

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VIII

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Bernard SEILLIER,

Senateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althape, José Balareello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Bœuf, André Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Leon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Loutsy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Helene Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 7) et 2946 (tome XVIII).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 41) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
1. Sur le plan international et européen : un environnement économique incertain	5
2. Sur le plan national : la baisse tendancielle des revenus agricoles	7
I. LES RESSOURCES DU BAPSA	8
A. Le financement professionnel : des charges nouvelles sont imposées aux agriculteurs, en application de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles	8
1. Les cotisations	9
<i>a) La réforme des cotisations sociales agricoles était justifiée et elle n'est pas remise en cause</i>	<i>10</i>
<i>b) L'état d'application de la réforme est donc le suivant</i>	<i>12</i>
<i>c) L'étonnante progression des cotisations destinées aux prestations familiales</i>	<i>14</i>
<i>d) Les problèmes tenant à la définition de l'assiette des cotisations</i>	<i>15</i>
2. Les taxes sur les produits	16
B. Le financement extra professionnel	17
1. Le prélèvement sur la taxe à la valeur ajoutée (TVA)	17
2. La compensation démographique	18
3. Le prélèvement au titre de la cotisation de solidarité des sociétés	19
4. La subvention d'équilibre du budget de l'Etat	20
II. LES DEPENSES DU BUDGET DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES	22
A. Deux postes de dépenses font l'objet d'évaluations discutables ...	23
1. Celui des intérêts de trésorerie versés par le BAPSA lorsqu'il est obligé d'avoir recours à des emprunts	23
2. Le poste destiné au financement des allègements et des étalements de cotisations sociales prévus en faveur des agriculteurs en difficulté	23
B. Les prestations sociales servies aux ressortissants du régime agricole : une réalisation inégale de l'objectif de parité, contrepartie de la réforme de l'assiette des cotisations	25
1. Présentation des crédits destinés aux prestations du régime agricole	25
2. Les prestations de la protection sociale agricole sont à peu près à parité avec celles du régime général pour les risques maladie, maternité, invalidité et pour les prestations familiales	26

	Pages
	-
<i>a) Les risques maladie, maternité, invalidité</i>	26
<i>b) Les prestations familiales</i>	27
3. L'harmonisation de la protection sociale des agriculteurs avec celle du régime général comporte trois lacunes principales	28
<i>a) L'assurance vieillesse</i>	28
<i>b) La protection sociale des agricultrices comporte encore des lacunes</i>	29
<i>c) L'action sanitaire et sociale : les limites du fonds additionnel d'action sociale</i>	31
CONCLUSION	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
AUDITION DU MINISTRE	35
EXAMEN DE L'AVIS	38

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget des prestations sociales agricoles pour 1993 doit être replacé dans son contexte :

1. Sur le plan international et européen : un environnement économique incertain

L'agriculture française est engagée dans un processus de mutations profondes, en raison de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC), tandis que les négociations du GATT, engagées l'an dernier, font peser la menace de contraintes supplémentaires.

La réforme de la Politique Agricole Commune, adoptée au printemps dernier, se veut une adaptation aux évolutions du marché, mais est ressentie par les agriculteurs comme une menace pour leur propre avenir.

Cette inquiétude est avivée par les incertitudes sur l'issue des négociations du GATT, car étant le premier pays agricole de la communauté, la France est la plus exposée dans les négociations conflictuelles du GATT.

La réforme de la PAC décidée par le conseil des ministres du 21 mai dernier, ne concerne qu'un nombre limité de productions, mais qui sont quantitativement les plus importantes : les grandes cultures de céréales, oléagineux, protéagineux, l'élevage bovin (pour la viande comme pour le lait) et ovin, le tabac.

Elle impose une forte baisse des prix de référence, qui les rapproche des prix du marché mondial et vise à une maîtrise de la production. La baisse des prix doit en principe être compensée par l'augmentation des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail.

La nouvelle politique agricole commune encourage par ailleurs les modes d'exploitation extensifs et économes en consommations intermédiaires, ainsi que le reboisement.

Les négociations du GATT

La réforme de la PAC n'a toutefois pas suffi à favoriser un accord entre la Communauté et les Etats-Unis, qui réclament un accès plus important aux marchés et une réduction supplémentaire des subventions à l'exportation.

Si les positions américaines étaient adoptées, les contraintes ainsi entraînées pèseraient particulièrement sur l'agriculture française. L'impasse actuelle nourrit donc l'incertitude des agriculteurs sur les conditions économiques générales dans lesquelles leur activité s'exercera à l'avenir.

Les mesures d'accompagnement de la réforme de la P.A.C.

Le plan d'adaptation de l'agriculture du 28 septembre 1991 comportait un certain nombre de mesures parmi lesquelles des dispositions fiscales facilitant la transmission des exploitations, ainsi que la création d'un système de pré-retraite, rendue effective par la loi du 31 décembre 1991, précisée par un décret du 27 février 1992.

Ce régime, instauré pour trois ans (1993 à 1994), bénéficie aux agriculteurs qui acceptent de cesser leur activité, ont entre 55 et 60 ans, s'engagent à transférer les terres et les bâtiments d'exploitation selon des modalités favorisant la restructuration et justifient d'une activité de chefs d'exploitation pendant les quinze années précédant la cessation d'activité.

A la suite de ces dispositions, un plan d'accompagnement de la réforme de la PAC a été décidé le 20 juillet 1992 : il vise à favoriser le développement d'une agriculture plus extensive, la modernisation des exploitations, et à permettre de faire face à des difficultés conjoncturelles dans certains secteurs, notamment au moyen d'aides fiscales : parmi celles-ci figurent la suppression en quatre ans des parts départementales et régionales de l'impôt sur le foncier non bâti, et le relèvement de la provision pour investissement.

Une possibilité d'étalement et de prise en charge des cotisations sociales est également prévue.

2. Sur le plan national : la baisse tendancielle des revenus agricoles

Les producteurs européens sont confrontés à des prix internationaux généralement en baisse, même si les évolutions sont différentes selon les produits.

Depuis les années 1970, en France, le revenu agricole moyen stagne, malgré la diminution du nombre des exploitations, dont la taille, en contrepartie, a augmenté, et malgré les énormes progrès de productivité.

Au problème de l'érosion continue du revenu des agriculteurs sur longue période s'ajoute un problème démographique.

Le BAPSA est donc affecté par des handicaps structurels en raison de ces profonds déséquilibres : la diminution du nombre des actifs, et donc des cotisants, et l'accroissement parallèle du nombre de prestataires, en particulier dans le régime vieillesse.

Selon les résultats du recensement agricole de 1988, on dénombre 2 025 700 actifs agricoles, dont 50 % de chefs d'exploitations, 25 % de conjoints, 17 % d'aides familiaux et 8 % de salariés permanents. Entre 1979 et 1988, les actifs agricoles ont perdu le quart de leurs effectifs.

Aussi les sources de financement du BAPSA sont-elles multiples, afin de pallier ces carences techniques.

Or, dans cette situation difficile, le projet de BAPSA pour 1993 apparaît comme un simple prolongement des évolutions antérieures, et en particulier la suite de l'application de la réforme des cotisations sociales agricoles, mais sans une nouveauté marquant une prise en compte de ces problèmes.

I. LES RESSOURCES DU BAPSA

Le budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1993 s'équilibre, en recettes et en dépenses, à 88 513 milliards de francs, en augmentation apparente de 4,947 milliards de francs, soit 5,92 % par rapport à l'exercice 1992.

Mais si l'on examine les ressources prévues pour le BAPSA en 1993, on constate que si les augmentations de cotisations sont bien réelles, et l'abaissement des taxes sur les produits limité, l'effort de solidarité envers cette profession s'exerce à travers des calculs destinés à limiter le financement de l'Etat et à solliciter de préférence la compensation démographique, notamment entre régimes de non salariés.

