

## **Chapitre XII**

### **L'avenir du régime agricole**

---

**PRÉSENTATION**

---

*La mutualité sociale agricole (MSA) avait 1 353 235 actifs cotisants au 1<sup>er</sup> janvier 2005, se répartissant en 722 650 salariés et 630 585 non salariés. Ces deux gestions connaissent un fort déséquilibre démographique entre actifs cotisants et inactifs : ainsi, pour un pensionné de droit direct âgé de 65 ans et plus, il n'y a que 0,43 actif salarié et 0,37 actif exploitant. Si le nombre de salariés cotisants progresse (+4 % entre 2001 et 2004), celui des exploitants cotisants diminue fortement (-9,1 % entre 2001 et 2004). Les perspectives démographiques établies par le conseil d'orientation des retraites à l'horizon de 2050 montrent que si le nombre des exploitants agricoles cotisants cessera de se dégrader en fin de période, le régime de retraite restera toujours très déficitaire avant l'apport de financements issus de la solidarité nationale.*

*Les retraites des exploitants et salariés agricoles et la mise en place de la nouvelle branche accidents du travail et maladies professionnelles au sein du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles ont déjà été examinées par la Cour<sup>396</sup>. Les autres branches -maladie maternité et famille- ne présentent pas, même pour les exploitants agricoles, de spécificité, la parité avec le régime général étant atteinte en matière de prestations. L'attention de la juridiction s'est donc concentrée sur le financement du régime des exploitants agricoles et la gestion des caisses.*

---

## **I - Un financement non contributif très important**

Pour un total de 16,3 Md€ de charges techniques en 2006, les ressources propres du régime des exploitants agricoles n'ont été que de 2,7 Md€(cotisations et CSG) de recettes, soit 16,6 % des charges. Plus de 80 % des ressources sont ainsi assurés par la solidarité interprofessionnelle, à travers la compensation démographique entre les régimes, et par la solidarité nationale, via l'affectation d'impôts et de taxes au FFIPSA<sup>397</sup>. La première a, en 2006, couvert 34,5 % (5,6 Md€) et la seconde 34,5 % (5,6 Md€) des charges. Avec les autres recettes (1,1 Md€), ces ressources restent insuffisantes pour financer l'intégralité des charges du régime qui a accusé un déficit de 1,3 Md€ en 2006 après 1,4 Md€ en 2005.

---

396. Voir les rapports sur la sécurité sociale de septembre 2003, p. 231 et septembre 2006, p. 103.

397. Voir chapitre I relatif aux tableaux d'équilibre.

## A – 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>398</sup>. Avec une situation démographique défavorable en raison de la forte diminution des effectifs d'exploitants agricoles, le régime des exploitants a toujours été le principal bénéficiaire de ce mécanisme. Ainsi sur 13 Md€ de transferts prévus en 2006, il a reçu 5,6 Md€ dont plus de 85 % proviennent de trois régimes de salariés<sup>399</sup>.

La compensation concerne les risques maladie et vieillesse des exploitants agricoles, avec respectivement 1,3 Md€ et 4,3 Md€ en 2006 (la branche famille étant universelle, son financement est assuré par la CNAF). Ces montants représentent 19 % des produits maladie et 45,9 % des produits retraite.

### Produits et prévisions – compensation démographique

*En M€*

	2003	2004	2005	Prév. 2006	Prév. 2007
Maladie	1 441	1 458	1 361	1 313	1 296
Retraite	4 307	4 277	4 285	4 273	4 221
<b>Total</b>	<b>5 748</b>	<b>5 735</b>	<b>5 646</b>	<b>5 586</b>	<b>5 517</b>

*Source : Rapport de la CCSS de septembre 2006 et commission de compensation*

Le calcul des transferts inter-régimes est effectué à partir d'un régime théorique qui neutralise les avantages particuliers accordés par les régimes à leurs ressortissants en matière notamment d'âge de départ à la retraite, de taux de liquidation de la pension ou de droits dérivés. La définition des paramètres retenus pour définir ce régime théorique est donc fondamentale.

398. Article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.

399. Voir le chapitre II relatif aux résultats et au financement des régimes sociaux.

A la demande des représentants des régimes, la commission de compensation a effectué en 2004 d'importants travaux de simulation visant à tester l'incidence financière d'une modification des paramètres retenus dans le modèle théorique. Deux propositions, relatives au régime des exploitants agricoles, ont été retenues par le comité de surveillance du FFIPSA et examinées par un groupe de travail<sup>400</sup> : en maladie, la modulation des dépenses de santé par tranche d'âge et, en retraite, la prise en compte des durées moyennes de carrière dans le régime pour le décompte des effectifs.

Dans les deux cas, le régime des exploitants agricoles verrait augmenter les transferts dont il bénéficie dans des proportions importantes, estimés à 2 Md€ en maladie, principalement au détriment du régime général, et entre 650 M€ et 700 M€ en retraite, selon que l'on prend les durées de carrière validées ou cotisées, au détriment de la CNRACL et du régime général. Toutefois, pour les deux branches, la mise en œuvre de telles réformes se heurte à l'absence, en l'état actuel des systèmes d'information, de données fiables sur les nouveaux paramètres envisagés pour le calcul du montant de la compensation.

