La prévision d'une hausse globale de 1 % des dépenses maladie par rapport aux prévisions révisées pour 2003 apparaît particulièrement volontariste et il est à craindre qu'elle soit assez largement sous-estimée, à hauteur d'environ 100 millions d'euros, même si les mesures générales

annoncées par le ministre de la santé, destinées à améliorer la maîtrise des dépenses de santé, devraient aussi avoir un effet positif sur le régime agricole.

2.- L'heure de la stabilisation des dépenses de vieillesse

Les dépenses de vieillesse diminueraient pour la première fois en 2004, de 0,77 %, à 7.924 millions d'euros pour l'assurance vieillesse, contre 7.986 millions d'euros de dépenses prévues en 2003. Elles seraient en baisse de 0,73 % par rapport aux prévisions révisées pour 2003. Ces dernières (à 7.983 millions d'euros) sont très légèrement inférieures au montant inscrit en loi de finances initiale, ce qui confirme la caractère surévalué des prévisions retenues dans le projet de BAPSA 2003 (7.996 millions d'euros). Les dix millions d'euros qui ont été redéployés, à la demande de votre Rapporteur spécial, de cette ligne vers le chapitre dit « AGRIDIF » n'ont donc nullement manqué au financement des retraites agricoles.

Il convient d'ajouter à ces 7.924 millions d'euros prévus pour les retraites de base la participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire : son montant passe de 28 millions d'euros en 2003 à 142 millions d'euros en 2004 car le décalage d'un trimestre entre le paiement des cotisations et le versement des prestations disparaîtra en 2004. Si on inclut cette participation, les dépenses au titre de la vieillesse atteignent 8.066 millions d'euros, en progression de seulement 0,65 % par rapport à la loi de finances pour 2003.

La croissance des dépenses enregistrée au cours des exercices précédents était 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. En 2004, ces deux types de dépenses devraient être en baisse.

L'ensemble des dépenses de vieillesse, 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 près de 53 % des dépenses, en repli d'un point par rapport aux prévisions pour 2003.

a) La légère baisse de l'enveloppe des retraites du régime de base

Hors participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire, les dépenses de retraite, départements d'outre-mer compris, devraient diminuer de 61 millions d'euros, soit 0,78 % de l'enveloppe prévue pour 2003.

L'amorce de ce mouvement de baisse devrait déjà être sensible dans l'exécution 2003 : la loi de finances pour 2003 prévoyait une hausse de 51 millions d'euros par rapport au BAPSA voté pour 2002, mais les prévisions révisées sont inférieures de 13 millions d'euros (soit 0,16 %) au résultat de l'exécution 2002.

Avec un montant de 7.924 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 0,73 % par rapport aux nouvelles prévisions de dépenses 2003.

La légère baisse des retraites contributives (retraites forfaitaires et proportionnelles et pensions de réversion) résulte de :

– la revalorisation des pensions, à hauteur de 1,7 %, ce qui représente une hausse de 1,66 % en tenant compte du décalage de trois mois ;

– la baisse, hors plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites, du coefficient volume des bénéficiaires de la retraite forfaitaire (– 2,9 %) et proportionnelle (– 1,7 %) ;

– la quasi-stagnation (+ 0,2 %) des dépenses relatives au plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites.

Cette baisse du volume des prestations de vieillesse pourrait permettre d'envisager un nouveau programme de revalorisation des pensions. Le ministre de l'Agriculture et celui des Affaires sociales se sont engagés à lancer une réflexion sur la transposition aux non-salariés agricoles de l'objectif, fixé pour les salariés dans le cadre de la réforme des retraites, d'une retraite minimale égale à 85 % du SMIC. **Votre Rapporteur spécial est conscient que cet objectif ne peut être atteint dans l'immédiat, étant donné la situation budgétaire actuelle, mais il encourage vivement les ministères concernés à en étudier la possibilité et à lancer de toute urgence une nouvelle étape de revalorisation des petites pensions.**

b) Les avancées issues de la loi portant réforme des retraites

En application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les agriculteurs, comme les autres catégories professionnelles, verront leur durée de cotisation pour obtenir une retraite à taux plein progressivement portée de 37,5 ans à 40 ans en 2008, ce qui doit représenter une économie évaluée à 33 millions d'euros pour le régime. En contrepartie, ils ont obtenu la mensualisation de leur retraite de base (voir *infra*) et la mise en œuvre d'une série d'avancées, dont certaines étaient demandées depuis plusieurs années.

Les principales mesures concernant les retraites de base des exploitants agricoles sont les suivantes :

– comme pour les salariés du régime, l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein est abaissé en cas d'acquisition du nombre requis d'années d'assurance avant l'âge de soixante ans, dont une fraction cotisée, et de début d'activité précoce ; de même, le montant de la pension liquidée après l'âge de soixante ans, sera majoré en cas de validation d'années d'assurance au delà de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein (article 99 de la loi précitée) ; le coût de cette mesure, qui n'est pas chiffré, dépendra du nombre d'assurés qui demanderont à en bénéficier ;

– afin de mieux tenir compte du statut de pluriactif, le service de la pension de retraite à un exploitant agricole n'est plus subordonné à la cessation de son éventuelle activité salariée ou non salariée non agricole, mais le sera désormais

uniquement à la cessation de son activité non salariée agricole (article 103), ce qui ne devrait pas avoir d'incidence financière ;

– l'affiliation des aides familiaux au régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles sera ouverte dès l'âge de seize ans, comme ils pouvaient déjà l'être en assurance maladie en vertu de l'article L. 722-10 du code rural (article 98) ;

– il sera possible de racheter des périodes d'activité accomplies en qualité d'aide familial dès l'âge de quatorze ans, avant l'entrée en vigueur de l'affiliation obligatoire à ce titre (article 100) ; le coût de ce dispositif dépendra des conditions de mise en œuvre de la procédure de rachat, dont les paramètres ne sont pas arrêtés ;

– comme dans le régime général, pourront être rachetées, selon certaines limites (trois ans maximum), les années d'études supérieures, pour pouvoir compléter la durée d'assurance (article 101) ; comme la loi le prévoit, les cotisations à verser seront fixées pour assurer la neutralité actuarielle de cette disposition.