A. LE FINANCEMENT PROFESSIONNEL : DES CHARGES NOUVELLES SONT IMPOSEES AUX AGRICULTEURS, EN APPLICATION DE LA REFORME DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par rapport au budget voté pour 1992, les diverses sources de financement évoluent de la manière suivante :

(en millions de francs)

Nature des recettes	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1993/1992 en %	Part du total en %	
				1992	1993
I. FINANCEMENT PROFESSIONNEL					
1. Direct (cotisations des assujettis)	15.823	16.727	+ 5,7	18,93	19,58
2. Indirect (taxes sur les produits)	792	721	- 9,0	0,95	0,85
TOTAL I	16.615	17.448	+ 5,0	19,88	20,43
II. FINANCEMENT EXTRAPROFESSIONNEL					
1. Autres taxes dont :	15.190	15.354	- 1,0	18,18	17,98
imposition additionnelle à l'impôt foncier non bâti	50	55	+ 10,0	0,06	0,06
T.V.A. (1)	13.287	13.396	+ 0,8	15,90	15,68
2. Compensation démographique	27.565	26.792	- 2,8	32,99	31,36
3. Versement du fonds national de solidarité	5.917	5.653	- 4,5	7,08	6,62
4. Contribution de la caisse nationale des allocations familiales	967	779	- 19,4	1,16	0,91
5. Participation de l'Etat			-		
- remboursement par le budget général de l'allocation aux adultes handicapés	586	608	+ 3,8	0,70	0,71
- contribution de l'Etat aux prestations familiales	1.308	937	- 28,4	1,56	1,10
- subvention du budget général	8.751	10.365	+ 18,4	10,47	12,14
6. Compensation entre régime de non-salariés (article L. 651-1 du code de la sécurité sociale)	6.407	7.477	+ 16,7	7,67	8,75
7. Prélèvement sur le fonds de roulement	260	-	- 100,0	0,31	-
TOTAL II	66.951	67.965	+ 1,5	80,12	79,57
TOTAL GENERAL	83.566	85.413	+ 2,2	100,00	100,00

(1) TVA nette. Dans la nouvelle présentation adoptée pour cette recette, le montant brut s'élève à 16.496 millions de francs

1. Les cotisations

La législature qui s'achève a été marquée essentiellement par la modification des régimes sociaux agricoles, engagée en 1990.

Le poids des prélèvements sociaux dans les charges de structures agricoles a été modifié par le changement de l'assiette des cotisations sociales des exploitants.

Le projet du BAPSA pour 1993 s'inscrit donc dans une période de transition délicate à gérer.

Or, au moment où la profession agricole fait des efforts accrus en matière de cotisations, des modifications récentes de la législation suscitent des inquiétudes sur l'avenir du financement du BAPSA pour ce qui est des financements non professionnels.

a) La réforme des cotisations sociales agricoles était justifiée et elle n'est pas remise en cause

Dans le système précédent, la référence au revenu cadastral, la multiplicité et la complexité des calculs, avaient des conséquences néfastes pour le monde agricole :

- l'opacité régnant sur les prélèvements sociaux agricoles empêchait les assurés d'avoir une vision claire et compréhensible des mécanismes conduisant à déterminer leurs charges sociales annuelles individuelles, rendant toute prévision délicate ;

- la référence unique au revenu cadastral, même corrigé, entraînait, en raison de son obsolescence, des inégalités entre différentes catégories d'agriculteurs : ceci devenait d'autant plus difficilement supportable que le niveau moyen des cotisations a augmenté fortement, au cours des dix dernières années. De plus, elle conduisait à des injustices pour l'ensemble des exploitants puisque, assimilées à une charge de structure plus ou moins liée à la surface d'exploitation, les cotisations étaient déconnectées des résultats réels des agriculteurs et donc de leurs facultés contributives ;

- ces mécanismes empêchaient une appréciation objective du niveau de l'effort contributif des exploitants agricoles à leur régime de protection sociale, conduisant à une suspicion mal venue à leur endroit de la part des autres catégories socio-professionnelles. Celle-ci s'est parfois exprimée par une volonté de remise en cause des mécanismes de solidarité nationale que sont la compensation démographique et la subvention d'équilibre du budget de l'Etat.

Le but poursuivi a donc été de proportionner les prélèvements sociaux aux capacités contributives individuelles des assujettis, d'harmoniser la situation du régime agricole avec celle des autres régimes spéciaux, tout en préservant sa spécificité de gestion, et enfin, en rendant plus clair et plus équitable le financement professionnel du régime, de garantir la pérennité des contributions extra-professionnelles assurées au titre de la solidarité nationale.

La loi n° 90-85 du 23 janvier 1990, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique, précisée par le décret n° 90-498 du 21 juin 1990, vise à substituer progressivement à l'assiette cadastrale une assiette constituée par les revenus professionnels des agriculteurs, calculés sur une moyenne de trois années. Le changement d'assiette doit s'effectuer en dix ans, risque par risque, en commençant par les risques maladie et vieillesse, et la réforme doit être accomplie au plus tard en 1999.

Il a en effet été décidé que la mise en oeuvre de cette réforme serait étalée dans le temps, car le passage de l'assiette du revenu cadastral des exploitations à celle du revenu professionnel impose aux exploitants des efforts contributifs supplémentaires, tant globalement qu'individuellement : au niveau individuel, une grande dispersion et une grande amplitude de variations ont été observées dans les situations.

Au terme de la réforme, les cotisations sociales agricoles seront assises sur une assiette constituée par les revenus professionnels des exploitants à laquelle seront appliqués, risque par risque, des taux harmonisés avec ceux du régime général, correction faite des différences qui subsistent en matière de prestations entre le régime général et celui des exploitants agricoles.

En contrepartie des alignements de taux et du changement d'assiette, les taxes affectées au BAPSA sur certains produits tels que les céréales, les betteraves et les oléagineux sont progressivement supprimées.

Les revenus pris en compte sont les bénéfices agricoles, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux, les années déficitaires étant comptabilisées pour un montant nul. En outre, diverses exonérations, déductions et abattements qui ne correspondent pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession seront réintégrées dans l'assiette. Celle-ci sera constituée par la moyenne des revenus des trois années précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues, les reports déficitaires étant interdits, et ces revenus, pour les agriculteurs soumis au régime du bénéfice réel, s'entendent nets des cotisations sociales versées les années précédentes.

Afin de tenir compte des difficultés engendrées par la réforme, un rapport d'étape avait été prévu. A la suite de son dépôt au cours de l'été 1991, des modifications ont été apportées aux modalités de la réforme, qui se sont traduites, l'an dernier, dans la loi de finances pour 1992 :

- pour ce qui est de l'AMEXA, assurance maladie des chefs d'exploitation : la base de cotisation a été limitée à six fois le plafond de la sécurité sociale, et la cotisation due au titre des associés d'exploitation et des aides familiaux, plafonnée à un SMIC annuel ;

- les agriculteurs âgés de plus de 55 ans peuvent sortir, par option individuelle, de l'assiette moyenne triennale qui est utilisée comme référence, s'ils préfèrent calculer leurs cotisations sur la base des revenus de l'année précédente (ce qui revient à reconnaître que l'assiette triennale n'est pas adaptée à toutes les situations) ;

- les bénéficiaires réinvestis donnent lieu, à l'instar de ce qui se pratique pour les sociétés, à une déduction fiscale. Initialement fixée à 10 % dans la limite d'un plafond de 20 000 Francs, elle a été portée par la loi de finances rectificative pour 1991 à 20 % pour un plafond de 30 000 francs.

- enfin, la loi complémentaire du 31 décembre 1991 a décidé une pause dans la réforme, en reportant à 1994 le transfert d'assiette pour les cotisations de prestations familiales agricoles (PFA), et prévu les modalités de transfert d'assiette des cotisations pour l'assurance vieillesse individuelle (AVI), non visée par la loi du 29 janvier 1990.

La possibilité a également été offerte par cette loi de partager les points de retraite proportionnelle entre les ménages d'exploitants, afin de permettre aux femmes d'agriculteurs de se constituer des droits propres à la retraite plus élevés qu'auparavant.

b) L'état d'application de la réforme est donc le suivant :

1990 a été la première année d'application de la réforme. Seules l'assurance vieillesse agricole (AVA) et l'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA) étaient en partie calculées sur revenu professionnel, pour respectivement 33 % et 15 %. Cette mise en place du changement d'assiette s'est poursuivie en 1991. En 1992, la totalité des cotisations d'assurance vieillesse destinées au financement de la retraite proportionnelle (AVA) et la moitié des cotisations d'assurance vieillesse individuelle ont donc été calculées sur les revenus professionnels. L'AVA sur revenu professionnel a été portée à 90 %, l'AMEXA à 30 %. Seules les cotisations PFA sont encore intégralement calculées sur revenu cadastral.