La Cour considère que la disponibilité des informations nécessaires aux calculs de compensation et au rapprochement des assiettes contributives constitue un préalable à toute réforme de la compensation. En outre, la compensation démographique assurant uniquement des transferts (en plus ou en moins) entre régimes, la Cour estime que la modification, au profit du régime agricole, des critères retenus ne peut se concevoir indépendamment de l'examen des moyens d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

## **B – La solidarité nationale**

La solidarité nationale apporte près de la moitié du financement du régime des exploitants agricoles.

Jusqu'en 2003, les deux principales recettes en provenance des impôts et taxes étaient assurées par la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et un reversement de TVA, l'une et l'autre affectées à la branche vieillesse. En 2003, ces deux taxes rapportaient 5 Md€. Deux modifications importantes sont intervenues en 2004 et 2005 :

- en 2004, le reversement de TVA a été remplacé par l'affectation d'une partie des taxes tabacs à hauteur de 3,1 Md€. Toutefois, les

---

400. 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.

recettes des taxes sur les tabacs ont connu une baisse en 2006 et apparaissent moins dynamiques que celles de la TVA, qui avaient progressé 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 entraîné des pertes de ressources fiscales qui n'ont pas été intégralement compensées par les nouvelles affectations.

### Impôts (hors CSG), taxes et subventions de l'Etat

En M€

	2003	2004	2005	2006
TVA	4 350,4	/	/	/
CSSS	650,0	775,0	/	/
Tabac	108,7	4 671,6	5 130,8	4 926,9
Autres taxes et FSI	256,8	212,2	221,3	224,1
Subvention BAPSA	685,7	715,0	/	/
<b>Total</b>	<b>5 365,9</b>	<b>5 658,8</b>	<b>5 352,1</b>	<b>5 151,0</b>

Source : CCMSA

Par ailleurs, suite au remplacement du BAPSA par le FFIPSA, le régime agricole n'a plus reçu de subventions du budget de l'Etat. L'équilibre du régime n'est donc plus automatiquement assuré. Le régime agricole s'est ainsi trouvé en déficit de 1,4 Md€ en 2005 et à nouveau de 1,3 Md€ en 2006.

## II - Une assiette sociale minorée

Les ressources propres du régime agricole se sont élevées à 2677 M€ en 2006, dont 1735 M€ de cotisations et 942 M€ de CSG. Ce faible montant au regard des dépenses du régime découle à la fois de sa démographie et du niveau du revenu agricole. Toutefois, l'importance du recours à la solidarité nationale justifie de s'assurer que les ressortissants du régime contribuent à parité avec les cotisants des autres régimes.

Dans un précédent rapport<sup>401</sup>, la Cour avait abordé cette question du point de vue de la parité du taux d'effort. S'appuyant sur les travaux réalisés en 1995 par Mme Yannick Moreau, conseiller d'Etat, sur l'effort contributif des agriculteurs, elle avait estimé que les réformes intervenues depuis 1995 (notamment la création du statut de conjoint collaborateur)

401. Voir le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005, pp. 231 à 248.

conduisaient à majorer au minimum de 1,35 point l'insuffisance de cotisations évaluée antérieurement entre 2,91 et 3,28 points. En outre, d'autres avantages non chiffrés, comme la revalorisation des retraites de base des petits exploitants à carrières « monotones » devraient être pris en compte. Elle avait également souligné, au-delà du débat sur les taux de cotisations, que les insuffisances de contributions provenaient également des caractéristiques de l'assiette des cotisations. La Cour a souhaité développer l'étude de l'assiette des cotisations.

### **A – Des cotisations assises sur le revenu professionnel**

Constituée depuis la loi de janvier 1990 par le revenu professionnel déclaré (et non plus le revenu cadastral), l'assiette sociale devrait être plus facilement comparée avec l'assiette fiscale.

Entre 2001 et 2005, les cotisations émises ont augmenté en valeur nominale de 1,4 % mais baissé en termes réels de 6,4 %. Cette évolution s'explique par la diminution des bases taxables qui subissent l'impact de la diminution du nombre d'exploitations agricoles : sur cette période, elle a été de 9,1 %.

Toutefois, trois phénomènes ont permis de limiter l'érosion de l'assiette brute : la reprise des terres laissées par les départs, l'existence d'une assiette minimale et le dé plafonnement des cotisations. Le mécanisme de l'assiette sociale minimale tend à faire contribuer les redevables de manière plus que proportionnelle à leurs revenus lorsque ceux-ci sont faibles. Il a été mis en place pour l'ensemble des branches du régime des exploitants, à l'exception des prestations familiales<sup>402</sup>. En outre, l'assiette des cotisations minimales d'assurance vieillesse a été portée de 400 à 600 SMIC. Enfin, la cotisation d'assurance maladie (AMEXA) a été dé plafonnée. La tendance à la baisse de l'assiette brute des cotisations des exploitants devrait se poursuivre mais à un rythme ralenti : après 1,3 % de baisse en 2006, l'assiette devrait progresser de 1 % en 2007 et se stabiliser en 2008<sup>403</sup>.

Le fait que les assiettes fiscale et sociale ne coïncident pas totalement rend malaisée la comparaison des déclarations fiscales et sociales de revenu. 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

---

402. Dans tous les régimes existe une exigence de contributivité minimale pour avoir accès aux droits.

403. Source ministère de l'agriculture.

secteur agricole. L'inventaire non exhaustif qui suit illustre ce phénomène de mitage de l'assiette sociale.