Les conjoints des agriculteurs bénéficieront de deux nouvelles dispositions relatives au régime de base :

– est instaurée une « clause de sauvegarde » permettant à certains conjoints ayant opté pour le nouveau statut de conjoint collaborateur de continuer à bénéficier des revalorisations de pension déjà acquises (article 104) ;

– les conditions d'attribution des pensions de réversion servies par le régime de base des exploitants agricoles sont alignées sur celles applicables dans le régime général, telles qu'issues de la réforme introduite par l'article 31 de la loi ; en conséquence, l'ensemble des dispositions régissant l'assurance veuvage au sein du code rural est supprimée, tout en permettant aux personnes bénéficiant de l'allocation veuvage au 1^{er} janvier 2004 de continuer à la percevoir (article 102) ; cette mesure est financièrement équilibrée à terme.

Globalement, ces mesures, positives pour les exploitants agricoles et leur conjoint, ne devraient pas réduire dans une proportion importante l'économie que l'allongement de la durée de cotisation représente pour le régime.

c) La mensualisation du versement des retraites de base à compter du 1^{er} janvier 2004

L'article 105 de la loi portant réforme des retraites précitée a enfin posé le principe de la mensualisation des retraites agricoles de base, la nouvelle retraite complémentaire obligatoire étant versée mensuellement depuis sa création.

Si le projet de loi prévoyait la mensualisation à compter du 1^{er} janvier 2005, la discussion parlementaire a décidé le Gouvernement à anticiper la mesure, qui sera donc applicable dès le 1^{er} janvier 2004. Le coût de cette anticipation est de l'ordre de 30 millions d'euros, c'est-à-dire le montant annuel des intérêts à verser, la solution du financement par l'emprunt du surcoût de la mesure en terme de trésorerie ayant

été choisie. Il n'est pas pris en compte dans le projet de BAPSA pour 2004, mais son financement est prévu par l'article 24 du projet de loi de finances, qui affecte la somme nécessaire au nouveau fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Votre Rapporteur spécial, qui ne peut que se réjouir de cette avancée longtemps demandée, reviendra sur les modalités de sa mise en œuvre.

d) La hausse de la participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire

En 2003, la création de la retraite complémentaire obligatoire avait entraîné la création d'un article 40 – Participation de l'État au financement du régime complémentaire obligatoire, au sein du chapitre 46-96 consacré aux prestations vieillesse, lequel avait été doté de 28 millions d'euros, conformément à ce que prévoyait l'article 113 de la loi de finances pour 2003. Cette participation de l'État a permis le versement des prestations complémentaires à compter du 1^{er} avril 2003.

L'année 2004 sera donc la première année complète pour le paiement de la retraite complémentaire obligatoire : alors que le décalage de trois mois entre le paiement des cotisations et le versement des prestations avaient réduit le besoin de financement du régime à 28 millions d'euros, celui-ci devrait atteindre 160 millions d'euros en 2004. La participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire est portée à 142 millions d'euros, ce qui conduit à un quintuplement de son montant. La différence entre la somme inscrite en loi de finances et le besoin de financement du régime correspond essentiellement aux charges de gestion supportées par la MSA, évaluées par celle-ci à 10 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial est donc satisfait que l'effort de l'État soit nettement augmenté, mais il regrette que cette participation ne tienne pas compte des frais de gestion, ce qui sera préjudiciable au bon fonctionnement de la MSA.

En 2003, les dépenses effectuées au titre de la retraite complémentaire, y compris les coûts de gestion, ont représenté 313 millions d'euros, dont l'État a pris 8,9 % ; cette participation atteindra 32,6 % en 2004, les dépenses totales devant dépasser 435 millions d'euros.

Par ailleurs, l'article 106 de la loi portant réforme des retraites précitée prévoit que le régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles servira une pension de réversion aux conjoints de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole n'ayant pas, à leur décès, demandé la liquidation de leur retraite ; son montant sera fixé en fonction du nombre d'années cotisées dans ce régime.

3.– La poursuite de la diminution tendancielle des dépenses de la branche famille

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 8,4 % entre l'exercice 2002 et les prévisions pour 2004. Cette chute des effectifs provient de la diminution de la population agricole, de son vieillissement, de l'augmentation du célibat dans le milieu agricole et de la part croissante des conjoints ayant une activité professionnelle non agricole et percevant à ce titre des prestations familiales d'un autre régime.

Les dernières prévisions pour 2003 font apparaître une légère baisse des dépenses de prestations familiales de 4 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale, due aux dépenses effectuées outre-mer à hauteur de près de 3 millions d'euros. Les dépenses de 2003 sont estimées à 579 millions d'euros, inférieures de moins de 1 million d'euros à l'exécution 2002.

Globalement, pour 2004, les prévisions de dépenses diminuent de 15,6 millions d'euros par rapport à la loi de finance initiale pour 2003, soit 2,67 %, et s'établissent à 567,4 millions d'euros, compte tenu du relèvement de la base mensuelle des allocations familiales de 1,7 % ; elles sont en baisse de 2 % par rapport aux prévisions révisées pour 2003. Les dépenses se répartissent, pour l'essentiel, entre les allocations familiales (39 %), les allocations logement (23 %) et les allocations relatives à la petite enfance (12 %).

4.- La baisse 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.

