

N° 105

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Par M. Bernard SEILLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Lousckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Moulý, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 560, 581 et T. A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 45) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	9
I. La structure du financement du BAPSA connaît de profondes modifications qui risquent de s'accroître au cours des prochaines années	12
A. La baisse du financement professionnel : apparence ou réalité ?	12
1. Une baisse sans précédent des cotisations sociales professionnelles en 1994	12
a) <i>Les cotisations connaissent désormais une évolution plus conforme aux capacités contributives des exploitants</i>	14
b) <i>Mais son importance doit être relativisée</i>	16
2. Un démantèlement encore trop limité des taxes sur les produits	18
3. La persistance d'une situation de surparité	19
B. Le financement extra professionnel : une progression importante de la subvention d'équilibre de l'Etat	20
1. La disparition de la C3S	20
2. La progression des transferts de compensation	21
3. Une progression de la subvention de l'Etat à nuancer	22
II. L'évolution des dépenses du BAPSA paraît maîtrisée mais n'exclut pas d'importants ajustements en cours d'exécution	25
A. Une évaluation des dépenses volontariste	25
1. Les dépenses d'assurance maladie	26
2. Les dépenses d'assurance vieillesse	27
3. Les autres dépenses du BAPSA enregistrent une évolution qui reste conforme aux tendances antérieures	29
B. L'harmonisation de la protection sociale des agriculteurs avec celle du régime général comporte encore d'importantes lacunes	32
1. L'assurance vieillesse	32
2. L'action sanitaire et sociale	35
CONCLUSION	36

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 18 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier sur le projet de loi de finances pour 1994 (Budget annexe des prestations sociales agricoles - BAPSA).

A titre liminaire, M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a estimé que la situation à laquelle est aujourd'hui confrontée l'agriculture est caractérisée par l'incertitude, que ce soit sur les effets réels de la réforme de la politique agricole, sur l'issue et l'évolution du contexte international ou sur l'avenir de l'agriculture dans dix ou vingt ans.

Il a rappelé que les contraintes liées à l'application de la réforme de la politique agricole commune adoptée le 21 mai 1992, les négociations très difficiles dans le cadre du General agreement on tariffs and trade (GATT) et l'évolution défavorable du revenu agricole constituaient "la toile de fond" du BAPSA pour 1994.

Toutefois, il a estimé que l'agriculture était depuis six mois mieux prise en considération. Dès le 7 mai dernier, le Premier ministre a indiqué au Parlement qu'il se donnait pour objectif de redonner des "perspectives à l'agriculture française". Quatre groupes de travail ont été constitués et une enveloppe de 1,9 milliard dégagée.

Au niveau communautaire, la France a proposé au Conseil des ministres européens le 27 mai 1993 des aménagements substantiels à la réforme de la politique agricole commune (PAC) auxquels se sont ralliés la quasi-totalité des Etats-membres lors du Conseil du 20 septembre dernier. Il s'agit notamment de la revalorisation significative de l'indemnisation de la jachère de plus de 27 % soit environ 600 francs par hectare et de la régionalisation des aides compensatoires pour tenir compte de certaines spécificités comme l'irrigation, la culture de maïs ou les cultures oléagineuses.

S'agissant des négociations de l'Uruguay Round au niveau du GATT, la France, qui espère obtenir un accord d'ici le 15 décembre, a obtenu un renforcement de la cohésion des partenaires européens qui ont pu fixer un mandat plus précis à leur négociateur Sir Leon Britan.

Au plan interne, de nombreuses mesures sont intervenues notamment dans le dernier collectif budgétaire.

Par rapport à ces nombreuses initiatives, il a considéré que la quasi-stabilité des crédits du BAPSA pour 1994 pouvait paraître, de prime abord, surprenante. Son montant passera en effet de 88,513 milliards en 1993 à 88,412 milliards en 1994 soit un très léger recul de 0,11 %. Trois facteurs expliquent, selon lui, cette simple reconduction des crédits :

- d'abord, le régime agricole connaît une évolution démographique défavorable. Les effectifs agricoles reculent puisqu'ils ne représentent plus que 5,6 % de la population active, soit 640.000 exploitants ;

- ensuite, la création du Fonds de solidarité vieillesse par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 se traduira en 1994 par une diminution des dépenses du régime agricole de 450 milliards de francs ;

- enfin, les prévisions des dépenses de santé reposent sur une hypothèse de diminution de 0,9 % alors que ces dépenses ont augmenté de 5 % en 1993.

Toutefois, derrière l'apparente stabilisation du montant du BAPSA, M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a relevé d'importantes modifications tant au niveau de son financement que de ses dépenses.

En effet, les recettes du BAPSA se caractérisent en 1994 par une double évolution : d'une part, le financement d'origine professionnel enregistre pour la première fois depuis la création du BAPSA une baisse très significative, d'autre part, les recettes extra-professionnelles font l'objet d'un redéploiement caractérisé par une forte augmentation de la subvention d'équilibre du budget de l'Etat.