Dans la loi de finances pour 1993, les prévisions sur les cotisations sont les suivantes :

en millions de francs

	1992		1993 (évaluation)	1993/1992 révisée (en %)	1993/1992 (LFI) (en %)
	LFI	LFI révisée			
NATURE DES RECETTES					
Cot. PFA	2 025	2 125	2 337	+ 10,00	+ 15,40
Cot. vieillesse					
.AVA	3 462	3 569	3 640	+ 2,00	+ 5,10
.AVI	1 577	1 577	1 896	+ 20,20	+ 20,20
Cot. AMEXA	8 383	8 176	8 447	+ 3,30	+ 0,80
Cot. solidarité	257	257	283	+ 10,00	+ 10,00
.Veuvage	53	53	54	+ 2,00	+ 2,00
.Volontaire	2	2	2		
Sous-total métropole	15 759	15 759	16 659	+ 5,70	+ 5,70
DOM	64	64	68	+ 6,30	+ 6,30
TOTAL	15 823	15 823	16 727	+ 5,70	+ 5,70

- en assurance vieillesse individuelle, le relèvement de 319 millions de francs correspond au passage sur l'assiette revenu professionnel de la totalité des cotisations ;

- en assurance vieillesse agricole, la progression des charges est comparable à celle de l'assiette ;

- le transfert en AMEXA d'une fraction supplémentaire des cotisations (environ 8 % des cotisations de parité) sur la nouvelle assiette entraîne une majoration du produit de 3,3 % ;

- le montant des cotisations de prestations familiales affectées au BAPSA est obtenu par solde, ce qui conduit à une hausse de 10 % des cotisations affectées au BAPSA.

Toutefois, la conjonction de l'avancée de la réforme et de l'augmentation de l'assiette induit des hausses sensibles des cotisations par branche. Par ailleurs, ces hausses sont variables selon les secteurs : pour une augmentation moyenne de 4,5 %, les cotisations pourront, à structure d'exploitation constante, varier de - 5 % à + 15 % selon la valeur du rapport entre l'assiette "revenu professionnel" 1991 et le revenu cadastral et l'évolution de l'assiette de 1991 à 1992.

En outre, les taxes sur produits à la charge des agriculteurs baissent de 9 % suite à une nouvelle étape de démantèlement. Il en résulte une progression des cotisations proprement dites de 5,7 % de la loi de finances pour 1992 à celle de 1993.

Au total, les charges professionnelles (cotisations plus taxes sur produits) augmentent de 5 % d'une loi de finances initiale à l'autre. Cette hausse, compte tenu de l'augmentation prévisible de l'assiette (évaluée à au moins 2 %), traduit un léger rattrapage de l'effort contributif des agriculteurs, notamment en assurance vieillesse, en raison, pour cette branche, de l'application intégrale de la réforme.

Les prévisions concernant les recettes tirées des cotisations suscitent deux remarques : l'une sur la progression des cotisations destinées aux prestations familiales agricoles (PFA), et l'autre, de fond, concernant la définition de l'assiette des cotisations.

c) L'étonnante progression des cotisations destinées aux prestations familiales :

Cette hausse de cotisations paraît d'autant plus incongrue que les prestations sont en diminution de 4,6 % pour la branche famille, en raison de l'évolution démographique, et d'autant plus inopportune que l'éventualité d'une réforme d'ensemble de la branche famille est envisagée.

La cotisation PFA reste intégralement calculée sur le revenu cadastral, comme prévu par la loi du 31 décembre 1991. On ne peut donc pas accepter que cette cotisation augmente de 10 % par rapport au BAPSA révisé de 1992 : c'est faire payer sur le revenu cadastral un effort de rattrapage qui doit être demandé sur les revenus professionnels à partir de 1994 (et compensé par une baisse des taxes).

Il s'agit donc d'une sorte d'anticipation des conséquences de la réforme, malgré la pause obtenue l'an dernier par le législateur.

d) Les problèmes tenant à la définition de l'assiette des cotisations :

Lors de la discussion au Parlement de la loi du 31 décembre 1991 fixant les modalités de la poursuite de la réforme des cotisations sociales agricoles, la plupart des propositions visant à améliorer la nouvelle assiette des revenus professionnels n'ont malheureusement pas été retenues.

Le Sénat avait alors souligné que la définition de l'assiette ne respectait pas le principe conduisant à n'asseoir les cotisations sociales que sur les seuls revenus du travail (principe admis dans le régime général) et avait proposé d'exclure de cette assiette les revenus du capital foncier (dont l'importance est grande en agriculture), ou à comptabiliser les déficits dans la moyenne triennale. Ces propositions n'ayant pas été retenues, il avait rejeté l'article relatif à la définition de l'assiette.

Aucune amélioration n'est prévue sur ce point dans le présent projet de loi de finances. Certes, l'augmentation de la déduction pour investissement constitue un élément positif mais il est insuffisant.

Un des principaux défauts de l'assiette actuelle des revenus professionnels demeure l'insuffisante prise en compte de l'importance des capitaux immobilisés nécessaires à la production agricole, les exploitants étant de ce fait contraints de cotiser sur la majeure partie des bénéfices réinvestis dans l'exploitation.

L'exclusion de l'assiette sociale de la déduction pour investissement prévue par l'article 72-D du code général des impôts constitue une réponse trop limitée à ce problème.

A l'heure actuelle, cette déduction est limitée à 10 000 francs ou à 20 % du bénéfice dans la limite de 30 000 francs.

L'article 65 du projet de loi de finances prévoit que "pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 1993, une déduction complémentaire au taux de 10 % peut être pratiquée pour la fraction du bénéfice comprise entre 150 000 francs et 400 00 francs".

Cette disposition permet en fait de porter de 30 000 francs à 60 000 francs le montant maximal de la déduction. Il s'agit évidemment d'un pas dans la bonne direction mais une déduction de

60 000 francs demeure peu de chose au regard de l'ampleur des capitaux immobilisés dans de nombreuses exploitations, d'autant qu'elle ne fera pas immédiatement sentir ses effets sur les cotisations, celles-ci étant assises sur une assiette triennale.

Le report du déficit de l'année antérieure, autorisé par le droit fiscal, demeure interdit par le code rural, les éventuels déficits n'étant retenus que pour un montant nul pour la détermination de la moyenne triennale.

Il serait donc préférable que les agriculteurs puissent déduire les déficits de l'assiette de leurs revenus professionnels :

- soit sous forme de reports déficitaires,
- soit sous forme d'amortissements réputés différés.

Les exploitants auraient également souhaité avoir la possibilité de choisir entre l'assiette triennale de cotisations et une assiette annuelle, droit d'option qui n'est consenti qu'aux exploitants âgés de plus de 55 ans.

2. Les taxes sur les produits

Lié à la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, le démantèlement des taxes sur les produits affectées au BAPSA a été engagé dès 1990 par l'article 10 de la loi n° 89-476 du 10 juillet 1989 portant dispositions relatives à la sécurité sociale et à la formation continue des personnels hospitaliers.

Il doit donc progresser parallèlement au changement de l'assiette des cotisations. Or, le seul allègement annoncé dans ce domaine pour 1993 est une diminution de 10 % de la taxe sur les betteraves, qui n'avait été réduite jusqu'à présent que de 12,6 %, alors que celle sur les céréales a diminué de 60 % depuis 1989.

Outre la suppression entre 1988 et 1990 de la cotisation additionnelle sur le foncier non bâti pour certaines catégories de propriétés, le démantèlement des taxes se traduit par la diminution progressive des charges des exploitants agricoles (taxes sur céréales, oléagineux, betteraves) la réforme des cotisations sociales étant, elle-même, progressive.

Ainsi, pour la campagne 1989-1990, les taxes sur céréales et oléagineux ont été diminuées de 15 % (par la loi n° 89-474 du 10 juillet 1989) puis de 30 % (par la loi n° 90-558 du 2 juillet 1990) pour la campagne 1990-1991. Pour la campagne 1991-1992, une

nouvelle diminution de ces taxes de 25 % a été effectuée (par la loi de finances rectificative pour 1991 n° 91-1323 du 30 décembre 1991).

La taxe sur les betteraves a été diminuée de 12,6 % pour la campagne 1989-1990. Le projet de budget 1993 prévoit un démantèlement de 10 % supplémentaire.

Le coût de ces démantèlements successifs des taxes sur produits a été estimé à 150 MF pour 1989, 275 MF pour 1990, 143 MF pour 1991 et 50 MF pour 1992. Le coût d'un démantèlement de 10 % de la taxe betteraves en 1993 est évalué à environ 24 MF.