Pourtant le projet de BAPSA 2003 ne prévoyait aucune dépense au titre de ces actions. Votre Rapporteur spécial a relayé l'ensemble des agriculteurs pour regretter vivement cette absence. En effet, l'existence de la concertation induite par cette ligne « AGRIDIF » lui semblait devoir absolument être préservée dans la

mesure où elle permettait une véritable réflexion entre les différents acteurs du monde agricole, au sein des commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) et aboutissait souvent à des solutions globales.

Votre Rapporteur spécial a donc insisté sur la nécessité d'avoir en 2003 un niveau de crédits satisfaisant sur cette ligne et de trouver les moyens pour assurer cette dotation en 2004. Au cours de la discussion budgétaire, il a obtenu du Gouvernement qu'il redéploie 10 millions d'euros des prestations vieillesse, légèrement surdotées, au profit de la ligne « AGRIDIF ». Les prévisions révisées de dépenses montrent que l'ensemble de ces crédits seront consommés en 2003.

La circulaire du 19 juin 2003 a précisé les modalités d'utilisation de ces crédits, les échéanciers de remboursement étant de droit commun et les prises en charge partielles la mesure d'exception. Ils seront destinés plus particulièrement aux secteurs des fruits et légumes, de la production porcine et avicole, mais également aux exploitants touchés par la sécheresse estivale.

Le projet de BAPSA pour 2004 ne prévoit pas la disparition des dépenses de ce chapitre, mais il réduit de moitié, à 5 millions d'euros, sa dotation. **Votre Rapporteur spécial regrette la réduction de ces dépenses, alors que leur utilité est incontestable, en particulier dans la situation actuelle, et considère que cette ligne devrait être portée de 5 millions à 15 millions d'euros dans le BAPSA 2004. Il présentera un amendement en ce sens.**

De même, il souhaite fortement que soient prévus dans les dépenses du fonds créé « l'étalement et la prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté ».

5.- Des frais financiers stables

Les charges d'intérêts sont inscrites sur un chapitre évaluatif⁽⁷⁾, et constituent le remboursement par l'État des charges d'intérêt supportées directement par la Caisse centrale de la MSA. 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. 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 avait prévu un montant de 45,7 millions d'euros tandis que la consommation a dépassé les 56 millions d'euros.

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

Le BAPSA pour 2003 a enfin pris la mesure du problème en prévoyant 61 millions d'euros de crédits, assurant ainsi une véritable sincérité à la demande d'autorisation budgétaire. Comme les prévisions révisées confirment ce montant – 25,5 millions d'euros ont été dépensés à ce titre entre janvier et août 2003 –, le projet de budget 2004 propose de le reconduire.

C.– LA DISPARITION DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE

Jusqu'au BAPSA pour 2003, le budget général finançait les prestations sociales versées aux exploitants agricoles par deux voies :

– d'une part, il remboursait au BAPSA des prestations gérées par le régime agricole (allocation aux adultes handicapés et minimum invalidité) pour un montant estimé à 63,9 millions d'euros, en baisse de 1,7 % par rapport à la loi de finances pour 2003, suivant l'évolution des effectifs concernés ;

– d'autre part, il versait 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.

Si les remboursements de prestations sont maintenus, quoique pour des montants en baisse tendancielle, la subvention d'équilibre devrait disparaître dans le BAPSA pour 2004. Son niveau a beaucoup varié ces dernières années.

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

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Subvention d'équilibre votée en LFI	1.190	1.205	539	824	271	523	–
Subvention versée compte tenu de modifications en LFR	1.064	681	869	815	561	(nd)	(nd)
Résultat d'exécution prélevé sur le fonds de roulement	6	134	80	24,3	–	(nd)	(nd)

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

En 2000, cette 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.

En 2002 en revanche, 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, 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.

Le BAPSA voté pour 2003 a dû porter la subvention à 522,7 millions d'euros (dont 28 millions d'euros au titre de la participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire), soit un quasi-doublement de celle votée pour 2002.

Le versement d'une telle subvention budgétaire, inscrite sur le budget des charges communes, était rendu nécessaire par l'insuffisance des autres recettes du BAPSA en comparaison des dépenses prévues. L'affectation, proposée pour 2004, d'une partie des deux impositions de toute nature pesant sur la fabrication et la consommation du tabac, en remplacement du versement de 0,7 % du produit de la TVA, ainsi que la hausse du produit de la C3S revenant au BAPSA devrait lui assurer des recettes plus élevées, lui permettant d'atteindre l'équilibre sans qu'une subvention d'équilibre soit nécessaire.

La disparition de la subvention d'équilibre dans le budget initial pour 2004 ne traduit en rien un désengagement de l'État vis-à-vis de l'équilibre du régime social des exploitants agricoles puisque les recettes qui lui sont affectées relèvent de la solidarité nationale. Elle vise au contraire à assurer le financement à long terme du régime, qui ne devrait plus dépendre d'une subvention de l'État dans un contexte où la rigueur budgétaire est indispensable. En outre, en cas de déséquilibre important constaté en cours d'exécution, il pourra être envisagé d'ouvrir une subvention en loi de finances rectificative.

III.— L'ANNEE 2004 SERA UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Depuis 1958, le BAPSA assure le suivi du financement de la protection sociale agricole des non-salariés, qui nécessite l'intervention de la solidarité nationale. Son caractère irrégulier au regard des règles fixées à l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a été fréquemment souligné, notamment par la doctrine ; le fait qu'il ne recouvre qu'une partie des risques normalement du ressort de la sécurité sociale (le nouveau régime des accidents du travail des exploitants agricoles lui est extérieur, tout comme le régime de retraite complémentaire obligatoire) a aussi été contesté. Pourtant, sa suppression n'avait pas été sérieusement envisagée et ne l'aurait certainement pas été avant longtemps si la nouvelle loi organique relative aux lois de finances n'avait pas remis en cause son existence.