## **B – L'insuffisance de l'assiette sociale**

### **1 – Des dérogations non réglementaires pour le choix de l'assiette**

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).

Deux dispositions permettent de limiter les risques de pertes d'assiette qu'un passage d'une assiette à l'autre pourrait provoquer : l'existence d'un délai impératif pour changer de régime (cinq ou six ans selon les cas) et l'application du régime annuel uniquement aux revenus perçus l'année suivant la demande de changement d'assiette. Cependant, le ministre de l'agriculture, répondant aux attentes 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 (cas en 2005 pour les viticulteurs et la filière arboricole et en 2006 pour les paludiers<sup>404</sup>).

Ces autorisations accordées à la MSA par le ministre de déroger au code rural sont illégales en ce qu'elles écartent l'application de dispositions réglementaires par simple courrier<sup>405</sup>.

### **2 – Une imposition au forfait encore importante**

Deux régimes d'imposition distincts perdurent dans le monde agricole : l'imposition au réel et celle 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 CGI). En outre, les exploitations nouvelles relèvent du régime forfaitaire pour leurs deux premiers exercices. Cependant, seuls les exploitants individuels et les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) peuvent être

---

404. Lettres du ministre de l'agriculture au président du conseil d'administration de la CCMSA respectivement des 3 août et 4 octobre 2005 et du 10 juin 2006.

405. Cette pratique des lettres ministérielles a déjà été dénoncée par la Cour dans le rapport public annuel 2007, première partie, chapitre relatif aux aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT, p.41.

imposables au titre du forfait, la loi de finances pour 1997 ayant exclu les autres formes sociétaires.

Dans un contexte de baisse du nombre d'exploitations et d'entreprises, celles imposées au forfait collectif tendent à diminuer fortement par rapport à celles relevant du régime réel : d'après les chiffres de la CCMSA, elles ne seraient plus que 364 000, soit 42 % des exploitations assujetties aux cotisations sociales.

L'imposition au forfait collectif est basée sur les seules caractéristiques physiques de l'exploitation, par exemple pour les polycultures, la superficie des terres exploitées. Le chef d'exploitation doit établir, comme tout contribuable, une déclaration de revenus annuelle sur laquelle il déclare ne pas connaître ses revenus agricoles, car les forfaits agricoles sont publiés au journal officiel seulement 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 procure une marge de négociation avec l'administration. Mais elles sont désormais les seules à bénéficier d'un régime forfaitaire d'imposition, les autres professions indépendantes relevant des régimes dits micro-réels pour les revenus les plus faibles. Différents projets de réforme de ce régime n'ont pas abouti en raison de l'opposition des professionnels et ce, malgré l'avis du conseil central de la MSA favorable 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 (DGI) qui doit établir chaque année 891 comptes de polyculture et de cultures spécialisées et assurer le suivi des commissions départementales et nationales des impôts sur le chiffre d'affaires qui fixent près de 8 000 tarifs propres à chaque culture.



### 3 – Le régime réel et l'évasion par le biais de la forme sociétaire

Le régime réel est sujet à des phénomènes de pertes d'assiette sociale par le biais de la transformation d'exploitations agricoles en sociétés. Or, les formes sociétaires connaissent une croissance forte en matière agricole, puisqu'elles ne représentaient que 7% des exploitations en 1993, contre 32 % en 2005.

Des mesures récentes avaient d'abord permis d'encadrer ce phénomène. Ainsi la création d'une cotisation de solidarité par la loi de finances pour 2003 limitait la perte de recettes sociales consécutive au passage en société. Sa suppression par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, dans le but de favoriser l'investissement en agriculture, entre en contradiction avec la recommandation de la Cour visant à en augmenter le taux : il en résulte une perte de recettes pour le régime agricole et des difficultés pour suivre l'évolution des pratiques d'évasion sociétaire<sup>406</sup>.

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, 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 dernières, 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 bénéfices issus de la participation au capital de l'associé salarié échappent à l'assiette sociale ;
- l'un des époux est assujetti 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.

---

406. Les revenus des associés non participants sont désormais considérés comme des revenus du patrimoine et sont soumis à ce titre aux prélèvements sociaux de droit commun.

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.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a procédé en 2002 à une évaluation des pertes d'assiette correspondant aux 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 M€ à comparer avec le bénéfice théorique maximal des 31 000 sociétés concernées, soit 881 M€. Compte tenu de la croissance très forte 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 aux formes sociétaires.

#### **4 – Mesures ayant pour effet de réduire l'assiette sociale**

Une autre cause de perte de recettes résulte des déductions qui affectent tantôt à la fois les assiettes fiscale et sociale, tantôt uniquement l'assiette sociale<sup>407</sup>.

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

Une déduction au titre des bénéficiaires réinvestis (déduction pour investissement -DPI-) a été instituée en 1986 pour les assiettes fiscales et sociales afin de favoriser l'investissement (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 3 050 € (20 000 F) à 40 % du bénéfice avec une déduction maximale de 26 000 € (loi de finances pour 2004). Ce dispositif bénéficie à 50 000 agriculteurs pour une dépense fiscale de 170 M€ en 2005 et 2006 et 130 M€ en 2007.

