

N° 101

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)

---

ANNEXE N° 45

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Maasseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Foet, MM. Henri Gotschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Morsigne, Jacques Mossier, Bernard Pellarin, René Ragnault, Michel Sergeant, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (18e légial.) : 536, 539, 581 et T. A. 66.  
Sénat : 100 (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION DES CREDITS ET OBSERVATIONS GENERALES</b> .....	7
<b>I - LA MODIFICATION DES CLEFS DE LECTURE DU BAPSA</b> ....	7
<b>A. LES RECETTES DE TVA</b> .....	7
<b>B. L'EVOLUTION DES REGLEMENTATIONS</b> .....	7
<b>II - LE PROJET DE BAPSA POUR 1994 : UNE BAISSSE DES DEPENSES</b> .....	9
<b>A. L'EVOLUTION DES DEPENSES</b> .....	10
<b>B. L'EVOLUTION DES RECETTES</b> .....	11
<b>III - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	13
1. La prise en charge de l'exonération "jeunes agriculteurs" ..	13
2. L'écart entre les cotisations professionnelles moyennes et les cotisations en masse .....	13
3. La baisse du rendement des cotisations et le principe de parité .....	14
4. Une réflexion sur l'accélération de la réforme .....	14
5. La revalorisation des pensions de retraite les plus basses ...	15
6. La mesure de l'effort professionnel .....	15

<b>CHAPITRE II : LES AMELIORATIONS A APPORTER AU REGIME DE PROTECTION SOCIALE AGRICOLE .....</b>	<b>17</b>
<b>I - LA PRISE EN COMPTE DES DEFICITS DANS LE CALCUL DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES .....</b>	<b>17</b>
<b>A. LA POSITION DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>17</b>
<b>B. LA NECESSITE D'UNE AMELIORATION DU DISPOSITIF ACTUEL ..</b>	<b>18</b>
<b>C. LES DECISIONS DU 15 NOVEMBRE .....</b>	<b>21</b>
<b>II - LA REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES LES PLUS BASSES .....</b>	<b>22</b>
<b>A. LES MESURES ENVISAGEES PAR LE GOUVERNEMENT .....</b>	<b>22</b>
<b>B. L'IMPORTANCE DES RETARDS ACCUMULES .....</b>	<b>22</b>
<b>C. LES MESURES DU 15 NOVEMBRE .....</b>	<b>24</b>
<b>III - LES REFORMES TECHNIQUES A ENTREPRENDRE .....</b>	<b>25</b>
<b>A. L'HARMONISATION DES ASSIETTES .....</b>	<b>25</b>
<b>B. LA CLARIFICATION DES RELATIONS ENTRE LE BAPSA ET LE FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV) .....</b>	<b>26</b>
<b>CHAPITRE III : LES DIFFICULTES FINANCIERES DU BAPSA ..</b>	<b>29</b>
<b>I - L'EVOLUTION INCERTAINE DES TAXES AFFECTEES (hors TVA) .....</b>	<b>29</b>
<b>A. LE DEMANTELEMENT DES COTISATIONS DE SOLIDARITE .....</b>	<b>30</b>
<b>B. L'AVENIR PROBLEMATIQUE DES TAXES PARAFISCALES .....</b>	<b>30</b>
<b>II - LA MISE A NIVEAU DES COTISATIONS PROFESSIONNELLES .....</b>	<b>31</b>
<b>A. L'ESTIMATION IMPRECISE DU RENDEMENT DES COTISATIONS ...</b>	<b>31</b>
<b>B. LES RISQUES DE "SURPARITE" .....</b>	<b>32</b>
<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>33</b>

## INTRODUCTION

**L'année 1993 a été une année difficile pour le BAPSA. L'épuisement prévisible de la ressource tirée de la contribution sociale de solidarité des sociétés n'a pas tardé à se manifester, comme votre commission des finances l'avait annoncé dès 1991.**

**La forte diminution des recettes de TVA résulte mécaniquement de l'aggravation de la situation conjoncturelle.**

**La baisse des rentrées de cotisations professionnelles tient pour partie à une meilleure adéquation entre ces cotisations et les prestations auxquelles elles ouvrent droit, pour partie aux effets de l'option dite "année n-1" et pour partie enfin à la dégradation du revenu agricole, particulièrement nette dans certains secteurs de production.**

**En revanche, la maîtrise des dépenses de santé a produit ses premiers effets et les versements compensatoires des autres régimes de sécurité sociale ont retrouvé un cours plus normal. Il n'en demeure pas moins que trois régulations auront dû être effectuées au cours de l'année 1993.**

**La première par la voie du collectif de printemps qui a accru la subvention de l'Etat de 3,692 milliards de francs (pour compenser des moindres rentrées de CSSS à hauteur de 2,886 milliards et de TVA à hauteur de 806 millions de francs) ; la seconde par la publication d'un arrêté de transfert en provenance du budget des charges communes pour un montant de 2 milliards de francs au mois d'octobre ; la troisième par la voie du collectif budgétaire de fin d'année qui devrait porter sur près d'un milliard de francs.**

**Ces trois milliards de francs (2 + 1) s'expliquent par la baisse des rentrées de TVA (- 1,5 milliard de francs), par la diminution des cotisations professionnelles (- 1 milliard de francs) et par l'effet de l'option (entre 0,3 et 0,5 milliard de francs). Le retour à une conjoncture plus favorable, la disparition de l'effet de base et la meilleure prise en compte des réformes de l'assiette laissent augurer une année 1994 moins chaotique. Si la maîtrise des dépenses de santé est à la hauteur des prévisions volontaristes qui la sous-tendent, le**

**BAPSA devrait enregistrer, pour la première fois, une baisse globale des dépenses en 1994. Cette marge de manoeuvre pourrait utilement être mise à profit pour apporter certaines améliorations indispensables au régime de protection sociale agricole.**