B. LE FINANCEMENT EXTRA-PROFESSIONNEL

Les financements extra-professionnels apportés par les autres régimes sociaux et par la collectivité nationale s'élèvent à 64,7 milliards de francs et représentent 73 % des ressources du BAPSA, accusant ainsi une diminution de sept points par rapport au BAPSA de 1992.

Mais cette réduction est liée à une modification de la présentation du poste TVA.

1. Le prélèvement sur la taxe à la valeur ajoutée (TVA)

La principale taxe affectée au BAPSA reste le prélèvement sur la TVA. Or, depuis 1992, le BAPSA ne reçoit plus que 0,4 point de TVA au lieu de 0,6 % antérieurement, en contrepartie de l'affectation au BAPSA d'une partie du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (en application de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, adopté l'an dernier). Le produit prévu pour 0,4 point de TVA est de 13 396 millions de francs.

Or, la comptabilisation de cette recette dans le projet de BAPSA fait cette année l'objet d'un changement de présentation très discutable : jusqu'à présent, y compris en 1992, la part de TVA affectée au BAPSA était retenue sous la forme du produit net encaissé par le budget annexe (soit 13 396 millions de francs).

La nouvelle présentation indique d'une part, en recettes, la recette brute encaissée (soit 16 496 millions de francs) et, d'autre

part, en dépenses, les restitutions effectuées par le BAPSA au titre de la détaxation de la production exportée (soit 3 100 millions de francs).

Bien que cette nouvelle présentation réponde à une recommandation générale formulée par la Cour des Comptes, il n'en demeure pas moins que le BAPSA paraît ainsi artificiellement gonflé de 3,1 milliards de francs : ceci donne l'illusion d'une augmentation de 5,9 % par rapport à 1992, alors qu'en réalité les recettes ne sont égales qu'à la différence entre le montant perçu et les restitutions à l'exportation (soit 16,5 moins 3,1 égalent 13,4 milliards de francs). Les recettes du BAPSA s'élèvent donc à 25,913 milliards et non 88,5 milliards, soit une progression de 2,2 % et non de 5,9 %, ce qui n'est pas sans importance, compte tenu de l'augmentation du financement professionnel retenu de + 5 %.

2. La compensation démographique

Compte tenu du déclin démographique de l'agriculture et, dans une moindre mesure, de la fragilité des revenus de ce secteur, le régime social des exploitants agricoles et de leurs familles bénéficie nécessairement, et légitimement, de la solidarité nationale. C'est la juste contrepartie des efforts humains, économiques et sociaux que le monde agricole a fourni depuis plus de quarante ans pour contribuer à la croissance de la société française.

Ce déséquilibre démographique fait du régime agricole l'un des principaux bénéficiaires de la compensation démographique effectuée entre régimes sociaux au titre des assurances maladie et vieillesse.

La part des recettes du BAPSA correspondant aux transferts de compensation (maladie et vieillesse) est passée de 26,6 % en 1986 à 31,4 % en 1993.

Toutefois, l'évolution du solde total de compensation démographique est, pour 1993, en retrait de 2,8 % par rapport à la loi de finances de 1992.

Cette diminution provient de deux causes : l'une est la réduction des effectifs protégés en assurance maladie, d'après l'évaluation qui en a été faite par la commission de compensation des personnes protégées dans les différents régimes. L'autre est le décret de janvier 1992 qui modifie les modes de répartition de la compensation démographique entre les régimes en substituant à la référence à la pension servie aux exploitants agricoles celle de la pension moyenne servie par l'Organic, qui est moins élevée.

Les versements dont bénéficie le BAPSA au titre de la compensation démographique diminuent, pour la première fois en cinq ans. Compte tenu d'une baisse de 2,8 %, leur part dans les recettes du budget annexe est réduite de plus d'un point et s'établit à 31,37 %, contre 33 % en 1992. Les versements atteindront donc environ 26,7 milliards de francs en 1993.

3. Le prélèvement au titre de la cotisation de solidarité des sociétés

Cette cotisation à la charge des associés apporteurs de capitaux dans les sociétés de personnes a été instituée par la loi de finances pour 1992. Les recettes qui en proviennent devraient augmenter de 16,7 % par rapport au BAPSA pour 1992.

L'article 35 du projet de loi de finances pour 1992, devenu l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, a rendu la cotisation sociale de solidarité sur les sociétés (dite "C3S") désormais applicable indistinctement aux sociétés commerciales ordinaires et aux entreprises agricoles.

Ce prélèvement a été institué au titre de la compensation démographique.

Le Sénat s'est insurgé l'an dernier contre ce mécanisme tout à fait contestable de compensation entre régimes de non salariés qui fusionne les deux contributions de solidarité à la charge des sociétés, actuellement versées, l'une à l'assurance vieillesse des non salariés agricoles, et l'autre au régime d'assurance maladie des professions non salariées non agricoles (CANAM) et aux principaux régimes de retraite de ces professions (Organic pour les commerçants, Cancava pour les artisans).

Ces deux cotisations sont dues par les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à trois millions de francs, pour un taux identique de 0,1 %. Mais leur rendement est tout différent, compte tenu de la structure des cotisants : alors que la cotisation versée par les sociétés relevant des professions agricoles rapportait en 1991 environ 7 millions de francs, le produit de la cotisation payée par les sociétés non agricoles s'élevait à 9,480 milliards de francs.

Fusionner ces deux contributions pour les répartir entre les différents régimes bénéficiaires en faisant application des critères utilisés pour la compensation démographique ainsi généralisée, conduit à attribuer au BAPSA 6,407 milliards de francs, soit plus des deux-tiers du produit commun ainsi créé.

Cette mesure est critiquable de deux points de vue :

- elle risque d'épuiser à moyen terme la trésorerie excédentaire de ces régimes : compte tenu des prévisions de recettes et de dépenses les concernant, elle entraînerait un déficit de 2 milliards de francs pour l'Organic et de 1,7 milliard de francs pour la CANCAVA. Dans ces conditions, la réserve alimentée par la fraction non distribuée du produit de la contribution, qui s'élevait à 7,3 milliards de francs à la fin de 1990, devrait donc être intégralement consommée dès 1993.

Le Gouvernement a donc pris le risque de compromettre l'équilibre financier des régimes de retraite des non salariés non agricoles.

- d'autre part, en contrepartie, l'Etat a récupéré à son profit une recette correspondante, en abaissant à due concurrence, de 0,6 à 0,4 %, la part de TVA affectée au BAPSA.

Ceci a de plus l'inconvénient de faire perdre au BAPSA une ressource évolutive, dont la part des recettes du budget annexe variait assez peu.

Ce recours accru à la contribution sociale de solidarité des sociétés ne peut que fragiliser le financement du BAPSA.

4. La subvention d'équilibre du budget de l'Etat

A la suite de son éminent prédécesseur, M. Pierre Louvot, votre rapporteur tient à souligner l'évolution inquiétante de ce poste depuis plusieurs années, qui traduit un désengagement de l'Etat.

Dans le projet de loi de finances pour 1991, la part apportée par la subvention d'équilibre au financement du BAPSA était passée de 14,85 % en 1990 à 14,32 % alors qu'au même moment les cotisations professionnelles pourvoyaient le budget annexe à hauteur de 18,95 % en 1991 (contre 18,74 % en 1990).

Or, le raisonnement tenu à l'occasion de l'examen du BAPSA pour 1991 vaut également pour 1993 : il est regrettable que la subvention d'équilibre de l'Etat risque d'être remise en cause en fin d'année, si les ressources, notamment au titre de la TVA et de la compensation démographique, venaient à dépasser les prévisions.

On peut constater que, l'an dernier, l'Etat a récupéré la différence sur la TVA, et mis à profit l'accroissement des versements

dus à la compensation démographique pour se désengager également des autres financements qu'il apporte au BAPSA.

En effet, dans la loi de finances pour 1992 :

- la contribution de l'Etat aux prestations familiales servies aux non salariés agricoles diminuait de 14,9 % ;
- la subvention du budget général diminuait de 13,2 % ;
- le remboursement, par le budget général, de l'allocation aux adultes handicapés régressait de 6,2 %.

Au total, la participation de l'Etat au financement du BAPSA diminuait donc de près de 1,6 milliard de francs, c'est-à-dire de 13 %.