Une déduction pour aléas a également été créée par la loi de finances pour 2002 pour les assiettes fiscale et sociale, afin de permettre aux chefs d'exploitation de déduire les primes d'assurance relatives aux dommages aux cultures ou à 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 direction de la législation fiscale évaluant à 200 le nombre d'agriculteurs qui en bénéficient.

---

407. Ne sont pas pris en compte ici certaines plus-values et déficits reportés des années antérieures qui entrent dans l'assiette fiscale mais non dans l'assiette sociale.

Les aides communautaires compensatoires au revenu versées dans le cadre de la politique agricole commune sont prises en compte dans le bénéfice réel 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, l'ICHN n'est pas prise en compte dans le calcul des comptes type des exploitations dressés par la DGI (les charges liées aux contraintes géographiques particulières ne sont pas prises en considération dans ce cas).

La Cour ne peut que réitérer sa recommandation formulée dans le cadre du RALFSS 2005 visant à ce que l'ensemble des primes européennes soient prises en compte dans les revenus des agriculteurs au forfait.

*b) Déductions et exonérations propres à l'assiette sociale*

Plusieurs dispositifs sont relevés, notamment la prise en compte des déficits à 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 déductions de la rémunération implicite des terres mises en valeur (loi du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture, article 68), de la dotation d'installation en capital accordée aux jeunes agriculteurs et de l'indemnité versée en compensation de l'abattage de troupeaux.

Par ailleurs, de nombreuses exonérations de cotisations (on en dénombrait 31 en 2005) ont été mises en place dans le régime des exploitants agricoles, notamment en faveur des jeunes agriculteurs. D'un coût de 69 M€ (dont 61 M€ pour les exonérations proprement dites), elles sont prises en charge par l'Etat. Ainsi, si elles ne diminuent pas les ressources globales du régime agricole, elles en limitent cependant le financement contributif.

### III - Des actions de recouvrement perfectibles

#### A – Le contrôle effectué par les caisses de MSA

Malgré les différences qui existent entre les assiettes fiscales et sociales, la possibilité dont bénéficient les caisses de MSA de demander des informations à l'administration fiscale constitue un moyen important de contrôle des déclarations sociales. La Cour a constaté que, dans les faits, ce dispositif 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. En outre, le contrôle par la MSA de l'exactitude des surfaces déclarées pour l'établissement du forfait agricole, pourtant prévu par la COG, ne peut être mis en œuvre en raison de l'impossibilité technique de comparer les données détenues par la MSA avec celles des directions départementales de l'agriculture et de la forêt recueillies pour l'octroi des primes communautaires.

Cette situation aurait dû conduire à renforcer les contrôles d'assiette. La baisse du nombre de contrôleurs a, au contraire, amené les caisses à réduire celui des contrôles de 20 % entre 2001 à 2003 et même de 33 % pour l'assiette (hors contrôle de l'affiliation qui sont restés stables sur la période), mais le total des redressements notifiés est resté stable, en euros constants, à 36 M€ Les redressements notifiés en 2003 représentaient 0,30 % de l'assiette brute des exploitants (6,6 Md€) et, pour les salariés, 0,11 % de la masse salariale totale (14,9 Md€)<sup>408</sup>. Ces très faibles pourcentages et montants ne plaident pas en faveur des nouveaux assouplissements souhaités par la MSA.

Toutefois, le ministère de l'agriculture 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 été mise en place et a permis d'améliorer le rendement des contrôles. Ainsi, en 2001, le redressement d'assiette pour les exploitants au forfait a porté sur 7,7 M€ pour 27 550 contrôles contre 8 M€ pour 6 221 contrôles en 2005, et respectivement 17,8 M€ pour 25 389 contrôles contre 22,5 M€ pour 21 544 contrôles pour ceux au réel. Le ministère de l'agriculture a exprimé sa volonté d'assurer un suivi de l'efficacité des services de contrôle.

---

408. Les redressements d'assiette au bénéfice des exploitants, qui en 2003 ont représenté 13,4 % des redressements en leur défaveur, 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>409</sup>, chiffre qui reste peu satisfaisant<sup>410</sup>. 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 pourrait constituer une aide précieuse au pilotage de la politique de recouvrement. Cependant, la CCMSA n'est pas en mesure de les chiffrer.

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. Ainsi, 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, des agriculteurs aux revenus plus élevés sont moins prompts à s'acquitter de leurs cotisations. On observe dans certains départements de faibles taux de recouvrement malgré des revenus au-dessus de la moyenne nationale (Bouches-du-Rhône et Var). Dans les régions du sud, à forte activité viticole, les exploitants 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 soutenu 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 leur suivi. En outre, les outils informatiques mis à la disposition des caisses sont insuffisants pour analyser et suivre les impayés.

Les COG successives ont été peu contraignantes tant en matière de gestion de l'assiette que du recouvrement. Quant aux 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 entre 2001 et 2005. Enfin, l'absence de règles formalisées d'engagement de l'action contentieuse entraîne d'importantes disparités de traitement entre caisses.

---

409. Le taux global avec CSG est de 94,84 % en 2005 contre 94,02 % en 2001.

410. Ces taux ne prennent pas seulement en compte l'encours de cotisations dues, mais également l'antérieur, à la différence des autres régimes de sécurité sociale.