## **CHAPITRE PREMIER**

### **PRESENTATION DES CREDITS ET OBSERVATIONS GENERALES**

#### **I - LA MODIFICATION DES CLEFS DE LECTURE DU BAPSA**

Depuis 1992, la présentation du B.A.P.S.A. a enregistré plusieurs modifications d'ordre comptable. Le décodage de ce document déjà complexe n'en est que plus délicat. Les principales modifications sont :

##### **A. LES RECETTES DE TVA**

- le transfert de ressources TVA vers les ponctions sur la CSSS, puis vers la subvention d'équilibre de l'Etat, qui est ainsi mécaniquement "gonflée", résulte d'une décision très critiquable prise en 1991 ;

- l'imputation en recettes d'une TVA brute (avec des restitutions dans la colonne dépenses) au lieu d'une TVA nette accroît optiquement le volume global du BAPSA de près de 3 milliards de francs, pour tenir compte des observations de la Cour des Comptes. L'application généralisée du principe de non contraction des recettes et des dépenses modifie la structure du BAPSA et ne rend pas sa lecture plus aisée.

##### **B. L'EVOLUTION DES REGLEMENTATIONS**

- la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) se traduit par une diminution de dépenses, notamment pour le fonds

**spécial d'allocation vieillesse (à hauteur de 457 millions de francs) pris en charge par le FSV, mais la réforme du FSV a "oublié" les bonifications de pensions pour enfants et la validation des périodes de service national ;**

**- la fin de l'application du décret de 1992 sur le calcul de la compensation démographique et la modification du mode de calcul des PFA pour les salariés agricoles modifient sensiblement les contributions respectives de la CNAF et de l'Etat, les cotisations des employeurs de salariés agricoles et le versement de compensation démographique.**

**La conjonction de ces différentes données comptables et réglementaires conduit à affiner l'interprétation de deux ratios, la part du financement professionnel et la part du financement de l'Etat - ainsi qu'à relativiser la "masse" globale du BAPSA. Exercices toujours difficiles.**

## II - LE PROJET DE BAPSA POUR 1994 : UNE BAISSÉ DES DEPENSES

### BAPSA 1994 (non salariés agricoles) Comparaison avec budget voté 1993

(millions de francs)

Dépenses				Recettes			
Nature des dépenses	1994	Evolution en %/93	Part du total en %	Nature des recettes	1994	Evolution en %/93	Part du total en %
Moyens des services	3.083,0	- 3,29	3,5	Cotisations professionnelles	14.633,0	- 12,5	16,5
Assurance maladie (+ pensions invalidité + allocation de remplacement)	32.964,0	- 1,03	37,3	Taxes sur produits	596,0	- 17,3	0,7
Prestations familiales	4.599,0	- 1,46	5,2	Autres taxes et cotisations TFNB	2.000,0	+ 2,1	2,2
Assurance vieillesse	46.345,0	+ 1,16	52,4	TVA	15.938,0	- 3,4	18,0
Prise en charge des cotisations sociales	110,0	-		Compensation démographique	29.280,0	+ 9,3	33,2
Etalement des cotisations sociales	40,0	-	0,8				
Intérêts	600,0	100					
Divers	671,0		0,8	CSSS	0	1993: 4.591,0	-
<b>Total</b>	<b>88.412,0</b>	<b>- 0,11</b>	<b>100</b>	Contributions CNAF aux PFA	1.956,0	+ 188,3	2,2
				Subventions Etat dont :	18.123,0	+ 60,3	20,5
				- Equilibre	(18.123,0)		
				- PFA	(0)		
				Versement FNS	5.289,0	- 6,4	6
				Remboursement AAH	597,0	- 1,8	0,7
				<b>Total</b>	<b>88.412,0</b>	<b>- 0,11</b>	<b>100</b>

Dans sa nouvelle présentation, le BAPSA diminue de 0,11 % (augmentation de + 0,01 % à présentation TVA constante et + 0,5 % après prise en compte de l'allocation de vieillesse par le FSV). Quelles que soient les modifications intervenues, cet inflexionnement est significatif et contraste avec la croissance régulière constatée sur le long terme (1991 : + 5,8 % ; 1992 : + 2,9 % ; 1993 : + 2,2 %).

## **A. L'EVOLUTION DES DEPENSES**

### **1. Assurance maladie (et dépenses assimilées)**

La baisse des dépenses d'assurance maladie (estimée à 1,625 milliard de francs) résulte des premiers résultats du plan de maîtrise des dépenses médicales observés en 1993 et d'une estimation très "volontariste" de ses effets en 1994, puisqu'au taux naturel de 5 % de croissance des dépenses s'opposerait une baisse de 0,86 %

### **2. Prestations familiales**

Le déclin de la population agricole active (hors DOM) se traduit par une baisse de 5,5 % des familles bénéficiaires et une diminution corrélative de 1,46 % des PFA.

### **3. Assurance vieillesse**

L'année 1994 devrait se caractériser par un phénomène démographique nouveau : la diminution de l'effectif global des retraités agricoles, les décès l'emportant en nombre sur l'effectif des nouveaux retraités. De plus, les effets transitoires de l'abaissement de l'âge de la retraite disparaissent. La faible augmentation des dépenses (+ 1,16 %) en tient compte, ainsi que des revalorisations attendues (+ 1,4 %) et de la diminution des versements du FNS (- 7,08 %) qui résulte de l'amélioration relative du niveau de ressources des nouveaux retraités.

### **4. Charges d'intérêt**

Le doublement de la dotation résulte de la dégradation des réserves du BAPSA qui ne permettent plus de financer les décalages de trésorerie ainsi que d'une estimation plus sincère des charges afférentes (647 millions de francs réalisés en 1992 pour 300 millions budgétés), compte tenu de la baisse des taux d'intérêt.

