

N° 304

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mai 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la **protection sociale agricole**,*

Par M. Jean-Marc JUILHARD,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Aoudry, Gilbert Barbier, Pierre Bernard-Reymond, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mme Catherine Procaccia, M. Thierry Repentin, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi.



## SOMMAIRE

Pages

|   |           |
|---|-----------|
| <b>AVANT-PROPOS .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>I. COMMUNICATION DE MME ROLANDE RUELLAN, PRESIDENTE<br/>DE LA 6<sup>E</sup> CHAMBRE, MM. ANDRÉ GAURON, PRÉSIDENT DE SECTION,<br/>ET MAXIMILIEN QUEYRANNE, AUDITEUR À LA COUR DES COMPTES .....</b> | <b>15</b> |
| <b>II. COMMUNICATION DE M. JEAN-MARC JUILHARD, RAPPORTEUR .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES .....</b>  | <b>31</b> |



Mesdames, Messieurs,

Le 17 novembre 2005, à l'issue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, votre commission des affaires sociales a commandé à la Cour des comptes l'établissement d'une étude consacrée à la protection sociale agricole. Cette faculté lui est ouverte par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui a donné aux commissions parlementaires compétentes en matière de loi de financement la possibilité de saisir la Cour de toute question touchant à leur application (article L. 132-3-1 du code des juridictions financières). A cette fin, la Haute Juridiction financière dispose d'un pouvoir d'enquête sur les organismes soumis à son contrôle. L'article L. 132-3-1 a d'ailleurs été élevé au niveau organique par l'article 14 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le choix de ce thème de travail s'explique d'abord par les difficultés de financement que rencontre depuis plusieurs années le régime de protection sociale agricole. Au cours des dernières années, votre commission, et le Sénat tout entier, ont régulièrement manifesté leur inquiétude auprès des pouvoirs publics au sujet du déficit structurel très élevé du Ffipsa, le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, qui, pour des raisons d'orthodoxie budgétaire, a remplacé en 2003 le budget annexe des prestations sociales agricoles, le Bapsa.

Plus largement, le sujet du fonctionnement et de l'avenir même du régime agricole mérite une analyse approfondie compte tenu de ses modalités de financement.

Le rapport écrit rendu par la Cour le 5 février 2007 est un travail complet qui nourrira certainement les réflexions du Sénat<sup>1</sup>. Si la plupart de ses observations sont fondées et n'appellent pas d'observations contradictoires, on peut toutefois constater - et votre rapporteur n'a pas manqué de le faire - que

---

<sup>1</sup> L'étude de la Cour est annexée au présent rapport. Voir aussi p. 15 le compte rendu de la présentation orale de ce travail devant la commission des affaires sociales.

certaines d'entre elles paraissent d'une sévérité excessive, et donc plus contestables. Elles ont d'ailleurs suscité des réactions à l'occasion de la publication malencontreuse d'extraits du rapport dans la presse avant même sa présentation officielle devant la commission.

\*

Le rapport de la Cour traite brièvement, mais sans éluder ce point sensible, de la question du déficit du Ffipsa. Il comporte quatre parties distinctes :

- le rappel des particularités de la protection sociale agricole ;
- une longue présentation de l'organisation et de la gestion de la mutualité sociale agricole (MSA) ;
- une analyse approfondie de la notion de parité de prestations et de cotisations du régime agricole, par rapport au régime général ;
- une description synthétique des modes de financement et de l'équilibre financier du Ffipsa.

- La première partie du rapport consiste essentiellement en un rappel des principales informations statistiques sur le régime agricole, d'une part, et des définitions juridiques et des éléments institutionnels, d'autre part. Elle apporte peu d'éléments nouveaux mais fournit un éclairage indispensable pour comprendre les spécificités de la MSA.

- La deuxième partie du document procède à une analyse détaillée du régime.

- Après un rappel théorique de la notion de parité avec les autres régimes, le rapport consacre ensuite de larges développements très techniques aux questions d'assiettes et de rentrées des cotisations sociales. S'y ajoute une critique des phénomènes d'évasion sociale, d'une part, et de l'efficacité des contrôles mis en œuvre pour y remédier que la Cour juge insuffisants, d'autre part.

- La dernière partie du document rappelle les principaux chiffres de l'équilibre financier du régime agricole, sans toutefois y revenir dans le détail. Ces sujets, il est vrai, avaient déjà été analysés dans les rapports de la Cour de septembre 2005 et septembre 2006 sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. La Haute Juridiction financière souligne essentiellement que les financements non contributifs ont toujours constitué une part très largement majoritaire (plus de 80 %) des ressources du régime des exploitants agricoles. Elle renvoie également aux travaux du groupe de travail *ad hoc* présidé par Jean-François Chadelat en 2006, qui avait été constitué par les pouvoirs publics à la suite de la revendication des instances du Ffipsa, pour que soient révisées les règles des mécanismes de compensation démographique au sein de la branche vieillesse, afin précisément de combler le déficit de ce fonds.

La Cour confirme enfin que **la responsabilité d'équilibrer le Ffipsa appartient sans ambiguïté à l'Etat**. Elle se prononce à nouveau en faveur de la suppression de ce fonds, dans la mesure où son existence constitue, selon elle, un « *facteur de confusion* » au lieu d'être un élément de transparence.

Au total, ce rapport dresse un bilan d'ensemble de la protection sociale agricole qui présente l'avantage, sur le plan pédagogique, de mettre en valeur des informations et des données chiffrées souvent mal connues. Certains passages méritent, d'ailleurs, d'être mis en relief et appellent parfois les commentaires plus nuancés de votre rapporteur :

- ainsi, la Cour des Comptes reconnaît le fort attachement des agriculteurs à leur régime. Cela s'explique en particulier par la tradition mutualiste des exploitants agricoles et par la mise en œuvre des principes de la démocratie sociale qui caractérisent la MSA ;

- elle note fort justement que la MSA a réalisé depuis longtemps d'importants efforts de modernisation, qui devront certes être poursuivis et accentués à l'avenir :

*« Le mérite revient à la MSA d'avoir entrepris un important effort de restructuration. (...) [Cet] effort de restructuration, dont il faut reconnaître l'importance et la pertinence, ne s'est cependant pas encore traduit par des fusions complètes ni par les économies substantielles qu'elles permettraient. » ;*

- elle souligne le large soutien que la solidarité nationale apporte au régime de protection sociale agricole. Mais cette caractéristique demeure pleinement justifiée dans la mesure où, d'une part, la population des exploitants agricoles comprend de nombreuses personnes à revenus modestes et où, d'autre part, l'agriculture constitue un atout décisif pour l'économie française ;

- elle attire l'attention des pouvoirs publics sur les phénomènes d'évasion sociale qui constituent un problème important à traiter.

De larges développements sont consacrés aux questions d'assiette des cotisations sociales en intégrant deux séries de considérations : d'une part, celles liées au maintien des modalités d'imposition au forfait, d'autre part, celles résultant de la transformation d'une partie des exploitations agricoles sous diverses formes sociétales, phénomène qui aurait concerné 7 % des exploitations dès 1993, puis 25 % en 2001 et 32 % en 2005.

Si la nécessité de renforcer la lutte contre la fraude en matière de rentrées de cotisations sociales est incontestable, il serait malvenu de voir dans cette remarque de la Cour une stigmatisation des exploitants agricoles. Les débats des dernières années ont montré que cet objectif s'applique à toutes les catégories d'assurés sociaux, ainsi qu'à l'ensemble des branches de la sécurité sociale. Qui plus est, il convient de rappeler que les instances nationales de la MSA se sont prononcées en faveur de la suppression du forfait ;

- la Cour insiste également sur l'importance des disparités régionales en matière d'effort contributif des exploitants agricoles. Votre rapporteur ne peut que prendre acte de ce constat, tout en jugeant sa formulation abrupte, voire brutale :

*« Le respect par les agriculteurs de leurs obligations contributives est par ailleurs très inégal. Le ministère constate que le paiement des cotisations constitue une priorité pour les exploitants à faibles revenus, pour qui les prestations sociales ont une grande importance financière; à l'inverse, des assurés bénéficiant de revenus plus élevés sont moins prompts à s'acquitter de leurs cotisations. La Bretagne figure ainsi parmi les meilleurs taux de recouvrement, malgré un revenu agricole déclaré en baisse (indice 78 en 2004 contre 91 en 2001). A l'inverse, certains départements à faible recouvrement ont des revenus au-dessus de la moyenne nationale (Bouches-du-Rhône et Var). Les régions du Sud, à forte activité viticole, ont une plus forte propension à invoquer des crises sectorielles et des aléas climatiques pour s'exonérer du paiement des cotisations. »*

\*

**Votre commission prend note également du rappel des positions de la Cour des comptes sur le déficit du Ffipsa, qui rejoint d'ailleurs largement ses propres préoccupations.**

Le rapport présente les principaux chiffres et les grandes données de l'équilibre financier du régime agricole, sans toutefois entrer dans le détail des considérations figurant dans les rapports de la Cour de septembre 2005 et septembre 2006 relatifs à l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. Votre rapporteur souhaite toutefois en rappeler brièvement la teneur pour souligner le caractère intenable du *statu quo* actuel.

- En septembre 2005, la Cour notait déjà que l'exécution du Bapsa 2004 avait été caractérisée par des écarts importants avec les prévisions initiales, et ce en raison « *d'une sous-estimation de la croissance des dépenses d'assurance maladie* » et « *d'une surestimation forte des recettes attendues du droit de consommation sur les tabacs* ». Force est donc malheureusement de constater que le budget du Ffipsa a été manifestement établi dès l'origine sur des bases aléatoires.

- En septembre 2006, la Cour invitait, de façon totalement inédite, la MSA à provisionner dans ses comptes sa créance sur le Ffipsa. Cette requête singulière revenait à demander à un organisme de sécurité sociale de provisionner une créance pesant *in fine* sur la puissance publique...

La Cour s'inquiétait aussi de l'attitude de l'Etat, estimant qu'il « *n'est pas disposé à régler rapidement et de façon transparente cette question* ». Interrogé sur ce point, le ministère des finances lui indiquait en effet, de façon extrêmement surprenante, que « *le postulat selon lequel il revient à l'Etat d'assurer l'équilibre des établissements publics n'apparaît pas établi a priori* ».

La Cour soulignait encore<sup>1</sup> que la loi de finances rectificative pour 2005 n'avait autorisé la reprise par l'Etat que d'une partie seulement (2,5 milliards d'euros) de la créance détenue par le Ffipsa sur la puissance publique. Elle observait que cette opération « *laisse subsister dans les comptes [du Ffipsa] une créance nette de 618 millions d'euros* ». Votre rapporteur s'interroge une nouvelle fois sur cette différence de traitement. Faut-il y voir une « *dette orpheline* », pour reprendre les termes employés par le président de la Mecss, Alain Vasselle ?

- Dans l'étude établie à la demande de votre commission, la Cour des comptes se réfère à ses deux publications antérieures et souligne que les financements non contributifs ont toujours constitué une part très largement majoritaire (plus de 80 %) des ressources du régime des exploitants agricoles. Elle renvoie également aux travaux du groupe de travail animé par Jean-François Chadelat sur la question de la compensation démographique. Elle confirme enfin que la responsabilité d'équilibrer le Ffipsa appartient à l'Etat et se prononce à nouveau en faveur de sa suppression.

- Votre commission juge elle aussi très préoccupante, elle l'a dit à plusieurs reprises dans le passé, la question du financement du Ffipsa. Les déficits accumulés par le fonds depuis sa création suscitent une inquiétude profonde au sein de la profession agricole.

Ce déficit n'est d'ailleurs en rien imputable à une dérive des dépenses et, en particulier, à un quelconque phénomène de surconsommation de médicaments de la part des agriculteurs. Le déséquilibre financier important du Ffipsa résulte du fait que son budget a été établi sur des bases précaires et que l'Etat rechigne à combler son déficit, ce qu'il avait pourtant fait entre 1960 et 2003 dans le cadre du Bapsa.

La même obligation d'équilibrer le régime chaque année ne s'applique en effet pas au Ffipsa et, s'il existe bien une dotation d'équilibre qui peut, « *le cas échéant* », être inscrite en loi de finances, celle-ci est devenue en pratique de plus en plus théorique. De ce fait, le résultat déficitaire du Ffipsa pourrait s'établir autour de 2 milliards d'euros en 2007.

Le problème ne se résume d'ailleurs pas à l'absence de couverture de ce déséquilibre structurel. S'y ajoute en effet la question de la modification de la structure de ses recettes, en raison du remplacement de la TVA par les droits sur les tabacs, dont l'évolution a été très défavorable depuis 2004. Au total, cette question est apparue comme un marché de dupes pour le régime agricole.

---

<sup>1</sup> Cf. p. 62 du rapport de septembre 2006 de la Cour des comptes relatif à l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale.

- Cette situation<sup>1</sup> conduit votre rapporteur à souligner :

- que la poursuite du *statu quo* et la tendance actuelle à l'aggravation du déficit du Ffipsa ne sont pas tenables ;

- que l'idée de revisiter les règles de la compensation démographique à l'intérieur de la branche vieillesse a manifestement échoué, comme l'ont bien montré les travaux des six réunions du groupe de travail Chadelat qui ont eu lieu entre le 27 mars et le 6 juin 2006 ;

- que la seule véritable solution à la crise consisterait à ce que l'Etat assume à nouveau ses responsabilités financières, comme cela était le cas à l'époque du Bapsa, et cesse de « *siphonner* » les ressources les plus dynamiques du régime.

**Sur tous ces points, les appréciations de la Cour rejoignent la position constante de notre commission.**

\*

**Au delà de ces nombreux points d'accord avec la Cour des comptes, votre rapporteur ne peut toutefois pas souscrire à la totalité du rapport, dans la mesure où certaines appréciations lui semblent trop sévères.**

- Le mouvement de regroupement des caisses locales de la MSA est manifestement insuffisant selon la Cour. Votre rapporteur le juge à l'inverse déjà très important.

Il convient en effet de souligner qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007, le réseau de la MSA n'était plus constitué que de quarante-neuf entités baptisées « entreprises ». Ce mouvement de regroupement des caisses se poursuivra en 2007, de façon à respecter l'échéance fixée dans le plan d'action stratégique voté par l'assemblée générale de la MSA du 22 juin 2006.

- De même, si les modalités d'audit interne de la MSA doivent sans doute être approfondies, de nombreuses initiatives sont déjà intervenues dans ce domaine.

Le rapport de la Cour souligne lui-même que le régime agricole a engagé des démarches pour appréhender le niveau de ses coûts, apprécier ses performances et promouvoir la diffusion des bonnes pratiques. La caisse centrale participe d'ailleurs, sur ces différents sujets, à un groupe de travail baptisé « *benchmarking* » créé en 2003 par la direction de la sécurité sociale et dont le pilotage est assuré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav). La Cour reconnaît par ailleurs que « *la productivité de la MSA, guichet unique de quatre branches, ne peut en effet qu'être partiellement comparée à celle de caisses gérant une seule branche, d'autant que l'homogénéité de leurs champs d'analyse n'est pas encore assurée.* »

---

<sup>1</sup> Cf. audition du 2 mai 2007 de la présidente de la sixième section de la Cour des comptes, Mme Rolande Ruellan.

Sur ce point, elle considère fort justement que la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (Cog) doit être le principal vecteur des actions à mener à l'avenir, au même titre que les démarches visant à certifier les comptes.

- Le ralentissement des gains de productivité constaté au sein du réseau de la MSA a constitué effectivement un sujet de préoccupation sur la période 1995-2004. Mais il convient de rappeler qu'il s'agissait d'un phénomène transitoire, quasiment totalement imputable au passage aux trente-cinq heures.

Par ailleurs, depuis 2004, la tendance à la diminution régulière des effectifs de la MSA a repris. En outre, le mouvement de restructuration des caisses ne maintient pas l'intégralité de la palette des moyens techniques au sein de chacune d'entre elles. De même, la création de caisses pluridépartementales ou de fédérations entraîne des actions de réorganisation qui portent en priorité sur les fonctions supports comme les ressources humaines, la comptabilité et la communication.

Enfin, si la mutualisation des moyens se fait d'abord par la constitution de caisses pluridépartementales, elle s'organise aussi entre les caisses existantes : outre l'informatique, l'édition, la formation, les achats sont mutualisés dans un cadre interrégional ou national.

- La Cour se montre aussi implicitement très réservée sur la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles :

*« Ce mode de financement faisant intervenir la solidarité nationale dans le financement d'un régime de retraite complémentaire est sans précédent : les régimes complémentaires obligatoires en vigueur s'autofinancent tous grâce à leurs cotisations, y compris dans les autres professions non salariées pourtant également en déséquilibre démographique. »*

Votre rapporteur, qui fut rapporteur pour le Sénat de la proposition de loi ayant donné naissance à la RCO, considère pour sa part que ces modalités spécifiques de financement sont celles qui résultent de la volonté expresse du législateur. Ce régime a en effet été conçu d'emblée sur cette base pour tenir compte de la modestie de très nombreuses retraites agricoles.

• En ce qui concerne les questions d'assiette et de rentrées des cotisations, dans la lignée de ses publications précédentes, la Cour conclut que les exploitants agricoles cotisent globalement moins que les autres catégories d'assurés sociaux. Ces débats, il est vrai, suscitent des réactions passionnées dont elle rappelle l'origine ancienne :

*« Le principe de la parité entre les exploitants agricoles et les autres groupes sociaux en matière de protection sociale a été posé dès 1960 par la loi d'orientation agricole et régulièrement réaffirmé depuis. Ce principe vise à la fois les prestations et les cotisations et contributions sociales qui en assurent le financement. »*

Sur le fond, votre rapporteur estime à titre personnel que la question de la parité de l'effort contributif des exploitants agricoles avec celui des autres catégories d'assurés sociaux n'est pas définitivement tranchée, et qu'il apparaît tout à la fois prématuré et délicat d'affirmer que les agriculteurs cotisent moins que les ressortissants du régime général. Les travaux du groupe de travail Chadelat ont en effet montré qu'il n'y a pas sur ce point de consensus, ni entre les ministères des finances, des affaires sociales et de l'agriculture, ni d'ailleurs entre les responsables des différents régimes sociaux. Plusieurs modes de calcul sont envisageables et, en définitive, la grande complexité des arguments techniques échangés laisse à chacun sa liberté d'appréciation.

\*

**Sans aller jusqu'à remettre en cause l'existence même du régime agricole, la Cour des comptes souligne enfin dans son rapport les « limites croissantes à la spécificité de la protection sociale agricole ».**

Votre rapporteur ne partage pas ces observations pour le moins tranchées, mais souscrit, en revanche, à d'autres appréciations du rapport qui lui semblent plus équilibrées.

*« Chaque régime peut avoir l'organisation qui convient le mieux à sa population et à ses missions, dès lors qu'elle est compatible avec la recherche de l'efficacité, de l'efficience, de l'économie de moyens et de la qualité de service. Il ne peut y avoir de modèle universel.*

*« Mais des principes et règles communs peuvent s'appliquer à des réseaux différents. Ainsi, les règles d'organisation comptable du régime agricole ont déjà convergé vers le droit commun : la MSA applique le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale et produit ses comptes à la mission comptable permanente du ministère chargé de la sécurité sociale. »*

Il n'en demeure pas moins que la tonalité générale du rapport apparaît, à certains égards, défavorable à la MSA. Votre rapporteur considère pour sa part qu'aujourd'hui comme hier, la légitimité du maintien d'un régime spécifique pour les exploitants agricoles reste pleinement justifiée pour les raisons suivantes :

- l'emploi dans l'agriculture demeure caractérisé par **plusieurs spécificités** : une forte saisonnalité, un recours massif aux contrats à durée déterminée de courte durée, une rotation du personnel importante, ainsi qu'une proportion importante de travailleurs à la tâche et/ou faiblement qualifié ;

- **la MSA constitue un régime original, assis sur une forte légitimité**, dans le cadre duquel les élus locaux et nationaux jouent un rôle positif. La Cour en note d'ailleurs fort justement les avantages :

*« Les caisses sont administrées par un conseil élu qui a une forte légitimité. 7 000 délégués élisent 2 030 administrateurs. Dans un secteur professionnel assez homogène, ce mode de gouvernance a un sens qu'il n'a plus guère dans le régime général. Les élus, très attachés à leur régime, suivent de près la gestion des caisses. Les délégués assument un rôle de relais d'information auprès des assurés et des caisses. Ils sont fréquemment consultés avant examen des recours amiables. Leur action est bénévole. »*

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

- la MSA fournit de surcroît une contribution très utile et originale au sein de l'architecture de notre système social, en assurant **une protection globale**, ainsi qu'**un service de proximité de grande qualité**.

Il convient en effet de rappeler que les caisses de MSA sont toutes à vocation générale. Elles proposent une offre globale de prestations sociales pour les assurés, ce qui différencie la MSA des autres organismes de sécurité sociale et constitue son originalité. Elles encaissent les cotisations et versent les prestations pour toutes les branches de la protection sociale agricole (santé, famille, vieillesse, accidents du travail) toute la vie.

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

La plupart des caisses décentralisées ont mis en place des agences locales et des points d'accueil dans lesquels les assurés peuvent trouver des informations et accomplir les démarches relatives à la couverture de l'ensemble des risques. Les modalités de recouvrement décentralisées permettent aussi de tenir compte des spécificités locales : les dates et taux

d'appel des cotisations d'exploitants agricoles sont fixés pour correspondre aux recettes des agriculteurs et obtenir le meilleur taux d'encaissement ;

- la MSA se caractérise enfin par la richesse de son action dans le **domaine sanitaire et social**. Outre sa mission de protection sociale obligatoire, elle développe une action sanitaire et sociale diversifiée. Elle a mis en place de nombreux services destinés à améliorer la qualité de vie des exploitants et salariés agricoles, actifs et retraités, et des membres de leurs familles en déployant le plus souvent son action sur l'ensemble du milieu rural.

Au total, votre rapporteur considère que, compte tenu de ces atouts, la MSA offre de réelles perspectives d'avenir qu'il convient de valoriser au mieux, et notamment en devenant l'institution de référence pour la protection sociale de l'ensemble du monde rural, et pas seulement des exploitants agricoles.

\*

\*        \*

En définitive, l'étude de la Cour des comptes apporte un éclairage utile sur l'avenir du régime de la protection sociale agricole. Elle demande néanmoins plusieurs correctifs, de façon à n'être pas perçue par les exploitants agricoles comme un réquisitoire, ce qui pourrait être contre-productif.

Le régime agricole est engagé depuis plus de quinze ans dans un processus de modernisation, dont il ne faut pas sous-estimer l'impact. Le débat sur les modalités de fonctionnement et d'organisation de la MSA conduit, ni plus ni moins que les autres régimes, à engager les réformes nécessaires pour assurer son avenir.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. COMMUNICATION DE MME ROLANDE RUELLAN, PRESIDENTE DE LA 6<sup>E</sup> CHAMBRE, MM. ANDRÉ GAURON, PRÉSIDENT DE SECTION, ET MAXIMILIEN QUEYRANNE, AUDITEUR À LA COUR DES COMPTES

*Réunie le mercredi 2 mai 2007, sous la présidence de M. Nicolas About, la commission a entendu Mme Rolande Ruellan, présidente de la 6<sup>e</sup> chambre, MM. André Gauron, président de section, et M. Maximilien Queyranne, auditeur à la Cour des comptes, sur l'étude que la Cour a consacrée à la protection sociale agricole.*

*Mme Rolande Ruellan, présidente de la 6<sup>e</sup> chambre, a rappelé que ce rapport consacré à la protection sociale agricole répond à la demande formulée à la fin de l'année 2005 par la commission des affaires sociales du Sénat. Ce travail s'appuie sur des publications antérieures de la Cour, mais aussi et surtout sur une analyse inédite des modalités de financement du régime agricole. Regrettant que quelques extraits de ce document aient été récemment diffusés dans la presse, elle a réfuté la présentation qui en a été faite à cette occasion. La Cour n'entend en effet nullement remettre en cause l'existence de la protection sociale agricole. Elle reconnaît d'ailleurs bien volontiers qu'il s'agit d'un régime spécifique assurant la gestion de toutes les branches de la sécurité sociale et, partant, très complexe, en raison notamment de la fréquence du recours aux contrats à durée déterminée et à temps partiel dans l'agriculture et de l'existence de dispositifs dérogatoires en matière de cotisations sociales. Ainsi n'y a-t-il que 442 000 cotisants sur un total de 632 000 non-salariés agricoles, du fait de l'existence d'une surface minimale d'installation.*

*Le rapport met essentiellement l'accent sur la situation des exploitants agricoles, dans la mesure où les prestations perçues et les cotisations versées par les salariés agricoles sont intégrées de longue date, sur le plan financier, au régime général. Les travaux et les interrogations de la Cour ont par ailleurs essentiellement porté sur le problème du financement du régime agricole, car le niveau des prestations versées aux exploitants se situe désormais quasiment à parité avec les autres catégories d'assurés*

sociaux, y compris dans le domaine de la vieillesse, depuis la création de la retraite complémentaire obligatoire (RCO). Toutefois, l'effort contributif propre des exploitants ne représente que 17 % des recettes, ce qui rend indispensable le recours à la solidarité nationale et interprofessionnelle, respectivement à hauteur de 51 % et 32 % du total des financements nécessaires.

Après avoir constaté que le régime agricole accuse depuis longtemps une diminution régulière du nombre de ses cotisants et qu'il en ira bientôt de même pour celui de ses bénéficiaires, **Mme Rolande Ruellan** a observé que les besoins de financement demeureront néanmoins très importants à l'avenir. Les dernières prévisions du conseil d'orientation des retraites (Cor) ont en effet montré qu'en 2050, la solidarité nationale continuera à être fortement mise à contribution. Le régime agricole se trouve placé devant l'obligation de réaliser d'importants efforts de modernisation et il ne peut donc se soustraire aux contraintes financières lourdes qui pèsent sur l'ensemble des comptes sociaux. La Cour des comptes ne souhaite toutefois pas pour autant remettre en cause l'autonomie de la protection sociale agricole, dont elle juge au demeurant l'organisation bien adaptée aux spécificités de la population des exploitants, ainsi qu'à la tradition mutualiste qui la caractérise.

Elle déplore, en revanche, la trop large définition de la notion de cotisant du régime agricole, qui va jusqu'à intégrer certains salariés du secteur bancaire ou des assurances, alors même qu'ils n'entretiennent aucun lien avec le monde de l'agriculture stricto sensu. Cette situation permet de donner à la mutualité sociale agricole (MSA) un flux suffisant de cotisations complémentaires pour financer la gestion de son réseau. Par ailleurs, on observe une réduction trop lente du nombre des caisses départementales, tandis que la création, à titre transitoire, de fédérations de caisses amenées à fusionner dans l'avenir ne fait qu'ajouter de nouvelles structures sans permettre de réaliser d'économies significatives.

**Mme Rolande Ruellan** a estimé qu'il convient de profiter des nombreux départs en retraite à venir pour accentuer le processus de modernisation, en cours, du réseau de la MSA. Cela réglera au passage le problème des effectifs de directeurs. Elle a jugé par ailleurs insuffisants les gains de productivité, en raison tout à la fois d'un cadre budgétaire assez peu contraignant, d'une certaine mansuétude, ainsi que du caractère trop décentralisé de l'outil informatique. De fait, la conjonction de ces différents facteurs a rendu extrêmement difficile le pilotage du régime agricole. Par ailleurs, le problème de l'absence de service d'audit interne au sein de la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) demeure entier. Cette situation imposera à très court terme de gros efforts dans la perspective de la certification des comptes, à partir de l'exercice 2008. La publication des textes nécessaires est intervenue, il est vrai, avec dix ans de retard.