Si l'on ajoute le montant de TVA récupéré par l'Etat à son profit, grâce à la mise en place du nouveau mécanisme de compensation (évalué à environ 6,4 milliards de francs), on pouvait donc estimer à près de 8 milliards de francs la somme que l'Etat économisait sur le financement de la politique sociale en agriculture.

Le projet de BAPSA pour 1992 était donc marqué à la fois par une forte progression des cotisations professionnelles, aggravée par l'institution de la cotisation sociale généralisée en 1991, et par un désengagement financier sans précédent.

Le BAPSA pour 1993 semble malheureusement souffrir des mêmes manipulations.

Un autre mécanisme permet de réduire la subvention : il a été indiqué que si le rendement des cotisations assises sur l'assiette des revenus professionnels était supérieur au montant inscrit dans le BAPSA, un ajustement serait opéré par décret dans la répartition des charges de cotisations.

Toutefois, cet ajustement permet également de diminuer artificiellement le montant de la subvention versée par l'Etat, puisque celle-ci, qui ne sera pas réajustée en cours d'année, reste calculée sur la base d'un effort contributif supérieur à ce qu'il sera en réalité.

D'autres raisons conduisent à relativiser l'effort de solidarité consenti par l'Etat au titre de la subvention d'équilibre dans le présent projet de budget :

- la subvention aurait été inscrite pour un montant plus élevé si le Gouvernement n'avait pas imposé une progression du financement professionnel très supérieure à celle de l'ensemble du

BAPSA (+ 2,2 %) ou à celle de la hausse prévisible des prix à la consommation (+ 2,8 %);

- la progression de la subvention d'équilibre est également limitée par la décision de compenser la baisse des transferts de compensation par une augmentation du versement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés, contribution d'ailleurs détournée de son objet initial ;

- le montant de la subvention d'équilibre inscrit dans le BAPSA relève donc pour une bonne part de l'effet d'annonce, et ceci d'autant plus que les statistiques d'exécution du BAPSA montrent que dans la plupart des cas, la subvention effectivement versée est inférieure au montant prévu.

A cet effet s'ajoute, depuis plusieurs années, une sous-estimation du rendement attendu des cotisations, qui conduit également l'Etat à surévaluer sa prévision pour la subvention d'équilibre, alors qu'en exécution, la différence entre les cotisations encaissées et les cotisations prévues peut être supérieure à cette surévaluation de la subvention.

*

Tout ceci est d'autant plus regrettable que malgré l'effort demandé aux agriculteurs en matière de cotisations, dans une conjoncture pourtant difficile, l'harmonisation des prestations sociales avec celles du régime général laisse encore beaucoup à désirer.

II. LES DEPENSES DU BUDGET DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

L'essentiel des dépenses du BAPSA consiste dans des prestations versées aux assurés, qui seront détaillées branche par branche, et pour lesquelles sera évalué leur degré d'harmonisation avec les prestations servies par le régime général.

A. DEUX POSTES DE DEPENSES FONT L'OBJET D'EVALUATIONS DISCUTABLES

1. Celui des intérêts de trésorerie versés par le BAPSA lorsqu'il est obligé d'avoir recours à des emprunts

Les intérêts des emprunts que le BAPSA devra faire sont évalués à 300 millions de francs, ce qui semble très insuffisant. Votre rapporteur, à la suite de son prédécesseur, M. Pierre Louvot, et de même que M. Roland du Luart, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, proteste depuis plusieurs années contre le gaspillage que représente, au détriment d'une amélioration de la protection sociale des agriculteurs, la charge d'intérêts excessivement lourde que doit payer le BAPSA : il y est obligé en raison des emprunts contractés pour sa trésorerie, puisqu'il doit verser pensions et allocations à terme fixe, alors que les sommes provenant de l'Etat et de la compensation démographique ne lui sont versées qu'avec retard.

Une proposition, inspirée par une suggestion de M. le président Jean-Pierre Fourcade à votre commission, pourrait être faite cette année pour résoudre le problème que pose cette charge très lourde d'intérêts. Il serait bon de recommander la signature d'une convention entre l'Etat et la mutualité sociale agricole (M.S.A.) pour fixer les échéances de versement par l'Etat de sa subvention au titre du BAPSA, par exemple, par trimestre, le dernier trimestre permettant l'ajustement annuel.

2. Le poste destiné au financement des allègements et des étalements de cotisations sociales prévus en faveur des agriculteurs en difficulté

En 1990, en raison de difficultés climatiques et économiques rencontrées par les agriculteurs au cours de l'exercice, une dégradation des taux de recouvrement des cotisations avait été remarquée.

Or, conformément à l'article 1106-12 du code rural, les exploitants qui ne sont pas à jour de leurs cotisations sont exclus du bénéfice des prestations de l'assurance-maladie à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en demeure qui leur est adressée par l'organisme assureur de s'acquitter des sommes dues.

Aussi, diverses mesures ont-elles été mises en oeuvre pour leur venir en aide.

Une circulaire du 19 mai 1989 a défini les modalités d'attribution aux organismes assureurs habilités à gérer l'AMEXA d'une enveloppe nationale de 100 millions de francs, destinée à financer la charge de trésorerie supportée par ces organismes en raison de l'octroi de facilités de paiement.

Puis un programme d'aide en faveur des exploitations en situation fragile a été mis en place par une circulaire du 10 décembre 1990. Dans le cadre de ce dispositif, les agriculteurs en situation financière ou économique difficile, mais dont la viabilité de l'exploitation n'est pas compromise, peuvent bénéficier, qu'ils soient ou non privés du droit aux prestations, d'échéanciers de paiement portant sur les cotisations techniques et complémentaires d'assurance maladie des exploitants agricoles, d'assurance vieillesse et d'allocations familiales. Ces échéanciers, d'une durée maximale de quatre ans, peuvent être assortis d'un remboursement progressif.

Le BAPSA pour 1993 reconduit cette mesure et prévoit un crédit pour le financement de l'étalement des cotisations des agriculteurs en difficulté, à hauteur de 40 millions de francs, auxquels s'ajoute un crédit de 110 millions de francs pour la prise en charge des cotisations.

L'ouverture de ces crédits est une très bonne chose, mais il est à craindre que les montants prévus soient très insuffisants au regard des difficultés graves que provoquera l'application de la réforme de la politique agricole commune. En particulier, cette réforme risque de faire baisser dans des proportions importantes les revenus de nombreux agriculteurs, et notamment des plus jeunes d'entre eux spécialisés dans les grandes cultures, qui ont fortement investi et sont donc très productifs mais fortement endettés. Compte tenu des reports de production et des déséquilibres qui risquent de survenir, le coût annuel d'allègement des charges sociales risque de dépasser de beaucoup les crédits prévus.

**B. LES PRESTATIONS SOCIALES SERVIES AUX
RESSORTISSANTS DU REGIME AGRICOLE : UNE
REALISATION INEGALE DE L'OBJECTIF DE PARITE,
CONTREPARTIE DE LA REFORME DE L'ASSIETTE
DES COTISATIONS**

**1. Présentation des crédits destinés aux
prestations du régime agricole**

Les crédits inscrits au BAPSA pour 1993 au titre des prestations du régime agricole sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

Nature des dépenses	Mesures déjà prises ou inéluctables			Actions nouvelles (1)	TOTAL
	Extension en année pleine des mesures prises en 1992	Incidence de l'évolution du nombre de bénéficiaires	Evolution du coût moyen des prestations et de la consommation		
Secteur des dépenses					
Prestations maladie	-	-	+ 1.592	-	+ 1.592
Prestations invalidité	+ 11,5	- 27,21		+ 8,71	- 7
Allocation de remplacement	-	-	- 3	-	- 3
Prestations familiales	+ 44,75	- 332,35	-	+ 62,60	- 225
Prestations vieillesse	+ 719,74	- 999,21	-	+ 546,47	+ 267
Cotisations sociales	-	-	- 70	+ 110,00	+ 40
Divers	+ 5,26	+ 166,59	-	+ 10,15	+ 182
TOTAL	+ 781,25	- 1.192,18	+ 1.519	+ 737,93	+ 1.846

(1) Actions nouvelles : coût du relèvement en 1993 des avantages vieillesse et invalidité et des prestations familiales et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté.

On observe que les tendances observées depuis 1988 se sont confirmées, en particulier la montée en charge des prestations d'assurance vieillesse et la croissance soutenue des prestations d'assurance maladie.