## **B. L'EVOLUTION DES RECETTES**

### **1. Cotisations professionnelles**

La conjoncture agricole et la mise en oeuvre de la réforme de l'assiette contribuent à une sous évaluation des recettes (- 500 millions de francs en 1992, - 1 milliard en 1993), compte non tenu des moindres rentrées imputables à l'option dite "n - 1" (37 000 optants de plus de 55 ans en 1992, 85 000 optants en 1993) qui seront également sensibles en 1994. La baisse des cotisations professionnelles s'établit à 12,5 % par rapport à la loi de finances initiale. Toutefois, si l'on tient compte de la modification du calcul des cotisations PFA pour les salariés agricoles et si la comparaison porte sur la loi de finances 1993 modifiée par le collectif, la baisse ne serait plus que de 4,5 %. Elle traduit une meilleure adéquation entre les cotisations et les revenus réels ; l'objectif de la réforme de 1990 étant d'obtenir une parité avec le régime général pour ce qui concerne l'équilibre entre cotisations et prestations.

### **3. Taxes sur les produits**

Le démantèlement de ces taxes (céréales, oléagineux, betteraves) se poursuit, à hauteur de 87 millions de francs, comme contrepartie de la réforme de l'assiette. La baisse globale de 12,70 % intègre en outre certaines conséquences de la réforme de la PAC sur les volumes produits.

### **4. Autres taxes**

Les autres taxes augmenteraient en produit de 2,1 %. La mise en oeuvre du marché unique risque de se traduire par une baisse de rendement de certaines d'entre elles (huiles végétales, farines) compte tenu des "flottements douaniers". Le maintien de la taxe sur les produits forestiers apparaît assez regrettable au regard des difficultés de la filière bois.

## **5. Recettes de TVA**

D'un montant important (16 milliards de francs), leur évolution est étroitement corrélée aux prévisions de croissance et d'inflation pour 1994. Les recettes de TVA nette devraient s'accroître de 2,8 % par rapport au BAPSA 1993 révisé.

## **6. Ressources en provenance des autres régimes sociaux**

Les versements de compensation démographique vieillesse et maladie s'accroissent fortement en raison de la dégradation démographique de la branche vieillesse du régime agricole ainsi que de la fin de l'application du décret du 10 janvier 1992 qui réduisait de manière artificielle le droit de tirage du BAPSA (1 milliard de francs en 1992 et en 1993).

La contribution de la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales) voit son mode de calcul profondément modifié, tandis que la contribution directe de l'Etat aux PFA est supprimée. Par rapport à la loi de finances initiale 1993, ces deux contributions passeront de 1,716 milliard (779 + 937) à 1,956 milliard de francs (+ 14 %).

## **7. Les concours de l'Etat**

- Contribution aux PFA : supprimée ;
- versements FNS : - 6,44 % en raison du niveau de ressources des nouveaux retraités ;
- remboursement AAH : - 1,8 % par application de nouveaux critères d'éligibilité ;
- subvention d'équilibre : + 75 % en raison des avatars de la CSSS (contribution sociale de solidarité des sociétés).

Le regroupement de ces quatre postes connaît l'évolution suivante :

- 1992 (réalisation) :	18,357 milliards de francs, dont subvention d'équilibre	:	10,020
- 1993 (après collectif) :	21,144	" "	14,157
- 1994 (L.FI) :	24,009	" "	18,123

La complexité du BAPSA permet donc d'afficher une progression du concours de l'Etat oscillant entre les deux extrêmes de + 75 % (subvention d'équilibre par rapport à la loi de finances initiale 1993) et + 13,5 % (ensemble des concours par rapport au budget 1993 réalisé).

### III - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

#### 1. La prise en charge de l'exonération "jeunes agriculteurs"

La prise en charge de cette "exo-jeunes" par la solidarité professionnelle (300 millions de francs) est de moins en moins acceptable, compte tenu des difficultés de la profession, de la mise en oeuvre de dispositions favorisant l'emploi des jeunes dans d'autres secteurs grâce à la solidarité nationale, et du rapprochement du revenu déclaré vers le revenu réel grâce à la modification de l'assiette.

#### 2. L'écart entre les cotisations professionnelles moyennes et les cotisations en masse

Avant l'annonce d'un abondement de 300 millions de francs, les cotisations devaient s'accroître de + 4,8 % (masse) et 11,5 % (en moyenne) ; après abondement, les chiffres sont respectivement de 2,8 % (masse) et 9,5 % (en moyenne), voire 6,8 % (en moyenne) si l'on raisonne à structure d'exploitation constante (hors effet agrandissement). L'écart entre 2,8 % et 6,8 % s'explique pour moitié par l'accélération des départs (2 points) et pour moitié par

la diminution des effectifs des conjoints et des aides familiaux (2 points). L'écart entre masse et moyenne se justifie donc par des modifications structurelles.

L'écart entre la hausse des cotisations en volume et la baisse du revenu (RBE 1989 : + 8,4 % ; 1990 : + 9 % ; 1991 : - 1,2 % ; 1992 : - 8,5 % ; 1993 : stabilité ? mais avec de fortes variations entre secteurs) s'explique par le décalage traditionnel des faits (45 % de l'assiette), par la moyenne triennale (les cotisations 1993 sont calculées sur la moyenne 1989-1990-1991, contre 1991-1992 pour les nouveaux optants, mais avec des déficits bloqués à zéro), par tout un jeu de conventions statistiques et par le fait que la réforme ne porte que sur un basculement de 54 % vers le revenu professionnel. L'absence inévitable de lisibilité de cette réforme, qui n'est certes pas achevée, nuit à son succès.