## C – L'aide au paiement des cotisations

Ce manque de rigueur dans le contrôle de l'assiette et le recouvrement des cotisations ne saurait se justifier par les difficultés conjoncturelles auxquelles la profession est régulièrement confrontée. Des mécanismes spécifiques ont en effet été mis en place pour aider au paiement des cotisations. Trois types d'aide existent : les échelonnements de paiements accordés par la MSA, les aides du 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 dispositif AGRIDIFF, dont la Cour avait critiqué l'illégalité dans un précédent rapport<sup>411</sup>, 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 un prélèvement sur les 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 des crédits d'action sanitaire et sociale. Il reste que ce dispositif induit une certaine « nonchalance par rapport au non-paiement » dénoncée par différentes caisses.

D'autres aides ont été décidées 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 de report serait en moyenne de 5 % à 10 %, mais il a atteint 51 % dans l'Hérault et 59 % dans le Gard.

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

---

411. 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.

## **IV - Des gains de productivité nécessaires**

### **A – L'organisation de la mutualité sociale agricole doit être reconfigurée**

La MSA se compose d'une caisse centrale (CCMSA) et d'un réseau de caisses métropolitaines<sup>412</sup> en réduction mais encore en nombre excessif au regard des évolutions démographiques. Ces regroupements devraient se traduire par une diminution sensible des effectifs actuellement de 18 622 agents.

#### **1 – Une définition extensive des ressortissants du régime**

Les salariés agricoles sont définis de manière large. Outre les salariés travaillant sur une exploitation, sont rattachés à la MSA 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, des chambres d'agriculture ou des syndicats agricoles. En 2005, les salariés cotisants se répartissaient entre salariés des exploitations (pour 40 %), salariés de la coopération (17 %), salariés des organismes de service (26 %) et autres (17 %). En Ile de France, les principaux employeurs cotisants étaient en 2005 le Crédit agricole, Groupama, Yoplait France etc.

Il en résulte que le régime agricole inclut des salariés de professions éloignées des métiers agricoles et qui devraient normalement être rattachés aux caisses du régime général.

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 étant financé par des cotisations complémentaires assises sur les revenus déclarés, sans la gestion d'une population significative de salariés, la MSA aurait dû depuis longtemps réduire le nombre de caisses.

La définition du non salarié agricole est également très large : à côté des exploitants, elle inclut des entreprises agricoles, des mandataires de sociétés d'assurance mutuelles agricoles, des artisans ruraux etc. S'agissant des exploitants, l'affiliation au régime suppose également que l'exploitation corresponde à une superficie minimale (demi-surface

---

412. 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).

minimale d'exploitation -SMI-) fixée au niveau départemental en fonction de la nature de la production. Entre  $\frac{1}{2}$  et  $\frac{1}{8}$ <sup>ème</sup> de SMI, l'exploitant doit payer une cotisation de solidarité qui n'ouvre pas de droits dans le régime agricole.

Ces extensions, même si elles sont pour la plupart assez anciennes, ont eu pour effet, sinon pour objet, d'éloigner la perspective d'une réforme du réseau.

## **2 – L'effort de restructuration entrepris doit être activement poursuivi**

La poursuite de la diminution de la population agricole va réduire le produit des cotisations complémentaires qui financent la gestion, certaines caisses consommant déjà leurs réserves pour compenser l'insuffisance de ces cotisations.

La récente convention d'objectifs et de gestion (COG) du 26 septembre 2006 a confirmé la restructuration du réseau qui passerait de 74 caisses en 2000 à 35 « entreprises » en 2010. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la MSA avait réduit son réseau à 49 entreprises (14 caisses pluri départementales, 12 fédérations regroupant 29 caisses et 23 caisses départementales)<sup>413</sup>. Cet objectif a reçu une confirmation solennelle par l'ensemble des caisses lors de leur assemblée générale du 31 mars 2007.

Cet effort dont il faut reconnaître l'importance et la pertinence, ne s'est cependant pas encore traduit par des fusions complètes seules génératrices d'économies substantielles. Début 2007, le nombre de caisses locales était encore de 66 en métropole. 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. Les fusions semblent parfois reportées jusqu'au départ en retraite du directeur ou la fin du mandat du président en exercice (v. infra les conséquences sur la productivité).

---

413. Il faut ajouter 14 associations régionales des organismes de MSA dont le rôle consiste à représenter la MSA au sein des unions régionales d'assurance maladie (URCAM) et des agences régionales d'hospitalisation (ARH).



## **B – La gestion des caisses de MSA doit être améliorée**

### **1 – La productivité des caisses doit être accrue**

#### *a) Un encadrement budgétaire peu contraignant*

Jusqu' en 2005, l'encadrement budgétaire du régime était limité, ce qui n'incitait guère à faire des gains de productivité. En effet, les budgets des opérations administratives étaient arrêtés chaque année par la tutelle sous forme de circulaires. Alors que le régime général doit financer l'augmentation significative de son activité avec des ressources relativement stables en euros constants fixées pour toute la durée de la COG, le régime agricole se voyait garantir, au-delà de l'évolution des prix, la prise en compte des deux tiers de l'évolution de l'activité. Or, en dépit de missions nouvelles, telles que la gestion d'un régime complémentaire de retraite et celle de l'assurance accidents du travail-maladies professionnelles, le régime a connu une baisse d'activité liée à l'évolution démographique que les règles d'indexation budgétaire n'ont que partiellement reflétée.