Le principe posé par la réforme des cotisations était celui de la parité avec le régime général. Aussi peut-il sembler intéressant de faire le bilan de l'harmonisation de ces prestations avec celles du régime général. A ce titre, les différentes branches peuvent être regroupées en deux catégories : celles dans lesquelles l'harmonisation des prestations est totale ou presque, et celles où elle comporte encore des lacunes.

La parité est pratiquement réalisée ou largement amorcée pour les risques maladie, maternité, invalidité ainsi que pour les prestations familiales.

Elle est encore inachevée pour ce qui est des retraites, des droits sociaux des agricultrices et de l'action sociale.

2. Les prestations de la protection sociale agricole sont à peu près à parité avec celles du régime général pour les risques maladie, maternité, invalidité et pour les prestations familiales

a) Les risques maladie, maternité, invalidité

Pour le risque maladie, les prestations sont les mêmes que celles versées dans le cadre du régime général général, à l'exclusion des indemnités journalières.

Pour les arrêts de travail, compte tenu de la difficulté d'apprécier pour les non salariés la perte de revenu, l'extension aux exploitants agricoles des indemnités journalières semble difficilement envisageable.

La création d'une prestation spécifique qui pourrait consister en une prise en charge, par l'assurance maladie, des frais occasionnés pour les agriculteurs par leur remplacement sur l'exploitation, représenterait sur le BAPSA une dépense considérable. Toutefois, en contrepartie, les comparaisons de parité de l'effort contributif des agriculteurs avec les salariés sont déterminées hors financement des indemnités journalières.

Pour le congé de maternité, la durée de remplacement possible sur l'exploitation est moins longue que la période du congé maternité des salariés.

Un décret du 24 juin 1991 a modifié les modalités de calcul de l'allocation de remplacement de manière à réduire les disparités constatées d'une région à l'autre dans le montant des frais restant à la charge de l'agricultrice. Par ailleurs, l'allocation de remplacement peut désormais être accordée aux agricultrices exerçant une activité salariée à titre principal.

En ce qui concerne l'assurance invalidité :

L'article 44 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social modifiant l'article 1106-3 2° du code rural a

supprimé la condition d'emploi de main d'oeuvre lorsque la pension d'invalidité est attribuée pour inaptitude partielle du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole. Depuis l'entrée en vigueur de la loi susvisée, l'attribution de la pension d'invalidité aux deux tiers en faveur de ces derniers est désormais subordonnée aux seules conditions médicales et d'ouverture des droits. Il n'est plus exigé du demandeur qu'il ait exercé sa profession au cours des cinq dernières années avec le concours, outre son conjoint, d'un seul salarié ou d'une seule aide familiale. Ce texte étend, par ailleurs, le bénéfice de la pension d'invalidité aux deux tiers aux époux coexploitants et aux associés exploitants d'une exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL).

En outre, le décret n° 90-172 du 19 février 1990 a modifié les conditions dans lesquelles les pensions d'invalidité servies aux exploitants peuvent être supprimées ou suspendues en tout ou partie lorsque les ressources de l'exploitant dépassent un certain plafond. Désormais, seuls sont pris en compte les revenus procurés par l'activité professionnelle salariée ou non salariée de l'invalidé, exercée au cours de l'année de contrôle.

Enfin, ce même texte a relevé de façon importante le plafond de ressources au-dessus duquel la pension d'invalidité peut être supprimée ou suspendue, en substituant le salaire minimum de croissance au salaire minimum garanti. C'est ainsi que le plafond de référence est passé de 600 fois le salaire minimum garanti par trimestre à 2028 fois le salaire minimum de croissance sur une année entière. Toutefois, la revalorisation des pensions d'invalidité ayant été retardée, le montant de ces pensions est extrêmement modique.

b) Les prestations familiales

Dans ce domaine, la parité avec le régime général est réalisée, mais la diminution régulière du nombre des naissances depuis 15 ans ainsi que la réduction sensible de la dimension des familles expliquent le recul des effectifs des familles bénéficiaires des allocations familiales stricto-sensu (- 5 % en moyenne chaque année) et du complément familial pour familles nombreuses (- 7 %). Aussi le montant total des prestations est-il en quasi-stagnation.

3. L'harmonisation de la protection sociale des agriculteurs avec celle du régime général comporte trois lacunes principales :

a) L'assurance-vieillesse

Les pensions de retraite représentent un peu plus de la moitié du total des dépenses du BAPSA. Cette part importante tient aux effets de l'arrivée de classes pleines à l'âge de la retraite ; par ailleurs, les pensions de retraite des agriculteurs ont connu une série de revalorisation. Enfin, la mise en oeuvre de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les agriculteurs a été achevée en 1990.

Les droits des agriculteurs en matière de retraite ne sont toutefois pas au même niveau que ceux des salariés du régime général ; alors que le régime général valide certaines années d'inactivité, les agriculteurs ne peuvent valider que la période de préretraite. Mais surtout, la retraite agricole proportionnelle est calculée sur les revenus de l'ensemble de la carrière d'un agriculteur par l'acquisition de points de retraite, et non sur les dix meilleures années.

Le problème de la modicité des retraites se pose donc avec acuité dans le monde agricole malgré un certain nombre de mesures destinées à les améliorer.

Des revalorisations exceptionnelles appliquées, à titre de rattrapage, entre 1980 et 1984, ont permis, à durée de cotisation équivalente, d'assurer l'harmonisation des pensions de retraite des exploitants cotisant dans les trois premières tranches du barème de retraite proportionnelle (c'est-à-dire jusqu'à cinquante hectares environ) avec celles des salariés du régime général. La grande majorité des agriculteurs, soit 94 % des effectifs, qui appartiennent aux petites et moyennes catégories, bénéficient donc d'un niveau de pension comparable à celui des salariés de situation similaire.

Le décret n° 90-832 du 6 septembre 1990 a modifié le barème de points de retraite à compter du 1er janvier 1990. Il a permis aux exploitants ayant cotisé sur des revenus correspondant au plafond de la sécurité sociale d'acquérir un nombre de points de retraite proportionnelle, tel que le cumul de leur retraite proportionnelle et de leur retraite forfaitaire soit égal à la retraite maximale du régime général (dont le montant est égal à la moitié du plafond de la sécurité sociale).

Les pensions ont été relevées au niveau du minimum contributif du régime général, pour ceux dont les revenus fiscaux sont compris entre 800 SMIC et 2028 SMIC horaires (ce qui équivaut au

niveau du minimum contributif, c'est-à-dire de l'ordre du SMIC annuel).

En outre, en raison de la subsistance de très petites exploitations, dégageant en moyenne un revenu inférieur à 400 fois le SMIC, et souvent inférieures à six hectares, une tranche avec de très faibles cotisations, calculées sur 400 SMIC horaires, a été maintenue, permettant d'acquérir le minimum de 15 points de retraite proportionnelle.

Par ailleurs, l'article 42 de la loi d'adaptation agricole du 30 décembre 1988 a créé au profit des chefs d'exploitation agricole ainsi que de leur conjoint et des membres de leur famille un régime complémentaire d'assurance vieillesse, à titre facultatif, et dont les cotisations sont déductibles du revenu imposable. Ce régime fonctionne selon la technique de la capitalisation.

Mais l'instauration des préretraites agricoles, financées sur le budget de l'agriculture et sur le BAPSA a révélé un nouveau problème : le régime de préretraite garantit aux agriculteurs qui se retirent un revenu minimum de 35 000 francs par an entre 55 et 60 ans. Par ailleurs, les agriculteurs retraités de 65 ans et plus peuvent bénéficier de l'allocation différentielle du fonds national de solidarité, qui porte leur revenu au niveau du minimum vieillesse, c'est-à-dire 37 000 francs pour une personne seule. En revanche, les agriculteurs âgés de 60 à 65 ans sont beaucoup plus démunis car ils n'ont droit ni à la préretraite, ni à l'allocation du FNS.

Il serait donc nécessaire de garantir à tous les agriculteurs retraités un revenu au moins égal au minimum vieillesse.

b) La protection sociale des agricultrices comporte encore des lacunes

Une amélioration a certes été apportée par l'extension de l'assurance veuvage aux non salariés agricoles. L'objectif de cette assurance est de faciliter, par l'apport d'une aide financière temporaire, la réinsertion professionnelle des veuves qui ne peuvent, en raison de leur âge, prétendre à une pension de réversion obtenue à partir de 55 ans (cette extension a été réalisée par le décret n° 91-634 du 8 juillet 1991, qui a précisé les conditions d'application de l'article 9 de la loi n° 80-564 du 17 juillet 1980 qui avait institué une assurance-veuvage en faveur des conjoints survivants d'assurés sociaux salariés).