Le BAPSA doit disparaître d'ici au 1^{er} janvier 2006 ; le Gouvernement souhaite ne pas attendre cette ultime échéance et propose un dispositif destiné à préparer sa transformation avec un an d'avance, dès le 31 décembre 2004.

A.— DES CONTRAINTES A RESPECTER

Pour votre Rapporteur spécial, le remplacement du BAPSA doit être une mesure technique, comme les règles qui l'exigent, et ne pas remettre en cause les spécificités du régime agricole. Il doit aussi permettre d'apporter une solution au financement de la mensualisation des retraites agricoles, les dispositions actuellement applicables aux budgets annexes empêchant ce dernier d'en assurer la charge. Votre Rapporteur spécial insiste néanmoins sur le fait que la concomitance de ces deux questions (suppression du BAPSA et financement de la mensualisation) ne doit pas avoir d'implication sur les choix qui seront faits.

1.— La nécessaire transformation du BAPSA

Si la loi organique du 1^{er} 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, 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* ».

Certes le Conseil constitutionnel n'a jamais émis de critiques, ni *a fortiori*, de censure à l'égard des budgets annexes qui, comme le BAPSA, ne vérifiaient pas les règles de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, y compris lorsqu'il en avait l'occasion. Les nouvelles dispositions étant plus restrictives, le risque sera nettement plus important pour l'avenir. Pour autant, n'importe quelle solution ne peut être acceptée.

L'adoption de la loi organique conduit 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^{er} 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^{er} août 2001, son article 2, en vigueur à compter du 1^{er} 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⁽⁸⁾, ou sur celui des organes de tête du régime général⁽⁹⁾. La question qui se pose est plutôt relative à l'opportunité qu'il y aurait à le faire.

Si un fonds de financement des prestations du régime des non-salariés agricoles est créé, pour collecter l'ensemble des financements qui constituent actuellement les recettes du BAPSA, sa gestion pourrait donc être confiée à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole, qui gère déjà les fonds des régimes accidents du travail des salariés et des exploitants agricoles et celui de la retraite complémentaire obligatoire.

2.- Le maintien des spécificités du régime agricole

Votre Rapporteur spécial a insisté dans son précédent rapport sur les qualités du régime agricole et sur son attachement à leur préservation⁽¹⁰⁾. Il apparaît, d'une part, que la suppression du BAPSA n'a, en elle-même, que relativement peu de conséquences sur l'existence et le financement du régime des exploitants agricoles ; d'autre part, il est nécessaire de faire preuve de vigilance pour éviter que les choix faits à l'occasion de son remplacement n'aient, à court ou à long termes, des répercussions négatives sur ce régime.

(1) Du type FSV, FOREC, ...

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

(10) M. Yves Censi, rapport spécial au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de BAPSA pour 2003, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, document n° 256-42, octobre 2002, pp. 41-45.

Il faut d'abord souligner que la suppression du BAPSA ne doit pas entraîner de conséquence sur l'existence du régime des non-salariés agricoles, laquelle est prévue par le code rural et le code de la sécurité sociale. Les caisses de mutualité sociale agricole demeureront chargées de la mise en œuvre de la politique sociale et de la gestion des régimes obligatoires agricoles. La Caisse centrale continuera à gérer les risques et les fonds qui lui sont confiés.

La suppression du BAPSA ne doit pas non plus entraîner de changements quant au rôle du ministre de l'Agriculture, qui est chargé de l'élaboration de la politique sociale agricole du régime des salariés agricoles comme de celui des non-salariés, en application des articles L. 721-1 du code rural et R. 112-1 du code de la sécurité sociale.

Les représentants de la profession émettent actuellement un avis sur l'évolution de la protection sociale agricole au travers du conseil supérieur de la protection sociale agricole. Si son fonctionnement actuel n'est pas parfaitement satisfaisant, dans la mesure où il ne fait pas toute sa place à la concertation, son existence n'est demeure pas moins nécessaire. Le rôle d'avis joué par la section du Conseil supérieur qui intervient en tant que comité de gestion du BAPSA ne pourra survivre à la disparition du budget annexe que si la législation est modifiée, ce à quoi votre Rapporteur spécial est favorable.

L'autorisation parlementaire changera en revanche de forme : les crédits affectés aux dépenses du régime social des exploitants agricoles ne seront plus votés chapitre par chapitre ; en loi de finances, seules les recettes correspondant à une imposition de toute nature feront l'objet d'un vote, ainsi qu'une éventuelle subvention d'équilibre. Il n'y aura donc plus de discussions sur le régime social agricole dans le cadre de la discussion budgétaire.

En outre, le Parlement a déjà anticipé les conséquences de la suppression du BAPSA en ce qui concerne ses pouvoirs de contrôle. Sur une initiative du rapporteur spécial du BAPSA d'alors et du rapporteur au fond sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 a donné aux rapporteurs des commissions saisies au fond des projets de loi de financement le droit de procéder à des investigations sur pièces et sur place auprès des organismes de la Mutualité sociale agricole, gestionnaires des régimes obligatoires agricoles. Ils partagent ainsi le droit de communication dont disposaient auparavant les seuls rapporteurs spéciaux du BAPSA. Ainsi, si, avec la disparition du BAPSA, le contrôle change de commission, il pourra être conduit dans les mêmes conditions.

Il est néanmoins à craindre que la disparition d'un débat particulier au régime agricole n'entraîne un moindre intérêt des parlementaires pour un sujet relativement technique, d'autant plus que la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale par branche ne permet pas d'isoler clairement un régime. **C'est pourquoi votre Rapporteur spécial souhaiterait que soit envisagée la possibilité d'une réorganisation de la loi de financement de la sécurité sociale**

par régime et non plus par branche. Le régime agricole pourrait être l'objet d'une expérimentation dans cette perspective.