Le montant attendu des cotisations sociales des agriculteurs devrait passer de 16,7 milliards en 1993 à 14,6 milliards en 1994, soit une baisse de 12,5 %.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a considéré que cette réduction sans précédent depuis 1960 devait être attribuée à la réforme des cotisations sociales mises en place par la loi du 23 janvier 1990 et modifiée à la suite du rapport d'étape, par la loi de finances pour 1992 afin notamment de permettre aux exploitants de sortir du système de l'assiette moyenne triennale qui est utilisée comme base de calcul des cotisations, au profit d'une base calculée sur les résultats de l'année précédente.

Il a estimé que cette réforme était désormais bien avancée puisque pour la première fois la part du montant total des cotisations assises sur les revenus professionnels est d'environ 57 % et a atteint ce qu'on peut appeler "la masse critique" permettant ainsi de garantir un certain degré de corrélation entre l'évolution de la masse des cotisations et celle du revenu agricole.

Toutefois, plusieurs éléments conduisent, selon lui, à relativiser l'importance de la diminution des cotisations des exploitants en 1994 :

- d'une part, la baisse du montant total de ces cotisations n'est plus que de 6,9 % si l'on prend comme référence les recettes révisées de 1993. A cet égard, il a rappelé que le revenu agricole a baissé de 7 % en 1992 et risque de régresser de 5 % cette année ;

- d'autre part, la possibilité d'opter pour l'assiette (n - 1) ouverte par la loi de finances pour 1993 a été utilisée par plus de 100.000 cotisants, ce qui amplifie la diminution des rentrées de

cotisations mais ne fait que refléter la dégradation de la situation financière des exploitants ;

- enfin, aucune avancée de la réforme des cotisations sociales agricoles n'est proposée en assurance maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles (AMEXA) ou pour les prestations familiales en 1994.

Il a également noté que le Gouvernement a annoncé, le 15 novembre, une mesure qui était très attendue, à savoir l'intégration des déficits d'exploitation dans l'assiette des charges sociales actuellement calculée sur une base triennale. Cette mesure devrait concerner 50.000 à 60.000 agriculteurs et coûtera à l'Etat 350 millions de francs.

Si le produit des taxes sur les produits passera de 721 millions de francs en 1993 à 596 millions de francs en 1994, soit une diminution de 10 % sur les céréales et les oléagineux et de 15 % sur les betteraves, il a estimé qu'en réalité, celle-ci ne fait que rendre compte de la diminution de certaines productions conformément à la réforme de la politique agricole commune (PAC).

Il a également considéré que l'effort contributif des exploitants, en tenant compte des spécificités du régime agricole, restait supérieur à celui des salariés, soit un "dépassement de la parité" de l'ordre de 400 millions de francs. Ceci résulte du poids des taxes sur les produits et du régime plus défavorable des cotisations d'allocations familiales pour les agriculteurs, rapportés à l'étendue actuelle de la couverture sociale de ces derniers.

S'agissant du financement extra-professionnel qui continue à représenter 82 % des recettes du BAPSA, il a formulé trois observations :

1°) il s'est félicité de la disparition des comptes du BAPSA du versement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés, la "C3S". Le produit de celle-ci a été en effet détourné il y a deux ans des régimes qui en étaient les seuls bénéficiaires depuis sa création, à savoir le régime des non salariés non agricoles.

2°) Le BAPSA bénéficiera en revanche d'un versement plus important au titre de la compensation démographique, qui passera de 26,8 milliards en 1993 à 29,2 milliards en 1994, soit une progression de 9,3 % ainsi que d'une contribution importante de la CNAF qui passera de 779 millions de francs à 1,9 milliard, soit une progression de + 151 % ! Il a critiqué ce dernier transfert qui ne peut qu'aggraver les perspectives financières de la branche famille alors que celle-ci devrait être déficitaire en 1994.

3°) Enfin, les transferts d'équilibre de l'Etat augmenteront de 24,7 %, passant de 26,1 milliards à 32,5 milliards. Toutefois, si on tient compte de la mesure précédente et de l'intervention du collectif budgétaire de juin dernier, l'évolution de la participation de l'Etat progresse en fait d'environ 10 %.

S'agissant des dépenses, M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a souligné deux éléments : une évaluation pour le moins contestable de l'évolution des dépenses d'assurance maladie en 1994

et la progression prévisible des charges d'assurance vieillesse malgré la diminution des effectifs de retraités.

Les crédits consacrés à l'AMEXA enregistrent une diminution de 1,03 % passant de 33,3 milliards à 32,9 milliards. Mais l'hypothèse selon laquelle l'augmentation des dépenses d'assurance maladie du BAPSA serait ramenée de 5 % à 0,9 %, qui a servi à l'élaboration du présent budget, lui est apparue excessivement optimiste.

Il a estimé qu'il fallait craindre un dépassement des crédits prévisionnels d'assurance maladie qui nécessitera un ajustement au cours des prochaines lois de finances.