Les agricultrices ont également une protection sociale plus limitée que dans le cadre du régime général, en ce qui concerne

l'assurance invalidité. Cette limitation conduit parfois les ménages d'exploitants à s'associer en EARL afin que chacun des deux conjoints bénéficie des droits réservés aux chefs d'exploitation mais ils sont obligés de cotiser en conséquence.

La lacune la plus choquante concerne les droits à la retraite des agricultrices.

Les conjointes d'agriculteurs qui participent à l'exploitation bénéficient d'une retraite propre, la retraite forfaitaire.

La loi d'adaptation du 30 décembre 1988 a offert aux agricultrices coexploitantes ou associées d'une exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL) la possibilité de bénéficier, outre la retraite forfaitaire, d'une retraite proportionnelle, en assouplissant la limitation antérieure.

Elles n'acquièrent donc de droit en matière de retraite proportionnelle que si elles ont opté pour le statut de coexploitantes ou d'associées d'exploitation. Toutefois, dans cette dernière hypothèse, leurs droits en matière de retraite proportionnelle sont restés longtemps limités par la disposition qui plafonnait le nombre de points pouvant être acquis par les deux conjoints sur la même exploitation.

Une autre inégalité tient au fait que les veuves (et les veufs) n'ont droit à la réversion que de 50 % de la retraite proportionnelle au conjoint décédé, alors que les salariés ont droit à 52 % de l'ensemble de la pension, sous plafond.

Sur ce point, la possibilité de partager les points de retraite proportionnelle entre conjoints, ouverte en 1992, permet une certaine amélioration. Toutefois, il serait très souhaitable que l'harmonisation des droits à pension de réversion des conjoints survivants d'exploitants agricoles avec ceux dont bénéficient les salariés du régime général, ce qui conduirait :

- d'une part à modifier le montant de la pension de ces conjoints afin de l'amener à 52 % de la pension de l'assuré décédé,

- d'autre part à supprimer l'interdiction de cumul des droits personnels du conjoint survivant et de la pension de réversion.

L'alignement sur les autres régimes en cette matière serait une mesure de justice.

c) L'action sanitaire et sociale : les limites du fonds additionnel d'action sociale

Le fonds additionnel d'action sociale (FAAS) créé en 1982 pour contribuer au financement de ces prestations reçoit exclusivement des cotisations complémentaires aux cotisations techniques à la charge des assurés agricoles. Les sommes ainsi recueillies sont par conséquent limitées par les capacités contributives des assujettis. Les caisses de MSA disposent actuellement d'un budget d'action sanitaire et sociale d'environ un milliard de francs.

Ces prestations ne sont, d'un département à l'autre, ni automatiquement de même nature, ni de même montant, ni assorties nécessairement des mêmes conditions. En effet, l'action sanitaire et sociale est de la compétence exclusive des caisses de MSA. Les conseils d'administration départementaux déterminent tant l'affectation des moyens financiers qui y seront affectés que les actions à conduire. Certes, il existe une philosophie générale (adaptation au contexte local, à la structure démographique, préoccupation de solidarité envers les plus démunis). Mais, dans le régime général, les prestations sont accordées de façon systématique et parfois même sans condition de ressources.

Les prestations extra-légales sont donc en proportion beaucoup moins importantes dans le régime agricole que dans le régime général, de sorte que des besoins considérables sont encore insatisfaits. Aussi, une revendication constante dans le monde agricole est-elle la transformation de ces prestations en prestations légales, afin qu'elles puissent être prises en charge par le BAPSA.

Cette demande paraît particulièrement légitime afin d'améliorer la prise en charge des personnes âgées dépendantes et de corriger les disparités observées entre les régimes et les situations.

CONCLUSION

Le présent projet de BAPSA ne répond donc pas à l'attente angoissée des agriculteurs confrontés à la fois aux défis qui leur sont lancés, et à un avenir incertain.

Ce budget paraît "intemporel", alors qu'il devrait prendre en compte les difficultés et répondre aux attentes des agriculteurs, par un geste de solidarité, en particulier par un effort d'équité dans les calculs, comme dans les prestations.

Décevant, il est également trompeur dans certains aspects de sa présentation.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1993.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 12 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Jacques Bimbenet, vice-président, pour procéder à l'audition de M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural sur les crédits inscrits au budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) dans le projet de loi de finances pour 1993.

M. Jean-Pierre Soisson a indiqué que l'ensemble des prestations financées par le B.A.P.S.A. s'élève à 85,4 milliards de francs, soit une augmentation de 2,2 % par rapport à 1992 et que les prestations de la branche vieillesse absorbent la moitié de ces crédits. Il a reconnu la faiblesse du montant des pensions de retraite de nombre d'agriculteurs et, tout particulièrement, des prestations servies aux veuves d'exploitants agricoles. Il a avancé que 500 millions de francs de dépenses budgétaires supplémentaires seraient nécessaires pour aligner les règles de cumuls sur celles des autres régimes pour les 380.000 veuves concernées. Analysant le chiffre des recettes prévu pour 1993, de 17,5 milliards de francs, il a précisé que les prélèvements professionnels (cotisations et taxes afférentes au B.A.P.S.A.) subissaient une augmentation globale de 5 %. La réduction des taxes portant sur les céréales et les oléagineux au 1er juillet 1992, à laquelle s'ajoute une diminution de 10 % des taxes sur les betteraves, prévue pour 1993, permet de poursuivre l'effort de démantèlement des taxes. Au total, l'augmentation des cotisations prévue est donc de 5,7 % pour 1993.

M. Jean-Pierre Soisson a rappelé que des aménagements avaient été apportés par la loi du 31 décembre 1991 au mode de calcul des cotisations. Il a également annoncé le relèvement de la déduction fiscale pour autofinancement de 30.000 à 60.000 francs pour 1993, et il a précisé qu'une étude était en cours sur la possibilité qui pourrait être offerte aux agriculteurs d'opter pour une cotisation assise soit sur le dernier revenu connu, soit sur l'assiette triennale. Il a rappelé sa volonté d'une mise en oeuvre prudente de la réforme des cotisations sociales agricoles. Rappelant la pause observée en 1992 tant dans le transfert sur l'assiette professionnelle qu'en ce qui concerne le relèvement des cotisations minimales, destinée à limiter les variations

individuelles, il a exprimé son souci de trouver un juste équilibre pour que la réforme soit acceptée par tous.

Il a présenté deux mesures reconduites dans le budget pour 1993, destinées à pallier les difficultés de paiement des cotisations :

- d'une part, la possibilité d'étalement du paiement aux caisses de mutualité sociale agricole, pour laquelle un crédit de 40 millions de francs, destiné à la prise en charge des intérêts financiers correspondants, a été ouvert dans la loi de finances pour 1993 ;

- d'autre part, la possibilité de prise en charge partielle des cotisations pour les agriculteurs en grande difficulté, pour laquelle 110 millions de francs sont inscrits dans la loi de finances.

Il a exprimé l'espoir qu'un crédit supplémentaire de 50 millions de francs pourrait être inscrit dans la suite de la discussion afin que 200 millions de francs au total soient consacrés aux agriculteurs en difficulté. Il a enfin reconnu que des gels de crédits, intervenant en cours d'année, remettaient en cause le vote du Parlement.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a exprimé son souci que la réforme des cotisations sociales connaisse une pause, afin d'éviter les hausses de cotisations brutales subies par certains agriculteurs au cours des années précédentes.

Il a regretté que, dans le cadre actuel des négociations internationales concernant le GATT et de l'inéluctable réforme de la politique agricole commune, la présentation du B.A.P.S.A. pour 1993 ne donne pas lieu à l'annonce de mesures à caractère social.

Il s'est montré surpris de l'augmentation de 10 % des cotisations destinées aux prestations familiales au moment où les prestations de la branche famille sont en diminution. Il a demandé qu'un geste soit fait en faveur de la pension de réversion des veuves d'agriculteurs. Il a rappelé le problème lancinant du financement du fonds additionnel d'action sociale (F.A.A.S.), pour la prise en charge des frais d'assistante maternelle et de ceux correspondant à la dépendance des personnes âgées.