L'évolution de la présentation budgétaire sous l'effet de la loi organique relative aux lois de finances peut aussi constituer une solution dans la mesure où le ministère de l'Agriculture envisage la constitution d'un programme consacré à la protection sociale. L'éventuelle subvention d'équilibre de l'État y serait inscrite et permettrait de rattacher à ce programme la discussion sur l'ensemble des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Si la disparition du BAPSA n'a pas directement de conséquences qui ne puissent être corrigées, votre Rapporteur spécial souhaite insister sur **les risques qu'il convient d'écarter au moment de son remplacement.**

Le rôle du Conseil supérieur doit être maintenu, et même consolidé ; celui de la Mutualité sociale agricole n'est théoriquement pas menacé. Néanmoins, il faut éviter de le réduire par un réflexe tendant à aplanir les différences, mêmes positives, sous prétexte de simplification de façade.

Ainsi, l'adossement de la partie maladie du régime des exploitants agricoles au régime général, un temps évoqué, apparaît particulièrement dangereux. Il constituerait un premier pas vers une intégration plus poussée, qui ne pourrait que se faire au détriment de la MSA et des spécificités du régime. Il induirait en fait un transfert de charges entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale, alors que la solidarité nationale a toujours été indispensable à l'équilibre du régime agricole.

De même, il est impératif de maintenir le système de financement de la gestion des caisses de MSA par les cotisations dites complémentaires : grâce à son caractère responsabilisant, il assure des coûts de gestion inférieurs à ceux du régime général et donne aux caisses les moyens de mener des actions sanitaires et sociales dont votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de saluer la qualité.

3.- Le financement de la mensualisation des retraites agricoles de base

Alors que la réflexion sur l'avenir du BAPSA était en cours, est intervenu le vote de l'article 105 de la loi portant réforme des retraites, lequel fixe au 1^{er} janvier 2004 la mise en place de la mensualisation du versement des retraites agricoles de base.

Déjà évoquée à de nombreuses reprises, et notamment par votre Rapporteur spécial à l'occasion de l'analyse du BAPSA pour 2003, cette mesure a longtemps été repoussée à cause de son coût. Celui-ci est dû au fait que les retraites agricoles sont actuellement versées à l'issue de chaque trimestre, et seulement au début du mois suivant, donc début janvier pour les mois d'octobre à décembre. Le BAPSA étant géré selon une logique d'encaissement-décaissement, douze mois de prestations sont inscrits en dépenses d'une année « n », parmi lesquels le dernier trimestre de l'année « n-1 » tandis que le dernier de l'année « n » sera payé en « n+1 ». L'année de mise en place de la mensualisation, c'est-à-dire en 2004, devront être versées, début janvier, les prestations retraite correspondant aux trois derniers mois de

l'année 2003, puis, au début de chacun des onze mois suivants, les prestations mensuelles correspondant aux mois de janvier à novembre, soit un total de quatorze mois. Le montant des retraites versées en 2004 sera donc, en trésorerie, majoré d'un sixième, soit environ 1,4 milliard d'euros.

Dans son précédent rapport ⁽¹¹⁾, votre Rapporteur spécial avait rappelé les différentes possibilités de financement : la MSA avait proposé de contracter un prêt à long terme, dont les frais financiers auraient été payés sur leurs réserves ; plusieurs schémas de mise en place progressive de la mensualisation avaient été présentés, par la MSA et par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ; le précédent rapporteur spécial du BAPSA avait mentionné la possibilité de relever le niveau d'endettement permanent du régime afin de faire supporter au BAPSA la charge financière de cet endettement permanent supplémentaire.

Depuis que ces propositions ont été formulées, la situation a évolué : les réserves des caisses ont été réduites à la suite du prélèvement opéré par l'article 2 du collectif d'été 2002 afin de réduire l'énorme déséquilibre du BAPSA, l'article 105 de la loi portant réforme des retraites a prévu que la mensualisation serait effective dès le 1^{er} janvier 2004, sans mesure transitoire. La perspective de la disparition du BAPSA au plus tard dans deux ans a fait apparaître peu pertinente une réflexion sur les solutions financières applicables dans le cadre du budget annexe, alors qu'un autre mode de financement aurait dû s'y substituer à court terme.

L'idée d'avoir recours à l'emprunt pour financer le surcoût induit par la mensualisation semble la seule réellement envisageable dans la situation budgétaire actuelle, qui ne permet pas de dégager un financement public supplémentaire à hauteur du décalage de trésorerie.

B.- LA SOLUTION PROPOSEE

Les ministères de l'Agriculture et du Budget ont donc recherché une solution qui permette à la fois de financer la mensualisation des retraites dès le 1^{er} janvier 2004 et de préparer la structure qui remplacera le BAPSA. Ils ont naturellement associé la MSA à leur réflexion.

L'article 23 du projet de loi de finances pour 2004 propose de maintenir le BAPSA en 2004, pour un dernier exercice, et de charger un établissement public administratif de prendre en charge les intérêts de l'emprunt contracté pour financer la mensualisation. Cet établissement public se substituerait au BAPSA à partir de 2005, même si cette solution pourrait n'être que transitoire, dans l'attente d'une réforme plus profonde de la protection sociale agricole, liée à celle de l'assurance maladie.

⁽¹¹⁾ M. Yves Censi, rapport spécial au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de BAPSA pour 2003, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, document n° 256-42, octobre 2002, pp. 39-40.

1.– Le maintien du BAPSA en 2004

Si la question du financement de la mensualisation des retraites agricoles de pose dès 2004, la suppression du BAPSA n'a pas indispensable avant le 31 décembre 2005. Le fait qu'un lien puisse être établi entre les deux ne doit pas entraîner un excès de précipitation pour régler la succession du BAPSA.

Aussi, l'article 23 (d du III) du présent projet de loi de finances pose explicitement le principe du maintien du BAPSA en 2004 : ses recettes seront fixées par l'article d'équilibre général du budget (article 42 du projet) et ses dépenses par les articles 48 (services votés des budgets annexes) et 49 (mesures nouvelles des budgets annexes). Il continuera à fonctionner comme auparavant, en vertu des articles du code rural actuellement en vigueur, indépendamment de l'existence de l'établissement public administratif, et, ce « *au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004* ».