La nouvelle COG 2006-2010 a innové en prévoyant, conformément au souhait de la Cour, des annexes cadrant les enveloppes financières annuelles destinées à la gestion, au contrôle médical, 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, seulement un départ sur deux en retraite étant remplacé, ce qui devrait ramener les effectifs du régime à 17 190 en 2010.

#### *b) La mesure de la productivité*

La MSA participe au groupe de travail de benchmarking (parangonnage) créé en 2003 par la direction de la sécurité sociale et piloté par la CNAV. Son 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 diffusée mi 2006 au titre de la période 2002-2004 montre que la MSA ne se situe généralement pas en dehors de la moyenne des caisses qui alimentent la base de données. Mais elle apparaît rarement au meilleur niveau et a des difficultés à fournir les indicateurs préconisés en raison des limites de son système d'information et des contraintes particulières liées à son caractère multibranches.

Pour mesurer la charge de travail, la MSA disposait d'un indicateur unique synthétique calculé en unités de charges de gestion (UCG) reposant sur 21 indicateurs de base couvrant les branches principales et dont la consolidation tenait compte de leur poids respectif. Complexe et incomplet, il n'était plus utilisé pour déterminer les dotations budgétaires de chaque caisse. Ces défaillances sont à rapprocher des retards importants de réalisation des objectifs de la COG 2002-2005.

La Cour a calculé une perte de productivité du travail (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 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, en dépit d'une baisse de la productivité apparente du travail de 7,2 %. Cela peut s'expliquer par la prise en charge par l'Etat d'une partie importante du coût lié aux recrutements consécutifs à la RTT<sup>414</sup>. Ainsi, les embauches nouvelles ont dégradé la productivité mais ont peu coûté au régime.

Depuis 2004 des progrès ont été accomplis et la nouvelle COG devrait permettre de les accentuer sous réserve que les conditions en soient réunies.

### *c) Les facteurs de progrès de la productivité*

La COG de 2006 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 stables en euros constants. Cela suppose que des efforts soient faits dans plusieurs directions.

### *Le regroupement des caisses*

Dans tous les régimes, il existe une corrélation assez forte entre la taille des caisses et leur productivité. Or, un écart de un à sept, en population couverte, demeurerait entre la plus petite et la plus grande caisse. Par ailleurs, les caisses dont l'activité augmente deviennent plus productives et inversement en raison de la relative inertie des moyens de gestion. Faibles jusqu'à maintenant, les départs en retraite devraient dans les années à venir favoriser l'adaptation des moyens à l'évolution de l'activité.

---

414. Selon la CCMSA, si l'on tient compte de la réduction du nombre d'heures travaillées, la productivité progresse de 8,5 % entre 1995 et 2004.

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, les développements et la gestion étant effectuées par cinq groupements de caisses locales pour le compte des caisses qui leur sont rattachées. Au-delà des systèmes d'information et des plateformes téléphoniques, la mutualisation des tâches est restée limitée à l'organisation de la formation et des achats, les restructurations ayant maintenu au sein de chaque caisse toute la palette des autres moyens techniques.

Les groupements ne peuvent en effet être facteurs de gains de productivité que s'ils s'accompagnent d'une profonde réorganisation des caisses regroupées, rationalisant la gestion des activités support et spécialisant les sites de production<sup>415</sup>.

La période de la nouvelle COG doit donc être mise à profit pour inciter les caisses locales à adopter des modes de gestion générateurs de gains de productivité. Mais cela suppose que la caisse centrale parvienne à imposer des directives à son réseau (v. infra). Le nouveau règlement financier mis en place 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*

Jusqu'à une date récente, la forte décentralisation de la MSA avait débouché sur des bases de données locales et sur des systèmes d'information locaux, ce qui empêchait le regroupement sur un même site de tâches de production couvrant tout le territoire d'une caisse fusionnée.

Selon la CCMSA, la réalisation du plan informatique 2000-2005, que la Cour n'a cependant pas analysée, devrait constituer un atout important pour améliorer la productivité.

Par ailleurs, la nouvelle mesure de la productivité devrait être facilitée par un indicateur composite de charge d'activité établi sur la base d'indicateurs de production plus détaillés permettant de rapprocher les activités des dépenses de gestion correspondantes. Enfin, la COG prévoit d'achever la mise en place d'une comptabilité analytique et de créer un observatoire des coûts analytiques des différents types d'organismes.

---

415. Voir le chapitre V -les contrôles des COREC.

### *Le problème de la gestion déléguée*

La Cour a déjà formulé l'hypothèse que la suppression, au profit des caisses de MSA, de la gestion déléguée aux assureurs privés pour les branches maladie et accidents du travail serait de nature à réduire les frais de gestion et à accroître la productivité du réseau. Au minimum, si elle devait être maintenue, la délégation de gestion devrait se faire sous le contrôle opérationnel de la CCMSA (v. infra), la concurrence entre les opérateurs, avancée pour justifier la situation actuelle, étant très théorique comme la Cour l'a démontré l'an dernier<sup>416</sup>.