### **3. La baisse du rendement des cotisations et le principe de parité**

Les difficultés susmentionnées, jointes à la forte variabilité des revenus agricoles, ne permettent pas une prévision aisée des rentrées de cotisations. Ces moindres rentrées occasionnent des pertes financières sérieuses pour la MSA (décalage entre prestations versées et cotisations reçues) et rendent difficile l'élaboration du décret financier. De surcroît, elles fournissent la tentation d'un raisonnement en "rendement" pour les cotisations non encore assises totalement sur le revenu professionnel. L'abondement de 300 millions de francs a permis une diminution de 2 points du barème AMEXA, mais les taux de réfaction tacitement conclus entre les pouvoirs publics et la profession ne semblent plus parfaitement observés. Les discussions sur la "surparité" ont donc encore de beaux jours devant elles. Elles hypothèquent le bon déroulement de la réforme de l'assiette. La parité serait atteinte en 1993 et la surparité interviendrait dès 1994 (entre 400 et 700 millions de francs).

### **4. Une réflexion sur l'accélération de la réforme**

L'insuffisante corrélation entre les revenus professionnels et l'assiette des cotisations, la diminution des rentrées de cotisations, l'émergence d'une surparité en 1994, les évolutions rapides des structures agricoles, le succès de l'option n-1 et ses conséquences, nuisent à la lisibilité et donc à la crédibilité de la réforme. Votre rapporteur spécial estime qu'il convient de réfléchir à une

**triple modification : le basculement accéléré sur trois ans des cotisations AMEXA, la prise en compte des déficits pour leur valeur algébrique et l'option ouverte pour l'année n.**

La réforme de l'assiette est au milieu du gué. Elle suscite trois critiques d'ordre "économico-psychologique" :

- l'application de la moyenne triennale peut conduire à des cotisations en hausse pour un exercice caractérisé par un revenu en baisse ;

- la meilleure répartition de l'assiette en fonction des capacités contributives conduit à des hausses sensibles de cotisations pour les exploitants en sous parité qui, dans certains cas, cotisent davantage pour acquérir moins de points au titre de la retraite proportionnelle ;

- l'insuffisance de l'assiette taxable par rapport au revenu agricole total fait porter un effort accru sur certaines catégories d'exploitants.

#### **5. La revalorisation des pensions de retraite les plus basses**

L'insuffisance du niveau des retraites (26.000 francs en moyenne pour 1994 hors FNS), inférieur au minimum vieillesse (38.000 francs) et comparable au RMI, appelle une revalorisation à laquelle réfléchissent le Gouvernement et la profession. Les problèmes récurrents des pensions de reversion et de l'accès à l'aide sociale demeurent posés.

#### **6. La mesure de l'effort professionnel**

Ratio fortement médiatisé, cet effort est minoré sensiblement en raison des mécanismes d'imputation de la TVA, des compétences du FSV et de la non prise en compte de la CSG versée par les exploitants agricoles. Un calcul, très approximatif par construction, permet de faire passer le taux d'effort de 17,2 % (taux associé au BAPSA 1994) à 19,5 % (taux corrigé).

## CHAPITRE II

### LES AMELIORATIONS A APPORTER AU REGIME DE PROTECTION SOCIALE AGRICOLE

#### I - LA PRISE EN COMPTE DES DEFICITS DANS LE CALCUL DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont voté à plusieurs reprises, depuis 1990, le principe de la prise en compte des déficits - pour leur valeur algébrique - dans le calcul de l'assiette des cotisations sociales agricoles. Le Gouvernement est longtemps demeuré sourd à cette attente, malgré la prise de position claire du groupe de travail sur la protection sociale agricole qui vient de rendre ses conclusions.

##### A. LA POSITION DU GOUVERNEMENT

*Le ministre de l'agriculture estime que "divers correctifs favorables aux agriculteurs ont été apportés en ce qui concerne les bases de calcul des cotisations : plafonnement des cotisations maladie des exploitants et des cotisations pour les aides familiaux, révision à la baisse de l'assiette forfaitaire des nouveaux installés, majoration de la déduction fiscale pour autofinancement et généralisation de la possibilité d'opter pour le calcul des cotisations sur les revenus de l'année précédente au lieu de la moyenne des revenus des trois années antérieures. Cette dernière disposition, prévue par la loi portant diverses mesures d'ordre social du 23 janvier 1993, entre en vigueur pour le calcul des cotisations de l'année 1993."*

Sur un plan de politique générale, le Gouvernement adresse trois critiques de fond à l'encontre de cette réforme :

- son coût élevé (déficit global de 1,7 milliard de francs en 1991);

- le faible nombre d'agriculteurs concernés (ceux soumis à un régime d'imposition au réel);

- le risque d'extension aux professions artisanales, commerciales et libérales.

#### B. LA NECESSITE D'UNE AMELIORATION DU DISPOSITIF ACTUEL

Les critiques émises par le Gouvernement sont fondées, mais elles n'emportent pas la conviction de votre rapporteur spécial.

- Le coût de la réforme n'est pas exorbitant :

Un chiffrage très précis de ses conséquences financières a pu être établi avec le concours des services de la Mutualité sociale agricole. Le tableau ci-après indique les pertes de recettes qui en résulteraient pour le BAPSA, compte tenu des agriculteurs ayant choisi le système de calcul des cotisations sur les résultats de l'année n-1 (système dit "option généralisée").

Le coût de cette mesure, de l'ordre de 200 millions de francs, apparaît donc supportable pour les finances publiques.

(millions de francs)

Cotisation	Perte de rendement avant effet option généralisée	Perte de rendement après effet option généralisée
PFA	42	~ 34
AMEXA	98	~ 78
AVA plafonnée	58	~ 46
AVA déplafonnée	10	~ 8
AVI	18	~ 14
Veuvage	< 1	< 1
Total	~ 225	~ 180

Il sera d'ailleurs -c'est une évidence- d'autant moins important que les agriculteurs recevront une juste rétribution de leur activité leur permettant de dégager un revenu "positif".