Dans la mesure où l'article 20 de l'ordonnance organique de 1959 précitée dispose que « *les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances* », le BAPSA ne pourra cesser de remplir ses fonctions que lorsqu'une loi de finances l'aura supprimé : il s'agira probablement de la loi de finances pour 2005, à moins qu'une loi de finances rectificative intervienne avant l'automne 2004 et procède à sa suppression.

L'essentiel est en fait que soit assurée la continuité entre les deux supports de financement de manière à ce que la suppression du BAPSA n'ait pas d'effet sur le versement des prestations. Votre Rapporteur spécial estime que l'idée, un temps défendue, selon laquelle la substitution du nouvel établissement public au BAPSA devait intervenir dès le 1^{er} janvier 2004, n'était pas réaliste. Les inquiétudes formulées en juin dernier par la présidente de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole étaient parfaitement justifiées : « *Cela voudrait dire que nous n'avons plus que six mois devant nous. De plus, même si la nouvelle structure remplaçant le BAPSA est mise en place dans les temps, il faudra au minimum six mois pour en faire le règlement et nommer les fonctionnaires. Pendant ce temps, comment allons nous payer les retraites si nous n'avons plus de structure pour les financer ?* ». Le maintien du BAPSA pendant l'année de mise en place du fonds est une mesure de prudence et de bon sens, afin d'éviter toute précipitation et d'assurer la transition dans de bonnes conditions. **Pour votre Rapporteur spécial, il serait souhaitable, compte tenu de la réforme de l'assurance maladie engagée et prévue pour 2004, d'envisager la possibilité d'un BAPSA 2005.**

2.– La création d'un établissement public qui se contentera, en 2004, d'assurer le financement de la mensualisation

Le cœur de la réforme réside dans la création du Fonds de financement des prestations sociales agricoles des non-salariés agricoles. C'est le I de l'article 23 du projet de loi de finances qui la réalise : il remplace la section du code rural consacré au BAPSA par de nouveaux articles régissant le Fonds. Son objet, ses recettes, ses

dépenses, son organisation sont d'ores et déjà fixés, afin de permettre sa mise en place effective le plus tôt possible en 2004.

Pourtant, comme le III de l'article 23 le précise, il ne remplira son objet, qui est celui du BAPSA, qu'après la disparition de ce dernier. De même, il ne recevra ses recettes et effectuera ses dépenses qu'à partir de ce moment. En attendant, il aura un seul rôle, et une seule ressource pour le remplir : il permettra la mensualisation des retraites agricoles.

Cette recette lui est affectée, à compter du 1^{er} janvier 2004, par le c du III : il s'agit d'une quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs (article 575 du code général des impôts) : son niveau est fixé par l'article 24 du projet de loi de finances à 0,31 %, soit 30 millions d'euros.

Cette somme lui permettra d'assurer le remboursement à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole des intérêts de l'emprunt qu'elle aura contracté pour le financement de la mensualisation des retraites agricoles. Cet emprunt devrait atteindre 1,4 milliard d'euros et les intérêts devront être versés aussi longtemps que le capital n'aura pu être remboursé grâce à l'affectation d'une recette suffisante. Le Fonds sera donc amené à verser 30 millions d'euros par an pour couvrir ces intérêts. Il sera en outre nécessaire que le plafond d'endettement de la Caisse centrale de la MSA soit relevé en proportion, ce que propose de faire l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le changement de support permettra de passer comptablement d'une logique d'encaissement-décaissement attachée au BAPSA, à une logique de droits constatés, attachée au nouveau fonds.

3.- La prochaine substitution du Fonds de financement des prestations sociales au BAPSA

Le nouveau fonds ne remplira donc son rôle complet qu'à compter de la suppression du BAPSA : il sera chargé de sa liquidation et reprendra ses droits et obligations, et donc un éventuel report de charges si les recettes et les dépenses ne sont pas équilibrées à cette date.

Les caractéristiques de l'établissement public administratif s'inspirent de celles d'autres fonds « sociaux » comme le FSV. Son objet, ses recettes et ses dépenses sont globalement identiques à ceux du BAPSA ; certaines différences, qui pourraient être lourdes de conséquences, sont néanmoins à souligner. Comme le BAPSA, le Fonds assurera le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, lesquelles continueront à être gérées par les caisses de la Mutualité sociale agricole, toujours chargées du recouvrement des cotisations.

a) Fonctionnement et organisation du Fonds

Comme tous les établissements publics, le Fonds, qui, contrairement au BAPSA possèdera la personnalité morale, sera doté d'un conseil d'administration « *constitué de représentants de l'État* ». Sur le modèle du FSV, ce conseil d'administration est assisté d'un comité de surveillance composé notamment de

parlementaires, de représentants des syndicats agricoles représentatifs et de représentants de la Mutualité sociale agricole.

En application de l'article L. 731-1 du code rural, le BAPSA est géré administrativement par le ministre chargé de l'Agriculture assisté d'un comité de gestion, rôle rempli par la CSPA. Le futur comité de surveillance est composé de la même manière que la CSPA et pourra être amené à jouer un rôle très voisin.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il est important de souligner dans la loi que le budget du régime doit être élaboré et arrêté par le ministre de l'Agriculture, en accord avec les ministres du Budget et des Affaires sociales, et non pas par le gestionnaire du fonds dont la mission est de veiller à la bonne exécution financière de ce budget.

Il pense aussi qu'il serait utile et cohérent que le président de l'établissement public soit obligatoirement nommé par le ministre de l'Agriculture et la présidence du comité de surveillance confiée à un membre du Parlement.