Il s'est étonné de la nouvelle présentation de la part de T.V.A. destinée à financer le B.A.P.S.A. et s'est inquiété de l'hypothèque que fait peser, sur le financement du B.A.P.S.A. le prélèvement sur les réserves de l'O.R.G.A.N.I.C., renouvelé cette année.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a approuvé les remarques du rapporteur, soulignant le danger qu'il y avait à financer le B.A.P.S.A. au moyen d'expédients.

En réponse, M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural, a rappelé que le F.A.A.S. avait bénéficié de 40 millions de francs en 1991 et de 130 millions de francs en 1992. Il s'est déclaré favorable à une réflexion sur l'institution d'une cotisation spécifique pour la prise en charge de la dépendance des personnes âgées.

Il a reconnu un réel décalage entre le régime agricole et les autres régimes dans les règles de cumul applicables aux pensions de réversion.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Jean-Pierre Soisson s'est déclaré favorable à une réflexion sur l'extension du bénéfice du fonds national de solidarité aux agriculteurs de plus de 60 ans dont la pension de retraite n'atteint pas le niveau du minimum vieillesse.

M. Pierre Louvot a souligné le décalage entre la présentation comptable du B.A.P.S.A. et les problèmes vécus par les exploitants agricoles. Il s'est déclaré favorable à une définition plus claire et moins contestable de l'assiette des cotisations, et notamment à une meilleure prise en compte des déficits et des amortissements différés.

A la suite de M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, et de M. Jean-Pierre Fourcade, président, il s'est inquiété de l'avenir du financement du B.A.P.S.A.

Il a conclu en souhaitant que des écrêtements permettent de prendre en compte les variations de revenus et que le fonds additionnel d'action sociale soit intégré au B.A.P.S.A. afin qu'il y ait véritablement parité des prestations avec le régime général.

Il a enfin souligné la nécessité que, dans la trésorerie du B.A.P.S.A., le recours aux emprunts soit diminué.

M. Roger Lise a rappelé les règles fixées depuis 1962 réservant le marché de la banane pour les deux tiers aux Antilles et pour un tiers à l'Afrique, soulignant que cette activité fait vivre 15.000 salariés à la Martinique.

Il a insisté auprès de M. Jean-Pierre Soisson pour que soit respectée la préférence communautaire dans ce domaine.

M. Claude Huriet a mis l'accent sur la préoccupation exprimée par M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, quant au mode de détermination du revenu servant de base au calcul des cotisations sociales.

En réponse aux différents orateurs, M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural, a apporté les réponses suivantes :

- il a indiqué que le mode de comptabilisation de la T.V.A. dans le budget pour 1993 répondait à une demande de la Cour des comptes ;

- il ne s'est pas déclaré favorable à une harmonisation totale du mode de détermination du revenu des agriculteurs sur celui retenu par le régime des artisans et commerçants. Il s'est dit ouvert à une réflexion sur la prise en compte des déficits des années antérieures et des amortissements différés ;

- il a confirmé à M. Roger Lise qu'une proposition de résolution sur la régulation du marché de la banane au sein de la Communauté européenne était actuellement en discussion.

Pour conclure, M. Jean-Pierre Soisson, en réponse à M. Claude Huriet, a souligné que l'intérêt présenté par l'option entre l'assiette annuelle et l'assiette triennale de cotisations était très variable selon les secteurs de production.

II - EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 18 novembre 1992 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier sur les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a rappelé la conjoncture extrêmement difficile pour l'agriculture française dans laquelle s'inscrit ce projet de B.A.P.S.A., en raison des mutations profondes que lui imposent la réforme de la politique agricole commune et les conséquences des négociations du GATT. Dans ce contexte, le projet de B.A.P.S.A. s'inscrit seulement dans la ligne de la réforme des cotisations sociales agricoles, sans être assorti des mesures sociales qui sembleraient pourtant nécessaires.

L'état d'avancement de cette réforme est actuellement le suivant : le changement d'assiette est réalisé totalement pour l'assurance vieillesse agricole (A.V.A.), en bonne partie pour l'assurance maladie des exploitants agricoles (A.M.E.X.A.),

partiellement pour l'assurance vieillesse individuelle (A.V.I.). Elle n'a pas été engagée pour les cotisations destinées aux prestations familiales agricoles (P.F.A.) conformément à la décision prise lors du vote de la loi de finances pour 1992.

Pour 1993, les cotisations progressent de 5,7 % alors que le démantèlement des taxes est limité, de sorte que le financement professionnel progresse de 5 %. Face à ces efforts contributifs supplémentaires imposés aux agriculteurs, le projet de B.A.P.S.A. pour 1993 surprend par un artifice de présentation ou des évaluations discutables qui se soldent par un certain désengagement de l'Etat.

C'est ainsi que l'évolution de la part de T.V.A., en raison d'une nouvelle présentation, laisse croire à une augmentation du B.A.P.S.A. de 5,9 % par rapport à 1992 alors que la progression réelle n'est que de 2.2 %.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a également déploré les conséquences du nouveau mécanisme de compensation démographique entre les régimes de protection sociale des non salariés mis en place l'an dernier.

Cette ponction sur les réserves de l'O.R.G.A.N.I.C. risque en effet de conduire à un assèchement complet, à la fin de cet exercice, de la réserve constituée au titre de la cotisation sociale de solidarité des sociétés.

Ce prélèvement devra donc être remplacé l'an prochain par une autre ressource de financement, pour un montant que l'on peut évaluer à 7 milliards de francs.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a également souhaité que l'assiette de ces cotisations soit rapprochée de l'assiette fiscale grâce à une meilleure prise en compte des déficits dans les revenus.

Il a déploré les lacunes que présente le régime de protection sociale agricole par rapport au régime général : un niveau de retraite encore très inférieur à celui des pensions accordées aux autres professions, des règles défavorables de cumul de la pension de retraite avec une pension de réversion, ainsi que les limites dues au mode de financement de l'action sociale pour les agriculteurs, notamment pour la prise en charge de la dépendance.

Estimant que le projet de B.A.P.S.A. pour 1993 ne prend pas en compte ces préoccupations, M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du B.A.P.S.A. pour 1993.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a appuyé les conclusions du rapporteur sur la fragilisation des ressources du B.A.P.S.A. qu'entraîne le prélèvement effectué sur les réserves des autres régimes sociaux de non salariés.

M. Jean Chérioux a demandé des précisions sur le niveau des prestations familiales servies par le régime agricole et sur leur financement. Il a souscrit aux conclusions du rapporteur sur l'impression défavorable donnée par l'augmentation très forte des cotisations (P.F.A.) à un moment où une réforme d'ensemble du régime des prestations familiales est envisagée.

M. Pierre Louvot a confirmé combien une augmentation des cotisations de 5,7 % semblait inacceptable dans les circonstances actuelles. Il s'est indigné du décalage existant entre la présentation favorable de ce budget et la réalité de sa progression par le biais de la modification de la présentation de la recette de la taxe à la valeur ajoutée (T.V.A.). Il a également confirmé la nécessité de tendre vers la parité avec les prestations servies par le régime général. Il a rappelé que la subvention d'équilibre, présentée chaque année comme un effort de solidarité en faveur des agriculteurs n'était souvent pas consommée. Il a insisté sur les lourdes charges d'intérêts que doit supporter le B.A.P.S.A. en raison des emprunts de trésorerie qu'il contracte.

Reprenant cette préoccupation, M. Jean-Pierre Fourcade a proposé que soit recommandée la signature d'une convention entre l'Etat et le B.A.P.S.A. afin de fixer les conditions du règlement de la subvention.

M. Jean Madelain s'est interrogé sur l'amplitude de la variation des cotisations individuelles par rapport au taux de progression moyen. Il a également comparé la progression des cotisations à la réduction limitée des taxes sur les produits.

M. Louis Souvet a estimé que ces artifices de présentation tels que ceux qui affectent les cotisations destinées aux prestations sociales agricoles (P.S.A.) et les recettes de T.V.A. contribuaient à justifier l'avis défavorable sur le B.A.P.S.A.;

M. Guy Robert a rappelé combien les conjoints d'exploitants agricoles étaient pénalisés dans leurs prestations sociales, particulièrement en matière de retraite et en matière de pension d'invalidité, et il a donc souligné la nécessité d'améliorer la condition des agricultrices.

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du B.A.P.S.A. pour 1993.