En ce qui concerne les dépenses d'assurance vieillesse, il a constaté une légère progression de 1,16 %, soit un montant de crédits passant de 45,8 milliards à 46,3 milliards. Mais cette progression masque en réalité un retournement de tendance puisque le nombre de retraités agricoles qui augmentait jusqu'à présent d'environ 1 % par an, et qui a été pratiquement stable entre 1992 et 1993, passant de 2,111 millions de personnes à 2,110 millions, enregistrera une baisse, ramenant ce chiffre à 2,102 millions en 1994.

C'est ainsi que depuis cette année le nombre d'attributions de pensions est devenu pour la première fois depuis la création du régime, en dehors de la période 1980-1985, inférieur à celui des sorties pour cause de décès.

Il a précisé que la légère progression des dépenses d'assurance vieillesse de 1,16 % est en réalité imputable à la montée en charge de la retraite proportionnelle, le nombre moyen de points des nouveaux retraités atteignant actuellement 640 contre 420 pour les assurés retraités. En revanche, le volume des retraites forfaitaires restera quasiment stable.

A cet égard, M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a rappelé que M. Edouard Balladur a annoncé lundi dernier, à l'issue d'une réunion à Matignon sur la politique d'adaptation de l'agriculture à la réforme de politique agricole commune, qu'une enveloppe supplémentaire de 1,5 milliard serait consacrée en 1994 à l'agriculture, afin de permettre notamment un allègement des charges des exploitations et une revalorisation des retraites. 300 millions de francs devraient être ainsi affectés à cette dernière mesure.

Il a estimé toutefois que, si le relèvement des retraites les plus faibles au niveau du RMI apparaît comme une première étape, cette référence n'est pas tout à fait satisfaisante puisqu'il s'agit d'une prestation non contributive qui s'inscrit parmi les mesures d'assistance et que, si le financement de cette mesure paraît assuré en 1994, grâce à l'aide exceptionnelle, rien n'est dit sur les années suivantes.

Puis il a évoqué brièvement les autres dépenses du BAPSA dont l'évolution reste pour l'essentiel conforme aux tendances antérieures :

- les dépenses en faveur des prestations familiales agricoles devraient diminuer de 2,67 % par rapport à 1993. Seules les allocations de logement et les crédits d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée connaissent une progression.

Il a estimé que la réduction de ces dépenses devrait être l'occasion de mettre en oeuvre l'allègement des cotisations d'allocations familiales des exploitants et artisans ruraux, problème qui a été abordé lors de l'examen du projet de loi quinquennale pour l'emploi par M. Alain Vasselle et sur lequel M. Michel Giraud s'est engagé à saisir le Premier ministre ;

- la réduction spectaculaire des dépenses d'allocation veuvage de 72 % résulte en réalité d'un changement dans la présentation de ces crédits et la diminution de 8,6 % du montant inscrit pour le financement des pensions d'invalidité est également liée à un ajustement aux dépenses effectivement constatées en 1992 année au cours de laquelle les réalisations ont été très largement inférieures au montant inscrit au BAPSA initial ;

- enfin, il a souligné l'augmentation préoccupante de la dette du régime qui passera de 300 millions à 600 millions de francs. Le doublement de celle-ci résulte, d'une part, d'une sous-évaluation manifeste dans le budget initial pour 1993 et, d'autre part, de la dégradation préoccupante des réserves du BAPSA qui ne permettent plus de financer directement les décalages de trésorerie. Il a annoncé qu'il demanderait au ministre la signature d'une convention entre l'Etat et la mutualité sociale agricole (MSA) afin de fixer clairement les échéances de versement par l'Etat de sa subvention au titre du BAPSA.

En conclusion, M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a proposé d'émettre un avis favorable sur les crédits du BAPSA à l'occasion de leur examen en séance publique le 29 novembre prochain, afin de manifester le soutien de la majorité sénatoriale aux orientations définies par le Gouvernement, tant au niveau interne que dans les négociations internationales.

Puis la commission, sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, a continué l'examen de l'avis.

M. Pierre Louvot a insisté sur la grande mutation qui s'opère actuellement dans le monde agricole et a exprimé ses craintes d'une asphyxie du régime de la mutualité sociale agricole face à la baisse des cotisations professionnelles qui nécessite toujours plus de transferts de solidarité tout en soulignant l'existence d'une "surparité" de l'effort financier consenti par les exploitants pour leur couverture sociale. Il s'est également interrogé sur l'opportunité d'une intégration de ce régime dans le régime général, tout en indiquant qu'il donnait son aval au rapport rappelant qu'il a été en charge de celui-ci pendant de longues années avant que ce domaine ne soit confié à M. Bernard Seillier.

M. Jean-Paul Hamman a souligné le caractère irréaliste de l'évolution des dépenses prévisionnelles en AMEXA et a regretté qu'il n'y ait pas une accélération du transfert des cotisations sur le revenu professionnel, notamment dans les régions défavorisées où

les exploitants se trouvent en effet dans une situation de "surparité" par rapport aux salariés du régime général. Il a également estimé qu'il n'y avait pas de démantèlement réel des taxes en 1994 et que le régime aurait dû se voir alléger du coût de la majoration de pension pour charge d'enfants à l'occasion de la création du fonds de solidarité vieillesse, ce qui aurait généré une économie de 1,8 milliard.