Enfin, il est prévu que le Fonds soit organisé en quatre sections (maladie, invalidité et maternité, famille, vieillesse et veuvage, charges de gestion). Ces dernières reprennent, en les regroupant, les cinq grands postes de dépenses du BAPSA, les assurances vieillesse et veuvage étant actuellement distinguées.

b) Les recettes du Fonds

Les recettes « techniques » du nouveau fonds, établies au nouvel article L. 731-4 du code rural, sont les mêmes que celles du BAPSA, figurant aux articles L. 731-4 et L. 731-5 du même code actuellement en vigueur. Les taxes actuellement affectées au BAPSA seront affectées au Fonds à compter du 1^{er} janvier 2005.

La liste mentionne, parmi les recettes, « *une dotation budgétaire de l'État destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds* ». Sans figurer dans les articles précités, dans la mesure où le versement d'une subvention d'équilibre va de soi dans un budget annexe, une dotation de ce type était déjà versée au BAPSA. Même si aucune dotation n'est prévue pour 2004, le maintien de cette possibilité est une bonne chose car elle permettra à l'État, par exemple, de verser une dotation budgétaire en fin d'année pour éviter un report de charges. Le Fonds pourra percevoir des produits de gestion, en particulier des produits financiers, provenant d'éventuels excédents de trésorerie momentanés.

En tant que budget annexe, le BAPSA doit être équilibré : si les recettes dépassent les dépenses, l'article L. 731-8 actuellement en vigueur prévoit l'affectation des excédents aux remboursements des avances du Trésor, puis au fonds de réserve du BAPSA, jusqu'à hauteur du dixième des dépenses de l'année précédente, puis leur report sur l'année suivante ; les excédents de dépenses doivent être couverts par des prélèvements sur le fonds de réserve ou, à défaut, par des avances du Trésor. Ces dernières devant être remboursées, elles induisent un report de charges sur l'année suivante, comme cela a été le cas de 2001 sur 2002 et de 2002 sur 2003.

L'article L. 731-6 que le projet de loi propose de créer autorise le Fonds de financement à recourir à des ressources non permanentes dans le respect des limites fixées par la loi de financement de la sécurité sociale, en application de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Cette possibilité supprime l'obligation d'équilibre entre recettes permanentes et dépenses et doit permettre

d'éviter les reports de charges. En revanche, elle risque d'entraîner un endettement du régime si elle n'est pas utilisée avec modération. En pratique, elle permettra au Fonds de contracter l'emprunt actuellement contracté par la Caisse centrale de la MSA pour assurer les besoins de trésorerie des régimes obligatoires de base.

c) Les dépenses du Fonds

Dans les faits, au titre de ses dépenses techniques, le Fonds ne prendra en charge ni plus ni moins de dépenses que le BAPSA : les prestations relatives aux accidents du travail et celles relatives à la retraite complémentaire obligatoire seront toujours versées par des budgets extérieurs ; parmi ses dépenses figure la participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire : sans que cette dépense soit codifiée, elle a déjà été assurée par le BAPSA en 2003 ; les contributions aux assurances sociales des étudiants, au régime des médecins et auxiliaires médicaux et à la modernisation de l'assurance maladie sont également déjà prises en charge par le BAPSA, sans être mentionnées à l'article L. 731-6 du code rural.

Parmi ces dépenses, ne figure pas la prise en charge de cotisations destinée à aider les agriculteurs en difficultés, sur le modèle de la ligne « AGRIDIF ». Dans la mesure où votre Rapporteur spécial a souligné le caractère indispensable de ces actions, il estime nécessaire d'assurer leur pérennité, par exemple en créant une enveloppe qui leur serait dédiée au sein de l'action sanitaire et sociale menée par les caisses de MSA.

Inversement, l'article L. 731-6 du code rural prévoit deux postes de dépenses qui ne figurent pas dans le nouvel article L. 731-5 relatif aux dépenses du Fonds : le remboursement des avances du Trésor et les versements au fonds de réserve. Les prélèvements sur le fonds de réserve figurant parmi les recettes du fonds (nouvel article L. 731-4), le principe des réserves est maintenu ; elles devront donc bien être alimentées. Quant au remboursement des avances du Trésor, il devient inutile dans la mesure où le Fonds, contrairement au BAPSA, peut recourir à des ressources non permanentes : parmi ses dépenses figurent donc les charges financières, le BAPSA payant déjà des charges d'intérêt pour rembourser celles supportées directement par la Caisse centrale de la MSA à cause du décalage entre versement des prestations et encaissement des cotisations.

Contrairement au BAPSA, qui ne comportait que des dépenses techniques, le Fonds paiera des charges de gestion (frais de fonctionnement du conseil d'administration et de l'agence comptable), qui étaient jusqu'ici couvertes directement par les crédits du ministère de l'Agriculture. Le montant de ces charges ne semble pas avoir été l'objet d'une évaluation. Une dizaine de personnes devrait être nécessaire au fonctionnement du Fonds.

En outre, l'article L. 731-8 qu'il est proposé de créer met à la charge du Fonds des frais d'assiette et de recouvrement pour la part du produit des divers impôts et taxes qui lui sont affectés. Fixé par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture, son montant ne pourra dépasser 0,5 % de ce

produit. Le BAPSA, qui faisait partie du budget de l'État, contrairement au nouvel établissement public, n'avait pas de tels frais à sa charge. L'ensemble des taxes, CSG mise à part, devant rapporter près de 5,4 milliards d'euros au BAPSA en 2004, le régime aurait à payer jusqu'à 27 millions d'euros de frais d'assiette et de recouvrement.

Il conviendra de tenir compte de ces dépenses supplémentaires au moment de déterminer les recettes qui seront affectées au nouveau Fonds.