## **2 – Les contrôles doivent être développés**

Ce n'est qu'en 2003, soit dix ans après le régime général, que l'obligation de mettre en place une démarche de contrôle interne a été appliquée à la MSA. De ce fait, la démarche de sécurisation des opérations des processus de production est toujours en cours de généralisation dans les caisses du régime. Il manque notamment un référentiel national de détection des risques, notamment de fraude, et de leur prévention.

Depuis 2004, les agents comptables des caisses sont chargés de conduire un nombre minimum de vérifications par sondage sur les prestations et les cotisations liquidées. Mais ce nombre, fixé au niveau national est faible (1 % des dossiers).

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. Dotée de trois anciens directeurs de caisse et d'un ancien agent comptable, elle ne peut cependant être assimilée à un service d'audit interne, faute d'inclure des agents ayant la qualification requise.

La CCMSA ne peut donc pas auditer les processus de management des risques et les procédures de contrôle, qu'il s'agisse des procédures administratives ou des applications informatiques. La validation des comptes locaux par l'agent comptable national, en vue de la certification des comptes combinés du régime par un commissaire aux comptes, à partir de l'exercice 2008, nécessitera des progrès dans ce domaine.

Comme dans les autres régimes, le contrôle externe est exercé par les services de l'Etat (Cour des comptes, contrôle économique et financier de l'Etat, inspections générales ministérielles). Dans la COG 2006-2010, l'Etat s'est engagé à coordonner ses contrôles avec ceux de la caisse

---

416. Voir le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006, p. 247.

centrale, afin d'établir un rapport conjoint sur la mise en œuvre de la COG à mi parcours et en fin de période.

Enfin, les comptes combinés du régime et les comptes de la caisse centrale seront certifiés par un commissaire aux comptes à partir de l'exercice 2008. Cela supposera que soient mis à sa disposition des rapports d'audit établis par ses homologues des organismes assurant la gestion déléguée des branches assurance maladie et accidents du travail du régime des exploitants agricoles (assurée par le réseau APRIA-RSA).

## **V - Une tutelle à réformer**

La caisse centrale de MSA ne dispose pas à ce jour des prérogatives, confiées désormais aux caisses nationales des autres régimes, lui permettant d'impulser les évolutions nécessaires à une amélioration de la productivité au sein du réseau. Le partage des compétences entre la caisse centrale et le ministère de l'agriculture doit de ce point de vue être profondément revu.

### **A – Le pilotage central doit être renforcé**

Les caisses locales, notamment celles du régime général, étant juridiquement des mutuelles, le code de la mutualité leur était applicable de manière subsidiaire au code de la sécurité sociale. Cette référence obsolète a été supprimée par une ordonnance du 18 juillet 2005 tant pour le régime général que pour le régime social des indépendants (RSI). Cette réforme ne s'applique pas à la mutualité sociale agricole qui a toujours fonctionné davantage selon les principes mutualistes que selon le schéma en vigueur dans les autres régimes.

Les caisses locales de MSA sont administrées par un conseil qui rassemble les représentants des salariés, de leurs employeurs et des exploitants. Les 2030 administrateurs sont élus par 27 000 délégués qui composent les assemblées générales des caisses. Ces assemblées se font présenter les comptes et décident de l'affectation des réserves de la gestion administrative. Au plan local, les administrateurs suivent la gestion des caisses et les délégués assument un rôle de relais d'information auprès des assurés et des caisses.

Ce mode de gouvernance a un sens dans un secteur professionnel assez homogène et il semble donner satisfaction aux ressortissants du régime. Par contre, les conséquences qui en sont tirées pour le fonctionnement du réseau sont plus contestables.

C'est ainsi que dans le régime agricole l'autonomie des caisses locales est la plus forte et les pouvoirs de la caisse centrale et non pas nationale sont les plus réduits. Le conseil de la caisse centrale est l'émanation des conseils locaux, ce qui n'est pas le cas dans le régime général. 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 tributaire de la solidarité nationale.

Les textes applicables au régime ne constituent pas la caisse centrale en tête de réseau dotée des pouvoirs qu'ont les caisses nationales dans les autres régimes. A leur création, en 1967, les caisses nationales du régime général n'avaient pas davantage été dotées de pouvoirs sur leurs réseaux. C'est progressivement que la loi leur a transféré les missions d'élaborer les schémas directeurs informatiques, d'approuver les budgets votés par les conseils locaux, d'intervenir dans la nomination des directeurs et agents comptables et, s'agissant de la CNAMTS, de censurer des décisions non conformes à la COG. Enfin, la signature d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) entre les caisses nationales et l'Etat les a rendues responsables du respect des objectifs par les caisses de leur réseau.

Si la caisse centrale n'est pas dotée de ces pouvoirs à l'égard des caisses locales, la signature d'une COG entre elle et l'Etat et sa déclinaison en contrats personnalisés d'objectifs et de gestion négociés avec les caisses locales sont cependant de nature à renforcer les capacités de pilotage de la caisse centrale.

Encore faut-il que la COG contienne des dispositions y conduisant, ce qui n'était pas suffisamment le cas des deux premières. La troisième, signée le 26 septembre 2006, prévoit le développement d'un dispositif national de pilotage et d'évaluation. Elle met l'accent sur la productivité et la maîtrise des coûts, la poursuite de la restructuration du réseau et le renforcement du rôle de la caisse centrale comme tête de réseau. Elle est en cohérence avec le plan d'action stratégique adopté par l'assemblée générale centrale le 22 juin 2006. Ce plan a en effet 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 s'est enfin 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 n° 87 de la COG).