M. Alain Vasselle a estimé qu'il fallait continuer à réclamer, pour les exploitants agricoles comme pour les professions libérales, le respect de l'engagement pris par M. Michel Giraud, quant à la budgétisation des prestations familiales de ces catégories. Il a exprimé ses craintes que le relèvement du niveau annoncé par le Gouvernement des retraites soit mis à la charge du fonds de solidarité vieillesse après 1994 comme faisant partie des "prestations non-contributives". Il a par ailleurs suggéré que la solidarité européenne puisse jouer en faveur des agriculteurs car la baisse du produit des cotisations est liée à la diminution des revenus agricoles elle-même consécutive à la réforme de la PAC qui prévoit la réduction de la production agricole.

M. Jacques Machet a appelé l'attention sur l'absurdité du calcul des cotisations sur la moyenne triennale des revenus des exploitants compte tenu de la dégradation rapide des prix du marché, notamment pour les produits viticoles.

M. Guy Robert a salué l'idée de M. Alain Vasselle en estimant que les Etats-Unis sont hostiles aux aides aux exportations, mais sont favorables aux aides à la personne.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a accueilli favorablement la proposition de M. Alain Vasselle qui devra être explorée et sera insérée dans son rapport et a approuvé les remarques faites par les intervenants.

M. Claude Huriet a considéré la perspective d'une augmentation des dépenses d'assurance maladie de 0,9 % en 1994 comme illusoire. Il a demandé au rapporteur si la taxe sur les produits serait bien supprimée comme l'aurait indiqué M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget. M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a en effet annoncé qu'il y aurait une mesure prise lors de la discussion budgétaire, probablement dans ce sens.

Puis la commission a sur la proposition de son rapporteur émis un avis favorable à l'adoption des crédits du BAPSA pour 1994.

Mesdames, Messieurs,

Comme l'a souligné le ministre de l'agriculture à l'Assemblée nationale le 21 octobre dernier, la situation à laquelle est confrontée aujourd'hui l'agriculture est caractérisée par l'incertitude :

"Incertitude sur les effets réels de la réforme de la politique agricole commune, incertitude sur l'issue et l'évolution du contexte international, incertitude même, ce qui est plus grave encore, sur une conception claire du visage que nous voudrions pour l'agriculture dans dix ou vingt ans".

Comme l'an dernier, les contraintes liées à l'application de la réforme de la politique agricole commune adoptée le 21 mai 1992, les négociations très difficiles dans le cadre du GATT et l'évolution défavorable du revenu agricole constituent "la toile de fond" du BAPSA pour 1994.

Toutefois, le sentiment général est que l'agriculture est mieux prise en considération. Dès le 7 mai dernier, le Premier ministre avait indiqué qu'il se donnait pour objectif de redonner des "perspectives à l'agriculture française". A l'issue d'une rencontre avec les organisations professionnelles agricoles, quatre groupes de réflexion ont été mis en place et chargés d'étudier respectivement l'entreprise agricole et la politique d'installation, l'organisation économique, l'environnement de l'exploitation et l'aménagement de l'espace rural et de la forêt et le statut social des agriculteurs.

Ces groupes devaient travailler dans une double perspective :

- faire progresser un certain nombre de dossiers à court terme susceptibles d'être concrétisés par des dispositions législatives

ou réglementaires avant la fin de cette année, notamment dans le cadre de la loi de finances pour 1994.

- insérer ces propositions dans une réflexion à plus long terme sur le devenir des entreprises agricoles et l'aménagement de l'espace rural.

Par ailleurs, de nombreuses décisions ont été prises depuis six mois tant au niveau international qu'au plan national.

Au niveau communautaire, la France a proposé au Conseil des ministres européens le 27 mai 1993 des aménagements substantiels à la réforme de la PAC auxquels se sont ralliés la quasi-totalité des Etats-membres lors du Conseil du 20 septembre dernier. Il s'agit notamment de la revalorisation significative de l'indemnisation de la jachère de plus de 27 % soit environ 600 francs par hectare et de la régionalisation des aides compensatoires pour tenir compte de certaines spécificités comme l'irrigation, la culture de maïs ou les cultures oléagineuses. La France continue à négocier sur de nombreux points comme les modalités de gestion de cette jachère, la mise en place d'un soutien approprié à la culture de blé dur dans les zones de production dites "non traditionnelles" ou la réforme des organisations communes de marché des fruits, des légumes et des vins.

S'agissant des négociations de l'Uruguay round au niveau du GATT, la France, qui espère obtenir un accord d'ici le 15 décembre, a obtenu un renforcement de la cohésion des partenaires européens qui ont pu fixer un mandat plus précis à leur négociateur Sir Léon Brittan.