- L'intégration des déficits ne remet pas en cause le principe du minimum de cotisations sociales, dont le montant est fixé par le pouvoir réglementaire.

Les tableaux ci-après illustrent l'effet "plancher" très important des cotisations minimales.

**SIMULATION DE CALCUL D'ASSIETTE DE COTISATIONS SOCIALES**  
(déficits dans la moyenne triennale)

**Hypothèse de faible amplitude des revenus**

	1988 Année 1	1989 Année 2	1990 Année 3	1991 Année 4
Revenus	75.000 F	- 25.000 F	- 4.000 F	82.000 F

Référence  $=(n-4 + n-3 + n-2) / 3$

Exemple :  $(1988 + 1989 + 1990) / 3$  pour l'année 1992

	1992 Assiette	1993 Assiette
Déficit = 0	25.000 F	27.333 F
Déficit pris en compte	15.333 F	17.667 F
Minimum AVA	13.064 F	13.264 F
Minimum AVI	26.128 F	27.248 F
Minimum AMEXA	26.128 F	27.243 F

**Hypothèse de forte amplitude des revenus**

	1988 Année 1	1989 Année 2	1990 Année 3	1991 Année 4
Revenus	175 000 F	-1 25.000 F	- 4.000 F	82.000 F

*Référence = (n-4 + n-3 + n-2) / 3*

*Exemple : (1988 + 1989 + 1990) / 3 pour l'année 1992*

	1992 Assiette	1993 Assiette
Déficit = 0	58.333 F	27.333 F
Déficit pris en compte	3.333 F	- 27.667 F
Minimum AVA	13.084 F	13.264 F
Minimum AVI	26.128 F	27.248 F
Minimum AMEXA	26.128 F	27.248 F

- La prise en compte du déficit se justifie par des raisons liées à l'activité agricole.

Les professions indépendantes non agricoles ne sont pas soumises à la règle de la moyenne triennale et elles ne connaissent pas de fluctuations aussi considérables que celles liées aux phénomènes agricoles (calamités, effondrement des cours, modifications des organisations communes de marché). Il est donc possible de leur appliquer un régime spécifique.

Ce régime spécifique, clairement établi, peut être même source d'économie pour les deniers publics dans la mesure où il éviterait des mesures spécifiques et récurrents d'aide aux secteurs victimes d'aléas de toute nature (report ou exonération de charges sociales, aides diverses de trésorerie,...).

### C. LES DECISIONS DU 15 NOVEMBRE

Votre rapporteur spécial se rejouit de ce que sa proposition de loi et les prises de position répétées de la Haute Assemblée aient fini par emporter la conviction du Gouvernement. Le Premier ministre vient en effet d'annoncer en conférence agricole, le 15 novembre dernier, la prise en compte du déficit pour sa valeur algébrique. Comme l'indique le document publié à cette occasion : "il paraît en effet normal que les agriculteurs ne cotisent pas sur des revenus qu'ils n'ont pas eus".

Complémentairement, trois autres dispositions sont prévues :

- la moyenne triennale ne sera plus calculée sur les années n-2, n-3, n-4, mais sur les années n-1, n-2, n-3, de façon à diminuer le décalage entre les années de référence et l'année en cours.

- le droit d'opter pour l'assiette annuelle sera réouvert pour tous les agriculteurs jusqu'au début 1994, au titre de l'année 1994.

- la cotisation minimum maladie versée en tout état de cause, même en cas de déficit, sera relevée pour les exploitations les plus importantes proportionnellement à leur taille. Actuellement de 3.700 francs par an quelle que soit la taille de l'exploitation, elle variera de façon progressive, pour les exploitations comprises entre 2 SMI et 4 SMI (et plus) de 3.700 à 10.800 francs, ce dernier montant correspondant à la cotisation minimum des artisans et commerçants.

Selon le Gouvernement, on peut estimer que 50.000 à 60.000 agriculteurs seront concernés par la mesure. L'économie estimée pour les exploitants concernés est de 410 millions de francs. Le coût global net atténué par l'augmentation de la cotisation minimum maladie (60 millions de francs), est d'environ 350 millions de francs.

## **II - LA REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES LES PLUS BASSES**

Le faible niveau des retraites agricoles s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs (carrières incomplètes, statut d'aide familial, modestie des cotisations pendant la période d'activité,...) qui, dans un souci d'objectivité, ne sauraient être passés sous silence. Mais les temps ont changé, et l'existence de pensions de retraite d'un montant inférieur à celui du revenu minimal d'insertion doit heurter la conscience publique.

### **A. LES MESURES ENVISAGEES PAR LE GOUVERNEMENT**

Lors de son audition par votre commission des finances, le ministre de l'agriculture a annoncé l'intention du Gouvernement de procéder à une revalorisation des pensions de retraite les plus basses. Le détail de ces mesures devrait être annoncé le 15 novembre 1993. Il pourrait être question d'une attribution de "15 points gratuits" de retraite proportionnelle pour les exploitants ayant une carrière agricole complète (nouveaux retraités) et d'une revalorisation des pensions jusqu'au niveau du RMI (anciens retraités). L'objectif serait ainsi fixé par rapport au RMI et non par rapport au minimum contributif du régime général ou par rapport à 70 % du SMIC. La contrainte budgétaire, particulièrement sévère en raison de l'"héritage" et de la conjoncture ne semblerait donc pas permettre une réforme aussi ambitieuse, et justifiée, figure celle mise au point par la Mutualité sociale agricole.