En conclusion, si la solution proposée par le Gouvernement préserve l'essentiel, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessaire vigilance du Parlement quant aux modalités de sa mise en œuvre. Il souhaite que, dans l'avenir, la suppression du BAPSA en tant que tel, dès lors que le budget annexe aura cessé de fonctionner, ne conduise pas à la disparition d'un véritable débat parlementaire sur ce régime dont les spécificités sont autant de richesses, et n'ouvre pas la porte à son alignement sur le régime général.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 14 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.

M. Denis Merville s'est inquiété des conséquences qu'aurait sur le BAPSA un rendement du droit sur la consommation des tabacs inférieur aux prévisions. Il s'est étonné de la diminution des dépenses de vieillesse et s'est interrogé sur ses causes. La mensualisation du versement des retraites agricoles était attendue depuis longtemps, mais la réduction de moitié des crédits de la ligne « AGRIDIF » est particulièrement regrettable après l'été de sécheresse. Il convient de porter ces crédits à 15 millions d'euros.

M. Charles de Courson a demandé à votre Rapporteur spécial les raisons pour lesquelles 35 % des recettes du BAPSA proviendraient désormais des droits sur les tabacs et plus de la TVA. Quels liens existe-t-il entre la consommation de tabac et le régime social agricole ? Cette affectation constitue un danger pour l'avenir du régime dans la mesure où on sait très bien que l'augmentation du prix du tabac va entraîner des importations clandestines de cigarettes, phénomène bien connu en Grande-Bretagne et dont la Corse donne déjà un exemple français. La moitié du tabac qui y est acheté est en fait consommé sur le continent. Par ailleurs, la hausse estimée du produit de la taxe sur le tabac fabriqué est très supérieure à celle que l'on peut attendre de la hausse de son taux. Il n'est pas tenu compte de l'élasticité de la demande par rapport au prix.

La contribution de solidarité, dont le taux va être augmenté par décret, est en réalité un impôt dans la mesure où elle n'induit aucune contrepartie sociale. Il est à craindre que l'évolution du taux accroisse la fuite des capitaux hors du monde agricole, sans pour autant améliorer le produit qui revient au BAPSA.

Le coût de la mensualisation des retraites sera probablement nettement supérieur aux 30 millions d'euros prévus. En effet, emprunter 1,4 milliard pour 30 millions d'euros par an supposerait un taux d'intérêt de 2,1 %, ce qui n'est pas possible. Les 114 millions d'euros nécessaires au financement de la retraite complémentaire obligatoire sont par ailleurs mal imputés dans le projet de budget au chapitre 46-96.

Pour ce qui est des dépenses maladie, les inquiétudes de votre Rapporteur spécial sont entièrement fondées : pour que leur hausse soit limitée à 1 %, il faudrait une baisse de 3 % du nombre des assurés. Comme cette dernière condition ne sera heureusement pas remplie, on assistera à un dérapage des dépenses de 3 %. Enfin, la suppression du BAPSA est nécessaire mais il n'est pas utile de le remplacer par un établissement public administratif : il s'agit de comptes reflète, et la Caisse centrale de la MSA peut parfaitement les gérer.

M. Alain Rodet a souhaité avoir des précisions sur l'impact que la réforme de la sécurité sociale risque d'avoir sur les prestations sociales agricoles. Leur adossement sur le régime général n'est-il pas seulement repoussé ? La pérennité de la Mutualité sociale agricole est-elle assurée ?

En réponse à ces questions, **votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– le remplacement de la recette TVA par le droit sur la consommation des tabacs est une solution pour le BAPSA 2004 ; d'autres recettes pourraient être affectées dans les prochaines années ; l'augmentation de son taux figure dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et sera donc discuté dans ce cadre ; pour ce qui est de la taxe sur les tabacs fabriqués, il est vrai que le produit pris en compte dans le BAPSA est supérieur d'environ 30 millions d'euros à celui que l'on peut réellement attendre de la hausse de son taux ;

– les cotisations de solidarité posent essentiellement un problème de recouvrement, ce qu'un article de la loi de finances pour 2003 s'est efforcé de résoudre ; il a créé notamment une taxation forfaitaire provisoire qui n'a pas encore été appliquée en 2003 ; cela est regrettable car cette solution aurait peut-être permis d'éviter l'augmentation du taux grâce à l'élargissement de l'assiette ;

– l'utilité de l'établissement public administratif proposé par l'article 23 du projet de loi de finances est discutable, mais sa création constitue une solution de consensus élaboré en concertation avec les organisations professionnelles agricoles ; cet établissement public ne pose pas de problème de principe si des garanties sont obtenues quant à son contrôle et dans la mesure où il assure la pérennité du régime agricole.

M. François Goulard, Président, a estimé que si l'établissement public n'était pas indispensable, il serait préférable de s'en passer. La commission des Finances doit préconiser les solutions les plus simples.

Après avoir indiqué que cet établissement public ne serait peut-être qu'une structure transitoire, **votre Rapporteur spécial**, a souligné que le rôle du ministre de l'Agriculture devait être préservé et l'alignement du régime agricole sur le régime général absolument évité.

M. Charles de Courson a jugé qu'il y avait une incompatibilité entre l'existence de cet établissement public administratif et le rôle de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole. Il est à craindre que cette dernière, qui est l'une des spécificités du régime agricole, finisse par disparaître alors que l'établissement public aura des relations directes avec les caisses départementales.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué qu'il présenterait des amendements à l'article 23 du projet de loi de finances, afin d'améliorer les conditions de contrôle de l'établissement public.

La Commission a alors *examiné* un amendement présenté par M. Charles de Courson visant à corriger l'imputation, entre deux articles d'un même chapitre, des 114 millions d'euros supplémentaires ouverts au titre de la participation de l'État au financement de la retraite complémentaire obligatoire.

Sur l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet amendement. Elle a ensuite *adopté* les crédits du BAPSA figurant aux articles 48 (I) et 49 (II) du projet de loi de finances.