Au plan interne, de nombreuses mesures sont intervenues :

- dès le collectif de juin 1993, 780 millions de francs sont venus abonder, notamment pour renforcer le dispositif des prêts bonifiés et les crédits en faveur des agriculteurs en difficulté, le budget de l'agriculture et de la pêche ;

- des dispositions fiscales ont également été prises. Il s'agit essentiellement de l'anticipation dès 1993 de l'allègement des taxes foncières sur le non-bâti, de l'exonération de la taxe sur le foncier non-bâti pour les jeunes agriculteurs en société et de l'amélioration de la déduction pour investissement ;

- pour le secteur forestier, 30 millions de francs ont été affectés au renforcement de la trésorerie des entreprises de sciage et le paiement de la taxe sur les produits forestiers au profit du BAPSA

a été reporté à décembre 1993. Il convient d'ailleurs de s'interroger sur le maintien de cette taxe compte tenu des difficultés de ce secteur.

On pourrait citer encore bien d'autres mesures ponctuelles : le renforcement des moyens des offices (200 millions de francs,) l'aide aux investisseurs endettés (30 millions de francs), la majoration de 20 % de l'aide aux jeunes agriculteurs (50 millions de francs), l'amélioration des préretraites dans les secteurs de production spécialisés, etc.

Par rapport à ces nombreuses initiatives, la quasi-stabilité des crédits du BAPSA pour 1994 peut paraître, de prime abord, surprenante. Son montant passera en effet de 88,513 milliards en 1993 à 88,412 milliards en 1994 soit un très léger recul de 0,11 %. Trois facteurs principaux expliquent cette simple reconduction des crédits :

- premièrement, le régime agricole connaît une évolution démographique défavorable. Les effectifs agricoles reculent puisqu'ils ne représentent plus que 5,6 % de la population active, soit 640 000 exploitants ;

- deuxièmement, la création du Fonds de solidarité vieillesse par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 se traduira en 1994 par une diminution des dépenses du régime agricole de 450 millions de francs ;

- troisièmement, les prévisions des dépenses de santé reposent sur une hypothèse de diminution de 0,9 % alors que ces dépenses ont augmenté de + 5 % en 1993.

Mais, derrière l'apparente stabilisation de ses crédits, le BAPSA pour 1994 comporte d'importantes modifications tant au niveau de son financement que de ses dépenses.

I. LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DU BAPSA CONNAÎT DE PROFONDES MODIFICATIONS QUI RISQUENT DE S'ACCENTUER AU COURS DES PROCHAINES ANNÉES

Si le volume global des recettes du BAPSA pour 1994 restera quasiment stable, la structure de son financement enregistre d'importants changements par rapport aux années précédentes.

Les recettes du BAPSA pour 1994 se caractérisent par une double évolution : d'une part, le financement d'origine professionnel connaît pour la première fois depuis la création du BAPSA en 1960 une baisse significative de son niveau ; d'autre part, le financement extra-professionnel fait l'objet d'un redéploiement caractérisé par une nette augmentation de la subvention d'équilibre du budget de l'Etat.

A. LA BAISSSE DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL : APPARENCE OU RÉALITÉ ?

Par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, la part du financement professionnel diminuera en 1994 globalement de 13 %, soit une réduction de 2,1 milliards au titre des cotisations sociales et de 125 millions au titre des taxes sur les produits.

1. Une baisse sans précédent des cotisations sociales professionnelles en 1994

Les cotisations sociales des agriculteurs estimées à 14,6 milliards de francs en 1994 diminuent de 12,5 % par rapport à celles prévues au BAPSA initial pour 1993, soit 16,7 milliards de francs.

C'est la première fois depuis la création du BAPSA en 1960 qu'une telle évolution est constatée. Elle doit être resituée dans le cadre de la réforme des cotisations sociales introduite par 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 et précisée par le décret n° 90-498 du 21 juin 1990.

Avant cette réforme, les cotisations des exploitants agricoles étaient assises sur le revenu cadastral et calculées par répartition, c'est-à-dire que le montant total des cotisations à recouvrer était d'abord fixé dans le BAPSA puis réparti entre les assujettis en proportion de l'importance de leur revenu cadastral.

Ce système avait un triple inconvénient : d'une part, le revenu cadastral, même corrigé d'indicateurs tels que le revenu brut d'exploitation (RBE) ou le revenu net d'exploitation (RNE), ne donnait qu'une approche imparfaite de la capacité contributive des exploitants ; d'autre part, cette référence génèrait des inégalités entre les différentes catégories, inégalités d'autant moins acceptables que le niveau moyen des cotisations avait fortement augmenté au cours des années 90 ; enfin l'opacité du mode de calcul de ces cotisations conduisait à entretenir l'idée selon laquelle l'effort consenti par cette catégorie pour financer sa protection sociale était très inférieur à celui des autres catégories socio-professionnelles, les salariés ou même les professions artisanales et commerciales.

La réforme mise en place en 1990 s'est articulée autour de trois principes :

- le transfert progressif de l'assiette des cotisations du revenu cadastral sur celle du revenu professionnel d'ici au 31 décembre 1999, l'étalement de son application étant justifié par l'importance des masses financières en jeu,

- le démantèlement des taxes touchant certains producteurs notamment les céréaliers,

- la recherche de la parité en vertu de laquelle à cotisations égales, les prestations devaient être égales entre les agriculteurs et les salariés du régime global.