### **B. L'IMPORTANCE DES RETARDS ACCUMULES**

- Au regard des droits propres :

Rappelons que le RMI s'établit à 26.700 francs par an (250.000 retraités n'atteindront pas ce niveau en 1994, bien qu'ils justifient de 130 trimestres d'affiliation) et le minimum contributif à 37.980 francs en 1994. Ces deux éléments permettent de mesurer la modestie de la retraite moyenne (hors FNS) qui devrait atteindre 25.914 francs en 1994.

- Au regard des droits dérivés :

La règle du non cumul ne s'applique plus que dans le régime agricole. Cette spécificité n'est guère plus admissible que la précédente, ainsi que le démontre le tableau ci-après :

Situation des conjoints survivants dans le régime agricole (exemple)

(en francs)

	Droits propres		Reversion	Total
	Retraite forfaitaire	Retraite proportionnelle		
Exploitant	15.960	20.000	-	35.960
Conjoint	15.960	-	-	15.960
Conjoint après décès de l'exploitant :				
- situation actuelle	Perte de l'avantage propre (non cumul)	-	15.960 + 10.000 (retraite forfaitaire + 50% de la retraite proportionnelle)	25.960
- si alignement sur le régime général	15.960	-	18.700 (52 % des droits totaux du conjoint décédé)	34.660

Cela démontre à l'évidence la pertinence des propos de M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, qui a déclaré récemment : "la situation des veuves d'exploitants n'est pas acceptable". Elle le serait encore moins si le Gouvernement mettait en oeuvre son projet de porter de 52 % à 60 % le taux de réversion au conjoint survivant dans le régime général. Le Gouvernement devrait donc s'attacher à traiter, en tout ou partie, ce dossier très important. Les parlementaires, qui dénoncent l'impéritie des gouvernements précédents -pourtant dispensateurs acharnés de discours sociaux et moraux- ne veulent plus recevoir de courriers ainsi rédigés :

*"La suppression de cette injustice flagrante est très urgente. Dans tous les autres régimes, le cumul des droits propres avec la pension de réversion est possible. Pourquoi en va-t-il différemment dans le régime agricole ? L'Assemblée nationale a bien su trouver les finances nécessaires à la*

*réduction de l'impôt sur le revenu de beaucoup de contribuables qui n'en avaient pas forcément besoin. Comment pourrait-elle laisser subsister une disposition aussi odieuse qui prive les intéressées de moyens d'existence. N'est-ce pas à ces personnes qu'il faudrait en priorité donner les moyens de consommer !*

*A titre d'exemple, une veuve de la Sarthe percevait, au 01.01.1993, 2.154 francs par mois après toute une vie de travail et de cotisations. Elle devrait percevoir 52 % des points du mari, soit 820 francs par mois de plus. A qui fera-t-on croire que la suppression de cette injustice serait extrêmement coûteuse car beaucoup de veuves ont quitté l'agriculture et ne sont donc pas concernées puisqu'elles cumulent déjà leur retraite personnelle et la réversion ? De plus, ne sont concernées que les femmes devenues veuves avant 50 ans. Le veuf dans les mêmes circonstances, le mari étant chef d'exploitation, bénéficie de la totalité des points acquis ! Il est dommage et regrettable de pénaliser les veuves qui sont restées dans l'agriculture dans le seul but d'installer un fils ou une fille."*

### **C. LES MESURES DU 15 NOVEMBRE**

Les mesures prises consistent à compenser le "manque à gagner" en matière de retraite, des agriculteurs qui ont été, pendant une période relativement longue, aides familiaux avant de devenir chefs d'exploitation et qui n'ont pas acquis, pendant cette période, de droits à la retraite proportionnelle.

A cet effet, des points gratuits de retraite proportionnelle leur seront attribués pour chacune de leurs années d'aide familial dans la limite de 15 années, dès lors qu'ils ont effectué la totalité ou la quasi-totalité de leur carrière dans l'agriculture et qu'ils ont été chefs d'exploitation pendant la majeure partie de celle-ci.

Par ailleurs, des cotisations pour la retraite proportionnelle (environ 1.200 francs par an) seront dorénavant demandées pour les aides familiaux.

A la différence des dispositions prises au cours des dernières années, cette mesure bénéficiera non seulement aux exploitants qui partiront dorénavant à la retraite, mais également aux agriculteurs actuellement retraités. Elle permettra de garantir

au minimum, après une carrière complète en agriculture et dans les cas les plus défavorables, une retraite équivalente au RMI.

Elle bénéficiera, dès 1994, à 170.000 retraités agricoles pour lesquels elle entraînera une majoration moyenne de leur pension annuelle de 2.400 francs, soit une augmentation de l'ordre de 10 %. Environ 12.000 exploitants qui prendront leur retraite, l'an prochain, bénéficieront, en outre, de ces nouvelles dispositions. Le coût net de la mesure pour le BAPSA sera, annuellement, de 300 millions de francs, selon le chiffrage du Gouvernement.

### **III - LES REFORMES TECHNIQUES A ENTREPRENDRE**

#### **A. L'HARMONISATION DES ASSIETTES**

La réglementation, en matière de détermination de l'assiette de calcul de la contribution sociale généralisée des non salariés agricoles, est d'une grande complexité d'application et pratiquement incompréhensible pour les personnes redevables de cette contribution.

En effet, la définition de l'assiette retenue pour la contribution sociale généralisée est différente de celle retenue pour le calcul des cotisations sociales et en particulier pour l'assiette revenus professionnels. Ainsi, on constate actuellement des écarts d'assiette pour la population des nouveaux installés puisque la loi de finances pour 1991 tenait compte de la réglementation en vigueur à la fin de l'année 1990 et n'a pas pris en compte les évolutions ultérieures (décret n° 92-111 du 2 octobre 1992 qui a modifié le décret n° 90-498 du 21 juin 1990) ; on relève également que le droit d'option pour l'assiette annuelle de calcul des cotisations sociales, introduit par l'article 35 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 n'a pas son équivalent pour le calcul de la contribution sociale généralisée.