La signature, en septembre 2006, de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion avec l'Etat apporte une marge d'espoir pour la MSA, dans la mesure où elle comporte des éléments de nature à permettre des

*améliorations importantes dans les domaines de la productivité, de la maîtrise des coûts et de l'organisation. Le succès de cette démarche suppose toutefois de confier, non pas à l'Etat, mais à la CCMSA, de véritables capacités de pilotage au sein du régime agricole. Regrettant à la fois la lourdeur et le caractère quelque peu « passéiste » de la tutelle exercée par le ministère de l'agriculture, la Cour des comptes n'a pas jugé totalement convaincants les deux arguments avancés par la direction générale de la forêt et de l'aménagement rural en faveur du maintien du système actuel : l'importance du recours à la solidarité nationale pour équilibrer des comptes et le rôle « co-gestionnaire » joué par les assureurs privés.*

*Après avoir rappelé la position historique de certaines entreprises d'assurances (à hauteur de 10 % des prestations versées pour la maladie et de 70 % pour les accidents du travail), **Mme Rolande Ruellan** a regretté, d'une part, que la concurrence existant entre la MSA et les assureurs privés constitue plus une façade qu'une réalité, d'autre part, que la CCMSA n'ait pas les moyens d'exercer un réel contrôle dans ce domaine, contrairement à ce qui se passe au sein du régime social des indépendants (RSI).*

*Le financement du régime agricole montre un recours important à la solidarité nationale, par le biais du budget de l'Etat, ainsi qu'un appel à la solidarité interprofessionnelle, via les mécanismes de compensation démographique, et ce, alors que les exploitants agricoles - pour un niveau comparable de prestations - cotisent globalement moins que les assurés sociaux des autres régimes. En 1995 déjà, un rapport de Mme Yannick Moreau avait mis en évidence un écart de trois points de cotisation qui semble s'être accru au cours des dernières années, ainsi que le montre l'actualisation de ces travaux réalisée par la Cour des comptes en 2005. Toutefois, les résultats de ces estimations sont très sensibles aux niveaux de revenus pris en compte dans les hypothèses de simulation.*

*En conséquence, la Cour s'est plus particulièrement intéressée à l'assiette des cotisations sociales, pour regretter que la réforme de 1990, substituant le revenu professionnel au revenu cadastral, ne soit pas allée au bout de sa logique qui aurait consisté à établir un lien entre les données en possession de l'administration fiscale et celles servant à la MSA pour le calcul des cotisations.*

*Or, le régime agricole demeure le seul où subsiste une imposition au forfait et l'on observe parallèlement, un mouvement de transformation, sous diverses formes sociétaires, de nombreuses exploitations agricoles. Dans ce contexte, **Mme Rolande Ruellan** s'est inquiétée de la suppression de la cotisation de solidarité qui avait été précisément créée pour en compenser les effets indésirables. Elle a également fait part de sa préoccupation concernant la rigueur insuffisante des contrôles réalisés par les caisses de MSA, la très grande tolérance à l'égard des recouvrements contentieux, ainsi que les différentes formes de « mitage » de l'assiette des cotisations sociales et le manque de civisme de la part de certains assurés sociaux. D'après les statistiques, les exploitants agricoles auraient une propension d'autant plus*

*forte à s'acquitter de leurs cotisations sociales que leurs revenus sont faibles. En définitive, tous ces phénomènes finissent par saper la légitimité de l'appel accru à la solidarité interprofessionnelle et nationale.*

*Abordant la question du déficit du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa), **Mme Rolande Ruellan** a estimé qu'une modification éventuelle des mécanismes de compensation démographique ne constituerait en rien une solution-miracle pour résoudre les problèmes financiers actuels, d'autant plus qu'il s'agit d'un jeu à somme nulle entre les différents régimes sociaux. Dans ces conditions, le recours à la solidarité nationale apparaît inéluctable, ce qui n'exclut pas un effort supplémentaire de la part de la profession agricole.*

*Auparavant, l'Etat était obligé d'équilibrer par une subvention les comptes du budget annexe des prestations sociales agricoles (Bapsa), lequel bénéficiait d'ailleurs de taxes plus dynamiques que celles aujourd'hui affectées au Ffipsa. Or, tel n'est plus le cas aujourd'hui et la situation de ce fonds constitue désormais un profond sujet d'inquiétude, en particulier sous l'angle de la certification de ses comptes. Cette tâche n'incombera pas à la Cour dans le cas du régime agricole mais les commissaires aux comptes qui en auront la charge devront s'interroger sur la validité du déficit. Celui-ci n'est pas actuellement apparent au niveau de la MSA, puisque le Ffipsa assure - grâce à des emprunts - ses versements à la caisse centrale. Les besoins de financement de ce fonds sont couverts par des emprunts bancaires souscrits avec la garantie de fait du ministère des finances. Or, le ministère des finances a répondu à la Cour des comptes, dans le cadre des travaux préparatoires à la certification des comptes, qu'il ne se sentait pas engagé par le déficit du Ffipsa. Cela signifie qu'il n'y a plus de garantie de l'Etat et que le fonds risque de perdre toute capacité à emprunter. Le ministère des finances a par ailleurs indiqué qu'il appartient au Parlement, et non à l'administration, de décider et de trouver les ressources nécessaires. Dans ces conditions, la perspective de voir le Ffipsa placé dans une situation d'insolvabilité est d'autant plus inquiétante que la Cour des comptes considère qu'un établissement public doit avoir des comptes équilibrés et que la situation actuelle constitue une véritable hérésie.*

*Après avoir jugé globalement sévères les appréciations formulées par la Cour des comptes dans son rapport écrit, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, s'est félicité de ce que sa présentation orale ne conclue pas à la remise en cause de la spécificité du régime agricole. Sachant que le nombre des caisses de la MSA devrait être ramené de soixante-quinze à trente cinq à l'horizon 2010, il s'est demandé si l'ampleur des efforts de modernisation engagés par le régime des exploitants agricoles n'avait pas été sous-estimée.*

***Mme Rolande Ruellan** n'a pas souscrit à ce jugement. Pour preuve, elle a indiqué qu'il est arrivé à la Cour de citer en exemple le régime agricole par rapport au régime général. De même, il faut souligner les démarches entreprises par l'actuel président de la CCMSA, ainsi que par son prédécesseur, qui se sont traduites par la réalisation d'importants efforts, et*

notamment par la suppression de nombreux conseils d'administration. Pour autant, ce processus de modernisation a été lancé avec retard et l'ampleur du soutien de la solidarité nationale fait peser une obligation de résultat sur le régime agricole. La MSA doit s'inspirer du RSI, qui est parvenu en peu de temps à restructurer son réseau en réduisant de quatre-vingt-dix à moins de trente le nombre de ses caisses. La Cour des comptes ne préconise d'ailleurs pas sur le terrain des réductions d'emplois d'une ampleur aussi drastique, mais la mise à profit des départs en retraite des prochaines années pour adapter progressivement la taille des services. Il s'agit en priorité d'optimiser l'organisation du régime, de renforcer sa capacité de pilotage et d'améliorer les outils informatiques.

**M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, s'est réjoui de ces appréciations équilibrées, qui mettent en évidence la capacité de modernisation du régime. Puis, abordant la question de la comparaison entre l'effort contributif des exploitants agricoles et celui des autres catégories d'assurés sociaux, il s'est demandé si l'on peut trancher ce débat d'une façon aussi catégorique, alors que les travaux du groupe de réflexion animé par M. Jean-François Chadelat en 2006 ont plutôt mis en évidence la grande variété des modalités de calcul envisageables et l'absence totale de consensus sur ce sujet controversé.

Faisant référence à son tour au rapport Chadelat, **M. André Gauron, président de section**, a indiqué que l'analyse de ce sujet complexe comprend deux dimensions bien distinctes : la comparaison des taux et celle des assiettes des cotisations sociales dans les différents régimes. S'agissant des taux, un consensus semble quasiment se dégager dans le domaine de l'assurance vieillesse, mais à l'inverse, la question fait l'objet de vives controverses pour la maladie. La Cour des comptes s'est toutefois plus particulièrement intéressée aux problèmes d'assiette et s'est interrogée sur la prise en compte des investissements en capital, ainsi que sur les notions d'assiette brute ou d'assiette nette.

Il a regretté les problèmes posés, en premier lieu, par l'imposition au forfait et, en second lieu, par le phénomène de transformation des exploitations agricoles en sociétés, qui conduisent au total à un véritable « mitage » de l'assiette sociale. Puis il a fait valoir l'importance, pour la profession agricole, de s'acquitter de ses obligations contributives. A ce titre, l'examen des dossiers contentieux donne le sentiment que les agriculteurs ayant les revenus les plus élevés sont peut-être ceux dont le degré de civisme est le plus faible.

**M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a fait valoir que le maintien d'une imposition forfaitaire n'est en rien imputable à la CCMSA, dont les instances ont pris à l'inverse position en faveur de sa disparition progressive.

**M. André Gauron** a souhaité que le régime agricole s'inspire des solutions retenues par le régime des indépendants pour l'assiette fiscale.

Constatant que le dossier du déficit du Ffipsa n'a connu aucune évolution depuis l'automne dernier, entraînant par là même une nouvelle augmentation de la dette du fonds, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a demandé quelles conséquences la Cour pourrait tirer de la poursuite de ce statu quo. Il a également souhaité savoir ce qui se passerait dans l'éventualité de la suppression du Ffipsa, hypothèse que la Cour appelle de ses vœux.

**Mme Rolande Ruellan** a considéré qu'il serait à la fois plus clair et plus transparent que la CCMSA réalise elle-même, avec la garantie explicite de l'Etat, les emprunts nécessaires et assume ainsi la maîtrise du financement du régime agricole.

**M. André Gauron** a rappelé que les travaux du groupe de travail Chadelat de 2006 ont mis en évidence une absence totale d'accord sur la proposition du président du comité de surveillance du Ffipsa, M. Yves Censi, de revoir, au profit du régime agricole, les règles de compensation démographique au sein de la branche vieillesse. Cette hypothèse de travail aurait entraîné, qui plus est pour des raisons de pure opportunité, des transferts financiers massifs, ce qui a été vivement contesté par le représentant du Sénat, M. Dominique Leclerc. S'agissant en revanche des dépenses de santé, il convient sans doute de se poser la question de l'introduction d'un critère tenant compte du niveau des prestations versées en fonction de l'âge des assurés sociaux, mais il n'existe pas actuellement de données statistiques suffisantes sur ce point.

D'une façon générale, **M. André Gauron** a estimé que la situation du Ffipsa apparaît particulièrement complexe et constitue un problème angoissant, dans la mesure où ce fonds a emprunté auprès des banques 4 milliards d'euros. Son déficit devrait atteindre 2 milliards d'euros en 2007, ce qui porterait son endettement à 6,5 milliards d'euros à la fin de l'année. Certes, les commissaires aux comptes de la CCMSA ne seront pas conduits à émettre des réserves, dans la mesure où la caisse centrale reçoit effectivement les produits qu'elle est en droit d'attendre de la part du Ffipsa. Mais le problème ne pourra être éludé au niveau du fonds, compte tenu de la position du ministère des finances rappelée par Mme Ruellan.

Après avoir observé que le débat se trouve par là même de façon bien singulière renvoyé aux deux assemblées, il a fait part de sa perplexité face à une telle perspective qui aboutirait à remettre en cause de la notion même d'unité de l'Etat sur le plan juridique et financier. La situation du Ffipsa, ainsi que la fragilité de la garantie que lui apporte l'Etat, présenteraient un caractère tragique si l'information venait à être largement connue. Après avoir précisé qu'une réunion du conseil d'administration du fonds doit avoir lieu au cours des prochains jours, il a indiqué que le président de cette instance se demande même s'il est possible d'en approuver les comptes : force est de constater que s'il s'agissait d'une entreprise, celle-ci serait déjà en quasi-faillite.

**M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a souhaité savoir à quelle date prévisionnelle la Cour devrait rendre publique, pour la première fois, son analyse de la certification **des comptes de l'Etat**.

**Mme Rolande Ruellan** a indiqué que, conformément à la Lolf, la certification des comptes de l'Etat interviendra avant le 1er juin 2007. Pour la CCMSA, cette opération sera réalisée en 2009 sur la base des comptes 2008.

**M. Nicolas About, président**, a fait part de son vif étonnement au sujet de l'idée qui consisterait à renvoyer aux deux assemblées la mission de trouver des ressources pour rétablir les équilibres financiers du Ffipsa. Outre le fait que le ministère des finances ne peut s'exonérer de sa responsabilité, le Sénat ne dispose pas des moyens pour agir dans ce domaine, et plus encore avec la nouvelle jurisprudence, particulièrement restrictive, du Conseil constitutionnel sur la recevabilité financière des amendements.

**M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a souhaité savoir ce que la Cour entend lorsqu'elle affirme que le régime agricole serait « cogéré par les assureurs privés ».

**Mme Rolande Ruellan** a souligné que le législateur a prévu que les agriculteurs peuvent choisir, pour la gestion de leurs prestations, soit directement une caisse de MSA, soit une compagnie d'assurance. Elle a estimé, toutefois, que cette forme de concurrence apparaît obsolète et que, contrairement par exemple au RSI, la CCMSA ne dispose pas, dans ce second cas de figure, des moyens de contrôler le respect des règles de bonne gestion par les assureurs ou les mutuelles qui œuvrent pour son compte. Si les assureurs privés doivent acquitter une ristourne de 13 % à la MSA au titre des fonctions de support qu'elle exerce, cette quote-part n'a pas été réévaluée depuis longtemps, ce qui aboutit à leur accorder le bénéfice d'une petite rente.

**M. Jean-Jacques Juilhard, rapporteur**, a observé qu'il s'agit d'une anomalie que le Parlement pourrait corriger.

Après avoir considéré que l'on pourrait utilement mettre à contribution les profits retirés de la gestion privée des cotisations pour couvrir le déficit du Ffipsa, **M. Guy Fischer** a déploré que le Gouvernement ait choisi, année après année, de s'abstenir de traiter ce problème, en refusant systématiquement d'attribuer au fonds les ressources qui lui sont nécessaires. Puis il a fait part de son étonnement au sujet de l'inconséquence et de l'absence de civisme de bon nombre de riches exploitants agricoles à l'égard de leurs obligations de paiement des cotisations sociales. Jugeant également proprement scandaleux que l'Etat et les pouvoirs publics cherchent à se défaire de leurs responsabilités en ce qui concerne la dette du Ffipsa, il s'est inquiété des « nombreuses sources de fuite » pénalisant les recettes du régime agricole. Il a relevé que la propension à s'acquitter de ses cotisations semble inversement proportionnelle aux revenus des assurés sociaux et il a considéré, en dernier lieu, que, grâce à la puissance de leur représentation institutionnelle, les exploitants les plus aisés sont très bien parvenus à s'adapter.

*En réponse aux réactions des sénateurs sur le degré de civisme des exploitants agricoles en matière de paiement des cotisations sociales, **M. Maximilien Queyranne, auditeur à la Cour des comptes**, a précisé que la Cour a fondé ses appréciations sur les contrôles qu'elle a effectués au niveau du ministère de l'agriculture et de la CCMSA. Pour apprécier la volonté de payer des assurés sociaux, elle a repris une étude du ministère sur l'application de la précédente convention d'objectifs et de gestion (Cog) fournissant des comparaisons chiffrées entre les départements et les caisses.*

***M. Alain Vasselle** a observé que la présente audition fait ressortir un jugement d'ensemble de la Cour des comptes beaucoup plus nuancé que celui que la presse lui a prêté. Il s'est demandé s'il ne conviendrait pas qu'elle organise une conférence de presse pour corriger les appréciations qui sont intervenues après les « fuites » dans la presse.*

*Il a fait valoir ensuite que l'idée d'une remise en cause de la spécificité du régime agricole permet au ministère des finances de se dégager de ses responsabilités en masquant la défaillance de l'Etat. En dépit des déclarations de M. Philippe Bas, ministre de la santé et des solidarités, sur le pacte qui lie la nation à son agriculture depuis l'époque du général de Gaulle, la solidarité nationale semble de facto ne plus jouer au sujet du Ffipsa. Après avoir réfuté l'idée qui consisterait à renvoyer au Parlement le soin de trouver des solutions pour combler le déficit du fonds, il a souligné que le Sénat a déjà tenté de rétablir l'automaticité du concours de l'Etat à ce fonds, et ce, à l'occasion de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, mais que le Gouvernement a alors opposé l'article 40 de la Constitution aux amendements déposés dans cet objectif. En ce qui concerne le problème de la parité avec les autres régimes, il s'est prononcé en faveur d'une réflexion sur le rapprochement de l'assiette fiscale et de l'assiette des cotisations sociales.*

***Mme Rolande Ruellan** a indiqué que la Cour des comptes n'entend pas répondre aux journalistes qui sont libres de leur interprétation. Sur le fond, la Cour ne suggère pas de mettre un terme à la spécificité du régime agricole, mais elle considère qu'il ne faut pas arguer de cette spécificité pour justifier l'insuffisance de l'effort contributif.*

***M. André Gauron** a précisé que la direction du budget considère aujourd'hui que les impositions de toutes natures affectées à des établissements publics ou privés par la loi, comme le Ffipsa et le fonds de solidarité vieillesse (FSV), ne doivent pas figurer dans les comptes de l'Etat, puisqu'elles ne servent pas à financer des dépenses budgétaires stricto sensu. En conséquence, ces impositions transitent par des comptes de tiers et ne doivent pas être prises en compte dans le bilan d'ouverture de l'Etat.*

*Cette situation est paradoxale car elle aboutit, dans le cas du Ffipsa, à ce que plus personne ne soit responsable du déficit, à part le Ffipsa lui-même. Or, il s'agit d'un établissement public dont le conseil d'administration est entièrement nommé par le Gouvernement et dont le contrôle est totalement assuré par les ministères compétents. Cela conduit également à ouvrir un débat de droit sur la nature de cette novation juridique, le Ffipsa ayant à acquitter des dépenses avec des recettes affectées qui ont disparu des comptes de l'Etat. Sur le plan des principes, le renvoi au Parlement de la responsabilité du traitement de cette question aboutit aussi à se demander si l'Etat demeure un et indivisible.*

***M. André Gauron** a considéré que le débat sur la garantie de fait qu'apporterait l'Etat au Ffipsa ne saurait être tranché sur le plan du droit alors que, paradoxalement, la FNSEA, lorsqu'elle recourt à un emprunt, dispose pour sa part, grâce à un vote du Parlement, d'une garantie explicite de la puissance publique. Il apparaît d'ailleurs impossible d'inscrire la dette du Ffipsa dans le hors-bilan de l'Etat, même s'il est évident que la puissance publique sera appelée tôt ou tard à combler le passif de ce fonds. Dans le cas contraire, en effet, la profession agricole devrait trouver elle-même quelque 4 milliards d'euros.*

***M. Alain Vasselle** s'est demandé pour quelles raisons, dans ces conditions, la Cour ne refuserait pas de certifier les comptes de l'Etat.*

***Mme Rolande Ruellan** a répondu que la Cour des comptes n'est pas en mesure de donner à la commission le résultat d'une décision qui n'a pas encore été prise.*

***Mme Catherine Procaccia** a fait part de son étonnement au sujet des critiques formulées par la Cour des comptes sur la définition de la notion de cotisant dans le régime agricole. Jusqu'à une date récente, en effet, une entreprise comme le Crédit agricole opérait exclusivement dans le domaine de l'agriculture et en milieu rural : l'affiliation de ses salariés à la MSA revêt donc une forte légitimité historique.*

*A l'inverse, semble prévaloir aujourd'hui une tendance très nette aboutissant à transférer au régime général des assurés sans lien direct avec le milieu agricole, comme le montre l'exemple récent des personnels des centres agricoles de gestion. Ce phénomène pose plus généralement la question de la volonté des pouvoirs publics de maintenir la protection sociale agricole. Il n'est d'ailleurs pas certain que le régime général ferait mieux que la MSA en termes de qualité de service, compte tenu notamment des particularités de la population agricole et de sa forte dispersion sur le territoire. Puis elle a fait part de son désaccord avec la Cour sur la question du rôle joué par les assureurs privés dans la gestion du régime et sur la réalité de la concurrence dans le domaine des accidents du travail.*

**Mme Rolande Ruellan** a précisé que la Cour des comptes s'inquiète des conséquences de l'affiliation à la MSA des salariés du Crédit agricole, car certaines de ces personnes décident au cours de leur carrière professionnelle de rejoindre une entreprise relevant du régime général. Et, dans ce cas de figure, ces assurés sociaux deviennent des « polypensionnés » et sont ainsi pénalisés par les différences de réglementation en matière de retraites. En ce qui concerne les modalités de couverture du risque accident du travail, le régime obligatoire qui a été mis en place est encore trop récent pour que la Cour prenne position.

Revenant à son tour sur les travaux du groupe de travail présidé par M. Chadelat, **M. Claude Domeizel** a considéré que le dossier du Ffipsa met en évidence de façon flagrante l'inconscience de tous les décideurs publics, qui se contentent de constater, sans jamais rien décider. Après avoir réfuté l'idée d'une modification des règles de la compensation démographique au sein de la branche vieillesse dans le but de couvrir le déficit de ce fonds, il s'est demandé si l'origine de telles dérives financières ne remonte pas à la création, en 1996, de la loi de financement de la sécurité sociale. Les pouvoirs publics avaient en effet alors pris l'initiative de demander chaque année au Parlement de se prononcer sur le niveau des plafonds de trésorerie destinés à financer les régimes sociaux, ce qui a manifestement introduit une banalisation du recours à l'emprunt.

**M. Nicolas About, président**, a demandé si la volonté des concepteurs de la loi de financement ne consistait pas plutôt à restreindre le recours à ce type d'expédient, en fixant un plafond annuel pour le recours à l'emprunt.

**Mme Rolande Ruellan** a indiqué que dans le contexte déjà difficile du milieu des années 1990, il s'agissait effectivement d'une initiative visant à introduire davantage de vertu dans le financement de la protection sociale, et ce, par une auto-limitation des moyens d'action du Gouvernement. L'Etat utilisait alors des mécanismes d'avances auprès de la Caisse des dépôts et consignations et auprès du Trésor. Toutefois, le système actuel présente d'évidentes limites, puisqu'il est possible d'augmenter par voie réglementaire les plafonds votés par le Parlement.

Pour conclure, **Mme Catherine Procaccia** a confirmé, pour le déplorer, la vive inquiétude suscitée parmi les salariés de la MSA par les fuites du rapport dans la presse, ce qui a conduit les responsables de la caisse centrale à s'exprimer à ce sujet.

## II. COMMUNICATION DE M. JEAN-MARC JUILHARD, RAPPORTEUR

*Réunie le mercredi 9 mai 2007, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a entendu une communication de M. Jean-Marc Juilhard, sur le rapport de la Cour des comptes relatif à la protection sociale agricole.*

*Après avoir souligné l'intérêt qu'il porte au monde rural, M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur, a rappelé qu'il avait rapporté l'avis de la commission sur plusieurs textes de loi intervenant dans ce domaine et, à nouveau aujourd'hui, sur ce rapport établi par la Cour des comptes à la demande de la commission sur la protection sociale agricole, dont les auteurs ont été auditionnés le 2 mai 2007.*

*Ce rapport comprend quatre parties : un bref rappel des particularités de la protection sociale agricole, une longue présentation de l'organisation et des modes de gestion de la Mutualité sociale agricole (MSA), une analyse approfondie de la notion de parité de prestations et de cotisations du régime agricole par rapport au régime général et une description synthétique des modes de financement et de l'équilibre financier du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa).*

*M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur, s'il approuve un grand nombre des observations de la Cour et s'il prend acte du rappel de sa position sur le déficit du Ffipsa, a indiqué que plusieurs jugements qu'elle a formulés lui semblent trop sévères et qu'il ne saurait souscrire à l'idée d'une perte de spécificité du régime agricole.*

*Tout d'abord, une grande partie de ce rapport n'appelle pas d'observations contradictoires de sa part, mais justifie qu'il y apporte certaines explications complémentaires sur quelques points.*

*Ainsi, le fort attachement des agriculteurs à leur régime est reconnu par la Cour à sa juste valeur, ce qui correspond aux principes de démocratie sociale qui caractérisent la MSA. De même, la Cour a noté que la MSA a engagé depuis longtemps d'importants efforts de modernisation qui, il est vrai, méritent d'être poursuivis et accentués. En outre, si le régime agricole bénéficie toujours du large soutien de la solidarité nationale, celle-ci est justifiée dans la mesure où, d'une part, la population des exploitants agricoles comprend de nombreuses personnes à revenus modiques où, d'autre part, l'agriculture constitue un atout décisif pour l'économie française.*

*Le rapporteur a ensuite convenu que les modalités d'audit interne de la MSA devraient certainement être améliorées et qu'il faudra sans doute renforcer la lutte contre la fraude en matière de rentrées de cotisations sociales. Pour autant, cette remarque de la Cour des comptes ne constitue nullement une stigmatisation des exploitants agricoles, puisqu'elle s'applique en réalité à toutes les catégories d'assurés sociaux et à l'ensemble des branches de la sécurité sociale.*

*Par ailleurs, s'il existe d'importantes disparités régionales, en ce qui concerne tant l'effort contributif des exploitants agricoles que le pourcentage de recouvrement des cotisations sociales, ces phénomènes anciens sont bien connus, même si les chiffres avancés par la Cour font effectivement ressortir des écarts considérables.*

*Abordant la question du déficit du Ffipsa, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a indiqué que la commission ne peut que prendre acte du rappel des positions de la Cour, qui rejoignent d'ailleurs ses propres préoccupations, selon lesquelles la responsabilité d'équilibrer les comptes du Ffipsa appartient bien à l'Etat. La Cour se prononce d'ailleurs à nouveau ici en faveur de la suppression de ce fonds, dans la mesure où son existence constitue, selon elle, un « facteur de confusion » plutôt qu'un élément de transparence, ainsi qu'elle l'avait précédemment indiqué dans ses rapports de septembre 2005 et de septembre 2006 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale. Dans le même souci, la commission a manifesté, à maintes occasions, son inquiétude au sujet du Ffipsa, considérant que la poursuite du statu quo n'est pas tenable et que l'idée de revisiter, au profit de ce fonds, les règles de la compensation démographique à l'intérieur de la branche vieillesse a manifestement échoué, ainsi que l'ont montré les travaux du groupe animé par Jean-François Chadelat en 2006.*

*La seule véritable solution à la crise actuelle consisterait en ce que l'Etat assume à nouveau ses responsabilités financières, comme il le fit entre 1959 et 2003 avec le Bapsa. Cela suppose en particulier que la puissance publique cesse de s'appropriier les ressources les plus dynamiques du régime agricole au profit du budget de l'Etat, comme ce fut le cas en 2003 lorsque les recettes de la TVA ont été remplacées par une partie des droits sur le tabac, dont le rendement s'est ensuite effondré.*

*Puis **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a rapporté les jugements formulés par la Cour qui lui apparaissent trop sévères, ce qui l'empêche de souscrire à la totalité de ce rapport.*

*Il a ainsi fait part de son désaccord avec l'idée selon laquelle le mouvement de regroupement des caisses locales de la MSA serait insuffisant, l'effort accompli lui semblant même, à l'inverse, déjà très important. Certes, les gains de productivité du réseau de la MSA ont été moindres depuis le début des années 2000, mais il s'agissait d'un phénomène transitoire, quasiment totalement imputable au passage aux trente-cinq heures.*

*De la même façon, si la Cour critique les modalités spécifiques de financement de la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des exploitants agricoles par le biais d'une contribution directe de l'Etat, il faut rappeler que ces particularités résultent très exactement de la volonté du législateur.*

*Par ailleurs, selon le rapporteur, la question de la parité entre l'effort contributif des exploitants agricoles et celui des autres catégories d'assurés sociaux n'est pas définitivement tranchée. En effet, si la Cour affirme que les agriculteurs cotisent moins que les ressortissants du régime général, les travaux du groupe de travail Chadelat ont montré l'absence de consensus sur ce point, que ce soit entre les ministères des finances, des affaires sociales et de l'agriculture ou même entre les responsables des différents régimes sociaux. Plusieurs modes de calcul sont en effet envisageables et la grande complexité des arguments techniques échangés laisse en définitive à chacun sa liberté d'appréciation.*