## **B – La réforme nécessaire du rôle de la tutelle**

La tutelle sur les caisses de MSA est exercée, outre le ministère du budget, par le ministère de l'agriculture. Cependant, le ministre chargé de la sécurité sociale signe la COG du régime agricole et contresigne les textes le concernant qui, bien que figurant dans le code rural, renvoient souvent au code de la sécurité sociale ou en dupliquent 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 spécifiques, pour les prestations familiales et l'assurance maladie (prestations en nature) et pour de nombreuses règles de gestion, c'est le corps de règles du régime général ou du livre I du code de la sécurité sociale (commun à tout ou partie des régimes) qui s'applique.

La faiblesse des pouvoirs de pilotage de la caisse centrale sur son réseau va de pair avec une tutelle très présente et précise du ministère de l'agriculture. L'impossibilité, selon ce ministère, de déléguer plus de pouvoirs à la caisse centrale s'expliquerait par la délégation de gestion du régime aux assureurs privés qui place les deux réseaux -MSA et APRIA-RSA- dans une situation identique et concurrentielle. Il en résulterait que seul l'Etat peut contrôler la gestion des assureurs privés et donc élaborer des instructions s'adressant à tous les gestionnaires du régime.

Dès lors que la CCMSA intègre dans ses comptes les opérations des assureurs privés, elle devrait avoir à leur égard les pouvoirs dont le régime social des indépendants (RSI) dispose à l'égard des mutuelles et des assureurs gestionnaires de sa branche assurance maladie. Il n'appartient pas à l'Etat de passer une COG avec APRIA-RSA.

Cette conception extensive du rôle de l'Etat trouve son illustration dans les procédures mises en place pour assurer le suivi de la nouvelle COG. Ainsi, un comité d'évaluation examinera à mi-parcours puis au terme de la COG en 2011 un rapport conjoint de l'Etat et de la MSA qui sera ensuite transmis au Parlement. Ce comité sera composé de représentants des ministères, du Conseil économique et social et du centre d'analyse stratégique. Un tel comité ne paraît pas adapté à la fonction d'évaluation de la gestion d'un régime, au demeurant de taille restreinte. L'évaluation de l'exécution de la COG par un corps d'inspection ministérielle, comme c'est le cas pour les régimes soumis à la tutelle du ministère chargé de la sécurité sociale, suffirait à assurer l'impartialité dans l'appréciation du respect par les contractants de leurs engagements respectifs.

De même, la création du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA<sup>417</sup>) en remplacement du BAPSA traduit le refus de l'Etat de transférer des compétences à la CCMSA. Les taxes affectées au fonds pour financer la protection sociale agricole auraient pu être versées directement à la caisse centrale, le Conseil constitutionnel ayant validé en 1998 le versement d'impôts à un établissement privé gérant un service public.

Le renforcement des pouvoirs de la caisse centrale, prévu par la nouvelle COG, doit conduire l'Etat à lui transférer des compétences, en cessant de justifier le statu quo par la délégation de gestion aux assureurs privés. La Cour rappelle que l'allègement des tâches des services de l'Etat et la responsabilisation des gestionnaires sont deux orientations fortes de la gestion publique.

---

#### CONCLUSION

---

*L'importance des financements issus de la solidarité nationale justifie des efforts particuliers de la profession. Alors que tout au long des années quatre-vingt dix, des efforts importants ont été accomplis pour établir la parité des prestations du régime des exploitants agricoles avec celles des autres régimes de sécurité sociale, les mesures prises ces dernières années en matière de cotisations 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 intervalles plus ou moins réguliers. Le développement de l'évasion sociale et l'inégale culture contributive du milieu agricole constituent autant de facteurs qui minent de l'intérieur le régime des exploitants agricoles.*

*Par ailleurs, les caisses de MSA doivent progresser dans la recherche de gains de productivité et dans la mise en œuvre d'outils tels que le contrôle interne, l'audit interne et un système d'information permettant d'anticiper les évolutions au sein du régime. L'autonomie des caisses locales ne doit pas faire obstacle à la fonction de centralisation des données qui relève de la caisse centrale. La mise en œuvre de la nouvelle COG et la future certification des comptes du régime imposent des progrès importants dans le pilotage du régime. Ceux-ci ne pourront être obtenus sans une réforme profonde de la façon dont le ministère de l'agriculture assure la tutelle du régime.*

---

---

417. Voir p. 50 du présent rapport.



---

**RECOMMANDATIONS**

---

42. *Recentrer la tutelle de l'Etat en cohérence avec le renforcement des pouvoirs de la caisse centrale de MSA prévu par la COG 2006-2010.*

43. *Accélérer la restructuration du réseau de caisses afin notamment de dégager des économies de gestion et des gains de productivité.*

44. *Rétablir la cotisation de solidarité pour les associés de société afin de limiter les phénomènes d'évasion sociale.*

45. *Renforcer les contrôles d'assiette et mieux encadrer les pratiques de recouvrement des caisses locales.*

46. *Systématiser les échanges d'information entre la mutualité sociale agricole et la direction générale des impôts.*

---