Il en résulte une grande complexité de gestion et une réelle opacité des règles applicables pour les adhérents à la Mutualité sociale agricole. Il conviendrait donc de mettre un terme à ces difficultés en retenant le principe simple que les caisses de mutualité sociale agricole utiliseront pour le calcul de la contribution sociale généralisée la même assiette "revenus professionnels" que celle utilisée pour le calcul des cotisations sociales (ou la même assiette forfaitaire pour les nouveaux installés).

## **B. LA CLARIFICATION DES RELATIONS ENTRE LE BAPSA ET LE FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV)**

La loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale a mis en place, à compter du 1er janvier 1994, un Fonds de solidarité vieillesse. Ce Fonds a pour objet de faire prendre en charge par l'Etat les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale. Les recettes du Fonds sont constituées en particulier par une fraction du produit des contributions sociales (qualifiées généralement de CSG).

A ce titre, les chefs d'exploitation et d'entreprise agricoles sont concernés par le financement du Fonds de solidarité vieillesse, à compter du 1er janvier 1994. Ils sont bien évidemment redevables de la CSG sur tous leurs revenus.

Dès lors, il conviendrait de réparer une omission de la loi précitée du 22 juillet 1993, qui n'a pas inclus parmi les dépenses à titre permanent, couvertes par le Fonds, les majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants au titre de l'assurance vieillesse des personnes non salariées agricole. En termes de financement, cette mesure serait neutre pour la profession agricole, puisque les dépenses sont prises en charge actuellement au travers du BAPSA, mais la modification de la loi du 22 juillet 1993 aurait pour résultat de minorer de manière sensible les dépenses prises en charge directement pour le BAPSA.

En effet, les données disponibles pour l'année 1992 font apparaître un montant de dépenses au titre de la "bonification pour enfants" en assurance vieillesse agricole de 1.732.850 francs, soit 3,77 % des dépenses de prestations vieillesse en métropole pour la même année.

La prise en compte des majorations de pensions en fonction du nombre d'enfants aurait donc pour effet de minorer le montant du BAPSA à due concurrence (1.732.850 francs en 1992) ; il en résulterait une baisse du même montant de la contribution du ministère de l'agriculture et de la pêche au BAPSA et, de ce fait, une minoration de son budget en 1994. L'équilibre financier du FSV n'est pas remis en cause, puisque la contribution du ministère de l'agriculture lui serait affectée (troisième alinéa de l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale).

**Par ailleurs, cette décision aurait pour effet de majorer la part relative du financement professionnel dans le BAPSA en 1994. Le taux de participation professionnelle serait ainsi majoré d'un point si l'on retenait cette proposition de transfert de charge au Fonds de solidarité vieillesse. Votre rapporteur spécial a déposé une proposition de loi à cet effet.**

## CHAPITRE III

### LES DIFFICULTES FINANCIERES DU BAPSA

#### I - L'EVOLUTION INCERTAINE DES TAXES AFFECTEES (hors TVA)

(millions de francs)

Nature de la taxe	1993 révisé	1994 PLF	Variation en %
Taxes céréales	416	360	13,46 %
Taxes oléagineux	67	57	14,93 %
Taxes betteraves	210	179	14,76 %
<b>Total (1)</b>	<b>693</b>	<b>596</b>	<b>- 14 %</b>
Taxes farines	310	317	+ 2,26 %
Taxes tabacs	324	364	+ 12,55 %
Taxes produits forestiers	112	117	+ 4,46 %
Taxes corps gras	599	639	+ 6,68 %
Droits sur les alcools	123	127	+ 3,25 %
Cotisation assurance automobile	365	381	+ 4,38 %
<b>Total (2)</b>	<b>1.833</b>	<b>1.945</b>	<b>+ 6,1 %</b>

La persistance de ces taxes parafiscales ne va pas sans soulever d'objections de fond.

## **A. LE DEMANTELEMENT DES COTISATIONS DE SOLIDARITE**

Prévu par la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, ce démantèlement a été significatif : de 1990 à 1994, le produit total des taxes passerait de 1,712 milliard à 596 millions de francs, soit une baisse de 65 %.

Le projet de budget pour 1994 prévoit, pour les céréales et les oléagineux, un démantèlement supplémentaire de 10 % à compter du 1er juillet 1994 et, pour les betteraves, un démantèlement supplémentaire de 15 %. Le coût en est évalué globalement à 87 millions de francs.

Ce démantèlement explique la plus grande part de la baisse du produit attendu des taxes sur les produits agricoles en 1994 (- 17,3 % par rapport au BAPSA initial 1993, - 14 % par rapport au BAPSA 1993 révisé). La baisse des prix qui résultera mécaniquement de l'application de la réforme de la politique agricole commune ne manquera pas de susciter des interrogations sur le caractère, semble-t-il, résolument optimiste de ces prévisions.

## **B. L'AVENIR PROBLEMATIQUE DES TAXES PARAFISCALES**

- La mise en place du Grand marché unique au 1er janvier 1993 a supprimé les contrôles douaniers aux frontières pour les échanges intracommunautaires. L'attention de votre rapporteur spécial a été appelée sur les difficultés de perception de certaines taxes (sur les corps gras, sur les farines).

Selon des sources professionnelles, des importations (dorénavant dénommées "acquisitions intracommunautaires") d'huiles alimentaires et de farines pénétreraient sur le territoire national sans versement de la taxe BAPSA. En effet, la charge de la déclaration incombe dorénavant au seul "importateur", celui-ci pouvant parfois manquer de diligence. Le ministère des finances a été saisi de ce dossier et le résultat de son enquête devrait être transmis à la Haute Assemblée.