*Enfin, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a fait part de son opposition à l'idée avancée par la Cour des comptes d'une « perte de spécificité de la protection sociale agricole ». A l'inverse, le maintien d'un régime spécifique pour les exploitants et les salariés agricoles lui semble pleinement justifié, dans la mesure où l'emploi dans l'agriculture comporte toujours des particularités importantes, où ce régime dispose d'une forte légitimité, notamment grâce au rôle positif des élus locaux, et où la MSA fournit une contribution très utile à notre système de protection sociale, grâce en particulier à son action sanitaire et sociale très développée. Compte tenu de ces différents atouts, la MSA mériterait, à son sens, de devenir le régime de référence de l'ensemble du monde rural, et pas uniquement celui des agriculteurs.*

*En définitive, l'étude de la Cour des comptes fournit à la commission une analyse très intéressante de la protection sociale agricole, mais qui appelle plusieurs correctifs afin qu'elle ne soit pas perçue par les exploitants agricoles comme un réquisitoire, ce qui pourrait être contre-productif. Le succès du processus de réforme en cours suppose, à l'inverse, l'adhésion des exploitants agricoles, car le régime agricole est engagé depuis plus de quinze ans dans un processus de modernisation, dont il ne faut pas sous-estimer l'impact. Le débat sur la spécificité de la MSA ne doit pas davantage conduire à remettre en cause la légitimité même du régime et l'obligation de mener à bien des réformes pèse tout autant sur le régime agricole que sur les autres régimes sociaux.*

***M. Alain Gournac** a vivement protesté contre la divulgation dans la presse de certains extraits du rapport de la Cour des comptes, avant même sa présentation officielle devant la commission. Il s'est déclaré choqué de l'instrumentalisation par les médias, en période électorale, des travaux de la Cour, d'autant que les journaux n'ont mis en avant que les critiques à l'encontre du régime agricole. Puis il a fait part de ses divergences avec le rapporteur sur la question des fusions de caisses de la MSA, dont il a jugé le rythme trop lent. Après avoir précisé que ces propos présentent une portée*

*générale et concernent l'ensemble des régimes de protection sociale, il s'est prononcé en faveur d'une accélération du regroupement des structures administratives devenues inutiles afin de dégager des économies. Dans ce domaine aussi, des réformes sont nécessaires.*

*Considérant que les phénomènes de fraude ou d'évasion de cotisations sociales ne doivent pas être surestimés, il a souhaité que la spécificité de la MSA soit respectée, sous réserve toutefois que la modernisation en cours du réseau soit menée à son terme. Cette spécificité, en revanche, ne justifie pas le maintien de tous les usages en cours parmi les professions agricoles, à commencer par le fait que de nombreuses personnes sont manifestement sous-rémunérées.*

*M. Alain Vasselle a également condamné les fuites parues dans la presse, en rappelant qu'il avait fait part de sa vive émotion sur ce point lors de l'audition de la Cour la semaine passée. La présentation qui a été faite de son rapport dans les journaux est d'autant plus déplaisante que seuls les points défavorables à la MSA ont été mis en avant. L'audition des auteurs du rapport devant la commission était heureusement plus nuancée, mais l'opinion publique ne retiendra probablement que les messages simplifiés et inexacts diffusés par les médias. Il serait d'ailleurs nécessaire que la commission publie un communiqué de presse pour rétablir la réalité de la situation.*

*Il a ensuite souhaité connaître l'importance relative de la solidarité nationale et de la solidarité interprofessionnelle dans le financement du régime agricole.*

*Il a par ailleurs estimé que la restructuration en cours du réseau de la MSA constitue un exercice délicat, car il convient aussi de tenir compte de la nécessité de maintenir des services de proximité en milieu rural. Après avoir à son tour réaffirmé son attachement à la spécificité du régime agricole, il s'est déclaré perplexe à l'égard des observations de la Cour tendant à faire valoir l'idée d'un moindre effort contributif des exploitants agricoles par rapport à celui des autres catégories sociales. Ce point a d'ailleurs été relevé par certains sénateurs de l'opposition qui, en commission, n'ont pas hésité à stigmatiser sans nuances le comportement des assurés sociaux du régime agricole les plus aisés. Cette polémique justifierait la définition de critères objectifs et une étude approfondie, que la Mécène de la commission pourrait conduire.*

*M. Alain Vasselle a ensuite relevé l'incongruité de la position du ministère du budget dans sa réponse à la Cour des comptes au sujet du déficit du Ffipsa. La responsabilité de la gestion de ce dossier incombe indéniablement au Gouvernement et ne saurait être transférée au Parlement. Le Sénat ne dispose d'ailleurs pas des moyens d'action nécessaires pour agir, ne serait-ce qu'en raison de l'obstacle que représentent les dispositions de l'article 40 de la Constitution. Persister dans cette voie supposerait l'adoption d'une réforme constitutionnelle !*

*En ce qui concerne le processus de modernisation du réseau de la MSA, **M. Nicolas About, président**, a estimé que la constitution de fédérations de caisses représente une première étape, mais qu'il conviendra à l'avenir de procéder à de véritables fusions, seules susceptibles de produire de réelles économies. Par ailleurs, s'il veut bien admettre qu'il existe une spécificité de la protection sociale agricole, il serait utile que l'on puisse disposer de précisions sur le contenu et les contours actuels de cette notion si souvent évoquée.*

*Après avoir indiqué que le nombre des caisses devrait être ramené à trente-cinq à l'horizon 2010, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a souligné toute la difficulté de ce processus de modernisation. La MSA est en effet tiraillée entre deux impératifs contradictoires : réaliser des économies et améliorer l'efficacité de sa gestion, d'une part, et préserver un lien fort de proximité avec les assurés sociaux, d'autre part, car il s'agit de la richesse et de la raison d'être du régime agricole.*

*Dans ce contexte, il est exact que la création de fédérations de caisses n'entraîne pas d'économies, mais il s'agit d'une étape intermédiaire permettant de justifier la légitimité des efforts demandés aux exploitants agricoles. En accordant au régime le temps nécessaire, sachant que la restructuration du réseau est désormais bien engagée, les objectifs fixés pour 2010 seront atteints.*

*Revenant sur son intervention précédente, **M. Alain Gournac** a précisé qu'elle avait pour but de plaider pour une rationalisation des structures administratives. Il a soutenu la proposition de M. Alain Vasselle en faveur d'un approfondissement par la Mecss de la question de la parité des cotisations entre les exploitants agricoles et les autres assurés sociaux.*

***M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a ensuite abordé la question du forfait en rappelant que le maintien d'une imposition forfaitaire n'est pas imputable aux instances du régime agricole qui en ont demandé la suppression. Par ailleurs, on constate en effet que la transformation juridique de certaines exploitations agricoles en une forme sociétaire est de nature à minorer les rentrées de cotisations sociales. Pour autant, il conviendrait de disposer de davantage d'informations afin d'apprécier l'ampleur exacte de ce phénomène.*

*Enfin, il a indiqué que le maintien de la spécificité de la protection sociale agricole se justifie toujours aujourd'hui, notamment en raison de l'ampleur de l'action sanitaire et sociale fournie à la population des exploitants agricoles et de la légitimité que confèrent aux responsables du régime les élections professionnelles. A cela s'ajoute le caractère global du service rendu aux assurés sociaux, dans la mesure où le champ d'action de la MSA couvre les quatre branches de la sécurité sociale. Tous ces atouts légitimeraient, selon lui, que la MSA devienne le régime de référence de l'ensemble du monde rural, et non des seuls agriculteurs, comme tel est le cas aujourd'hui.*

*Après avoir déploré à son tour les fuites du rapport parues dans la presse, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a précisé à M. Alain Vasselle que le financement du régime agricole est assuré à hauteur de respectivement 17 % par les exploitants agricoles eux-mêmes, 32 % par les autres régimes sociaux et 51 % par la solidarité nationale.*

*Il s'est également réjoui du caractère plus nuancé des propos tenus par les magistrats financiers lors de leur audition du 2 mai 2007, sensiblement en retrait par rapport aux termes du rapport écrit de la Cour. Pour autant, les écrits restent et Mme Rolande Ruellan, présidente de la sixième chambre, a clairement indiqué qu'elle n'entendait pas diffuser un communiqué de presse rectificatif à l'occasion de la publication de cette étude.*

*Après avoir rappelé qu'il avait fait part, à maintes reprises, des réticences que lui inspirait l'idée avancée par le président du comité de surveillance du Ffipsa de modifier les règles de calcul de la compensation démographique, **M. Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a souligné les inquiétudes résultant du déficit du fonds. La création du Ffipsa en 2004 a malheureusement rendu possible une opération de débudgétisation, apparue rétrospectivement très défavorable au régime agricole. Dès lors, la Cour des comptes apparaît pleinement fondée à poser la question de l'intérêt même de l'existence de ce fonds, qui constitue à l'évidence un facteur de confusion à la périphérie des finances publiques et des finances sociales.*

*Pour conclure, **M. Nicolas About, président**, a indiqué que la commission poursuivra ses travaux sur la question de la spécificité de la protection agricole et diffusera dans l'immédiat un communiqué de presse à la suite de l'adoption du rapport présenté par M. Jean-Marc Juilhard.*

*La commission a alors autorisé la publication de ce rapport d'information auquel sera annexée l'étude établie par la Cour des comptes.*

**ANNEXE**

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES**





**PA 47519**

**COMMUNICATION A LA COMMISSION  
DES AFFAIRES SOCIALES DU SENAT**

**Article L. 132-3-1 du code des juridictions financières**

**LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE**

Janvier 2007

|  |          |
|--|----------|
| <b>PARTIE I: LES PARTICULARITES DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE.....</b>                       | <b>4</b> |
| <b>I. LA PRÉSENTATION DES REGIMES AGRICOLES .....</b>  | <b>4</b> |
| <b>II. LES EFFECTIFS DES REGIMES .....</b>   | <b>5</b> |
| A. LES SALARIES .....  | 5        |
| B. LES NON SALARIES .....  | 7        |
| <b>III. LES COMPTES ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU RÉGIME DES EXPOLITANTS AGRICOLES.....</b> | <b>8</b> |
| A. LES COMPTES .....   | 8        |
| B. LES PROJECTIONS DES DEPENSES DE RETRAITE.....   | 10       |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PARTIE II: L'ORGANISATION ET LA GESTION DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE .....</b> | <b>11</b> |
| <b>I. L'ORGANISATION DE LA MUTALITÉ SOCIALE AGRICOLE.....</b>                          | <b>11</b> |
| A. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU DES CAISSES DE MSA.....                                | 11        |
| B. L'AUTONOMIE DES CAISSES LOCALES ET LE RÔLE LIMITÉ DE LA CAISSE CENTRALE .....       | 12        |
| <b>II. LA GESTION DES CAISSES .....</b>  | <b>14</b> |
| A. LA PRODUCTIVITÉ DES CAISSES DE MSA .....  | 14        |
| B. LES CONTRÔLES SUR LA GESTION DU REGIME .....  | 18        |
| <b>III. LA TUTELLE DE L'ÉTAT SUR LES CAISSES DE MSA .....</b>                          | <b>20</b> |
| A. LA TUTELLE DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.....                                       | 20        |
| B. UNE IMPLICATION INADAPTEE DE L'ÉTAT .....   | 21        |
| C. LES LIMITES CROISSANTES A LA SPECIFICITE DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE .....    | 22        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PARTIE III: LES PRESTATIONS ET LES COTISATIONS DU RÉGIME AGRICOLE : LA RECHERCHE DE LA PARITÉ.....</b> | <b>25</b> |
|---|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A – LES PRESTATIONS .....</b>  | <b>26</b> |
| <b>I. L'ASSURANCE MALADIE OU AMEXA.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>II. L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES (ATEXA) .....</b> | <b>27</b> |
| <b>III. L'ASSURANCE VIEILLESSE .....</b>  | <b>28</b> |
| A. LES RETRAITES DES SALARIÉS AGRICOLES .....   | 29        |
| B. LES RETRAITES DES EXPLOITANTS AGRICOLES.....   | 30        |
| <b>IV. LA BRANCHE FAMILLE .....</b>   | <b>33</b> |
| <b>V. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE .....</b>   | <b>33</b> |
| A. LES RESSOURCES AFFECTÉES .....   | 34        |
| B. LES MODES D'INTERVENTION.....  | 34        |
| C. LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE D'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE.....                                   | 35        |
| D. UN PILOTAGE INSUFFISANT .....  | 36        |

**B - LE PROBLÈME DE LA PARITÉ DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES ..... 37**

I - LES PRÉCÉDENTES CONCLUSIONS DE LA COUR.....38

II - L'ASSIETTE DES COTISATIONS .....39

**PARTIE IV : – LES FINANCEMENTS NON CONTRIBUTIFS ET L'EQUILIBRE FINANCIER DU REGIME ..... 53**

**I. LA SOLIDARITÉ INTERPROFESSIONNELLE : LA COMPENSATION DÉMOGRAPHIQUE ..... 53**

**II. LA SOLIDARITÉ NATIONALE ..... 56**

A. LES IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS.....56

B. LE REMPLACEMENT DU BAPSA PAR LE FFIPSA.....58

C. LES CONDITIONS D'ÉQUILIBRE DU FFIPSA.....58

D. LES PROBLÈMES COMPTABLES ENTRE LE FFIPSA ET LA CCMSA .....60

## **PARTIE I : LES PARTICULARITES DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE**

### **I. LA PRÉSENTATION DES REGIMES AGRICOLES**

La protection sociale agricole se compose de deux régimes : un qui s'adresse aux salariés agricoles et qui est en réalité le régime général des salariés, l'autre aux exploitants agricoles. Ces deux régimes sont gérés par la même organisation, la mutualité sociale agricole. La confusion fréquente entre l'organisation gestionnaire et les régimes gérés conduit à qualifier l'ensemble de « régime agricole ».

Dans sa globalité, le régime agricole est un des trois grands régimes obligatoires de sécurité sociale gérés par des réseaux de caisses, personnes morales dotées de l'autonomie financière.

La mutualité sociale agricole (MSA) présente trois particularités principales :

- elle gère à la fois des salariés et des non salariés.
- elle est la seule organisation à gérer l'ensemble des risques au profit de ces deux populations : elle verse les prestations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse, d'accidents du travail et les prestations familiales et elle recouvre les cotisations correspondant à ces risques. Ses missions s'étendent même à des activités situées en dehors de la sécurité sociale dont le présent rapport ne traitera pas. Cette fonction de « guichet unique » est adaptée à la spécificité des milieux agricoles et à la dimension du régime.
- Enfin, elle est en concurrence avec les mutuelles et les sociétés d'assurance pour la gestion des risques maladie et accidents du travail.

La protection sociale agricole est placée sous la tutelle principale du ministère de l'agriculture, le ministère chargé de la sécurité sociale étant cependant contresignataire des textes ainsi que de la convention d'objectifs et de gestion qui lie l'Etat à la MSA. Les textes applicables sont placés dans le code rural qui reproduit souvent ceux du code de la sécurité sociale en les adaptant aux particularités du monde agricole.

La protection sociale agricole tend au fil des années à perdre de sa spécificité. Les salariés agricoles bénéficient des prestations et supportent les cotisations du régime général : leur gestion par les caisses de MSA est donc à juste titre financièrement intégrée dans les comptes du régime général. Le présent rapport ne traitera donc pas des salariés agricoles, sauf exception.

Le rapport est donc essentiellement consacré au régime des non salariés agricoles. Malgré un net rapprochement du régime général, il présente encore des spécificités importantes, essentiellement pour les retraites et le financement. Il est fortement déficitaire.

## **II. LES EFFECTIFS DES REGIMES**

La MSA avait 1 353 230 actifs cotisants au 1<sup>er</sup> janvier 2005 se répartissant en 722 644 salariés et 630 585 non salariés.

### **A. LES SALARIES**

#### **1. La définition du salariat agricole**

Les emplois agricoles relevant de la MSA sont définis de manière large. Ils comprennent, outre les salariés travaillant sur l'exploitation, les employés de maison au service d'un exploitant agricole, les personnels enseignants des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés, les salariés des organismes de mutualité sociale agricole, des caisses de crédit agricole mutuel, des chambres d'agriculture ou des syndicats agricoles.

Les salariés cotisants se répartissaient ainsi en 2005 entre : salariés des exploitations : 40 % ; salariés de la coopération : 17 % ; salariés des organismes de service : 26 % ; autres : 17 %. En Ile de France, les principaux employeurs cotisants étaient en 2005 le Crédit agricole, Groupama, Yoplait France etc.

La définition du salarié agricole (art. L 722-20 code rural) dépasse largement le cadre des activités agricoles. Il en résulte que le régime agricole inclut des salariés de professions éloignées des métiers agricoles et qui sont normalement rattachées au régime général. La Cour a déjà observé<sup>1</sup> que ces règles d'affiliation sont préjudiciables, notamment pour la retraite (v. infra), à des personnes qui, exerçant le même métier, passent au cours de leur vie professionnelle du Crédit agricole, par exemple, à une autre banque.

Ces extensions de champ, opérées par la loi, ont compensé la diminution historique des salariés d'exploitation et permis ainsi à la MSA de maintenir un réseau de caisses important. Le fonctionnement du régime est en effet financé par des cotisations complémentaires assises sur les revenus déclarés.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de la Cour au Parlement sur la sécurité sociale de septembre 2005.

## 2. L'évolution des salariés affiliés à la MSA

Le décompte des cotisants est particulièrement complexe. En effet, une même personne peut avoir plusieurs contrats dans l'année.

Ainsi, en 2005, on compte 715 392 emplois occupés au 31 décembre, 1 713 550 personnes salariées au cours de l'année, avec 1 996 323 contrats (CDI et CDD). Il y a une relative stabilisation des emplois salariés agricoles. Ce nombre élevé de CDD complique la gestion de la MSA, mais leur nombre tend à diminuer.

Le nombre d'employeurs est élevé : seuls 0,34 % des employeurs ont employé plus de 100 salariés.

**Tableau n° 1 : Employeurs, emplois salariés, et masse salariale 2001-2004 <sup>2</sup>**

|       | 1. Etablissements employeurs | 2. Emplois au 31 décembre | Nombre de contrats |           |           | Masse salariale, millions € |        |          |
|-------|------------------------------|---------------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------------------------|--------|----------|
|       |                              |                           | 3. CDI             | 4. CDD    | 5. Total  | 6. CDI                      | 7. CDD | 8. Total |
| 2001  | 209 103                      | 693 863                   | 653 936            | 1 513 973 | 2 167 909 | 11 184                      | 2 873  | 14 057   |
| 2002  | 207 858                      | 723 401                   | 667 153            | 1 559 896 | 2 227 049 | 11 487                      | 3 070  | 14 557   |
| 2003  | 203 597                      | 722 548                   | 657 210            | 1 440 243 | 2 097 453 | 11 876                      | 2 979  | 14 855   |
| 2004  | 209 946                      | 722 644                   | 664 778            | 1 341 197 | 2 005 975 | 12 365                      | 3 010  | 15 375   |
| Evol. | 0,4%                         | 4,1%                      | 1,7%               | -11,4%    | -7,5%     | 10,6%                       | 4,8%   | 9,4%     |

Source : CCMSA

## 3. Les personnes protégées et l'équilibre démographique

La MSA peine à dénombrer de manière simple le nombre de personnes protégées par le régime des salariés agricoles. Ces personnes sont à la fois les cotisants actifs, les cotisants devenus inactifs et les ayants droit. Mais, notamment pour le risque maladie, en raison des règles de coordination entre les régimes, des salariés, retraités ou ayants droit peuvent recevoir les prestations d'un autre régime. Et en retraite, la pension peut correspondre à une très faible durée d'assurance dans le régime.

Ainsi, en 2005, le nombre de personnes protégées en maladie par le régime des salariés agricoles s'élevait à 1 951 763 et celui des anciens salariés percevant une pension de retraite à 2,3 millions.

Il y a 2,9 personnes protégées en maladie par cotisant actif. En retraite, le rapport démographique est très mauvais : il y a 0,43 actif cotisant pour un pensionné de droit direct âgé de 65 ans et plus.

Ce déséquilibre démographique ainsi que l'insuffisance de cotisations due à la faiblesse d'une partie des salaires déclarés au régime agricole sont compensés intégralement par le régime général.

<sup>2</sup> Ensemble des contrats de travail actifs dans l'année (ou au 31 décembre, colonne 3) et ayant donné lieu à émission de cotisation.

## B. LES NON SALARIES

### 1. La définition des assurés

La définition de l'assuré non salarié est également très large (art. L. 722-1 code rural) : à côté des exploitants agricoles, on trouve des entreprises agricoles, des mandataires de sociétés d'assurances mutuelles agricoles, des artisans ruraux etc.

S'agissant des exploitants, l'affiliation au régime suppose également (art. L. 722-5) que l'exploitation corresponde à une demi surface minimale d'exploitation (SMI), celle-ci étant définie au niveau départemental en fonction de la nature de la production. En dessous de ce seuil et si la surface exploitée est supérieure à 1/8<sup>ème</sup> de la SMI, les non salariés s'acquittent d'une cotisation de solidarité qui n'ouvre pas de droits dans le régime agricole.

### 2. L'évolution des effectifs

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le nombre d'actifs non salariés agricoles s'élevait à 632 165 dont 547 114 chefs d'exploitation. C'est le nombre total de non salariés cotisant au régime agricole. Mais en réalité, le nombre de cotisants diffère selon la branche considérée, entre 611 683 pour la retraite, 609 702 pour les AT, 604 035 pour l'assurance maladie etc. Cela est dû aux règles de rattachement aux régimes en cas de pluriactivité.

La baisse des assurés non salariés agricoles reflète celle de la population active agricole (salariés et non salariés ayant une activité principale agricole au sens économique), laquelle est passée de 2,7 millions en 1970 à 0,7 million en 2004.

**Tableau n° 2 : Cotisants non-salariés, 2001-2005<sup>3</sup>**

| Au 1 <sup>er</sup> janvier | Chefs d'exploitation | Conjoints | Membres de la famille | Total cotisants | Évolution |
|----------------------------|----------------------|-----------|-----------------------|-----------------|-----------|
| 2001                       | 582 717              | 100 249   | 12 827                | 695 793         |           |
| 2002                       | 573 115              | 94 502    | 11 856                | 679 473         | -2,35%    |
| 2003                       | 564 355              | 88 966    | 10 904                | 664 225         | -2,24%    |
| 2004                       | 561 394              | 82 478    | 10 464                | 654 336         | -1,49%    |
| 2005                       | 547 114              | 75 595    | 9 456                 | 632 165         | -3,39%    |
| 2001-2005                  |                      |           |                       |                 | -9,14%    |

Source : CCMSA

### 3. Les personnes protégées et l'équilibre démographique

Le nombre de personnes protégées au titre de l'AMEXA (assurance maladie des exploitants agricoles) est de 1 973 644 en 2005, dont 508 142 actifs, 939 098 pensionnés et 459 600 ayants droit. Il y a donc 3,9 personnes protégées par cotisant actif.

<sup>3</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier de l'année. Les conjoints collaborateurs ont cotisé en invalidité à partir de 2002.

Le régime sert une retraite à 1, 895 million d'anciens non salariés agricoles. Il y avait 0, 37 actif cotisant pour 1 retraité de droit direct âgé de 65 ans et plus en 2004.

Contrairement aux salariés, dont la gestion est, pour toutes les branches, financièrement intégrée dans le régime général qui assure son équilibre, pour les non salariés, il faut distinguer :

- la gestion des prestations familiales qui est, comme pour toutes les gestions déléguées à l'extérieur de la CNAF, intégrée dans les comptes du régime général ;
- le risque accidents du travail qui s'auto équilibre par ses cotisations
- et les branches maladie et retraite dont les insuffisances de financement résultant notamment du déséquilibre démographique du régime des non salariés, et qui sont compensées par d'autres mécanismes (v. infra).

### **III. LES COMPTES ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU RÉGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES**

#### **A. LES COMPTES**

Le compte du régime des exploitants agricoles, présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale, retrace :

- pour les trois branches maladie-invalidité-décès, vieillesse et accidents du travail-maladies professionnelles, les produits et charges techniques ainsi que les produits et charges de gestion
- pour la branche des prestations familiales, les seuls produits et charges de gestion (les produits et charges techniques sont retracés dans le compte de la CNAF).

Les prestations de retraites complémentaires des exploitants agricoles font l'objet d'un compte spécifique.

Le tableau suivant présente l'évolution 2004-2007 d'agrégats significatifs.

**Tableau n° 3 : les comptes du régime des exploitants agricoles**

En millions d'euros

|   | 2004   | 2005   | %     | Prévision<br>2006 | %     | Prévision<br>2007 | %     |
|---|--------|--------|-------|-------------------|-------|-------------------|-------|
| Produits (y compris de gestion) <sup>4</sup>      | 16 355 | 16 150 | - 1,3 | 17 390            | 7,7   | 17 516            | 0,7   |
| Dont cotisations                                  | 2034   | 2 110  | 3,7   | 2 000             | - 5,2 | 1 959             | - 2,0 |
| Poids des cotisations dans les produits           | 12,4 % | 13,1 % |       | 11,5 %            |       | 11,2 %            |       |
| Charges (y compris de gestion)                    | 16 479 | 16 834 | 2,2   | 17 604            | 4,6   | 17 733            | 0,7   |
| Dont ensemble des prestations                     | 15 010 | 14 863 | - 1,0 | 15 102            | 1,6   | 15 209            | 0,7   |
| Dont maladie                                      | 6 304  | 6 194  | - 1,7 | 6 417             | 3,6   | 6 560             | 2,2   |
| Dont retraites                                    | 8 406  | 8 402  | 0,0   | 8 402             | 0,0   | 8 358             | - 0,5 |
| Poids des prestations dans l'ensemble des charges | 91,1 % | 88,3 % |       | 85,8 %            |       | 85,8 %            |       |

Source : CCSS de septembre 2006

La répartition des prestations par branches (hors prestations familiales) donne en 2006 : maladie-maternité-décès : 42,5 % ; retraite : 55,6 % ; ATEXA : 0,6 %. Les prestations familiales sont dans les comptes de la CNAF.

La CCSS de septembre 2006 a constaté qu'en 2005 le déficit, hors transferts d'équilibre, s'est fortement détérioré. Selon les données comptables de clôture, les charges totales ont progressé de 2,2 % : les charges autres que de prestations (transferts, provisions, gestion courante) ont augmenté alors que les dépenses de prestations maladie (hors provisions et reprises de provisions) ont diminué de 1,7 % et les prestations légales de retraite sont restées stables. Les produits du régime ont globalement régressé de 1,3 %, compte tenu de mouvements en sens contraire, d'une part des cotisations, de la CSG et des droits tabac qui ont progressé et, d'autre part de la C3S et des produits de compensation qui ont diminué. Hors transfert d'équilibre, ces produits ont diminué de 2 %.

Toutes branches confondues, le déficit, hors transfert d'équilibre du FFIPSA, s'est creusé de 665 M€ pour atteindre 1,5 Md€.

Pour 2006, la CCSS a prévu une augmentation des charges de 4,6 % et des produits de 1,4 %. Les dépenses réelles d'assurance maladie (y compris les provisions et reprises de provisions) progresseraient de 2,3 % et les dépenses de retraite seraient quasiment stables, compte tenu de la baisse de 1,8 % du nombre des retraités. Au total, le déficit, hors transfert d'équilibre, croîtrait de 550 M€ pour atteindre 2,05 Md€.

<sup>4</sup> Y compris le transfert d'équilibre attendu du FFIPSA

Les produits autres que de cotisations seront examinés en partie IV : il s'agit des transferts de compensation démographique et du financement par affectation d'impôts et taxes (ITAF) nécessaires à l'équilibre du régime. En 2006, les transferts de compensation représentent 5, 5 Md€, les impôts affectés, plus de 6 Md€, les autres contributions publiques 1,8 Md€ et le produit à recevoir du FFIPSA 1,8Md€, soit un total de plus de 15 Md€ sur les 17,2 Md€ de produits de gestion technique attendus.