Afin de tenir compte des difficultés exposées dans le cadre du rapport d'étape présenté par le Gouvernement en 1991, des modifications sont intervenues notamment pour permettre aux agriculteurs âgés de plus de 55 ans de sortir par option individuelle, de l'assiette moyenne triennale qui est utilisée comme référence au calcul des cotisations et d'opter pour la seule prise en compte des revenus de l'année précédente.

En 1993, l'état d'application de la réforme a franchi un cap décisif puisque désormais l'essentiel des cotisations sont assises sur le revenu professionnel. Cette situation n'est pas sans lien avec l'évolution modérée des cotisations constatée en 1993 et 1994.

a) Les cotisations connaissent désormais une évolution plus conforme aux capacités contributives des exploitants

Depuis 1990, les cotisations sociales agricoles ont donc été progressivement basculées sur une assiette constituée par les revenus professionnels des exploitants à laquelle sont 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.

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. L'assiette des cotisations proprement dite est constituée par la moyenne des revenus des trois années précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues, sous réserve de la réintégration de divers avantages (exonérations, déductions, abattements) ne correspondant pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession.

La loi de finances pour 1992 a apporté deux modifications principales à ce régime :

- s'agissant de l'AMEXA, 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 ont été autorisés à 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.

La loi de finances pour 1993 a étendu cette possibilité d'option à l'ensemble des agriculteurs.

L'état d'avancement de la réforme des cotisations agricoles est actuellement le suivant :

- 100 % des cotisations AVA pour les retraites proportionnelles,

- 100 % des cotisations AVI pour la retraite forfaitaire (assurance vieillesse individuelle),

- 43 % des cotisations d'assurance veuvage,

- 43 % des cotisations d'AMEXA, assurance maladie maternité invalidité.

En 1993, environ 54 % du montant total des cotisations sont donc assises sur les revenus professionnels.

Seules les cotisations de prestations familiales agricoles restent encore intégralement prélevées sur les revenus cadastraux.

Toutefois, ces dernières font l'objet en 1994 d'une modification de leur présentation.

A l'heure actuelle, les règles applicables aux cotisations techniques dues au régime des prestations familiales agricoles sont les suivantes :

- les exploitants agricoles paient pour eux-mêmes et leurs salariés une cotisation unique assise sur le revenu cadastral ;

- dans les activités connexes à l'agriculture, les cotisations dues au titre des salariés employés sont assises sur le salaire réel et payées par l'employeur ;

- les entrepreneurs indépendants ayant une activité connexe à l'agriculture (dits "chefs d'entreprises connexes") paient pour eux-mêmes une cotisation assise sur un salaire fictif.

Le produit de l'ensemble des cotisations susvisées est réparti de manière forfaitaire entre le régime général et le BAPSA, la part de ce dernier s'élevant actuellement à environ 55 %.

La loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 a défini les conditions dans lesquelles la réforme des cotisations sociales agricoles serait appliquée à la branche des prestations familiales agricoles à compter du 1er janvier 1994.

Pour respecter le principe de parité avec le régime général de la sécurité sociale, la loi précitée met fin au régime dérogatoire dont bénéficiaient les exploitants.

Ceux-ci seront désormais astreints à payer une cotisation pour eux-mêmes et, le cas échéant, une cotisation distincte pour les salariés qu'ils emploient. Ces cotisations seront progressivement basculées de l'assiette "revenu cadastral" vers l'assiette "revenus professionnels" - pour la première- ou vers l'assiette "salaires réels" - pour la seconde.

La distinction ainsi opérée permet, en outre, de répartir de manière plus claire le produit des cotisations techniques de PFA entre

le BAPSA et le régime général. A partir de 1994, seules seront inscrites au BAPSA les cotisations payées par les exploitants et les chefs d'entreprises connexes pour eux-mêmes, toutes les cotisations afférentes à l'emploi de salariés étant directement versées au régime général.

Cette modification de présentation explique l'ampleur de la diminution apparente du montant des cotisations de PFA, par rapport aux recettes révisées de 1993, soit - 15,35 %. L'augmentation réelle de 1,3 % des cotisations personnelles de PFA des exploitants et chefs d'entreprises connexes correspond en fait à la dernière étape du rattrapage contributif permettant d'arriver au niveau de parité avec les salariés du régime général. Cette parité globale étant atteinte, la substitution progressive d'une assiette à l'autre aura pour seule conséquence des transferts de charge à somme nulle entre les différentes catégories d'exploitants.

La fraction du montant des cotisations de PFA inscrites au BAPSA qui devra être assise sur l'assiette "revenus professionnels" ne sera définitivement déterminée qu'au moment de l'élaboration du décret de cotisations pour 1994, mais il est envisagé qu'elle soit de 20 %.

L'année 1994 devrait sans doute également voir la création de la nouvelle cotisation due par les exploitants pour les salariés qu'ils emploient.