- Les difficultés de la filière bois mettent en évidence le caractère inadéquat de la taxe sur les produits forestiers. La crise observée en 1993 a conduit le Gouvernement à décider le report à fin décembre du paiement de cette taxe BAPSA, soulignant ainsi l'importance de la charge pesant sur le secteur. Cette charge est en

grande partie une charge indue. Comme l'indique avec pertinence M. Philippe Marini, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, cette taxe de 1,3 % devrait être supprimée. En effet, elle grève le prix de revient de la matière bois, sans que ce coût puisse être répercuté auprès des clients de ces premiers utilisateurs, et alors surtout qu'aucune taxation comparable ne frappe les matériaux concurrents.

Or, les professionnels qui sont taxés ne reçoivent aucune prestation sociale en retour, puisqu'ils ne sont pas inclus dans la catégorie des "non salariés agricoles". Ces derniers subissent, en outre, les conséquences d'une crise profonde qui a été aggravée par des exportations à prix "bradés" des pays scandinaves, pour lesquelles la France a demandé une clause de sauvegarde auprès de la Commission européenne, et par les récentes variations monétaires. L'existence même de beaucoup de ces professionnels est ainsi mise en cause.

La suppression de cette taxe contribuerait donc à la bataille de l'emploi, notamment dans les secteurs ruraux où ils ont le plus souvent implantés. Il s'agit d'une mesure logique dont le coût pour le budget annexe des prestations sociales agricoles peut être facilement compensé, selon notre collègue Philippe Marini, par un relèvement de la taxe, actuellement fixée à 0,74 %, qui pèse sur les tabacs fabriqués, et qui est affectée à ce budget annexe. Cela reviendrait à ramener cette taxe au niveau qui était le sien il y a quelques années.

## **II - LA MISE A NIVEAU DES COTISATIONS PROFESSIONNELLES**

### **A. L'ESTIMATION IMPRECISE DU RENDEMENT DES COTISATIONS**

L'estimation du rendement des cotisations professionnelles est relativement délicate à établir. L'équilibre du BAPSA voté est donc incertain. En effet, pour la première fois, la marge d'incertitude sur les rendements de cotisations ne s'exprime plus en dizaines de millions de francs, mais bien au niveau du milliard de francs, et ce pour plusieurs raisons :

- en 1993, plus de la moitié des cotisations globales (l'avancement sera de 54 %) devrait être appelée sur le revenu professionnel au lieu de 48 % en 1992 ;

- le caractère optionnel du calcul de l'assiette sur une base annuelle a concerné, en 1992, 37.000 chefs d'exploitation de plus de 55 ans et en concerne en 1993, 85.000 exploitants ;

- le contexte économique général difficile de l'agriculture et les variations en dents de scie des indicateurs macro-économiques correspondants rendent les prévisions de rendement de plus en plus incertaines.

Il en résulte que, pour la première fois, le niveau même de l'effort professionnel inscrit au BAPSA 1993 à l'automne 1992, a dû être reconsidéré lors de l'examen du projet de décret financement, en juin 1993. Ainsi, les émissions techniques sur revenus professionnels inférieures d'au moins 700 millions de francs à celles de la loi de finances initiale 1993, et l'allègement des 300 millions de francs sur le barème AMEXA 1993, portent le rendement prévisionnel de 1993 à 1 milliard en deçà de la prévision de la loi de finances initiale. La prise en compte de l'effet option assiette annuelle devrait augmenter ce montant de 300 à 500 millions de francs.

Cet effet "option" ne semble pas pris en compte pour l'élaboration du BAPSA 1994, ce qui devrait donc être de nature à minorer les ressources attendues.

## B. LES RISQUES DE "SURPARITÉ"

La présentation du BAPSA appelle deux observations. La première, qui est formelle, tient à la non prise en compte de la contribution sociale généralisée versée par les exploitants dans la détermination de l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Cette contribution figure, pour des raisons techniques, en contribution "hors bilan". Son montant n'est pas négligeable, loin s'en faut, puisqu'il est évalué à 1,1 milliard de francs en 1993 et 1,4 milliard de francs en 1994.

La seconde observation, plus fondamentale, a trait aux risques de surparité. Ce débat, d'ordre parfois plus théologique que rationnel, doit être relativisé dans la mesure où l'assiette globale des cotisations sociales agricoles est très sensiblement inférieure au revenu net d'exploitation en tendance (de l'ordre de 65 % si l'on retient, en chiffres très globaux, un RNE de 70 milliards de francs et une assiette revenus professionnels de l'ordre de 45 milliards de francs). Il n'en demeure pas moins qu'à réglementation constante, l'année 1994 pourrait se traduire par une surparité de l'ordre de 400 à 700 millions de francs (selon l'inclusion ou non de l'exojeunes).

## CONCLUSIONS

Malgré certaines difficultés liées à l'impéritie des gouvernements précédents et dont hérite le gouvernement en place (financement professionnel de l'exo-jeunes, niveau des retraites agricoles, retards dans le démantèlement des cotisations de solidarité sur les produits,...) le BA'PSA pour 1994 doit être globalement approuvé. Le gouvernement devrait toutefois s'attacher à rechercher les moyens d'une meilleure lisibilité de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles, à permettre la prise en compte des déficits pour leur valeur algébrique et à revaloriser sensiblement les retraites agricoles encore inférieures au revenu minimal d'insertion. Ces deux dernières mesures viennent d'être prises. Il convient d'en savoir gré à l'exécutif, confronté à des difficultés budgétaires considérables. Il serait toutefois dommageable que le financement de ces mesures ne soit pas de nature budgétaire et que des réflexions ne soient pas activement menées pour tenter de résoudre progressivement le problème difficile des pensions de reversion.

**Réunie le 4 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de recommander au Sénat l'adoption du projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1994.**