## B. LES PROJECTIONS DES DEPENSES DE RETRAITE

**Tableau n° 4 : Evolution de certains agrégats du régime**

En %

| Taux annuels moyens                                 |                |                |                |                |                |                |                         |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------|
|   | 2003 à<br>2010 | 2010 à<br>2015 | 2015 à<br>2020 | 2020 à<br>2030 | 2030 à<br>2040 | 2040 à<br>2050 | TOTAL<br>2003 à<br>2050 |
| cotisants   | - 2,4          | - 2,4          | - 2,2          | - 1,9          | - 0,2          | 0,1            | - 46                    |
| Pensionnés de droit direct                          | - 1,7          | - 2,1          | - 2,5          | -2,4           | -2,6           | -2,5           | - 67,3                  |
| Masse des cotisations (y compris transferts du FSV) | - 1,0          | - 1,0          | - 0,7          | - 0,5          | 0,0            | 0,3            | - 16,7                  |
| Masse des pensions                                  | - 1,5          | - 1,8          | - 1,9          | - 1,5          | - 2,0          | - 2,0          | - 57,1                  |
|   | <b>2003</b>    | <b>2010</b>    | <b>2020</b>    | <b>2030</b>    | <b>2040</b>    | <b>2050</b>    |                         |
| Solde technique en % des pensions                   | - 86           | - 85           | -84            | - 82           | - 78           | - 72           |                         |
| Solde technique en % des cotisations                | - 597          | - 575          | - 509          | - 450          | - 352          | - 259          |                         |

Source : rapport du Conseil d'orientation des retraites de mars 2006

Même si le nombre de cotisants cesse de se dégrader en fin de période, le régime aura toujours en 2050 un déficit technique (avant aides extérieures) représentant 259 % du montant de ses cotisations et 72 % de la masse des pensions.

## **PARTIE II : L'ORGANISATION ET LA GESTION DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE**

### **I. L'ORGANISATION DE LA MUTALITÉ SOCIALE AGRICOLE**

#### **A. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU DES CAISSES DE MSA**

La MSA se compose d'un réseau de caisses locales métropolitaines<sup>5</sup> et d'une caisse centrale (CCMSA).

La réduction de la population agricole aurait dû conduire depuis longtemps à la réduction du nombre de caisses locales. On a vu que, dans un premier temps, la solution a consisté à rattacher au régime agricole des populations non agricoles, au bénéfice d'un concept extensif de « ruralité ». On a également indiqué que la gestion des salariés agricoles par la MSA apporte des ressources essentielles pour la survie du réseau. Cela n'est pas suffisant. La poursuite de la diminution de la population agricole va réduire le produit des cotisations complémentaires qui financent la gestion (v. infra), certaines caisses consommant déjà leurs réserves pour compenser l'insuffisance de ces cotisations.

Le mérite revient à la MSA d'avoir entrepris un important effort de restructuration.

La récente COG du 26 septembre 2006 confirme la restructuration du réseau qui passerait de 74 caisses en 2000<sup>6</sup> à 35 « entreprises » en 2010. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la MSA avait réduit son réseau à 49 « entreprises » (14 caisses pluridépartementales, 12 fédérations regroupant 29 caisses et 23 caisses départementales)<sup>7</sup>. Ce mouvement s'est ralenti et ne devait guère progresser en 2007.

Un écart de un à sept, en population couverte, demeurerait entre la plus petite et la plus grande caisse.

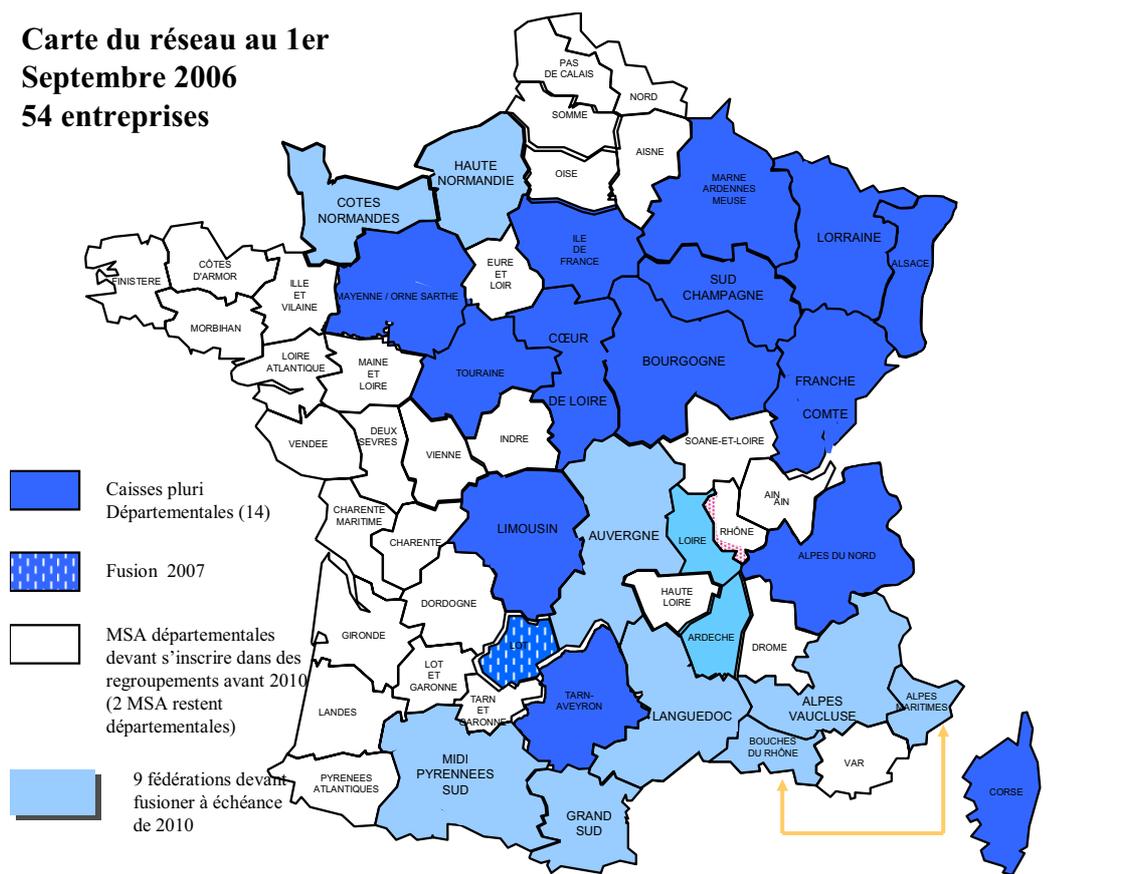
---

<sup>5</sup> Dans les départements d'outre mer, le régime agricole (salariés et non salariés) est géré avec le régime général par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS).

<sup>6</sup> Jusqu'en 2002, la MSA partageait avec les assurances mutuelles agricoles, devenues Groupama, et les caisses de retraite complémentaire des **salariés agricoles** (Agrica), des structures communes de gestion logistique au sein d'une Union des caisses centrales de la mutualité agricole. L'union a été dissoute en décembre 2002.

<sup>7</sup> Il faut ajouter 14 associations régionales des organismes de MSA dont le rôle consiste à représenter la MSA au sein des Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM) et des agences régionales d'hospitalisation (ARH).

**Carte du réseau au 1er  
Septembre 2006  
54 entreprises**



L'effort de restructuration, dont il faut reconnaître l'importance et la pertinence, ne s'est cependant pas encore traduit par des fusions complètes ni par les économies substantielles qu'elles permettraient. Début 2007, le nombre de caisses locales était réduit à 66 en métropole. Mais les rapprochements pluridépartementaux ou les fédérations de caisses non fusionnées ont eu pour effet, dans l'immédiat, d'ajouter des organismes pourvus de conseils et de moyens administratifs. La mutualisation des tâches a porté sur les fonctions supports mais n'a pas encore eu pour effet de répartir les fonctions de production entre les organismes maintenus dans les départements. Les fusions semblent parfois reportées jusqu'au départ en retraite du directeur ou la fin du mandat du président en exercice. Les conséquences sur la productivité du régime sont examinées infra.

**B. L'AUTONOMIE DES CAISSES LOCALES ET LE RÔLE LIMITÉ DE LA CAISSE CENTRALE**

Jusqu'à l'ordonnance du 18 juillet 2005 relative à diverses mesures de simplification en matière de sécurité sociale<sup>8</sup>, les caisses de sécurité sociale de tous les régimes étaient juridiquement des mutuelles. Dans le régime général, cette qualité n'avait plus aucune portée. Au contraire, dans le régime agricole, le fonctionnement institutionnel reste fondé sur les principes mutualistes : ainsi, les comptes sont présentés à une assemblée générale qui décide de l'affectation des réserves (de gestion administrative).

<sup>8</sup> Elle a abrogé la référence au code de la mutualité dans les articles L. 216-1 et L. 611-2 du code de la sécurité sociale.

Les caisses sont administrées par un conseil élu qui a une forte légitimité. 27 000 délégués élisent 2030 administrateurs. Dans un secteur professionnel assez homogène, ce mode de gouvernance a un sens qu'il n'a plus guère dans le régime général. Les élus, très attachés à leur régime, suivent de près la gestion des caisses. Les délégués assument un rôle de relais d'information auprès des assurés et des caisses. Ils sont fréquemment consultés avant examen des recours amiables. Leur action est bénévole.

Les enquêtes menées auprès des ressortissants du régime font apparaître des taux de satisfaction élevés, comparables à ceux du régime général. A partir de 2007, en application du plan d'action stratégique parallèle à la COG, un « bilan mutualiste » annuel sera réalisé chaque année dans chaque caisse pour décrire le fonctionnement et l'apport concret du réseau de délégués. Mais aucune évaluation indépendante n'est prévue, de la gouvernance au sein de la MSA, notamment de l'apport du réseau de délégués bénévoles.

Le conseil de la caisse centrale est l'émanation des conseils locaux, contrairement là encore à la composition des conseils des caisses nationales du régime général. Il en résulte que les décisions qu'il prend ne seront pas récusées localement. Mais le risque est, qu'à l'inverse, il s'interdise de prendre des mesures qui limiteraient l'autonomie des caisses locales.

C'est en effet dans le régime agricole que l'autonomie des caisses locales est la plus forte et les pouvoirs de la caisse – « centrale » et non pas « nationale »- les plus réduits. Cette autonomie, très respectable et positive dans certaines limites et pour certaines activités, l'est moins quand elle conduit à freiner la performance globale d'un régime aussi fortement soutenu par la solidarité nationale.

Les textes législatifs et réglementaires ne constituent pas la caisse centrale en tête de réseau dotée des pouvoirs qu'ont les caisses nationales dans les autres régimes. Mais les caisses nationales du régime général n'avaient pas davantage été dotées, à leur création en 1967, de pouvoirs sur leurs réseaux. C'est progressivement que l'administration de tutelle leur a demandé de piloter l'informatique en produisant des schémas directeurs informatiques de branche, puis de répartir l'enveloppe nationale de gestion administrative et d'approuver les budgets votés localement. Enfin, depuis une dizaine d'années, les caisses nationales interviennent dans la nomination des directeurs et agents comptables locaux.

La signature d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) entre les caisses nationales des différents régimes et l'Etat a rendu ces caisses responsables du respect des objectifs par les caisses de leur réseau. Dans le régime agricole, les deux premières COG ne contenaient guère de dispositions de nature à changer la relation entre la caisse centrale et le réseau. La nouvelle COG du 26 septembre 2006 prévoit le développement du dispositif national de pilotage et d'évaluation (v. infra). Elle met en valeur le « contrat personnalisé d'objectifs et de gestion » (CPOG) que chaque organisme de MSA (fédération ou caisse hors fédération) doit négocier et conclure avec la caisse centrale, puis mettre en oeuvre. Celle-ci doit informer le ministère de l'agriculture de l'état d'avancement de la contractualisation. La CCMSA estime possible de respecter le délai de 6 mois à dater de la signature de la COG pour signer les CPOG. Cela représente un enjeu important pour une caisse dont les moyens de pilotage et de contrôle sont modestes en raison de son rôle jusque là limité dans un régime très décentralisé.

## **II. LA GESTION DES CAISSES**

### **A. LA PRODUCTIVITÉ DES CAISSES DE MSA**

#### **1. La fixation des budgets de gestion administrative**

Lors de l'enquête qu'elle a réalisée en 2005-2006 sur la productivité des caisses de MSA, la Cour a noté que l'encadrement budgétaire du régime était limité.

La gestion administrative de la MSA est financée par un fonds dit « fonds institutionnel » dont les ressources proviennent de cotisations complémentaires. Ce fonds finance la gestion administrative, le contrôle médical et l'action sanitaires et sociale (v. infra). Les budgets des opérations administratives sont arrêtés selon des instructions annuelles données par la tutelle sous la forme de circulaires. Jusqu'en 2005, les budgets de N+1 étaient égaux au montant de ceux de N augmentés de l'indice INSEE de l'évolution des prix (hors tabac) et des 2/3 de la variation d'activité telle que mesurée par les indicateurs de gestion de l'année N-1.

Cette méthode, complexe, est très différente de celle appliquée pour le régime général où les enveloppes de dépenses administratives des branches sont fixées dans la COG, pour toute sa durée, en prenant le plus souvent comme taux d'augmentation la variation de l'indice des prix hors tabac et sans référence à l'évolution attendue de l'activité de la branche.

En conséquence, le régime général a dû financer l'augmentation significative de son activité ces dernières années avec des ressources relativement stables en euros constants alors que le régime agricole a connu une évolution de ses budgets administratifs relativement proches de l'évolution de son activité. L'incitation budgétaire à la recherche de la productivité semble donc avoir été moins forte dans le régime agricole.

Les coûts salariaux représentant environ 70 % des dépenses nettes de gestion administrative, le ministère de l'agriculture a indiqué qu'il impose à la MSA un cadrage de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) rigoureux et le non remplacement d'un départ sur deux en retraite.

De son côté, la MSA a souligné que s'il y a eu une baisse d'activité liée à l'évolution démographique du régime, elle a été compensée par l'effet des 35 heures<sup>9</sup> et par les missions nouvelles que le régime a prises en charge : le régime complémentaire de retraite et le régime des accidents du travail des exploitants agricoles. Mais l'informatisation croissante des tâches n'est pas prise en compte dans ce raisonnement.

Au sein de la MSA, existe une fédération nationale des employeurs de la MSA (FNEMSA), présidée par le président de la CCMSA, dont l'objet est de négocier et conclure les conventions et accords collectifs de travail pour le compte des caisses. Si cette fédération utilise les moyens de la caisse centrale, son existence témoigne

---

<sup>9</sup> Compte tenu des accords locaux, la durée du travail est actuellement inférieure à 1 617 heures par an. La COG prévoit de remédier à cette situation.

cependant des limites des pouvoirs de la caisse centrale à laquelle les textes n'attribuent pas ces missions.

La nouvelle COG 2006-2010 a innové en matière de pilotage budgétaire en prévoyant, conformément au souhait de la Cour, des annexes cadrant les enveloppes financières annuelles destinées à la gestion, contrôle médical inclus, à l'action sanitaire et sociale et à la médecine du travail (activités financées par la cotisation complémentaire). Elle prévoit que les frais de personnel baissent en euros courants de près de 4 % sur la période. Sur la base de 2 870 départs d'ici 2010 (hors médecins du travail), 1 432 emplois seraient supprimés, ce qui correspond au remplacement d'environ un départ à la retraite sur deux, et ramènerait les effectifs à 17 190

## **2. L'appréciation de la productivité**

### **a. La mesure de la productivité**

La MSA participe au groupe de travail dit « benchmarking » (parangonnage) créé en 2003 par la DSS et piloté par la CNAVTS. L'objectif est de déterminer et comparer des indicateurs communs de coût et de performance pour les branches maladie et vieillesse, en vue de contribuer au partage des bonnes pratiques.

La première série comparative a été diffusée mi 2006 et concerne la période 2002-2004. La MSA ne se situe généralement pas en dehors de la moyenne des 13 autres caisses qui alimentent cette base de données. Entre 2002 et 2004, elle a progressé à plusieurs égards, même si elle apparaît rarement au meilleur niveau. Mais elle n'a pu fournir en 2006 que 60 des 88 indicateurs préconisés, en raison des limites de son système d'information et des difficultés particulières dues à son caractère multi branches. Ce nombre devrait augmenter au fil des développements informatiques. L'analyse comparative appellera un examen détaillé des particularités pouvant expliquer des écarts de performances entre régimes.

La productivité de la MSA, guichet unique de quatre branches, ne peut en effet qu'être partiellement comparée à celle de caisses gérant une seule branche, d'autant que l'homogénéité de leurs champs d'analyse n'est pas encore assurée.

Pour mesurer la charge de travail, la MSA avait appliqué jusqu'en 2005 un indicateur unique et synthétique calculé en « unités de charges de gestion » (UGC). Il reposait sur 21 indicateurs de base couvrant les branches principales (plus la CMU depuis 2000) dont la consolidation intégrait leurs poids respectifs. Complexe et pourtant incomplet (il ne prenait pas en compte les missions nouvelles telles que l'ATEXA et la retraite complémentaire obligatoire, ni la médecine du travail et l'activité pour compte de tiers), il n'était plus utilisé pour déterminer les dotations budgétaires de chaque caisse. Ces défaillances de contrôle et de pilotage sont à rapprocher des retards importants dans la réalisation des objectifs de la COG 2002-2005.

Le contrôle effectué par la Cour a conclu à une perte de productivité apparente du travail (résultats de l'indicateur synthétique des charges de gestion / effectifs ETP) de 4,1 % entre 1995 et 2004, résultant d'une baisse de production de 5,1 % et d'une baisse des effectifs en ETP d'environ 1 %.

Une autre approche, celle de la productivité financière qui compare la production du régime à ses coûts de gestion, conclut à une amélioration de 1 % entre 1998 et 2004 (baisse des charges de gestion de 4,1 % supérieure à la chute de l'activité de 3,1 %). Sur la même période, 1998-2004, la productivité apparente du travail a baissé de 7,2 % alors que le coût net de gestion a connu une amélioration de l'ordre de 1 %. L'explication principale est que la MSA a bénéficié des prises en charge par l'Etat de la majeure partie du coût lié aux recrutements consécutifs à la RTT. Les embauches nouvelles ont dégradé la productivité mais ont peu coûté au régime.

La CCMSA a contesté ces calculs, estimant notamment que le gain de productivité du travail sur la période 1995-2004 a été de 8,5 %, compte tenu d'une estimation de l'évolution ETP 1995 / ETP 2004 de -10,7 % au lieu de -1 % selon la Cour. Mais le ministère de l'agriculture ne les a pas contestés, tout en indiquant que des progrès ont été accomplis depuis deux ans.

b. Les perspectives de progrès de la productivité

Les facteurs de progrès sont attendus de la stabilisation des législations, du développement des technologies (gestion électronique des données, dématérialisation des échanges), enfin du regroupement des caisses. Ils justifient les objectifs de la COG 2006-2010 qui prévoit une baisse des effectifs de 7,7 % entre 2006 et 2010, pour une diminution non précisée de la population protégée, de 3,8 % de la charge de travail et de 4 % de la masse salariale, ainsi que des dépenses de fonctionnement administratif en euros constants.

*Le regroupement des caisses*

Il existe dans tous les régimes une corrélation assez forte entre la taille des caisses et leur productivité. Dans le régime agricole, en 2004, les dix caisses les plus productives selon le coût net de gestion avaient connu une hausse de leur activité. A l'inverse, 8 des 10 caisses les moins performantes avaient connu une baisse d'activité supérieure à 6 % (contre 3,1 % en moyenne nationale). Une caisse qui voit son activité augmenter ou baisser moins que celle des autres gagne en productivité relative. Mais un autre effet peut être observé : une caisse chère peut plus facilement dégager des gains de productivité. Encore faut-il qu'elle puisse adapter rapidement ses moyens de production, notamment à la faveur des départs en retraite. Faibles jusqu'à une période récente, ceux-ci constitueront un facteur essentiel de gains de productivité au cours des prochaines années.

Les efforts de mutualisation entre les caisses ont d'abord porté sur l'informatique et les systèmes d'information dont la caisse centrale assure depuis peu de temps le pilotage politique. Cinq groupements de caisses locales assurent les développements et la gestion pour le compte des caisses qui leur sont rattachées.

Au-delà des systèmes d'information et de quelques plateformes téléphoniques, la mutualisation des tâches paraît insuffisante. La restructuration maintient le plus souvent jusqu'ici, de manière décentralisée, toute la palette des moyens techniques au sein de chaque caisse, à l'exception de l'informatique. Il en résulte que les économies et les gains de performance ne peuvent qu'être limités ou retardés.

Cette faiblesse s'explique par le caractère récent du mouvement, par le coût supplémentaire des fédérations et par le caractère bien souvent artificiel des regroupements. En effet, un tel regroupement n'est pas en lui-même un facteur de gains de productivité significatifs s'il ne s'accompagne pas d'une profonde réorganisation des caisses regroupées. Il faut rationaliser la gestion des activités support telles que l'immobilier, la comptabilité, la GRH, spécialiser les sites et regrouper les fonctions. Or, les mutualisations de la gestion et de la production sont insuffisantes alors que ce type de réforme, certes difficile à conduire, serait la source des économies les plus importantes.

Les incitations des caisses locales à la recherche de productivité pâtissent de la difficulté pour la caisse centrale à imposer des directives à son réseau. Le nouveau règlement financier mis en place par la caisse centrale en 2004 a prévu des incitations financières. Mais elles sont accordées sans distinguer selon qu'il s'agit d'une simple fédération ou d'une fusion de caisses et sans les relier aux efforts de réorganisation.

#### *L'amélioration des outils*

Il faut admettre que pendant longtemps des obstacles techniques ont freiné le mouvement de concentration. La forte décentralisation du réseau avait en effet débouché sur des bases de données locales et non nationales et sur des systèmes informatiques locaux, ce qui rendait difficile et même impossible pour une caisse fusionnée le regroupement sur un même site de la gestion d'une branche pour l'ensemble de son territoire. Plus globalement, la large réalisation du plan informatique 2000-2005 est un atout important pour la productivité. Mais la caisse centrale reconnaît que des investissements conséquents seront encore à consentir.

Par ailleurs, la mesure de la productivité devrait être facilitée par un nouvel indicateur composite de charge d'activité (UA) établi sur la base d'indicateurs de production plus détaillés. La MSA annonce ainsi qu'elle pourra rapprocher les activités des dépenses de gestion correspondantes.

La nouvelle COG comporte 23 engagements stratégiques chiffrés étayés par 60 indicateurs de performance ou de suivi. Compte tenu du saut qualitatif que représente cette COG, il faudra apprécier, comme dans les autres régimes, si le chiffrage des objectifs a été suffisamment ambitieux et si les bases de départ ont été bien appréciées.

La COG prévoit également d'achever la mise en place de la comptabilité analytique et de créer un observatoire des coûts analytiques des différents types d'organismes.

#### *Le problème de la gestion déléguée*

La Cour a examiné dans son rapport au Parlement de septembre 2006 les problèmes posés par la délégation de gestion de la sécurité sociale à des mutuelles et sociétés d'assurance, notamment dans le régime agricole. Il s'agit ici d'une délégation légale qui place les caisses de MSA en situation de concurrence avec les mutuelles et assureurs privés. Les assureurs regroupés dans l'association Apria-Rsa gèrent seulement 10 % des exploitants agricoles en assurance maladie (AMEXA) mais 70 % en accidents du travail (ATEXA).

La Cour a observé que Apria-Rsa est rémunérée de la même façon que les caisses de MSA par les cotisations complémentaires et que la part de ces cotisations reversée à la MSA pour couvrir les tâches pivot qu'elle assume au profit des assurés d'Apria-Rsa n'a pas été réévaluée pour tenir compte de la croissance de ces tâches.

Elle a de manière générale, pour tous les régimes concernés, critiqué le fait que la politique de gestion du risque ne peut être mise en œuvre par ces assureurs privés qui n'ont pas accès aux données médicales des assurés. Enfin, pour le régime agricole, elle a constaté que pour la gestion de l'AMEXA aucune convention ne lie Apria-Rsa et la CCMSA. Celle-ci n'exerce aucun contrôle sur les opérations effectuées par les assureurs et qu'elle intègre dans ses comptes.

Au vu de ces constats, la Cour s'est interrogée sur la pertinence du maintien de la gestion déléguée de l'AMEXA et de l'ATEXA, la gestion de la totalité des assurés par les caisses de MSA étant de nature à accroître leur productivité et à favoriser la maîtrise des dépenses d'assurance maladie. Au minimum, si la gestion déléguée doit être conservée, la délégation devrait se faire sous le contrôle de la CCMSA et pas du ministère de l'agriculture (v. infra), la concurrence entre les opérateurs, avancée pour justifier la situation actuelle, étant très théorique, comme la Cour l'a démontré<sup>10</sup>.

\*

Sans sous estimer l'ampleur des évolutions réalisées et des mesures prévues, les objectifs de gains de productivité paraissent encore insuffisamment ambitieux ou précis.

## **B. LES CONTRÔLES SUR LA GESTION DU REGIME**

### **1. Contrôle et audit internes**

Le contrôle interne a été introduit dans les textes applicables à la MSA 10 ans après le régime général. Le décret du 26 juin 2003 a précisé les missions du directeur et de l'agent comptable en matière de sécurisation des opérations des processus de production. En 2005, la démarche était encore en cours de généralisation à la caisse centrale et dans les centres informatiques.

Un travail important restait à réaliser pour mettre en place un référentiel national des risques (notamment de fraude) et de leur prévention ainsi que des contrôles internes et externes appropriés.

Depuis 2004, les agents comptables des caisses sont chargés de conduire des vérifications par sondage sur les prestations et les cotisations liquidées, selon des minima de contrôle définis au plan national. Ces minima sont encore très faibles (1 % des dossiers). Une partie des contrôles sont aléatoires, les autres portent sur des thèmes nationaux ou locaux.

---

<sup>10</sup> V. le Rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2006, page 247.

En 2005, 6,37 % des dossiers contrôlés présentaient des anomalies sans incidence financière alors que 4,2 % présentaient des anomalies avec incidence financière (dans les deux sens).

Les effectifs dédiés à la mise en œuvre du contrôle interne ont été évalués par la CCMSA à 51 « équivalents temps plein » en septembre 2006. A la caisse centrale, une mission d'évaluation générale de la gestion des organismes a été créée pour vérifier les méthodes, procédures et moyens mis en œuvre par les caisses. En 2006, elle est dotée de trois anciens directeurs de caisse et d'un ancien agent comptable.

## **2. L'audit interne**

La MSA n'a pas encore mis en place un service d'audit interne, c'est-à-dire une activité indépendante et objective de contrôle et de conseil, rattachée à la direction générale. Elle ne dispose pas d'agents ayant ce type de qualifications et celles des 51 contrôleurs locaux ne sont pas connues de la caisse centrale.

La CCMSA n'est donc pas en mesure d'attester que le contrôle interne est conduit conformément aux textes. Elle n'a pas la capacité de certifier les processus de management des risques et de contrôle, qu'il s'agisse des procédures administratives ou des applications informatiques.

La Cour a déjà indiqué que dans les régimes où ces situations sont constatées la validation des comptes locaux par l'agent comptable national, en vue de la certification des comptes combinés, sera impossible. Des progrès doivent donc être accomplis pour préparer la future certification de l'ensemble des comptes du régime qui sera effectuée, à partir de l'exercice 2008, par un commissaire aux comptes.

## **3. Le contrôle externe**

Le contrôle économique et financier de l'Etat est exercé par un contrôleur général dont la compétence est limitée, comme dans les autres régimes, à la caisse centrale. Cette fonction a été renforcée en 1998, à la suite des graves dysfonctionnements de la caisse centrale mis à jour par un contrôle de la Cour. Le contrôleur général doit recevoir les tableaux de bord sur la gestion et le financement de la protection sociale agricole.