Même si aucune décision ne semble avoir été prise à ce sujet, il importe toutefois que le rythme de montée en puissance de cette nouvelle cotisation tienne compte du calendrier d'augmentation du niveau de salaire ouvrant droit à exonération des cotisations d'allocations familiales, fixé par l'article premier de la loi quinquennale sur l'emploi examinée au Parlement.

Votre commission rappelle à cette occasion son souhait de voir également étendu le système d'allègement des cotisations d'allocations familiales aux exploitants agricoles et artisans ruraux, problème qui avait été abordé lors de l'examen de la loi quinquennale au Sénat et sur lequel M. Michel Giraud s'était engagé à saisir le Premier ministre.

b) Mais son importance doit être relativisée

Plusieurs considérations conduisent néanmoins à relativiser l'ampleur de la diminution des cotisations sociales professionnelles en 1994.

D'une part, la baisse du montant des cotisations doit être ramenée à 6,9 % si on la rapporte aux rentrées de cotisations effectives en 1993 et non pas aux cotisations votées dans le cadre du BAPSA initial pour 1993. Ce moindre rendement a déjà nécessité une hausse de la subvention d'équilibre de 3,7 milliards dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative. L'écart entre les cotisations révisées et les cotisations votées de 1993 est imputable pour les trois-quarts à une révision à la baisse des rendements des cotisations assises totalement ou partiellement sur les revenus professionnels (au titre de l'AVA, l'AVI et l'AMEXA). A cet égard, il faut noter que le revenu agricole a baissé de 7 % en 1992 et risque de régresser encore de 5 % cette année.

D'autre part, les prévisions de rendements deviennent de plus en plus incertaines s'agissant des cotisations professionnelles. On a rappelé que la possibilité d'opter pour l'assiette représentée par les revenus de l'année précédente (n - 1) au lieu de l'assiette triennale ouverte en 1992 pour les seuls exploitants de plus de 55 ans a été élargie à l'ensemble des exploitants en 1993. Or, le nombre de bénéficiaires de ce droit d'option est passé de 35.000 en 1992 à 84.000 en 1993 (estimations MSA/octobre 1993). Il est clair que les intéressés ont choisi en connaissance de cause le calcul sur l'année 1992. Cette possibilité tend donc à amplifier la diminution des rentrées de cotisations mais ne fait que refléter la dégradation de la situation financière des exploitants.

Il faut souligner également le contexte économique général difficile de l'agriculture et les variations en dent de scie des indicateurs macro-économiques correspondant (le revenu brut d'exploitation qui avait progressé en moyenne de 5 % en 1991, a diminué de 7 % en 1992). C'est ainsi que pour la première fois, le niveau même de l'effort professionnel inscrit au BAPSA initial pour 1993 (en conséquence à l'automne 1992) a été reconsidéré lors de l'examen du projet de décret en juin 1993.

On peut, enfin, s'interroger sur la poursuite de cette réduction des cotisations sociales en l'absence d'engagements précis quant à une avancée de la réforme des cotisations sociales en AMEXA ou en matière de prestations familiales en 1994. En effet, le ministère n'a pas précisé s'il compte poursuivre la réforme conformément au calendrier fixé par le Parlement. A titre d'information, il faut noter qu'un transfert d'assiette de 10 % en AMEXA ferait perdre au minimum 60 millions de francs de recettes par rapport à la situation de 1993 révisée et 160 millions de francs par rapport à celle de la loi de finances initiale pour 1993.

Il ne faut pas négliger non plus l'incidence de l'intégration des déficits d'exploitation dans l'assiette des charges sociales

actuellement calculée sur une base triennale qui a été annoncée le 15 novembre dernier. Ceux-ci seront pris en compte pour leur montant réel et non plus pour une somme nulle. Selon les premières estimations du ministère, cette mesure pourrait concerner, en 1994, 50.000 à 60.000 agriculteurs et coûtera à l'Etat 350 millions de francs.

Pour toutes ses raisons, votre commission accueille avec prudence l'annonce d'une réduction significative des cotisations sociales professionnelles.

Elle considère que ce phénomène recouvre à la fois une évolution quantitative (la diminution du nombre de cotisants) et une évolution qualitative (la dégradation du revenu des exploitants agricoles).

Faut-il dans ces conditions se réjouir de la diminution de la part du financement professionnel ou au contraire s'en inquiéter au regard de l'avenir de ce régime qui devient de plus en plus dépendant de financements extérieurs ?

2. Un démantèlement encore trop limité des taxes sur les produits

Les taxes payées par les agriculteurs sur certaines productions (céréales, oléagineux et betteraves) diminuent, passant de 721 millions de francs en 1993 à 596 millions de francs en 1994, soit une diminution de 10 % sur les céréales et les oléagineux et de 15 % sur les betteraves.