La Cour des comptes peut contrôler les comptes et la gestion de la MSA mais n'en juge ni n'en certifie les comptes. Les caisses de MSA et la caisse centrale, organismes de droit privé, sont également soumises au contrôle des comités régionaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (COREC) dont le réseau est piloté par la Cour qui rend compte au Parlement de leurs travaux dans son rapport annuel sur la sécurité sociale.

Les caisses sont également soumises aux contrôles de l'inspection générale des affaires sociales et aux inspections du ministère de l'agriculture : inspection générale de l'agriculture et inspecteurs régionaux des lois sociales en agriculture. Dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2006-2010, l'Etat s'est engagé à coordonner ses contrôles avec ceux de la caisse centrale. Un outil de pilotage informatisé devrait permettre aux services de l'Etat de consulter les données relatives aux indicateurs de

base et à leur consolidation nationale. L'Etat et la CCMSA établiront conjointement un rapport sur la mise en œuvre de la COG à mi parcours et en fin de période.

Actuellement, seuls les comptes de la gestion administrative sont soumis à un commissaire aux comptes (CAC), tant à la caisse centrale que dans les caisses locales. Chaque caisse locale a choisi librement le titulaire de la fonction sans aucune assistance de la caisse centrale. De ce fait, aucune économie d'échelle n'a pu être recherchée. La caisse centrale, n'ayant posé aucune condition, ne reçoit pas les rapports des CAC locaux et ne peut en tirer profit.

A partir, au plus tard, des comptes de 2008, en application de l'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale, les comptes de la caisse centrale et les comptes combinés du régime devront être certifiés dans toutes leurs composantes<sup>11</sup>. Les comptes combinés seront établis par l'agent comptable central après validation par ses soins des comptes locaux. Par ailleurs, la certification des comptes de la MSA sera subordonnée à la mise à disposition de son commissaire aux comptes de rapports d'audit de la part des commissaires aux comptes des organismes qui assurent une gestion déléguée des branches assurance maladie et accidents du travail du régime des exploitants agricoles (v. infra). Il s'agit essentiellement du réseau APRIA-RSA..

Les représentants de la caisse centrale de MSA participent comme tous les régimes de sécurité sociale aux travaux du Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de sécurité sociale et se préparent à cette échéance.

### **III. LA TUTELLE DE L'ETAT SUR LES CAISSES DE MSA**

#### **A. LA TUTELLE DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE**

Le régime agricole ne relève pas de la tutelle<sup>12</sup> du ministère chargé de la sécurité sociale<sup>13</sup>, mais de la seule tutelle des ministères de l'agriculture et du budget. Cette situation est a priori anormale étant donné la compétence de droit commun de la direction de la sécurité sociale. Toutefois, les textes sur le régime agricole sont pour la plupart contresignés par le ministre chargé de la sécurité sociale dans la mesure où les deux régimes agricoles sont soutenus financièrement par les autres régimes et par la solidarité nationale. Ce ministre signe également la convention d'objectifs et de gestion du régime agricole.

Les textes concernant le régime agricole sont placés dans le code rural qui souvent renvoie au code de la sécurité sociale ou en recopie les articles. En effet, si le régime d'assurance vieillesse, l'assurance accidents du travail et le financement de la protection sociale des non salariés agricoles sont vraiment spécifiques, pour les

---

<sup>11</sup> Voir pour le régime général, le rapport de la Cour des comptes sur La préparation à la certification des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006.

<sup>12</sup> Tutelle est entendue ici au sens large, incluant élaboration des règles et contrôle a priori.

<sup>13</sup> Le régime des marins est dans la même situation, sans doute parce que l'établissement public qui le gère (l'ENIM) est en même temps une direction d'administration centrale du ministère chargé de la mer.

prestations familiales et l'assurance maladie (prestations en nature) et pour de nombreuses règles relatives à la gestion, c'est le corps de règles du régime général ou du livre I (commun à tout ou partie des régimes) du code de la sécurité sociale qui s'applique.

Au niveau national, la tutelle est exercée par la direction générale de la forêt et de l'aménagement rural (DGFAR) qui exerce depuis 1998 les fonctions de commissaire du gouvernement auprès du conseil d'administration de la caisse centrale. La direction du budget n'est pas représentée, mais le contrôleur général économique et financier assiste aux séances. Au niveau régional, la tutelle sur les caisses est exercée par les préfets et par délégation par les services régionaux de l'inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricole (SRITEPSA) qui consacrent 65 ETP à cette fonction de tutelle.

## **B. UNE IMPLICATION INADAPTEE DE L'ETAT**

Le ministère de l'agriculture exerce sur le régime agricole une tutelle attentive mais anachronique. Au contraire, la direction de la sécurité sociale (DSS) a, au fil des années, progressivement transféré aux caisses nationales des régimes soumis à sa tutelle de nombreuses tâches de pilotage et de contrôle de la gestion des caisses locales : l'informatique, l'approbation des budgets locaux (et cela avant même la création des COG), les ressources humaines etc.

La DGFAR produit des circulaires d'une grande précision dans des domaines qui relèvent des têtes de réseau dans les autres régimes. Ainsi, une circulaire du 5 juillet 2006 de 15 pages organise le contrôle par les préfets de la comptabilité analytique de la MSA. Une autre circulaire de 58 pages aux préfets de région a organisé en 2005 le contrôle des gestions AMEXA et ATEXA par les assureurs privés. On a déjà indiqué que la délégation de gestion du régime aux assureurs privés, prévue par la loi, place les deux réseaux –MSA et APRIA-RSA- dans une situation identique. Le ministère en tire pour argument qu'il est seul légitime à contrôler la gestion des assureurs privés, tout en n'ayant pas à leur égard les mêmes pouvoirs de contrôle a priori que sur le réseau MSA. Dès lors que les opérations de ces assureurs se retrouvent dans les comptes de la MSA, la situation n'est pas normale.

Selon le ministère de l'agriculture, « *un renforcement trop important des pouvoirs de la caisse centrale rapprocherait son rôle de celui des caisses nationales du régime général et donc d'une logique d'établissement public contrôlant fortement le réseau et limitant l'autonomie de gestion des conseils d'administration des caisses locales. Cette limitation risquerait de vider en grande partie de son sens la nature mutualiste et participative du réseau* ». Pourtant, dans les régimes autres que le régime général, les caisses nationales ne sont pas des établissements publics, ce qui ne les empêche pas de jouer un rôle de tête de réseau sans préjudice du respect de l'autonomie justifiée des conseils locaux.

La Cour constate que le souci des caisses locales de protéger au maximum leur autonomie à l'égard de la caisse centrale rencontre le souhait du ministère de l'agriculture de ne pas transférer une partie de ses attributions à cette caisse. Ce faisant, celui-ci n'a pas favorisé l'évolution nécessaire du régime agricole dans les domaines où l'autonomie des caisses était à la fois contreproductive pour le régime dans son

ensemble et moins légitime. Il en est ainsi de l'informatique, du contrôle et de l'audit internes, des budgets de gestion administrative, des bases de données etc. S'agissant de l'informatique, le retrait du contrôle de l'Etat sur les projets informatiques et bureaucratiques des caisses en 2001 a favorisé la prise de responsabilité par la caisse centrale et la réalisation de systèmes d'information nationaux. Mais le retard n'est pas encore entièrement effacé.

La création du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) (v. infra) est un exemple récent et flagrant de cette attitude. Si le BAPSA ne répondait pas aux critères d'un budget annexe, la création du FFIPSA n'était pas pour autant nécessaire ni justifiée. Les taxes qui lui sont affectées pour financer la protection sociale agricole peuvent être directement versées à un établissement privé gérant un service public, en l'occurrence la CCMSA, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a expressément indiqué dans sa décision du 29 décembre 1998 (Déc. N° 98-405 DC).

L'allègement des tâches des services de l'Etat et la responsabilisation des gestionnaires sont devenues deux orientations fortes de la gestion publique.

### **C. LES LIMITES CROISSANTES A LA SPECIFICITE DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE**

Chaque régime peut avoir l'organisation qui convient le mieux à sa population et à ses missions, dès lors qu'elle est compatible avec la recherche de l'efficacité, de l'efficience, de l'économie de moyens et de la qualité de service. Il ne peut y avoir de modèle universel.

Mais des principes et règles communs peuvent s'appliquer à des réseaux différents. Ainsi, les règles d'organisation comptable du régime agricole ont déjà convergé vers le droit commun : la MSA applique le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale et produit ses comptes à la mission comptable permanente du ministère chargé de la sécurité sociale. Ses comptes sont présentés dans le cadre de la commission des comptes de la sécurité sociale présidée par le ministre de la sécurité sociale lequel inclut les recettes et dépenses du régime agricole dans le PLFSS qu'il défend devant le Parlement. De même, en assurance maladie, le régime agricole membre de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) participe à la définition et met en œuvre les outils de gestion du risque.

La mise en œuvre de la dynamique des conventions d'objectifs et de gestion dans le régime agricole constitue un levier important de modernisation des attributions respectives de l'Etat, de la caisse centrale et des caisses locales.

La COG du 26 septembre 2006 accorde une place importante au pilotage du régime. Les deux premières COG avaient privilégié, à la faveur d'objectifs budgétaires peu contraignants, l'amélioration du service rendu. Cet objectif semble être largement atteint. Dès lors, la 3<sup>ème</sup> COG met, comme on l'a vu, l'accent sur la productivité et la maîtrise des coûts, la poursuite de la restructuration du réseau, l'amélioration de la restitution des données du régime et le renforcement du rôle de la caisse centrale comme tête de réseau. La COG est en cohérence avec le plan d'action stratégique adopté par l'assemblée générale centrale de la MSA le 22 juin 2006. Il a pour ambition de concilier la restructuration du réseau de la MSA avec le maintien d'un lien solide de proximité

avec les assurés et le développement des services aux personnes. Il vise aussi à concilier un pilotage institutionnel plus centralisé avec l'autonomie de gestion des caisses.

La caisse centrale doit désormais conduire, chaque second trimestre, une évaluation de l'atteinte des objectifs du CPOG conclu avec chaque fédération ou caisse et des écarts au regard des indicateurs contractuels .D'un bilan national communiqué à l'Etat, fin juin, seront extraites les données transmises par le ministère de l'agriculture au Parlement en annexe du PLFSS. Elle s'est également engagée « *dans le cadre de sa mission d'évaluation générale de la gestion à vérifier que les méthodes, procédures et moyens mis en œuvre par les organismes de MSA permettent d'assurer la bonne exécution de sa mission de service public et des engagements institutionnels* » engagement 87 de la COG).

Le suivi de la nouvelle COG a été confié à un comité d'évaluation qui examinera en 2009, un rapport conjoint de l'Etat et de la MSA sur la mise en œuvre de la COG à mi parcours, puis un rapport final en 2011, ensuite transmis au Parlement. Le Conseil économique et social et le Centre d'analyse stratégique y seront représentés aux côtés des ministères. On ne peut qu'être étonné du montage de cette procédure qui revient à interposer tant de moyens entre la tutelle et un régime de taille restreinte. Le ministère de l'agriculture devrait pouvoir dialoguer directement avec la MSA. L'évaluation de l'exécution de la COG par un corps d'inspection ministérielle suffit à assurer l'impartialité dans l'appréciation du respect par l'Etat de sa signature au bas de la COG.

\*

La MSA doit progresser dans la recherche de gains de productivité, dans l'exercice de sa fonction de pilotage du réseau et dans la mise en œuvre d'outils tels que le contrôle interne, l'audit interne et un système d'information permettant de suivre et d'anticiper les évolutions au sein du régime. L'autonomie des caisses ne doit pas faire échec à la fonction de centralisation des données qui relève de la caisse centrale. La mise en oeuvre de la COG et la future certification des comptes imposent des progrès importants dans le pilotage du régime.

Il appartient à l'Etat d'encourager cette évolution en donnant plus de pouvoirs à la caisse centrale.

Ces réformes ne suffiront certes pas à réduire la dépendance financière de la MSA à l'égard des autres régimes et de la solidarité nationale. Mais cette dépendance lui fait un devoir de rationaliser sa gestion.



## **PARTIE III : LES PRESTATIONS ET LES COTISATIONS DU RÉGIME AGRICOLE : LA RECHERCHE DE LA PARITÉ**

Le principe de la parité entre les exploitants agricoles et les autres groupes sociaux en matière de protection sociale a été posé dès 1960 par la loi d'orientation agricole et régulièrement réaffirmé depuis. Ce principe vise à la fois les prestations et les cotisations et contributions sociales qui en assurent le financement.

### *La parité inscrite dans les lois d'orientation agricole.*

1. La loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960 a été la plus précise : elle « a pour but, dans le cadre de la politique économique et sociale, d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques » (article 1<sup>er</sup>), avec des prestations de même niveau que celles du régime général et des régimes alignés, à effort contributif comparable; son article 2 précise que la politique agricole a notamment pour objet « 5° de permettre aux exploitants et aux salariés agricoles d'assurer de façon efficace leur protection sociale ».

2. L'article 18 de la loi d'orientation agricole n° 80-502 du 4 juillet 1980 indiquait en outre que « Les retraites des exploitants agricoles sont progressivement revalorisées et adaptées en vue de garantir, à durée et effort de cotisation comparables, des prestations de même niveau que celles qui sont servies par le régime général de la sécurité sociale ou par les régimes de base des professions artisanales ou des professions industrielles et commerciales. Cette revalorisation sera fonction de l'effort contributif demandé aux assujettis. »

3. La loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 a notamment eu pour objectif « l'amélioration des conditions de production, du revenu et du niveau de vie des agriculteurs ainsi que le renforcement de la protection sociale des agriculteurs tendant à la parité avec le régime général » (article 1<sup>er</sup>).

Dans cette partie, l'accent sera mis sur les retraites, les cotisations et l'appréciation de la parité entre le régime agricole et les autres régimes. Les prestations maladie et famille seront plus rapidement évoquées car elles ne présentent pas de spécificités importantes. Un exposé sera fait des problèmes que pose le nouveau régime des accidents du travail et des particularités de l'action sanitaire et sociale du régime agricole.

Les effectifs de cotisants, de personnes protégées et les comptes des branches ayant été examinés dans les parties précédentes, seront essentiellement analysés ici les prestations. Les cotisations sont étudiées globalement, la question essentielle étant celle de leur assiette commune aux différentes branches.

Enfin, il ne sera traité, sauf exception, que des exploitants agricoles, seule leur protection constituant un régime particulier aux perspectives financières inquiétantes.

## A – LES PRESTATIONS

### I. L'ASSURANCE MALADIE OU AMEXA

Le nombre des personnes ayant bénéficié en 2005 d'au moins un remboursement de soins en médecine ambulatoire ou en hospitalisation privée au cours de l'année s'élève à près de 2 millions, en diminution de 11 % par rapport à 2001.

Les prestations en nature sont celles du régime général. Par contre, les exploitants agricoles n'ont pas d'indemnités journalières en cas d'arrêt pour maladie. Les autres régimes de non salariés ont créé, de manière diverse et parfois récemment, des prestations en espèces pour couvrir ce risque.

La structure de la consommation de soins par les exploitants agricoles montre que plus de la moitié des dépenses concerne les établissements d'hospitalisation ou médico-sociaux. Cela peut s'expliquer par le vieillissement de la population agricole et aussi par une moindre densité de la médecine de ville dans les zones rurales.

La répartition des dépenses de soins de ville montre une forte proportion de dépenses d'auxiliaires médicaux (18 % contre 11 % pour les salariés agricoles).

**Tableau n° 5 : Soins de ville 2005 des non salariés agricoles**

|                                 | <b>Structure</b> | <b>% d'évolution</b> |
|---------------------------------|------------------|----------------------|
| Médecins généralistes           | 9%               | 0,4%                 |
| Médecins spécialistes           | 11%              | 1,3%                 |
| Dentistes libéraux              | 3%               | 0,9%                 |
| Auxiliaires médicaux            | 18%              | 3,9%                 |
| <i>dont Infirmiers libéraux</i> | 13%              | 3,1%                 |
| <i>dont Masseurs kiné lib.</i>  | 4%               | 6,9%                 |
| Biologistes                     | 5%               | -0,9%                |
| Frais de dép. malades           | 6%               | 5,1%                 |
| Produits de la LPP              | 8%               | 2,3%                 |
| Pharmacie                       | 38%              | -1,7%                |
| Autres (dt centres de santé)    | 1%               | 5,9%                 |
| Indemnités journalières         | 1%               | 5,7%                 |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>100%</b>      | <b>0,8%</b>          |

La CCMSA est un des trois régimes membres de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM). Elle contribue à définir la politique de gestion du risque et la politique conventionnelle avec les professions de santé. Il lui revient ensuite de la faire mettre en œuvre par les caisses locales. Elle mobilise le réseau sur les objectifs prescrits, notamment avec le « plan national d'actions de maîtrise médicalisée » de 2005 (83 M€ d'économies prévues, soit près du dixième du montant national) et le « plan institutionnel de maîtrise médicalisée » de 2006.

Ainsi, après la convention médicale du 12 janvier 2005, la MSA a mis en œuvre une action médiatique (presse, conférences locales qui auraient rassemblé 16 000 participants), contacté les 18 200 nouveaux bénéficiaires de l'exonération du ticket modérateur au titre d'une affection de longue durée (ALD) et fait analyser par ses médecins conseils l'usage de l'ordonnancier bizonnes chez plus de 1 000 médecins, soit une vingtaine par caisse.

Selon la CCMSA, une économie à réaliser de 500 € sur le bizonne et de 528 € pour les médicaments génériques, en moyenne par médecin et par trimestre, a été confirmée au cours de ces échanges, ce qui devrait conduire à les généraliser. Ils ont également conclu à la nécessité d'établir un nouveau protocole de soins pour 10 % des patients. Entre 2001 et 2004, le nombre de prises en charge en ALD a baissé de 4 %, à moins de 800 000.

Des courriers de signalement, accompagnés d'une fiche sur le bon usage, ont été envoyés aux médecins à partir de l'analyse informatique de leurs ordonnances : 1 610 sur les statines, 5 500 sur les benzodiazépines chez les plus de 70 ans. En ce qui concerne les associations médicamenteuses formellement contre indiquées, 1100 alertes ont été envoyées aux médecins en cause entre juillet 2005 et février 2006. Mais une demi-douzaine de caisses n'a participé à aucune de ces actions.

La principale source possible d'économies dans l'AMEXA réside dans la définition par l'Etat de règles communes à tous les régimes, dans leur mise en œuvre conventionnelle et dans les actions de contrôle par les caisses. La Cour n'a pas effectué de contrôle sur place dans les caisses pour vérifier la portée des mesures de gestion du risque. Les données ont été communiquées par la caisse centrale qui assure la centralisation des déclarations des caisses.

## **II. L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES (ATEXA)**

La loi du 30 novembre 2001 a créé un régime obligatoire d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des exploitants agricoles, appelée ATEXA (ou AEXA). Cette assurance, désormais intégrée dans le régime de sécurité sociale des exploitants agricoles, est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2002.

Sa gestion est confiée aux deux réseaux d'opérateurs déjà compétents pour gérer l'AMEXA, la MSA d'une part, et les assureurs privés d'autre part, regroupés dans le cadre de l'association des assureurs en AEXA (AAA). Toutefois, les missions pivot (prévention, contrôle médical, centralisation des comptes et répartition des entreprises en classes de risques) sont assurées par le seul réseau de la MSA. Les assureurs gèrent environ 70 % des 630 000 assurés.

La Cour a rendu compte d'un premier bilan effectué par les COREC sur la mise en place du régime<sup>14</sup>. Constatant que les missions nouvelles sont assurées, elle a cependant relevé des procédures défaillantes.

---

<sup>14</sup> V. le rapport de la Cour au Parlement sur la sécurité sociale de 2006, pages 103 et s.

Ainsi, l'examen des taux de recouvrement des cotisations témoigne d'une insuffisante rigueur. Aucune incitation à une meilleure performance du recouvrement n'est mise en œuvre. Le principe « de l'émission » (v. infra) qui impute sur les ressources de la gestion administrative une partie des restes à recouvrer n'est appliqué qu'au sein des caisses de MSA. La rémunération de la gestion par les assureurs est assurée par des remises de gestion qui ne sont pas modulées en fonction des performances constatées<sup>15</sup>.

Le non respect des délais réglementaires d'envoi par les assurés des déclarations d'accident du travail rend délicat l'exercice du contrôle prévu en cas de doute sur la matérialité de l'accident et sur la reconnaissance de l'imputabilité des dépenses à un accident du travail.

Le contrôle médical qui fait partie des missions pivot des caisses de MSA est très hétérogène et mal ciblé, toutes les déclarations traitées par APRIA-RSA devant être soumises au contrôle médical de la MSA, ce qui conduit à un volume de dossiers important.

Ces diverses défaillances, auxquelles s'ajoute un contrôle interne faible, peuvent aggraver le risque d'imputation injustifiée de dépenses d'AT-MP à l'AMEXA. Ce risque, qui n'est pas propre à la MSA, reporte des dépenses qui doivent être autofinancées par les exploitants agricoles sur l'AMEXA, branche largement subventionnée par les solidarités interprofessionnelle et nationale. Contrairement à ce qui existe dans le régime général, une procédure de compensation forfaitaire de ce risque au profit de l'AMEXA n'a pas été organisée, le projet envisagé fin 2006 ayant été différé faute d'avoir été soumis aux organisations professionnelles agricoles.

\*\*\*\*

Le partage de la gestion entre les caisses de MSA et les assureurs privés regroupés dans APRIA-RSA est différent selon les branches. En AMEXA, les assureurs gèrent moins de 10 % des assurés, contre 70 % en ATEXA. La Cour observe que la dualité des opérateurs est source de dysfonctionnements multiples et de lourdeurs de gestion. Elle considère que cette dualité n'est plus justifiée et que si elle est maintenue, des relations contractuelles devraient être établies entre la CCMSA et APRIA-RSA, comme c'est le cas dans la branche maladie du régime général pour les gestions déléguées par la loi aux mutuelles de fonctionnaires et d'étudiants.

### **III. L'ASSURANCE VIEILLESSE**

La Cour a publié dans son rapport au Parlement sur la sécurité sociale de septembre 2005 les résultats d'une enquête sur les retraites agricoles. Les principales conclusions sont ici résumées<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> V. le rapport susvisé, pages 240 et s.

<sup>16</sup> Voir les pages 231 et suivantes et la réponse de la CCMSA page 377.

Il y a lieu pour les retraites d'évoquer de manière distincte celles des salariés agricoles et celles des exploitants agricoles.

## **A. LES RETRAITES DES SALARIÉS AGRICOLES**

Depuis 1963, elles sont alignées sur celles des autres salariés du secteur privé : à revenus et droits comparables, les cotisations et les prestations sont celles du régime général. De ce fait et très logiquement, la gestion des salariés agricoles est, comme pour les autres branches, financièrement intégrée dans le régime général. La CNAV abonde chaque mois la trésorerie de la MSA.

Cette gestion pose cependant deux problèmes particuliers.

### **1. Le nombre élevé de polypensionnés**

L'élargissement du champ de la MSA à des salariés des secteurs industriel et tertiaire (industries agro alimentaires, banques, assurances, etc.) qui, au cours de leur vie professionnelle changent d'entreprise sinon de métier conduit à générer des polypensionnés. A l'heure de la retraite, ils percevront une retraite de la MSA et une du régime général. 93,20 % des anciens salariés agricoles sont des polypensionnés.

Or, les polypensionnés sont défavorisés par le mode de calcul du salaire annuel moyen pris en compte pour la retraite et perçoivent, en général, à carrières totales égales, des retraites inférieures à celles des monopensionnés. Les réformes introduites par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites réduisent ces écarts mais ne les suppriment pas.

Elles laissent notamment subsister le problème rencontré par les salariés à temps partiel et à faibles revenus relevant simultanément du régime général et d'un autre régime, le plus souvent celui des salariés agricoles. Comme les retraites des polypensionnés sont calculées de manière indépendante dans chacun des régimes, certains assurés totalisent trop peu d'heures au cours d'un trimestre donné dans chaque régime pour valider ce trimestre qui est ainsi perdu<sup>17</sup>.

La Cour a recommandé de fusionner les carrières salariées agricoles et non agricoles, ce qui n'imposerait pas de supprimer la gestion de cette catégorie d'assurés par la MSA. Le plus simple serait évidemment de faire gérer une carrière unique par la CNAV. La CCMSA, qui souhaite garder la gestion des salariés agricoles pour les raisons déjà indiquées, recherche avec le régime général les moyens d'assurer une plus grande équité de traitement entre les mono et poly pensionnés. Elle en a fait une priorité de son plan d'action stratégique.

### **2. Les effets de l'autonomie du régime sur la compensation démographique**

La question est ici complexe. Dès lors que la retraite des salariés agricoles est financièrement intégrée dans le régime général, il ne devrait pas y avoir de calculs de

---

<sup>17</sup> V. le rapport de la Cour au Parlement sur la sécurité sociale de septembre 2004, pages 364 et 367.

compensation démographique, mécanisme réservé aux relations financières entre régimes appliquant des règles différentes pour les cotisations et les prestations.

Le maintien de la fiction d'un « régime » de salariés agricoles permet de retenir sa prestation moyenne pour référence des calculs de compensation entre les régimes. Ces calculs sont en effet fondés par construction sur la prestation la plus basse qui est celle des salariés agricoles, notamment parce que leur durée de cotisation dans le régime agricole est très faible.

La réforme qui consisterait à tirer les conséquences de l'intégration financière en considérant qu'il n'y a qu'un seul régime, le régime général, aurait des effets financiers très importants pour les régimes qui versent des subventions de compensation au profit des autres car le montant de la prestation moyenne de référence s'en trouverait relevé. Ce serait le cas notamment pour la CNRACL. La Cour observait que la suppression progressive de la compensation spécifique entre régimes spéciaux, déjà décidée, qui fera économiser à la CNRACL un montant équivalent (1,44 Md€ versé en 2002) à ce que lui coûterait la réforme de la compensation démographique généralisée, pourrait faciliter celle-ci.

## **B. LES RETRAITES DES EXPLOITANTS AGRICOLES**

Elles posent essentiellement un problème de financement, l'intégration financière dans le régime général n'étant pas possible en raison des différences d'efforts contributifs et de prestations. Le financement sera étudié infra. Il s'agit ici de présenter de manière synthétique un dispositif complexe.

La création d'une allocation vieillesse agricole ne date que de 1952. Elle ne représentait alors que la moitié de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Depuis lors, le régime a été régulièrement réformé « en vue de garantir, à durée et effort de cotisation comparables, des prestations de même niveau que celles qui sont servies par le régime général », conformément à l'un des objectifs de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980.

### **1. Une retraite à trois étages**

#### **a. La retraite de base**

La retraite de base des non salariés agricoles comprend deux prestations : la retraite forfaitaire et la retraite proportionnelle, toutes deux mensualisées depuis la loi de 2003.

La retraite forfaitaire est égale à l'allocation des vieux travailleurs salariés (AVTS) (3 009 € en 2006). Elle est liquidée à taux plein pour les exploitants agricoles âgés de 60 à 65 ans et ayant eu une carrière complète. Celle-ci, fixée à 150 trimestres en 2004, est allongée de six mois par an de 2004 à 2008 où elle atteindra 160 trimestres comme dans le régime général. Puis elle sera augmentée d'un trimestre par an de 2009 à 2012, comme dans ce dernier.

Le montant de la retraite proportionnelle est fonction du nombre de points acquis par le chef d'exploitation au cours de sa carrière et de la valeur du point actualisée chaque année du même taux que les autres pensions de la sécurité sociale.

**Tableau n° 6 : Barème 2005 de la retraite proportionnelle des chefs d'exploitation**

| Revenus professionnels                                | Points-retraite acquis par année | Pension totale annuelle (forfaitaire + proportionnelle pour 37,5 ans de carrière) en 2004 |
|---|----------------------------------|---|
| ≤ 400 SMIC horaire par an                             | 16                               | 4 944,28 €  |
| entre 400 SMIC et 800 SMIC                            | 16 à 30                          | 4 944,28 € / 6 734,53 €   |
| entre 800 SMIC et 2 minima contributifs <sup>18</sup> | 30                               | 6 734,53 €  |
| entre 2 minima contributifs et le PSS                 | 30 à 93                          | 6 734,53 €  |
| ≥ Plafond de la sécurité sociale (PSS)                | 93                               | 14 534,90 €   |

Le montant cumulé des pensions forfaitaire et proportionnelle ne peut dépasser, à durée d'assurance égale, la pension de base maximale du régime général, soit 15 534 € en 2006.

Les conjoints participant aux travaux agricoles ne bénéficient que de la retraite forfaitaire. Les aides familiaux et les conjoints collaborateurs bénéficient de la retraite forfaitaire et d'une retraite proportionnelle correspondant à 16 points par an.

b. La retraite complémentaire obligatoire

Les non salariés agricoles bénéficient depuis 1990 d'un régime de retraite complémentaire facultatif par capitalisation, dont les cotisations sont déductibles du revenu imposable dans certaines limites.

Une loi du 4 mars 2002 a institué un régime complémentaire obligatoire (RCO) par répartition pour les non salariés agricoles comparable à celui dont bénéficient la plupart des autres catégories de retraités.

Géré par la MSA, ce régime qui fonctionne en répartition sert, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2003, aux retraités, y compris à ceux n'ayant jamais cotisé, des pensions financées par les cotisations des actifs et des subventions de l'Etat.

Le montant de la retraite complémentaire est fonction du nombre de points acquis et de la valeur du point. Elle ne peut être liquidée que si l'assuré a droit à la retraite de base.

<sup>18</sup> Le minimum contributif du régime général était égal à 553,44 € par mois en 2005. Le seuil de deux minima contributifs correspond à peu près au niveau du SMIC.

## **2. L'amélioration des retraites agricoles**

### **a. La réévaluation des pensions de base**

Depuis 1994, plusieurs trains de mesures ont amélioré les retraites de base. Les objectifs et les méthodes ont été les mêmes : volonté de privilégier les agriculteurs à faibles revenus, revalorisation simultanée des petites pensions des nouveaux et anciens retraités, action par étapes pour étaler dans le temps le coût des mesures et profiter de la diminution du nombre de retraités constatée depuis 1996. En particulier, les mesures prises de 1998 à 2002 ont été conçues de manière à ce que le coût net des décisions prises chaque année soit à peu près égal en euros constants à l'économie entraînée par la réduction de l'effectif des retraités, soit 150 M€ par an.

Les mesures complexes décidées par la loi du 18 janvier 1994, les lois d'orientation agricole du 1<sup>er</sup> février 1995 et du 9 juillet 1999 et les lois de finances de 1997 à 2002 se sont toutes traduites par des attributions de points gratuits, au titre de la pension proportionnelle, concernant tour à tour les chefs d'exploitation, les conjoints et les aides familiaux.

Grâce à ces réformes les chefs d'exploitation et les personnes veuves bénéficient en 2005 d'une retraite au moins égale au minimum vieillesse du régime général (610,2 €, soit environ 50 % du smic mensuel net pour 35 heures) et les conjoints et aides familiaux du minimum vieillesse du second membre du couple (484,5 €, soit 40 % environ du SMIC) conformément à l'objectif affiché par le plan pluriannuel de revalorisation des retraites présenté en 1998 par le Gouvernement.

Cette garantie se traduit par l'affectation d'un nombre de points de retraite gratuits égal au minimum à 1220 pour un chef d'exploitation validant 37,5 années d'assurance au régime agricole et à 793 points pour un conjoint ou aide familial bénéficiant de la même durée d'assurance, sous réserve de remplir certaines conditions d'assurance. A défaut, ces personnes reçoivent des points gratuits calculés selon leur durée de carrière totale et celle validée au sein du régime agricole.

Le projet de LFSS 2007 comporte une nouvelle amélioration des retraites agricoles au profit des agriculteurs dont les carrières sont incomplètes et qui ne disposent pas du minimum vieillesse. Mais cette dépense, estimée à 162 M€ par an en 2007 n'est pas financée : son coût doit être assumé par le FFIPSA qui connaît un fort déficit (v. infra)

### **b. L'apport du régime complémentaire obligatoire**

Le RCO a validé le passé à raison de 100 points gratuits par année de cotisation au régime de base, dans la limite de 37,5 ans, à condition d'avoir validé une période suffisante pour le régime de base.

Le système a été conçu pour que le chef d'exploitation validant une carrière complète bénéficie au moins d'une retraite totale égale à 75 % du SMIC. Le conjoint survivant d'un chef d'exploitation dont les pensions ont été calculées après le 1<sup>er</sup> janvier 2003 a droit à une pension complémentaire de réversion de 54 % sans condition de ressources ou de non cumul. Il peut donc percevoir la pension de réversion du RCO même s'il n'a pas droit à celle du régime de base.

Le coût du RCO a représenté 439 M€ en 2004 dont les deux tiers sont financés par les cotisations et le solde par le FFIPSA. Cette participation de la solidarité nationale finance actuellement exclusivement les retraites accordées aux petits exploitants en contrepartie de points gratuits. A l'avenir, elle devrait compléter les cotisations pour permettre de maintenir le rendement du RCO à un niveau proche de celui des autres régimes complémentaires alors qu'il aurait fallu doubler les cotisations en euros constants, d'ici 2040, pour continuer à verser les prestations prévues. La charge de la solidarité nationale augmentera jusqu'à 144,2 M€ en 2006, puis fluctuera autour de ce niveau, pour atteindre 129,1 M€ en 2018, 173,2 M€ en 2033 et 155,6 M€ en 2040.

Ce mode de financement faisant intervenir la solidarité nationale dans le financement d'un régime de retraite complémentaire est sans précédent : les régimes complémentaires obligatoires en vigueur s'autofinancent tous grâce à leurs cotisations, y compris dans les autres professions non salariées pourtant également en déséquilibre démographique.

#### **IV. LA BRANCHE FAMILLE**

Le nombre de familles de non salariés bénéficiaires d'au moins une prestation familiale s'élevait au 31 juin 2005 à 90 425 pour 208 085 enfants, soit une diminution dans les deux cas de 14 % par rapport à 2001.

Les caisses de MSA versent les prestations familiales et les aides au logement de droit commun, puisque le régime est uniforme pour toutes les familles résidant en France quelle que soit l'institution qui sert les prestations. Elles versent aussi l'AAH et le RMI.

Leurs dépenses sont totalement intégrées dans les comptes de la CNAF.

Dans le cadre des prescriptions fixées par l'Etat en matière de lutte contre la fraude, la CNAF met en place des outils nouveaux : un répertoire national permettant d'éviter les affiliations multiples dans plusieurs caisses, une base d'information nationale recensant les dossiers frauduleux détectés dans les CAF et un système de profilage. La CCMSA s'inscrit dans cet effort et prévoit notamment de détecter les doubles affiliations par consultation du futur répertoire national de la CNAF. Il serait souhaitable que soit constitué un fichier national des allocataires alimenté par toutes les institutions qui gèrent des prestations familiales pour le compte de la CNAF et qui serait tenu par celle-ci.

#### **V. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE**

L'enquête réalisée par la Cour en 2006 a montré les particularités de l'action sociale de la MSA et un pilotage central insuffisant.

## **A. LES RESSOURCES AFFECTÉES**

Le budget de l'action sanitaire et sociale (ASS) de la MSA, doté de 294 M€ en 2005, a la même fonction que dans les autres régimes<sup>19</sup>. Mais sa gestion est rendue plus complexe par le caractère très décentralisé du régime agricole.

Ses dépenses ont augmenté de 50 % en euros constants en une décennie. Dans le même temps, le nombre de personnes susceptibles d'en bénéficier a baissé de 16 %. De ce fait, l'augmentation de la dépense par personne atteint 74 % sur la période. La décroissance de la population couverte va se poursuivre dans les années à venir.

La croissance des moyens financiers disponibles s'explique en partie par la recherche de la parité avec le régime général. Mais les comparaisons entre régimes sont imprécises faute de nomenclatures identiques. Ainsi, une étude de 2001 a révélé que les prestations versées à des personnes âgées malades étaient comptabilisées par la MSA dans l'action sociale « personnes âgées » et non dans l'action sanitaire et sociale « maladie ».

Compte tenu du rattrapage d'ores et déjà effectué, la recherche de la parité ne peut constituer une fin en soi. Il s'agit plutôt désormais d'ajuster l'ASS aux besoins des populations du régime.

Contrairement à ce qui prévaut pour les branches du régime général, le budget de l'ASS de la MSA n'était pas fixé par la COG pour une période pluriannuelle. Il était établi chaque année en fonction des ressources disponibles du fonds institutionnel. Ce fonds, alimenté par des cotisations dites complémentaires, finance les dépenses de gestion administrative, le contrôle médical et, pour le solde, l'ASS. Ce mécanisme permet de consacrer à celle-ci les économies réalisées sur la gestion administrative, ce qui peut avoir un effet incitatif à l'économie. A l'inverse, il n'offre pas aux caisses une visibilité à moyen terme sur les moyens disponibles. Par ailleurs, la diminution prévisible du nombre de cotisants accentuera la réduction déjà amorcée des ressources du fonds institutionnel.

La nouvelle COG intègre une programmation pluriannuelle des ressources budgétaires.

## **B. LES MODES D'INTERVENTION**

Les trois quarts des crédits sont affectés aux caisses locales à partir d'un indicateur de population protégée pondérée par des coefficients spécifiques.

La particularité des modes d'intervention réside dans le poids du travail social et dans le rôle important des structures associées.

---

<sup>19</sup> Sur l'action sanitaire et sociale des branches du régime général, voir le rapport de la Cour au Parlement sur la sécurité sociale de septembre 2006, pages 259 et suivantes.

## **1. Le poids du travail social**

Environ la moitié du budget d'ASS du régime est utilisée pour des dépenses de personnel. En 2004, les effectifs employés étaient de 2 007 agents, soit 1 846 ETP. L'effectif global a peu évolué dans les années récentes, mais le partage entre personnels administratifs et sociaux a été modifié au profit des premiers, ce qui reflète un rééquilibrage de la politique du régime entre le travail social et la distribution croissante de prestations extra légales.

Le ministère de l'agriculture a mis en place un encadrement drastique des remplacements des départs à la retraite pour l'ensemble du personnel (v. supra). Il serait plus rationnel de laisser les ajustements nécessaires à l'initiative de la caisse centrale dans le cadre de la définition de lignes directrices de l'organisation du travail social dans les caisses locales.

## **2. La place des structures associées**

La MSA est propriétaire de certaines structures (établissements nationaux et maisons de retraite du réseau SINOPLIES) dont l'objet n'est pas central dans les missions du régime et qui, même si le fonctionnement est actuellement équilibré, sont sources de risques financiers potentiellement élevés.

En revanche, la MSA travaille avec de nombreuses structures qu'elle a créées ou dont elle soutient financièrement le développement (maisons d'accueil rurales pour personnes âgées en perte d'autonomie dites MARPA, structure SOLIDEL offrant des services de travail protégé, d'hébergement et d'accompagnement à des adultes handicapés mentaux vivant en milieu rural) qui représentent un relais utile à l'action des caisses. Leurs liens avec le régime mériteraient toutefois d'être clarifiés.

L'engagement pris par le régime de mettre de place des normes permettant de comparer les structures associées entre elles et de s'assurer de leur équilibre financier n'a pas été respecté.

## **C. LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE D'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE**

### **1. La politique familiale en forte croissance**

La MSA a progressivement mis en place à partir de 1999 un socle commun de prestations aux familles que sont appelées à verser l'ensemble des caisses locales. Il comprend trois prestations individuelles (l'aide aux vacances et au temps libre ; l'aide à la poursuite d'études ; l'aide à domicile) et une prestation collective (prestation de service) : l'aide à l'accueil du jeune enfant.

La création de ce socle commun constitue un progrès notable. Elle a permis une augmentation rapide des dépenses consacrées à la famille et constitue une première étape de l'homogénéisation du service rendu par les caisses de MSA sur le territoire. Toutefois, la maîtrise que conservent les caisses sur les conditions d'octroi et le montant des prestations limite la portée de cette avancée. Cette liberté laissée aux caisses est liée aux modalités de financement de l'ASS rappelées plus haut.

La MSA a incité les caisses à s'associer à la politique menée par le régime général en versant des prestations de services aux structures collectives d'accueil des jeunes enfants, en échange d'une diminution des tarifs en faveur des familles relevant de la MSA, et en participant au financement des contrats enfance signés par des CAF avec les communes rurales au prorata du nombre d'enfants dépendant de la MSA. La caisse centrale rembourse les dépenses engagées à ce titre par les caisses grâce à un droit de tirage sur un des budgets mutualisés quelle gère.

Ces dépenses de prestations de service ont fortement augmenté depuis quelques années, atteignant plus de 5 % du total de l'ASS du régime. L'inconvénient est de faire entrer la MSA dans une logique de crédits d'ASS évaluatifs avec les risques financiers que la Cour des Comptes a constatés pour l'action sociale de la CNAF (v. rapport précité).

Au total, les prestations extra légales individuelles et collectives destinées aux familles représentaient en 2004 34,5 % du total de l'ASS contre 26,6 % en 2001. Les prestations collectives (contrats enfance et temps libre) représentent 84 % de l'ensemble des prestations collectives (9 % pour les personnes âgées).

## **2. Une politique diversifiée en faveur des personnes âgées**

La MSA établit une distinction entre la politique d'aide à domicile (aide ménagère) recentrée sur les GIR 5 et 6 depuis la mise en place de l'APA, et une politique gérontologique d'ensemble, diversifiée, qui a vocation à s'adresser à l'ensemble de ses ressortissants âgés.

Les services offerts à l'ensemble de la population âgée, en particulier Présence verte, premier opérateur national de téléassistance aux personnes, ont été maintenus. La création de l'APA a seulement conduit la MSA à infléchir davantage sa politique vers la prévention du vieillissement (en particulier avec le programme « PAC Eureka » d'activation cérébrale destiné à lutter contre les troubles de la mémoire ou les séjours de remise en forme-prévention santé), l'aide aux aidants et la recherche d'offres adaptées en matière d'hébergement avec le développement des MARPA, petites unités de vie non médicalisées conçues dans une optique de prévention de la dépendance et de quasi maintien à domicile.

## **D. UN PILOTAGE INSUFFISANT**

Malgré ses prérogatives limitées à l'égard des caisses locales<sup>20</sup>, la caisse centrale est parvenue ces dernières années à accroître son rôle d'impulsion et de coordination grâce notamment à la mise en place d'un socle commun de prestations dans toutes les caisses et de financements dits mutualisés pour inciter les caisses à mettre en œuvre localement les actions communes définies comme prioritaires au niveau national.

---

<sup>20</sup> A la différence des caisses nationales du régime général, la CCMSA n'approuve pas les budgets d'action sociale (ni de gestion administrative) des caisses locales. Cette approbation est donnée par les services déconcentrés du ministère de l'agriculture.

La connaissance par la caisse centrale des actions menées par le réseau reste cependant insuffisante. Elle ne dispose que de deux sources d'information : les données comptables qui n'ont pas pour finalité l'analyse de gestion et les résultats des enquêtes périodiques menées auprès des caisses locales qui pâtissent de l'absence d'exhaustivité des réponses. L'amélioration du pilotage exercé par la caisse centrale requiert la mise au point du projet de système d'information de l'action sanitaire et sociale. Enfin, la certification des comptes de la MSA exigera que soient mieux assurées la fiabilité, la rapidité et l'agrégation des données comptables.

\*

L'examen des différentes prestations gérées par le régime montre que la parité avec le régime général a été atteinte au prix d'un considérable effort de rattrapage pour les retraites, les autres prestations, moins liées à l'effort contributif personnel, ayant pu être alignées plus facilement. La question à examiner maintenant est celle du financement et de la parité des efforts contributifs.

En effet, il n'y a pas d'économies à espérer sur les prestations bien que le régime doive développer une politique de gestion du risque efficace en assurance maladie et mettre en place les outils de lutte contre les abus et les fraudes dans toutes les branches.

## **B - LE PROBLÈME DE LA PARITÉ DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES**

Le régime des exploitants agricoles bénéficie de quatre sources de financement : des recettes contributives (cotisations et CSG), des impôts et taxes affectés, des transferts en provenance de la compensation et « le cas échéant » une subvention budgétaire. En 2005, l'ensemble des recettes contributives ont représenté 19,0 % du total des produits techniques (et les seules cotisations des exploitants 13,2 %), les impôts et taxes 33,4 %, les transferts entre organismes 38,5 % et les divers produits et provisions 14,9 %.

**Tableau n° 7 : Evolution et structure des recettes contributives  
du régime des exploitants agricoles  
2004 - 2006**

|  | 2004            | 2005            | Prévisions<br>2006 | 05 / 04      | 06 / 05      |
|--|-----------------|-----------------|--------------------|--------------|--------------|
| <b>Cotisations totales</b>                                       | <b>2 034,8</b>  | <b>2 110,0</b>  | <b>2 000,0</b>     | <b>3,7</b>   | <b>- 5,2</b> |
| Dont :   |                 |                 |                    |              |              |
| - maladie  | 773,9           | 742,7           | 730,2              | - 4,0        | - 1,7        |
| - vieillesse   | 1 028,1         | 1 151,9         | 1 059,3            | 12,0         | - 8,0        |
| <b>CSG</b>   | <b>893,4</b>    | <b>926,3</b>    | <b>952,9</b>       | <b>3,7</b>   | <b>2,9</b>   |
| <b>Total contributif</b>   | <b>2 928,2</b>  | <b>3 036,3</b>  | <b>2 952,9</b>     | <b>3,7</b>   | <b>- 2,8</b> |
| <b>Total des produits techniques</b>                             | <b>16 229,9</b> | <b>15 984,9</b> | <b>17 277,9</b>    | <b>- 1,5</b> | <b>+ 8,1</b> |
| <b>Part du contributif dans le total des produits techniques</b> | <b>18,0</b>     | <b>19,0</b>     | <b>17,1</b>        | <b>/</b>     | <b>/</b>     |

*Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2006*

Toutes branches confondues, le montant des cotisations des actifs s'est élevé en 2005 à 2 110 M€ et celui de la CSG versé par l'ACOSS à 926 M€, largement favorable au régime des exploitants agricoles<sup>21</sup>. Le produit de la CSG que reçoit la MSA, entièrement affecté à la branche maladie, représente ainsi un peu moins du tiers des recettes contributives du régime. De plus, ces recettes connaissent des évolutions différentes : les cotisations sociales en augmentation en 2005 sont en recul en 2006, tandis que la CSG est en augmentation sur les deux années.

Le problème de la parité de l'effort contributif doit s'apprécier au regard des deux éléments qui agissent sur le montant des cotisations et contributions sociales : d'une part, le taux et d'autre part, l'assiette à laquelle il s'applique. La mesure de l'effort contributif des agriculteurs a fait l'objet en 1990 d'un calcul fondé sur des critères et des hypothèses visant à apprécier globalement son niveau par rapport à celui des salariés du régime général. La réactualisation de ce calcul réalisée en 1995 à la demande du ministre de l'agriculture par Mme Yannick Moreau avait conclu à une insuffisance de cotisations des exploitants agricoles mesurée en points de cotisations comprise entre 2,91 et 3,28 points.

## I - LES PRÉCÉDENTES CONCLUSIONS DE LA COUR

Dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005, la Cour avait souligné que :

- ce calcul ne prenait pas en compte différents éléments qui affectent l'assiette des cotisations agricoles : sous-évaluation des forfaits, assiette nette des cotisations (et non revenus bruts), déductions des investissements, évasion imputable aux sociétés à objet agricole (peu nombreuses à l'époque) ;

- les réformes intervenues depuis 1995 (notamment création du statut de conjoint collaborateur) conduisaient à majorer l'évaluation de l'époque au minimum de 1,35 point de cotisation. Il convenait également de tenir compte d'avantages non chiffrés, comme la revalorisation des retraites de base des petits exploitants à carrières « monotones » et de la création de la déduction pour aléas et du relèvement du plafond de la déduction pour investissement.

Dans sa réponse, la CCMSA estimait « souhaitable de distinguer un raisonnement de type macroéconomique au niveau des régimes d'un raisonnement micro par catégories de personnes (...). En effet, l'existence des minima d'assiette de cotisations par branche conduit à titre individuel à des taux de prélèvements instantanés très élevés pour les bas revenus professionnels »<sup>22</sup>. Elle contestait également la traduction en points de l'évasion sociale ou de la revalorisation des petites retraites agricoles et du statut du conjoint collaborateur. Enfin, la CCMSA se demandait « à quel moment du raisonnement sont pris en compte les mécanismes d'exonération des cotisations patronales qui conduisent à maintenir, pour certains niveaux de rémunération

---

<sup>21</sup> Du fait de la base de calcul utilisée, le montant versé est supérieur à celui encaissé sur les seuls revenus des exploitants agricoles. Le rapport des inspections des finances, de l'agriculture et des affaires sociales sur le financement du régime de protection sociale des non salariés agricoles avait estimé la CSG réellement payée en 2003 à 71 % de celle reçue par le régime contre 97 % en 1998.

<sup>22</sup> Rapport sécurité sociale, septembre 2005, p. 377 et 378.

(ceux proches du SMIC) des niveaux de taux globaux sans commune mesure avec la réalité du prélèvement pratiqué »<sup>23</sup>.

Pour obtenir une comparaison valide entre les taux de cotisations maladie, la CCMSA propose de minorer le taux des salariés de 1,6 point à 11,95 points<sup>24</sup>. En tenant compte de la différence d'assiette relative à la CSG, le taux « réel » de contribution des non-salariés agricoles est alors évalué par la CCMSA à 18,03% contre une fourchette qui irait de 17,04% à 17,89%, selon la valeur conférée aux indemnités journalières et au capital décès, pour le régime des salariés.

Elle estime en outre que de nombreux facteurs compliquent le calcul. Ainsi, la mesure de la parité est effectuée ici pour un exploitant situé au-delà de l'assiette minimale de cotisation de 800 SMIC horaires par an, alors que des exploitants ont une assiette inférieure à ce minimum : ils se trouvent donc en situation de « sur-parité » (ils cotisent plus que les salariés), notamment depuis la mise en place de la CMU<sup>25</sup>. Trois niveaux de revenus sont distingués :

- pour les revenus inférieurs à 600 SMIC horaires/an<sup>26</sup>, l'effort contributif demandé aux non-salariés agricoles apparaît plus fort ;
- pour les revenus compris entre 600 et 1200 SMIC, l'effort contributif demandé aux non-salariés agricoles apparaît moins fort dans certains calculs que celui demandé aux non-salariés *non* agricoles ;
- pour les revenus supérieurs à 40 % du plafond de la sécurité sociale (environ 1600 SMIC), l'effort des non-salariés agricoles apparaît plus fort, voire nettement plus fort à partir du plafond.

## II - L'ASSIETTE DES COTISATIONS

La Cour a procédé à une analyse détaillée de l'évolution de l'assiette des cotisations des exploitants agricoles. Depuis la loi de janvier 1990, celle-ci est constituée par les revenus professionnels des agriculteurs et non plus par les revenus cadastraux.

---

<sup>23</sup> Le niveau d'exonération se situe à 26 % du SMIC brut dans le dispositif de la loi Fillon.

<sup>24</sup> Inspections générales des affaires sociales, des finances et de l'agriculture, *Rapport sur le financement de la protection sociale des non salariés agricoles*, avril 2005.

<sup>25</sup> L'affiliation à la CMU de base est obligatoire pour toute personne résidant régulièrement en France et qui ne relève pas déjà à un titre quelconque d'un régime obligatoire. Le paiement de la cotisation est assis sur les revenus, déduction faite d'une franchise. Ce système est donc plus favorable que la cotisation minimale des exploitants agricoles.

<sup>26</sup> Pour les salariés, le SMIC horaire constitue l'assiette minimale. Pour les non-salariés, l'assiette annuelle minimale est forfaitaire (600, 800 SMIC pour le régime agricole ou 40 % du plafond de la sécurité sociale pour les indépendants) ; les revenus inférieurs à ces seuils forfaitaires sont donc davantage mis à contribution.

Les bases taxables subissent l'impact de la diminution du nombre d'exploitations agricoles : entre 2001 et 2005, elle a été de 9,1 %. Toutefois, du fait de la reprise des terres laissées par les départs, la baisse de l'assiette brute a été seulement de 5,6 %. Selon les prévisions de la CCMSA, la tendance à la baisse de l'assiette brute des exploitants agricoles devrait se poursuivre dans les années à venir, avec une baisse de 2,8 % en 2006, 3,6 % en 2007 et 3,4 % en 2008. Sur la même période, les cotisations émises ont cependant augmenté en valeur nominale (+ 1,4 %) du fait des assiettes minimales qui limitent l'effet de la décroissance de la base. En termes réels, les cotisations émises ont cependant reculé sur la période de 6,4%.

L'assiette sociale étant désormais assise sur le revenu professionnel déclaré, les comparaisons et croisements avec l'assiette fiscale devraient être facilités, notamment à des fins de contrôle de la réalité de l'assiette sociale déclarée. La Cour a constaté que dans les faits le dispositif permettant aux caisses de MSA de demander des informations à l'administration fiscale est peu utilisé, voire méconnu. La suppression en 2001 de l'obligation de joindre l'avis d'imposition fiscal à la déclaration annuelle de ressources, qui pouvait constituer une alternative, n'en est que plus regrettable.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche et la CCMSA ont rappelé dans leur réponse que les caisses de MSA peuvent obtenir communication des informations nécessaires à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement et que les agents des administrations fiscales signalent aux services régionaux du ministère de l'agriculture les faits susceptibles de constituer des infractions au régime agricole. Toutefois, si les caisses ont connaissance de cette procédure elles n'ont pas l'obligation de l'utiliser. La situation serait différente si l'administration fiscale était légalement tenue de transmettre les faits dont elle a connaissance directement aux caisses de MSA.

Cependant, le fait que ces deux assiettes ne coïncident pas rend malaisée la comparaison des déclarations fiscales de revenu avec les déclarations sociales de revenu. En effet, les déductions et abattements au titre de l'impôt sur le revenu ne sont pas tous pris en compte dans l'assiette sociale et inversement. Or, depuis une dizaine d'années, les dispositifs spécifiques de minoration des assiettes fiscales et sociales se sont multipliés dans le secteur agricole. Un inventaire non exhaustif auquel a procédé la Cour illustre le phénomène de mitage de l'assiette sociale.

## **1. Mesures ayant pour effet de réduire l'assiette sociale**

Certaines déductions sont communes aux assiettes fiscale et sociale, d'autres sont propres à la seule assiette sociale

### **a. Déductions communes aux deux assiettes**

Une déduction au titre des bénéfices réinvestis (déduction pour investissement - DPI) a été instituée en 1986 pour les assiettes fiscales et sociales afin de favoriser l'investissement dans le secteur agricole (article 72 D du CGI). En vingt ans, ce dispositif a connu une forte montée en puissance, en passant de 10% du bénéfice avec une déduction maximale de 3050 euros (20 000 francs) à 40% du bénéfice avec une déduction maximale de 21 200 euros (loi de finances pour 2004 du 30 décembre 2003). La direction de la législation fiscale (DLF) a évalué les dépenses fiscales au titre de

l'agriculture dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2007 : 50 000 agriculteurs bénéficieraient de ce dispositif, pour une dépense fiscale de 135 millions d'euros en 2004 et de 150 millions en 2005 et 2006.

Une déduction pour aléas a également été créée par la loi de finances pour 2002 pour les assiettes fiscale (au titre du bénéfice agricole) et sociale, afin de permettre aux chefs d'exploitation de déduire les frais d'assurance acquittés pour couvrir les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail. Les modalités de calcul de cette déduction sont identiques à la DPI. Cependant, son impact est pour l'heure jugé marginal, la DLF évaluant à 200 le nombre d'agriculteurs en bénéficiant.

Les aides communautaires compensatoires au revenu versées dans le cadre de la politique agricole commune sont prises en compte dans le bénéfice réel agricole imposable et dans l'assiette sociale. L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), dont le but est de compenser les coûts supplémentaires de production engendrés par les handicaps naturels permanents subis par les exploitations des zones défavorisées, est prise en compte dans le calcul du bénéfice imposable pour les agriculteurs imposés au réel. En contrepartie, les coûts supplémentaires de production sont pris en compte dans les charges d'exploitation.

A l'inverse, pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole soumis au régime forfaitaire d'imposition, l'ICHN n'est pas prise en compte par l'administration fiscale dans le calcul du bénéfice imposable, et n'est pas rajoutée non plus dans l'assiette sociale (les charges liées aux contraintes géographiques particulières ne sont pas prises en considération dans ce cas).

La Cour avait recommandé dans le cadre du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2005 que l'ensemble des primes européennes soit pris en compte dans les revenus des agriculteurs au forfait.

#### b. Déductions et exonérations propres à l'assiette sociale

Les déficits sont pris en compte pour leur valeur réelle dans le calcul de la moyenne triennale des revenus professionnels agricoles (loi du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture), y compris pour le calcul de la CSG (article 21 de la loi de finances pour 2001).

Les exploitants, d'une part, les associés de sociétés lorsque les terres sont inscrites à l'actif du bilan, d'autre part, peuvent déduire la rémunération implicite de la valeur patrimoniale des terres mises en valeur dont ils sont propriétaires (loi du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture, article 68). Selon le ministère de l'agriculture, cette mesure bénéficie à 80% des exploitants agricoles ayant leurs terres en faire-valoir direct et leur permet de bénéficier d'un allègement de cotisations de 5 à 7% selon les branches.

Une déduction de l'assiette sociale a été instituée par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 pour la dotation d'installation en capital accordée aux jeunes agriculteurs et pour l'indemnité versée en compensation de l'abattage de troupeaux (montant de la différence entre l'indemnité versée en compensation de l'abattage et la valeur en stock ou en compte d'achat des animaux abattus).

Par ailleurs, de nombreuses exonérations ont été mises en place pour le régime des exploitants agricoles qui sont retracées dans le tableau ci-dessous. Faisant l'objet d'une prise en charge par l'Etat, elles ne diminuent pas les ressources du régime agricole, mais en limite cependant les ressources propres.

Au cours de la période sous-revue, un effort particulier de l'Etat a été fait en direction des jeunes agriculteurs. En particulier, la LFSS pour 2001 du 23 décembre 2000 a porté de 3 à 5 ans la durée des exonérations de cotisations sociales accordées aux jeunes agriculteurs afin de favoriser leur installation. Ces exonérations sont partielles et dégressives sur cinq ans (65 %, 55 %, 35 %, 25 %, 15 %) et portent sur les cotisations des branches maladie, vieillesse et prestations familiales. Au total, ces seules exonérations représentent 55,3 millions d'euros, soit 80 % du montant des exonérations.

Par ailleurs, la fixation d'un plafond pour l'assiette sociale conduit à limiter le montant des cotisations sociales qui auraient pu être recouvrées sur les revenus professionnels les plus élevés. Mais parmi les branches du régime des exploitants agricoles, seules les cotisations retraite (à l'AVA et l'AVI) sont, comme dans les autres régimes, plafonnées depuis que la loi de finances pour 2001 a supprimé le plafonnement des cotisations d'assurance maladie des chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles (les cotisations maladies des aides familiaux et associés d'exploitation demeurent pour leur part plafonnées). L'assiette maximale de cotisation pour l'AVA et l'AVI s'élevait en 2004 à 29 712 euros.

**Tableau n° 8 : Exonérations pour le régime des non-salariés agricoles en 2005 (en euros)**

| <b>Motif d'exonération de cotisation</b>        | <b>Montant d'exonération de cotisations (techniques +complémentaires)</b> |
|---|---|
| Exonération totale                              | 7 746   |
| Exonération CMU complémentaire                  | 122 104   |
| Exonération régime parlementaire                | 297   |
| Proratisation pour stagiaire 6 mois             | 78 387  |
| Proratisation pour incarcération                | 9 530   |
| Exonération Pluriactif NSA                      | 1 105 709   |
| Proratisation Créateur d'entreprise             | 2 945 635   |
| Exonération Jeunes Agriculteurs 1ère année      | 18 550 950  |
| Exonération Jeunes Agriculteurs 2ème année      | 15 110 180  |
| Exonération Jeunes Agriculteurs 3ème année      | 10 181 936  |
| Exonération Jeunes Agriculteurs 4ème année      | 7 048 872   |
| Exonération Jeunes Agriculteurs 5ème année      | 4 402 545   |
| Exonération conjoint succédant                  | 1 231 161   |
| Exonération Aide Familial de conjoint succédant | 6 553   |
| Exonération de cotisation Aides Familiaux       | 1 135 399   |
| Exonération de cotisation FAFEA (plafond)       | 2 243 714   |
| Cotisation minimum FAFEA                        | 4 327 988   |
| Remise Forfaitaire Proratisée                   | 10 326  |
| Proratisation pré-retraite                      | 306 414   |
| proratisation double actif cessant activité     | 18 796  |
| Proratisation cessation d'activité NSA          | 225 232   |
| Proratisation cessation d'activité NSA          | 140 771   |
| Autre proratisation                             | 39 013  |
| Proratisation Aide Familial                     | 5 976   |
| Changement d'activité                           | 1 825   |
| Proratisation Aide Familiaux de préretraite     | 880   |
| Proratisation service national                  | 64  |
| Suppression cotisation veuvage                  | 31  |
| compensation suppression cotisation veuvage     | 47  |
| Proratisation artisan changeant de régime       | 24 235  |
| Proratisation multiple                          | 1 989   |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>69 284 321</b>   |

*Source : CCMSA*

## 2. Mesures ayant pour effet d'augmenter l'assiette sociale

Certaines déductions autorisées par l'administration fiscale ne sont pas retenues pour la détermination de l'assiette sociale, qui s'en trouve augmentée d'autant. Inversement, certaines plus-values fiscalisées ne sont pas prises en compte dans l'assiette sociale, disposition qui n'est pas d'ailleurs propre au régime agricole. Il s'agit, pour l'essentiel des :

- déficits reportés des années antérieures (article 156-1 du code général des impôts) ;
- plus values et moins values professionnelles de long terme ;
- modalités de l'assiette fiscale résultant de l'option d'un contribuable, par exemple l'assiette triennale mobile ou l'étalement du bénéfice réalisé sur la cession de stocks (article 75 OB et 72 B-IV du CGI) ;
- déductions et abattements qui ne correspondent pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession (amortissements réputés différés, exonérations en cas de création d'entreprise industrielle, artisanale ou commerciale, abattement de 50% sur le bénéfice de l'année d'installation et des quatre années suivantes pour les adhérents aux centres de gestion agréés, déduction pour investissement dans les DOM-TOM et les collectivités territoriales).

L'abattement fiscal de 20% pour les non salariés agricoles adhérents à un centre de gestion agréé - ces centres assurent des fonctions d'aide à la gestion et de tenue de la comptabilité - n'ayant pas été appliqué jusqu'en 2005, sa suppression par la loi de finances pour 2006 a été sans effet du point de vue de l'assiette sociale. Toutefois, le souci du législateur de maintenir un traitement fiscal distinct selon que les contribuables adhèrent ou pas à des centres de gestion, a conduit à majorer de 25 % les revenus des non salariés agricoles qui ne sont pas adhérents d'un centre de gestion. Cette majoration s'appliquera également aux non-salariés imposés au forfait. Afin d'éviter une répercussion sur l'assiette sociale, la LFSS pour 2007 a introduit une mesure destinée à neutraliser l'effet de cette majoration.

Enfin, le mécanisme de l'assiette minimum permet de faire contribuer des redevables de manière plus que proportionnelle à leurs revenus lorsque ceux-ci sont faibles, ce qui accroît l'assiette sociale. Une assiette minimale a été mise en place pour l'ensemble des branches du régime des exploitants, à l'exception des prestations familiales, tandis qu'une cotisation forfaitaire a été définie pour la branche ATEXA dont l'effet d'accroissement de l'assiette sociale est analogue au mécanisme de l'assiette minimum.

La période sous revue a également été marquée par l'augmentation de l'assiette annuelle des cotisations techniques et complémentaires minimales d'assurance vieillesse qui a été portée en 2004 de 400 à 600 SMIC (l'assiette des cotisations acquittées par le chef d'exploitation pour son conjoint ou des aides familiaux restent inchangée).

### 3/ Les conséquences sur l'assiette sociale des modalités d'imposition

L'assiette sociale, prenant pour référence le revenu professionnel déclaré, avec toutes les réserves mentionnées ci-dessus, est dépendante des régimes d'imposition qui s'appliquent à ces revenus. Malgré les efforts de simplification, ceux-ci n'ont pas permis de limiter pleinement les risques de pertes d'assiette.

#### a. Assiette annuelle ou triennale

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, l'assiette sociale est composée soit de la moyenne des trois derniers revenus professionnels (n-3, n-2, n-1), qui permet un lissage des revenus, soit du seul revenu de l'année précédente (selon le choix de l'exploitant). L'assiette annuelle est optionnelle et valable pour une période de 5 ans reconductible tacitement.

Deux dispositions permettent de limiter les risques de pertes d'assiette qu'un passage d'une assiette à l'autre pourrait provoquer. La première disposition limite la possibilité de changer de régime d'assiette en instituant des délais impératifs (cinq ou six ans). La seconde s'appuie sur la date de transmission à la MSA de la demande d'option. Le principe est que l'agriculteur peut opter pour le régime annuel pour les revenus qu'il aura l'année suivant sa demande d'option.

Cependant, le ministre de l'agriculture, répondant aux demandes fortes des professionnels, a demandé par lettres adressées aux caisses de MSA de déroger à plusieurs reprises à ces dispositions afin de prendre en compte les crises que traversent certains secteurs. A titre d'exemple, le ministre a, « afin d'aider les viticulteurs confrontés à de graves problèmes de trésorerie », autorisé en 2005 ces agriculteurs, « à titre exceptionnel et par dérogation à la réglementation en vigueur, à présenter une demande d'option » pour les revenus de l'année en cours<sup>27</sup>. Par la suite, la filière arboricole a bénéficié de la même dérogation pour les revenus de 2005<sup>28</sup>, puis, en 2006, les paludiers<sup>29</sup>. De même, par un courrier adressé au président du conseil d'administration de la CCMSA<sup>30</sup>, le ministre de l'agriculture demande que, « compte tenu de la crise que traverse actuellement la filière viticole, je vous serais obligé de bien vouloir recommander aux conseils d'administration des caisses de MSA d'examiner avec bienveillance les demandes de remise, tant des majorations et pénalités de retard que de la fraction dite irrémissible laissée à la charge des débiteurs, qui leur seraient présentées par les viticulteurs en difficulté ».

Ces autorisations de déroger au code rural accordées par le ministre de l'agriculture sont illégales en ce qu'elles écartent l'application de dispositions réglementaires par simple courrier, d'une part, et en ce qu'elles constituent une rupture d'égalité devant la loi, d'autre part.

---

<sup>27</sup> Lettre du ministre de l'Agriculture du 3 août 2005 adressée au président du conseil d'administration de la CCMSA.

<sup>28</sup> Lettre du ministre de l'Agriculture du 4 octobre 2005 adressée au président du conseil d'administration de la CCMSA.

<sup>29</sup> Lettre du ministre de l'Agriculture du 10 juin 2006 adressée au président du conseil d'administration de la CCMSA.

<sup>30</sup> Adressé le 3 août 2005.

b. Imposition au forfait ou au réel

L'article L. 731-14 du code rural définit les catégories de revenus professionnels prises en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations sociales. Il s'agit des revenus nets professionnels retenus pour l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéficiaires agricoles, des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires non commerciaux et des rémunérations allouées aux gérants et associés de certaines sociétés. Cependant, deux régimes d'imposition distincts perdurent : l'imposition au réel et l'imposition au forfait collectif. L'articulation entre ces deux régimes repose sur un seuil défini par le code général des impôts : le régime du forfait collectif s'applique de droit aux exploitants agricoles dont les recettes sont inférieures à une moyenne de 76.300 euros mesurée sur deux années consécutives (article 69). En outre, les exploitations nouvelles relèvent de plein droit du régime forfaitaire pour leurs deux premiers exercices. Enfin, seuls sont imposables au titre du forfait les exploitants individuels et les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), la loi de finances pour 1997 (n°96-1181 du 30 décembre 1996) ayant exclu les autres formes sociétaires.

Dans un contexte de baisse du nombre global d'exploitations et d'entreprises, les exploitations et entreprises imposées au forfait collectif tendent à diminuer fortement par rapport à celles relevant du régime réel. Ainsi, selon les chiffres fournis par la direction générale des impôts, le nombre d'exploitations forfaitaires a diminué de plus de la moitié (664000 exploitants en 1994, contre 364 000 en 2004), ce processus profitant en partie aux entreprises relevant du régime du réel (210 000 exploitants en 1994, 273 000 aujourd'hui). Cette évolution concorde avec celle relevée à moyen terme par la CCMSA<sup>31</sup> et montre que le régime du forfait collectif, qui était le régime d'imposition unique du secteur agricole jusqu'au début des années quatre-vingt dix, est en perte de vitesse très marquée.

**Tableau n° 9 : Evolution du nombre de non-salariés selon le mode d'imposition**

|              | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | 2005      |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------|
| <b>DGI</b>   |                |                |                |                |           |
| FORFAIT      | 362 464        | 357 555        | 361 309        | 364 806        | ND        |
| REEL         | 264 544        | 266 912        | 269 021        | 273 623        | ND        |
| <b>TOTAL</b> | <b>627 008</b> | <b>624 467</b> | <b>630 330</b> | <b>638 429</b> | <b>ND</b> |
| <b>CCMSA</b> |                |                |                |                |           |
| FORFAIT      | 226 489        | 212 879        | 200 183        | 191 354        | 174 629   |
| REEL         | 260 721        | 263 227        | 265 855        | 265 570        | 267 937   |
| TOTAL        | 487 210        | 476 106        | 466 038        | 456 924        | 442 566   |

Source : DGI/CCMSA

<sup>31</sup> Les différences proviennent du champ différent retenu par les systèmes statistiques respectifs, notamment de l'absence de prise en compte par la MSA des pluriactifs et retraités exploitant moins d'une demi-SMI.

Toutefois, sur la période récente, on observe une évolution divergente entre le nombre d'exploitants cotisants et le nombre de contribuables. Le ministère de l'agriculture et de la pêche et la CCMSA expliquent ces divergences par les règles spécifiques d'assujettissement au régime agricole, en particulier du fait de la condition de consistance minimale de l'exploitation. Ainsi, sont notamment exclus des chiffres retenus par la CCMSA les exploitants à titre secondaire et les cotisants solidaires retraités et non retraités. Pour 2004, sur 364 000 contribuables au forfait, 220 000 étaient des exploitants à titre exclusif ou secondaire et 142 000 des cotisants solidaires dont 58 000 retraités et 84 000 non retraités.

Au total, les non-salariés au forfait représenteraient 57% de l'ensemble des non-salariés en 2004 selon la DGI, tandis que pour la CCMSA ils ne représenteraient que 42% des exploitations assujetties aux cotisations sociales.

### c. La procédure d'établissement des forfaits

L'imposition au titre du forfait collectif consiste à fixer au niveau départemental les revenus des exploitants en fonction des productions. Afin de calculer les bénéfices agricoles de chaque exploitant, ces forfaits collectifs (par exemple pour la polyculture, le bénéfice forfaitaire par hectare) sont ensuite appliqués aux informations relatives à la consistance de l'exploitation déclarées annuellement par le chef d'exploitation. Cette obligation déclarative se limite aux seules caractéristiques physiques de l'exploitation, par exemple pour les polycultures à la superficie des terres exploitées. La réforme de 1990 qui transférait le calcul de l'assiette sociale du revenu cadastral au revenu professionnel ne s'applique donc pas pleinement à l'imposition au titre du forfait.

Le chef d'exploitation doit également remettre, comme tout contribuable, une déclaration de revenus annuelle sur laquelle il déclare ne pas connaître ses revenus agricoles, car les forfaits agricoles sont seulement publiés au Journal officiel au cours du deuxième semestre de l'année suivant la récolte. En fin d'année n+1, lorsque les forfaits sont établis par production, l'agriculteur doit faire une déclaration rectificative de revenu en appliquant aux éléments de consistance de son exploitation le montant du forfait. Cette obligation de déclaration apparaît cependant inutile puisque l'administration fiscale opère le même calcul et adresse un avis d'imposition à l'agriculteur.

Tout régime forfaitaire a tendance à minorer le niveau d'imposition. Ainsi, le ministère de l'agriculture a estimé en 2000 que le forfait conduisait à une sous imposition de 30 % par rapport à une imposition au réel. Le revenu professionnel étant désormais retenu pour le calcul des cotisations sociales, l'existence d'un régime forfaitaire conduit à diminuer l'assiette sociale et à réduire le montant des cotisations émises et recouvrées au profit de la protection sociale agricole.

Les professions agricoles sont attachées à ce régime qui leur ménage une marge de négociation avec l'administration. Mais, elles sont désormais les seules à bénéficier d'un régime forfaitaire d'imposition, toutes les autres professions indépendantes ayant basculé sur des régimes dits micro-réels pour les revenus les plus faibles. Différents projets de réforme de ce régime n'ont pas abouti du fait de l'opposition des professionnels et ce, malgré l'avis favorable du conseil central de la MSA à un abaissement du seuil d'imposition au forfait.

La Cour estime l'aboutissement de ces projets d'autant plus souhaitable que les coûts de gestion de l'imposition au forfait s'avèrent très élevés pour la direction générale des impôts qui doit établir chaque année 891 comptes de polyculture et de cultures spécialisées et assurer le suivi des commissions départementales et nationales des impôts et sur le chiffre d'affaires qui fixent près de 8 000 tarifs propres à chaque culture.

*d.*      Le régime réel et l'évasion par le biais de la forme sociétale

Le régime réel des exploitants agricoles, fondé sur les revenus professionnels déclarés prévoyait, jusqu'en 2001, quatre modalités distinctes d'imposition. Il n'en subsiste désormais plus que deux : le réel normal et le réel simplifié. Le réel simplifié s'adresse aux exploitants dont le chiffre d'affaires annuel moyen sur deux ans est inférieur à 350 000 euros. Les exigences en matière de présentation de comptabilité sont en conséquence allégées. Pour les agriculteurs au réel normal, les modalités d'imposition diffèrent peu d'autres régimes fiscaux tels que ceux des bénéficiaires industriels et commerciaux.

Le régime réel est sujet à des phénomènes de pertes d'assiette sociale par le biais de la transformation d'exploitations agricoles en société qui permet de tirer partie de dispositions fiscales plus favorables. Or, les formes sociétaires connaissent une croissance forte en matière agricole, puisqu'elles ne représentaient que 7 % des exploitations en 1993, contre 25 % en 2001 et 32 % en 2005. Pour la période sous revue, les exploitations sous forme sociétaire ont donc connu une croissance de 11,2 %.

Des évolutions législatives récentes ont permis dans un premier temps d'encadrer davantage ce phénomène, grâce notamment à la loi de finances pour 2003. En particulier, la création d'une cotisation de solidarité était venue limiter la perte de recettes sociales du passage en société. Sa suppression par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 constitue un recul par rapport à ces avancées, une perte de recettes pour le régime agricole et rend désormais extrêmement difficile de suivre l'évolution des pratiques d'évasion sociétaire.

Cette évasion sociale emprunte de nombreux montages juridiques : il s'agit notamment des sociétés agricoles qui n'atteignent pas les seuils d'assujettissement, des sociétés associées de sociétés agricoles (les caisses de MSA ne peuvent appeler des cotisations ni sur les personnes morales interposées, ni sur les gérants non associés s'ils ne sont pas rémunérés), des gérants déclarant ne pas participer aux travaux ou gérant non associé non rémunéré de sociétés agricoles, des associés non participant aux travaux dans les sociétés agricoles, des minorations de l'assiette sociale dans les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (minoration des revenus de gérants), enfin, des sociétés entre époux, qui constituent un des montages sociétaires les plus fréquents.

Pour ces derniers, deux cas de figure sont principalement en cause :

- l'un des époux est associé majoritaire, donc non salarié agricole, l'autre est minoritaire et revendique un statut de salarié. Les bénéficiaires issus de la participation au capital de l'associé salarié échappent à l'assiette sociale ;

- l'un des époux est assujéti en qualité de non salarié agricole, l'autre est associé non participant, avec un fort pourcentage dans la répartition des bénéfices qui échappent à toute taxation sociale, alors qu'il bénéficie de la protection sociale au titre d'ayant droit.

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a néanmoins entendu encadrer le développement des sociétés entre époux. Ainsi, elle oblige désormais les conjoints à opter pour un statut social et limite la durée de l'aide familiale à cinq ans.

La direction générale de la forêt et des affaires rurales a procédé en 2002 à une évaluation des pertes d'assiette pour les membres associés non exploitants des sociétés de personnes. Selon le droit applicable au moment de l'étude, la cotisation de solidarité pour les associés ne participant pas aux travaux a été assise sur 223 millions d'euros à comparer avec le bénéfice théorique maximal des 31 000 sociétés concernées, soit 881 millions d'euros. Compte tenu de la croissance très forte de l'adoption des formes sociétaires, et indépendamment de la suppression de la cotisation de solidarité, il serait souhaitable que le Parlement dispose annuellement, dans le cadre du débat budgétaire, d'une évaluation des pertes d'assiette liées à ces formes d'exploitation.

#### **4/ Le contrôle de l'assiette et le recouvrement des cotisations**

##### a- Le contrôle effectué par les caisses de MSA

Face à ces évolutions, les contrôles d'assiette auraient dû être renforcés. La baisse des effectifs de contrôleurs a, au contraire, conduit les caisses de MSA à réduire le nombre de contrôles de 20% entre 2001 à 2003, et même de 33 % pour ce qui concerne l'assiette. Le total des redressements notifiés est resté stable, en euros constants, à 36 M€. Les redressements notifiés pour 2003 représentaient 0,30 % de l'assiette brute des exploitants (6,6 milliards d'euros), et, pour les salariés, 0,11 % de la masse salariale totale (14,9 milliards d'euros)<sup>32</sup>. Ces très faibles pourcentages et montants ne plaident pas en faveur de nouveaux assouplissements souhaités par la MSA.

Toutefois, le ministère de l'agriculture et de la pêche a voulu donner par le décret du 17 septembre 2002 (précisé par la circulaire de février 2003) une impulsion nouvelle aux contrôles. Une approche plus ciblée a ainsi été mise en place qui a permis d'améliorer le rendement des contrôles. Ainsi en 2005, le redressement d'assiette a porté sur 8 M€ pour 6 221 contrôles contre 9,5 M€ en 2002 pour 16 319 contrôles pour les exploitants au forfait et respectivement 22,5 M€ pour 21 544 contrôles contre 17,8 M€ pour 26 081 contrôles pour ceux au réel. Toutefois, le ministère a souligné dans sa réponse à la juridiction sa volonté d'assurer un suivi de l'efficacité des services de contrôle.

---

<sup>32</sup> Les redressements d'assiette aux bénéfices des exploitants, qui en 2003 ont représenté 13,4 % des redressements « positifs », viennent en déduction des recettes ainsi récupérées par le régime.

De son côté, le taux de recouvrement hors CSG a faiblement progressé de 89,1 % à 90,6 %<sup>33</sup>, chiffre qui reste peu satisfaisant. Les objectifs de la COG n'ont pas été atteints dans 25 des 68 caisses, ni globalement. L'analyse des restes à recouvrer en fonction de la taille, du secteur d'activité des entreprises ou des exploitations agricoles pourrait constituer une aide précieuse au pilotage de la politique de recouvrement. Cependant, la CCMSA n'est pas en mesure de la réaliser.

Une originalité réside dans le recours au « principe de l'émission » pratiqué sans base juridique à l'exception de l'ATEXA. Cette pratique met à la charge de chaque caisse ses restes à recouvrer. Cette charge peut être onéreuse en frais ou manques à gagner bancaires, puisque des taux de restes à recouvrer supérieurs à 10 % ne sont pas rares. De plus, une créance prescrite est imputée sur la gestion administrative. Diverses formes d'atténuations ou de contreparties ont été apportées à ce principe pénalisant pour les caisses de MSA, mais sur une base juridique peu explicite qui présente d'importants risques financiers.

Le respect par les agriculteurs de leurs obligations contributives est par ailleurs très inégal. Le ministère constate que le paiement des cotisations constitue une priorité pour les exploitants à faibles revenus, pour qui les prestations sociales ont une grande importance financière ; à l'inverse, des assurés bénéficiant de revenus plus élevés sont moins prompts à s'acquitter de leurs cotisations. La Bretagne figure ainsi parmi les meilleurs taux de recouvrement, malgré un revenu agricole déclaré en baisse (indice 78 en 2004 contre 91 en 2001). A l'inverse, certains départements à faible recouvrement ont des revenus au-dessus de la moyenne nationale (Bouches-du-Rhône et Var). Les régions du sud, à forte activité viticole, ont une plus forte propension à invoquer des crises sectorielles et des aléas climatiques pour s'exonérer du paiement des cotisations. Ce non-paiement est parfois déclenché par des organisations qui siègent par ailleurs dans les conseils d'administration des caisses.

#### b- Le recouvrement forcé

La Cour a constaté le manque de rigueur de la MSA dans l'application des procédures de recouvrement forcé ainsi que la faiblesse des données statistiques nécessaires à son suivi. Le ministère a reconnu que « *le système d'information apparaît éloigné des outils spécifiques mis à la disposition des URSSAF dans le suivi des actions amiables et contentieuses* », mais n'a pas obtenu de la MSA qu'elle améliore son dispositif ni qu'elle diffuse les meilleures pratiques. Les COG successives ont été peu contraignantes tant en matière de gestion de l'assiette que du recouvrement. Quant aux simples pénalités de retard, si leur montant est relativement élevé – 568 M€ notifiés aux exploitants en 2005 – leur taux de recouvrement est faible – 16,1 % - et en recul d'un point de 2001 et 2005. Enfin, afin de réduire les disparités de traitement entre caisses, le ministère de l'agriculture et de la pêche convient que la CCMSA devrait procéder à la définition de règles formelles d'engagement de l'action contentieuse, règles qui seraient mises en œuvre dans le dispositif de contrôle interne de la MSA.

---

<sup>33</sup> Le taux « global » est de 94,84 % en 2005 contre 94,02 % en 2001.

### c- L'aide au paiement des cotisations

Ce manque de rigueur dans le contrôle de l'assiette et le recouvrement des cotisations ne saurait être justifié par les difficultés conjoncturelles auxquelles la profession est régulièrement confrontée. Des mécanismes spécifiques ont en effet été mis en place pour venir en aide au paiement des cotisations. Trois types d'aide existent : les échelonnements de paiements accordés par la MSA (37 783 en 2005, dont 27 643 pour les exploitants), les aides de son Fonds de solidarité des crises agricoles (FSCA) et celles du dispositif « AGRIDIFF ». Les aides de la MSA sont soumises à l'approbation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Le Fonds de solidarité des crises agricoles (FSCA) de la MSA était appelé à remplacer le dispositif AGRIDIFF dont la Cour avait critiqué l'illégalité dans un précédent rapport<sup>34</sup>. Mais AGRIDIFF a été pérennisé, sur crédits du ministère de l'agriculture (7 M€ en 2005) et sur ceux du FSCA (4 M€), ce dernier étant financé par débit des réserves de la caisse centrale de MSA. Conformément à l'engagement figurant dans la COG 2006 - 2010, la LFSS pour 2007 a mis en place un mécanisme de prise en charge des cotisations des agriculteurs en difficulté en autorisant leur financement sur crédits d'action sanitaire et sociale.

Demeure toutefois une insuffisance dans le traitement comptable de ces recettes. Les mesures AGRIDIFF sont en effet traitées comme un encaissement de cotisations et sont portées sur le compte de l'adhérent sans être distinguées des encaissements classiques. Les caisses de MSA n'opèrent qu'un suivi extracomptable de ces aides.

D'autres aides ont été apportées par le ministère de l'agriculture, notamment le report de 431 M€ de cotisations en 2003, suite à la sécheresse, le coût induit en intérêts d'emprunts de trésorerie étant à la charge du BAPSA et de la MSA. Le taux de non-respect des échéances ainsi reportées serait en moyenne de 5 à 10 %, mais il a atteint 51% dans l'Hérault et 59% dans le Gard.

La procédure AGRIDIFF entraîne, selon certaines caisses, des effets pervers, tels qu'inciter « *les adhérents à ne pas payer leurs cotisations afin d'avoir une dette sur les cotisations au 31 décembre de l'année n-1 et pouvoir ainsi bénéficier d'autres prises en charge l'année suivante* ». Une autre caisse estime que l'ensemble des dispositifs induit une « *certaine nonchalance par rapport au non-paiement puisqu'il existe quasiment toujours un dispositif d'aide* ». Par ailleurs, le tableau des aides ainsi accordées demeure incomplet, faute que le ministère ait imposé un suivi plus rigoureux.

Au total, la Cour constate un manque de rigueur général dans le contrôle des obligations sociales des exploitants agricoles. Cette situation vient renforcer les interrogations que soulèvent le mitage de l'assiette et les possibilités d'évasion constituées par l'adoption du statut de société.

\* \* \*

---

<sup>34</sup> Ce dispositif déroge au principe législatif qui limite l'octroi de remises de cotisations par simple circulaire du ministre de l'agriculture aux seules créances de faible montant. Il repose sur une circulaire annuelle, signée jusqu'en 2004 par le ministère de l'agriculture et son contrôleur financier. Les circulaires 2005 et 2006 ont été signées par les ministres de l'Agriculture et de l'économie, des finances et de l'industrie.

Alors que tout au long des années quatre vingt dix, des efforts importants ont été accomplis pour établir la parité du régime des exploitants agricoles avec les autres régimes de sécurité sociale, les mesures prises ces dernières années comme le manque de rigueur dans les contrôles et le recouvrement vont à rebours de la réalisation de cet objectif. L'assiette sociale, de préférence semble-t-il à l'assiette fiscale, tend à être utilisée comme un moyen d'amortissement des difficultés auxquelles les professions agricoles sont confrontées à intervalle plus ou moins régulier.

Par ailleurs, au-delà même des questions soulevées par la réalisation de l'objectif de solidarité, le développement de l'évasion sociale et l'inégale culture contributive du milieu agricole mettent en cause la réalité même de la solidarité agricole et constituent autant de facteurs qui minent de l'intérieur le régime agricole. Dans un contexte où l'équilibre du régime ne peut être atteint sans un appel accru à la solidarité externe, notamment nationale, la Cour souhaite attirer l'attention des différents acteurs sur les dangers d'une telle évolution.

## **PARTIE IV : – LES FINANCEMENTS NON CONTRIBUTIFS ET L’EQUILIBRE FINANCIER DU REGIME**

Les financements non contributifs ont toujours constitué une part très largement majoritaire (plus de 80 %) des ressources du régime des exploitants agricoles. Ils manifestent les différentes formes de solidarité, interprofessionnelle et nationale, envers ce régime. La première s’exprime à travers la compensation démographique, la seconde sous la forme, d’une part, d’impôts et taxes affectés et, d’autre part, d’une éventuelle subvention du budget de l’Etat.

### **I. LA SOLIDARITÉ INTERPROFESSIONNELLE : LA COMPENSATION DÉMOGRAPHIQUE**

La compensation démographique instaurée par la loi de 1974 a pour objectif de « remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités productives entre les différents régimes »<sup>35</sup>. Compte tenu d’une situation démographique défavorable du fait de la forte diminution des effectifs d’exploitants agricoles, le régime des exploitants a toujours été le principal bénéficiaire de ce mécanisme. Ainsi en 2005, il a reçu 5 584 M€ sur le total de transferts de 13 509 M€ que génère la compensation, plus de 85 % de ceux-ci étant assurés par trois régimes de salariés : le régime général (6 996 M€), le régime des fonctionnaires territoriaux (2 622 M€) et celui des fonctionnaires civils de l’Etat (2 139 M€).

La compensation bénéficie aux risques maladie et vieillesse des exploitants agricoles, avec respectivement 1 458 M€ et 4 285 M€ en 2005 (la branche famille étant universelle, son financement est assuré par la CNAF). Ces montants représentent :

- 19,7 % des produits « maladie »
- 46 % des produits « retraite ».

**Tableau 10 : Produits et prévisions – compensation démographique**

|          | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>Prév. 2006</b> | <b>Prév. 2007</b> |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|-------------------|
| Maladie  | 1 303       | 1 405       | 1 441       | 1 458       | 1 361       | 1 338             | 1 359             |
| Retraite | 4 105       | 4 243       | 4 307       | 4 277       | 4 285       | 4 223             | 4 169             |
| total    | 5 408       | 5 648       | 5 748       | 5 735       | 5 646       | 5 561             | 5 528             |

*Source : rapport de la CCSS de sept. 2006*

<sup>35</sup> Article L. 134-1 du code de la sécurité sociale

La Commission de compensation est consultée pour avis sur la fixation des soldes de la compensation et, éventuellement, sur le versement des acomptes. Elle est chargée depuis 2003 de contrôler les informations quantitatives fournies par les régimes pour servir de base aux calculs. Tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale doit faire l'objet d'un avis de cette commission, transmis au Parlement.

*Un décret d'application attendu depuis 2003*

Après avoir découvert qu'une modification de grande ampleur des bases de calcul de la compensation généralisée entre régimes de base d'assurance vieillesse avait été décidée en 2002 sans consultation des régimes impliqués ni information préalable du Parlement, le Sénat avait ajouté par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 un article L. 114-3 dans le code de la sécurité sociale. L'objectif était de renforcer les moyens de la commission en prévoyant un décret d'application pour préciser « *les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation* ». Le décret d'application a été publié le 21 décembre 2006.

La compensation démographique n'a pas pour objet d'assurer l'équilibre des régimes de base, mais de mettre en œuvre un principe d'équité. Pour respecter ce principe, un régime théorique est défini de façon à assurer une base commune d'évaluation. Ce régime neutralise les avantages particuliers accordés par les régimes à leurs ressortissants relatifs notamment à l'âge de départ à la retraite, au taux de liquidation de la pension ou aux droits dérivés. La définition des paramètres retenus pour construire le régime théorique est donc fondamentale, ce qui nécessite l'existence de données fiables et vérifiables. Dans la mesure où la compensation ne crée aucune ressource globale supplémentaire mais réalise des transferts positifs et négatifs entre les régimes, la définition des paramètres a toujours fait l'objet de débats importants.

A la demande des représentants des régimes sociaux, la commission de compensation a conduit en 2004 d'importants travaux de simulation visant à tester l'incidence financière d'une modification des paramètres retenus pour le modèle théorique. Ces simulations ont porté à la fois sur le régime des salariés agricoles et sur celui des exploitants.

a) pour les salariés agricoles,

L'hypothèse testée a été celle du passage de l'adossement à la fusion avec le régime général. En effet, en 2002, 40 % des salariés agricoles avaient une carrière au régime général et relevaient donc des deux régimes. Cela se traduirait, selon ces calculs, par les modifications suivantes des transferts de compensation :

- Cette fusion ferait presque tripler (de 1 875 € à 5 092 €, selon le chiffrage alors effectué) le niveau de la prestation moyenne, de l'entité constituée du régime général augmenté des salariés agricoles
- le nouveau régime général ainsi créé, intégrant les salariés agricoles, verserait logiquement aux autres régimes, au titre des deux étages (entre régimes de salariés et entre régimes de salariés et de non salariés) de la compensation démographique généralisée de l'assurance vieillesse, deux fois moins que les deux régimes actuels additionnés, soit, en base 2002, 1 446 M€, au lieu de 2 892 M€ (le régime général versait 5 030 M€ et la MSA recevait 2 138 M€) ;

- les régimes des fonctionnaires verseraient plus : 1 219 M€ pour les fonctionnaires civils de l'Etat et 1 387 M€ pour la CNRACL. Toutefois, la suppression de la compensation spécifique entre régimes spéciaux, déjà décidée, ferait économiser à la CNRACL les 1,44 Md€ qu'elle versait à ce titre en 2002 ;
- les régimes de salariés verseraient 167 M€ de plus aux régimes de non salariés, alors que l'Etat recevrait 168 M€ de moins, une perte presque compensée par ses gains au titre des régimes qu'il subventionne (notamment ceux des exploitants agricoles, des mineurs, des marins, EDF, GDF, SNCF et RATP).

b) pour les exploitants agricoles,

Plusieurs hypothèses ont été testées. Deux ont été retenues par le Comité de surveillance du FFIPSA et examinées par le groupe de travail présidé par JF. Chadelat<sup>36</sup> :

- *en maladie*, les dépenses de santé augmentant avec l'âge, l'hypothèse proposée consisterait à prendre en compte la structure par âge des assurés pour le calcul de la compensation maladie. Ainsi, un assuré de plus de 70 ans est supposé peser 5 fois plus qu'un assuré de 30 ans. Du fait de l'importance des retraités parmi les assurés du régime des exploitants agricoles, ce dernier gagnerait 2 Md€ essentiellement au détriment du régime général. Toutefois, ce résultat doit être pris avec la plus extrême prudence dans la mesure où les dépenses par tranche d'âge, n'étant pas connues au niveau des régimes, elles ont fait l'objet d'hypothèses à partir de diverses sources d'informations qui demeurent « fragiles ». Tant que les données nécessaires ne seront pas rassemblées par les régimes, une telle hypothèse ne peut être envisagée. En outre, la variation de la dépense de soins par tranche d'âge ne constitue pas un avantage particulier accordé par tel ou tel régime susceptible d'affecter la mise en œuvre du principe d'équité.

- *en retraite*, l'hypothèse examinée consisterait à prendre en compte les durées moyennes de carrière dans le régime pour le décompte des effectifs. Ces durées sont en effet très différentes d'un régime à l'autre, plus faibles pour les exploitants agricoles et les indépendants non agricoles que pour les salariés du régime général et les fonctionnaires d'Etat ou territoriaux. Le retraité qui ne présente pas une carrière complète dans le régime serait compté pour une fraction et non pour une unité. L'impact de cette hypothèse a été simulé dans deux cas de figure : en prenant en compte les durées de carrière validées et les durées cotisées. Le régime agricole serait là encore bénéficiaire de 647 M€ dans le premier cas et de 717 M€ dans le second. La CNRACL supporterait avec le régime de salariés agricoles l'essentiel du poids de ce transfert (respectivement à hauteur de 1,043 M€ et 733 M€ pour la CNRACL et de 828 M€ et 681 M€ pour les salariés agricoles). Toutefois, là encore, les données nécessaires n'existent pas actuellement. Seule la durée dite « validée » est fournie par les statistiques issues de la gestion du régime général. Mais celle-ci agrège aux périodes réellement cotisées des périodes validées gratuitement (maladie, chômage...), des majorations ou bonifications de durée d'assurance (pour enfants, services actifs...). Les règles d'attribution de ces validations sont variables d'un régime à l'autre et il est incontestable qu'elles peuvent constituer des avantages particuliers qui devraient être neutralisés dans le régime théorique pour respecter le principe d'équité.

---

<sup>36</sup> Rapport au ministre délégué à la sécurité sociale du groupe de travail relatif au déficit du FFIPSA, présidé par Jean-François Chadelat, inspecteur général des affaires sociales, Juin 2006.

Au total, compte tenu des oppositions tant des représentants du régime général que de la CNRACL, le rapport du groupe de travail présidé par JF Chadelat n'a retenu aucune des ces hypothèses de modification de la compensation. Comme le souligne le rapport, « la compensation démographique ne créant pas d'argent, puisque le total des transferts est pas construction nul, toutes les recettes supplémentaires qui viendraient améliorer les comptes du FFIPSA seraient prises sur les autres régimes et dégraderaient à due concurrence leur déficit »<sup>37</sup>.

Toutefois, la Cour considère que cette réalité ne doit pas conduire à exclure des évolutions des paramètres actuels qui auraient pour objet d'améliorer le respect du principe d'équité. Elle ne peut que souscrire aux propos du rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat pour l'assurance vieillesse, relatifs au rapport de M. Chadelat, qui a souhaité que la compensation démographique fasse « *l'objet d'une remise à plat globale, et non d'une modification ponctuelle de certains de ses paramètres au profit d'un régime spécifique* ».

Une telle remise à plat suppose que certaines conditions soient remplies, notamment en ce qui concerne la disponibilité des informations nécessaires aux calculs de compensation et au rapprochement des assiettes contributives.

## **II. LA SOLIDARITÉ NATIONALE**

La solidarité nationale transite par deux canaux : une affectation d'impôts et de taxes et un apport du budget de l'Etat sous la forme d'une subvention. Jusqu'en 2004, ces ressources transitaient par un budget annexe des prestations sociales agricoles – le BAPSA – auquel l'ordonnance organique faisait l'obligation d'être équilibré. Son remplacement par un établissement public, dénommé Fonds de financement des prestations sociales agricoles – FFIPSA- a supprimé l'automatisme de l'équilibre. Toutefois, comme la Cour l'a souligné dans ses récents rapports, il n'a pas délié l'Etat de sa responsabilité à l'égard d'un établissement public administratif dont il a l'entier contrôle.

### **A. LES IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS**

Les concours publics devaient dépasser 5,7 milliards € en 2006. Ils sont pour l'essentiel constitués par des impôts et taxes affectés (hors CSG qui relève du financement contributif).

Ce tableau pose problème dans la mesure où il mélange des subventions effectives (jusqu'en 2004) et des produits à recevoir du FFIPSA qui sont purement virtuels.

Jusqu'en 2003, les deux principales recettes en provenance des impôts et taxes étaient assurées par la C3S et un reversement de TVA, l'une et l'autre affectées à la branche vieillesse. En 2003, ces deux taxes rapportaient 3 290 M€. Deux modifications importantes sont intervenues en 2004 et 2005 :

---

<sup>37</sup> Ibid, p. 23

- en 2004, le reversement de TVA a été remplacé par l'affectation d'une partie des taxes tabacs à hauteur de 3,1 Md€, soit une augmentation par rapport à la cotisation de TVA de 471 M€. Toutefois, les recettes des taxes sur les tabacs ont connu une forte baisse depuis 2005 et se sont stabilisées autour de 2,7 Md€ soit à peine plus que le montant de TVA de 2003 alors que celui-ci avait connu une progression de 10 % de 2001 à 2002 et de 4,8 % de 2002 à 2003,
- en 2005, l'apport de C3S a été supprimé et n'a pas été remplacé, entraînant une perte de recettes de l'ordre de 800 M€.

Ces modifications ont généré une perte importante de ressources fiscales et assimilées correspondant à plus de la moitié du déficit du régime.

**Tableau 11**  
Impôts, taxes et subventions de l'Etat

| MALADIE                      | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| CSG                          | 760,0   | 808,0   | 868,2   | 893,4   | 926,3   | 952,9   | 988,9   |
| Alcools                      | 10,0    | 13,1    | 13,9    |         |         |         |         |
| farines, corps gras          | 93,0    | 83,2    | 112,5   | 112,0   | 169,6   | 172,4   | 175,4   |
| tabacs                       | 43,0    | 77,3    | 66,0    | 3 111,4 | 2 784,5 | 2 703,0 | 2 785,0 |
| CSSS                         |         |         |         |         |         |         |         |
| répartiteurs et laboratoires | 18,0    | 20,8    | 20,9    | 27,2    | 19,2    | 19,5    | 19,8    |
| Autres itaf                  | 8,0     | 16,2    | 12,4    | 8,7     | 20,4    | 20,7    | 21,1    |
| TVA                          | 2 289,0 | 2 512,4 | 2 639,8 |         |         |         |         |
| Subvention d'équilibre (1)   | 451,0   | 397,5   | 404,4   | 344,0   | 394,1   | 976,0   | 1 000,0 |
| Allocation FSI               |         | 14,7    | 15,2    | 12,9    | 12,1    | 11,5    | 11,0    |
| Sous total                   | 3 672,0 | 3 943,2 | 4 153,3 | 4 509,6 | 4 326,2 | 4 856,0 | 5 001,2 |
| Evolution du sous total      |         | 7,39%   | 5,33%   | 8,58%   | -4,07%  | 12,25%  | 2,99%   |

| VIEILLESSE                   | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| CSG                          |         |         |         |         |         |         |         |
| Alcools                      | 7,5     | 9,2     | 9,0     |         |         |         |         |
| farines, corps gras          | 72,6    | 58,3    | 72,9    | 60,1    |         |         |         |
| tabacs                       | 35,5    | 54,2    | 42,7    | 1 560,2 | 2 346,3 | 2 223,9 | 2 164,0 |
| CSSS                         | 514,0   | 520,0   | 650,0   | 775,0   |         |         |         |
| répartiteurs et laboratoires |         |         |         |         |         |         |         |
| Auto                         | 11,0    |         |         |         |         |         |         |
| TVA                          | 1 875,0 | 1 761,0 | 1 710,6 |         |         |         |         |
| Subvention d'équilibre (1)   | 364,0   | 293,4   | 281,3   | 371,0   | 424,2   | 864,2   | 900,9   |
| Allocation FSI               |         |         |         |         |         |         |         |
| Sous total                   | 2 879,6 | 2 696,1 | 2 766,5 | 2 766,3 | 2 770,5 | 3 088,1 | 3 064,9 |
| Evolution du sous total      |         | -6,37%  | 2,61%   | -0,01%  | 0,15%   | 11,46%  | -0,75%  |

| TOTAL                        | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| CSG                          | 760,0   | 808,0   | 868,2   | 893,4   | 926,3   | 952,9   | 988,9   |
| Alcools                      | 17,5    | 22,3    | 22,9    | 0,0     | 0,0     | 0,0     | 0,0     |
| farines, corps gras          | 165,6   | 141,5   | 185,4   | 172,1   | 169,6   | 172,4   | 175,4   |
| tabacs                       | 78,5    | 131,5   | 108,7   | 4 671,6 | 5 130,8 | 4 926,9 | 4 949,0 |
| CSSS                         | 514,0   | 520,0   | 650,0   | 775,0   | 0,0     | 0,0     | 0,0     |
| répartiteurs et laboratoires | 18,0    | 20,8    | 20,9    | 27,2    | 19,2    | 19,5    | 19,8    |
| Autres itaf                  | 19,0    | 16,2    | 12,4    | 8,7     | 20,4    | 20,7    | 21,1    |
| TVA                          | 4 164,0 | 4 273,4 | 4 350,4 | 0,0     | 0,0     | 0,0     | 0,0     |
| Subvention d'équilibre (1)   | 815,0   | 690,9   | 685,7   | 715,0   | 818,3   | 1 840,2 | 1 900,9 |
| Allocation FSI               | 0,0     | 14,7    | 15,2    | 12,9    | 12,1    | 11,5    | 11,0    |
| Sous total                   | 6 551,6 | 6 639,3 | 6 919,8 | 7 275,9 | 7 096,7 | 7 944,1 | 8 066,1 |
| Evolution du sous total      |         | 1,34%   | 4,22%   | 5,15%   | -2,46%  | 11,94%  | 1,54%   |

(1) A noter que le compte comptable "Subvention d'équilibre" comprend les subventions d'équilibre ainsi que les produits à recevoir.

Source : CCMSA

## **B. LE REMPLACEMENT DU BAPSA PAR LE FFIPSA**

Le remplacement du BAPSA par le FFIPSA constitue la deuxième source de diminution des ressources en provenance de la solidarité nationale. Ce remplacement était rendu nécessaire par le fait que, comme la Cour l'a souligné à de nombreuses reprises, le BAPSA n'était pas conforme aux critères définis en matière de budget annexe par l'ordonnance organique relative aux lois de finances de 1959. Il répondait encore moins à la définition d'un budget annexe inscrite dans la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001.

Les comptes du BAPSA ont été tenus jusqu'à sa suppression en encaissement-décaissement. Le basculement vers le FFIPSA a conduit à établir un compte en droits constatés qui fait apparaître au bilan d'ouverture du FFIPSA un déficit de 3,2 Md€<sup>38</sup>, qui a été financé par une augmentation du montant de l'emprunt porté par la CCMSA pour le compte du BAPSA puis du FFIPSA.

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2005, la Cour a considéré que « ce déficit cumulé correspond à une créance sur l'Etat qui devra figurer en tant que telle dans le bilan d'ouverture du FFIPSA »<sup>39</sup>. Elle a pu constater en 2006 que cette reprise avait été correctement effectuée dans le bilan d'ouverture du FFIPSA<sup>40</sup>. En outre, la loi de finances rectificative pour 2005 a autorisé le transfert à l'Etat, à hauteur de 2,5 Md€, de l'emprunt contracté par la CCMSA. Ce transfert laisse cependant subsister une créance nette de la caisse centrale sur l'Etat de 618 M€.

## **C. LES CONDITIONS D'ÉQUILIBRE DU FFIPSA**

Le fonds de financement des prestations sociales agricoles est un établissement public national à caractère administratif fondé sur les articles L.731-1 et suivants du code rural (article 40 de la loi de finances pour 2004). Il est présidé et dirigé par des fonctionnaires du ministère de l'agriculture. Son conseil d'administration est également composé de représentants des différentes administrations (agriculture, sécurité sociale, finances). Il est doté d'un comité de surveillance, présidé par un parlementaire, et au sein duquel siègent notamment des représentants des organisations professionnelles agricoles et de la MSA.

---

<sup>38</sup> Il se décompose ainsi :

- déficit 2004 du Bapsa en encaissements-décaissements de 784,6 M€ ;
- report de dépenses 2003 du Bapsa de 247,3 M€ ;
- effet de la mensualisation des pensions pour 1 314 M€ ;
- effet du passage en droits constatés pour 859,12 M€ ;
- et un résultat excédentaire de 13,76 M€ découlant des premières semaines « d'existence », en préfiguration 2004, du Ffipsa.

<sup>39</sup> Rapport sur la sécurité sociale 2005, p.101. Voir aussi le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, juin 2005, page 54.

<sup>40</sup> Rapport sur la sécurité sociale, 2006, p. 62.

Créé pour se substituer au BAPSA tout en conservant les mêmes attributions, le FFIPSA retrace dans ses comptes les charges et les produits nécessaires au paiement des prestations des exploitants agricoles des branches famille, maladie et retraite, hors bonification pour enfants dont la liquidation est assurée par les caisses de la MSA et du réseau APRIA-RSA ainsi que les charges de fonctionnement du FFIPSA. Il en résulte de légers écarts entre les charges et produits comptabilisés par la CCMSA et ceux comptabilisés par le FFIPSA.

**Tableau 12 : comparaison du champ des comptes du FFIPSA et du régime des exploitants agricoles (branches maladie et vieillesse).**

|                             | M€      |                        |            |
|-----------------------------|---------|------------------------|------------|
| Réalisation 2005            | FFIPSA  | Régime des exploitants | Différence |
| <b>Maladie</b> : Charge     | 6 596,8 | 6 757,6                | 160,8      |
| Produits                    | 5 927,6 | 5 996,4                | 68,7       |
| Soldes                      | - 669,2 | - 761,2                | - 92,1     |
| <b>Vieillesse</b> : Charges | 8 250,9 | 8 545,4                | 294,5      |
| Produits                    | 7 688,1 | 8 017,2                | 329,1      |
| Soldes                      | - 562,8 | - 528,2                | 34,6       |

Source : FFIPSA

Les recettes du FFIPSA sont constituées, outre les cotisations, la CSG, les transferts de compensation et les impôts et taxes qui lui sont affectés, « d'une dotation budgétaire de l'Etat, destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds » (art. 731-4). Ainsi, à la différence du BAPSA, le FFIPSA ne bénéficie pas d'un équilibrage automatique de ses comptes par une « dotation budgétaire » entendue au sens d'une subvention du budget de l'Etat. Dans sa réponse au présent rapport, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, a précisé « par le cas échéant » que le législateur a « entendu laisser à l'Etat le choix des moyens d'équilibre financier du FFIPSA ».

S'il reste maître du choix des moyens, la Cour a considéré dans son rapport sur les comptes de l'Etat de juin 2006, que du fait du contrôle exercé par l'Etat sur cet établissement, l'Etat a la responsabilité d'assurer l'équilibre du fonds par les moyens de son choix. Elle ajoutait qu'elle ne saurait par conséquent souscrire au point de vue exprimé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour qui « *le postulat selon lequel il revient à l'Etat d'assurer l'équilibre des établissements publics en général ou d'autres organismes jugés comme relevant de sa sphère ne nous paraît pas établi a priori* »<sup>41</sup>.

En absence de mesures nouvelles destinées à assurer l'équilibre du régime des exploitants agricoles, le FFIPSA a achevé son premier exercice avec un déficit de 1,4 Md€. Compte tenu du report à nouveau négatif issu du BAPSA et après transfert de 2,5 Md€ de dettes à l'Etat, le FFIPSA a affiché fin 2005 une situation nette négative de 2,1 Md€. Les dernières prévisions communiquées par le FFIPSA<sup>42</sup> qui intègrent la revalorisation des petites retraites agricoles et prennent en compte l'inflation font apparaître une aggravation du déficit de plus d'un milliard d'euros entre 2006 et 2010 par rapport aux prévisions associées à la LFSS pour 2007 : 1,89 M€ en 2006, 2,10 M€ en 2007, 2,43 M€ en 2008, 2,67 M€ en 2009 et 2,94 M€ en 2010. Le FFIPSA

<sup>41</sup> Rapport sur les comptes de l'Etat, exercice 2005, juin 2006, p. 256.

<sup>42</sup> Transmises par le FFIPSA

devrait donc présenter une situation nette négative de 4,0 M€ et de 6,1 M€ en 2007. Il n'existe donc pas de possibilité d'un retour à l'équilibre du régime des exploitants agricoles sans mesure nouvelle qu'il appartient aux pouvoirs publics de définir au plus tôt.

Ce report du déficit du régime agricole sur un établissement public dont l'Etat n'entend pas assurer a priori l'équilibre est sans incidence sur le solde des finances publiques, au sens des critères de convergence visés à l'article 121, paragraphe 1, deuxième tiret, du traité de Maastricht créant l'Union européenne (1992). Pour le calcul de ce solde, la situation nette négative du FFIPSA s'ajoute à celui de l'Etat et des autres agents publics.

#### **D. LES PROBLÈMES COMPTABLES ENTRE LE FFIPSA ET LA CCMSA**

Destiné au financement de la protection sociale des exploitants agricoles, le FFIPSA retrace dans ses comptes la totalité des charges et produits du régime, ce qui n'est pas justifié dès lors qu'il est un fonds de financement destiné à faire transiter des ressources fiscales vers le régime agricole.

De son côté, la CCMSA inscrit, comme il est normal, dans ses comptes les mêmes charges de prestations et les mêmes produits. Mais elle inscrit, en outre, un produit à recevoir correspondant aux versements attendus du FFIPSA pour assurer l'équilibre des comptes du régime (v. supra, page 10). Toutefois, ce produit à recevoir ne pouvant venir qu'en contrepartie du seul déficit des opérations ayant donné lieu à un décaissement effectif, il n'inclut pas le produit à recevoir généré par les versements de prestations qui ont lieu en janvier au titre de l'exercice précédent. Il en résulte un déficit résiduel dans les comptes de la CCMSA.

C'est la raison pour laquelle la Cour estime que le FFIPSA, outre le fait qu'il ne remplit pas son rôle dans l'équilibre financier du régime, n'a pas de justification. Elle a recommandé sa suppression dans son dernier rapport sur la sécurité sociale. Loin d'être un élément de transparence, il constitue un facteur de confusion quant à l'appréciation du résultat financier du régime des exploitants agricoles. Ainsi, la CCMSA qui porte l'intégralité du financement du déficit du régime affiche dans ses comptes un résultat qui fait disparaître partiellement l'ampleur du déficit et minimise sa situation nette négative.