Cette évolution apparaît de prime abord comme une des conséquences de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles et a été engagée dès 1990 par l'article 10 de la loi n° 89-476 du 10 juillet 1989 portant dispositions relatives à la sécurité sociale avec le démantèlement de la cotisation additionnelle sur le foncier non bâti dont sept catégories de propriétés (terres, prés, vignes, vergers, bois, landes, étangs) ont été exonérées.

Depuis 1989, les taxes sur les produits agricoles ont été réduites de façon significative puisque leur montant est passé de 1,712 milliard à 596 millions de francs en 1993, soit une baisse de 65 %.

Cette évolution appelle néanmoins deux critiques.

D'une part, on constate un certain retard sur le démantèlement de la taxe sur les betteraves qui n'a reculé que de - 21 % alors que celui relatif à la taxe sur les céréales et les oléagineux a régressé de - 62 % par rapport au produit initialement constaté en 1989.

D'autre part, la baisse du produit attendu des taxes sur les produits agricoles en 1994 rend compte essentiellement de la diminution quantitative de certaines productions consécutive à la réforme de la politique agricole commune. Cette évolution ne correspond donc pas à un effort réellement exceptionnel ni à une politique volontariste de la part du Gouvernement.

En conséquence, votre commission réitère son souhait d'une accélération du démantèlement des taxes restantes qui restent une lourde charge pour les producteurs concernés afin que le principe de parité avec les salariés du régime général devienne le plus rapidement possible une réalité.

3. La persistance d'une situation de surparité

On a rappelé que la réforme des cotisations sociales avait également comme objectif la parité d'effort et de droits entre les non salariés des professions agricoles et les salariés du régime général.

Il s'agit d'une question extrêmement technique qui conduit à apprécier l'effort contributif des exploitants par référence à celui des salariés tout en tenant compte des spécificités non réductibles du régime agricole.

Selon les calculs effectués par la Mutualité sociale agricole, le projet de BAPSA pour 1994 conduit à un dépassement de la parité de 400 millions de francs si on prend en compte l'ensemble du financement professionnel (taxes incluses), les exonérations pour l'installation des jeunes agriculteurs et les cotisations complémentaires dues notamment au titre des prestations familiales.

Le ministère de l'agriculture fait pour sa part valoir que la baisse des revenus professionnels de 8 % retenue pour élaborer le projet de BAPSA constitue une évaluation pessimiste et que les effets favorables de l'option en faveur de l'année (n - 1) généralisée depuis la loi n° 23-121 du 27 janvier 1993 ne sont pas pris en compte. En conséquence, la surparité dénoncée par la MSA doit être minimisée.

En tout état de cause, votre commission souhaite que les problèmes posés par la définition et l'appréciation du niveau de parité fassent rapidement l'objet d'une analyse

approfondie, par exemple dans le cadre du groupe de travail sur le statut social des agriculteurs et que toutes les conclusions en soient tirées.

Elle souligne aussi l'importance d'un tel examen compte tenu de la suspicion injustifiée qui existe en général à l'égard des ressortissants de ce régime sur le niveau de participation à leur propre couverture sociale.

Enfin, elle forme le voeu qu'à l'avenir la prise en compte de la parité soit faite dès le stade d'élaboration du BAPSA afin de ne pas remettre en cause le contrat moral qui lie les pouvoirs publics et la profession en matière de réforme des cotisations sociales agricoles.

B. LE FINANCEMENT EXTRA PROFESSIONNEL : UNE PROGRESSION IMPORTANTE DE LA SUBVENTION D'EQUILIBRE DE L'ETAT

Sur ce financement, trois caractéristiques principales se dégagent du présent BAPSA :

- la disparition des versement au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ;
- la nette augmentation des versements de compensation démographique et de la contribution de la CNAF ;
- une progression importante des transferts de l'Etat mais dont la portée doit être nuancée.

1. La disparition de la C3S

L'affectation d'une partie de la contribution sociale de solidarité des sociétés au BAPSA a été décidée par la loi de finances pour 1992 afin de compenser la diminution du taux de prélèvement sur la TVA de 0,6 à 0,4 %.

Cette décision a eu pour effet d'assécher les réserves des organismes qui en étaient jusque-là bénéficiaires, à savoir l'ORGANIC, la CANCAVA et la CANAM, comme l'ont souligné les rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale des 29 juillet 1992 et 29 juin 1993.

La loi de finances initiale pour 1993 avait déjà amorcé cette évolution en ramenant le versement de la C3S de 7,5 milliards à 4,6 milliards.

Toutefois, si aucun versement n'est prévu à ce titre en 1994, une clarification réglementaire apparaît néanmoins nécessaire afin que le produit de la C3S revienne désormais entièrement aux régimes des non salariés non agricoles. Selon les informations transmises par le ministère, un décret devrait prochainement intervenir pour faire du BAPSA un bénéficiaire non prioritaire de ce prélèvement.

Par ailleurs, votre commission appelle l'attention sur la situation des régimes initialement bénéficiaires, dont l'équilibre financier a été complètement dégradé par cette "manipulation". En deux ans, ce sont 11,8 milliards de francs (7,25 milliards en 1992 et 4,59 milliards en 1993) qui ont ainsi été détournés des caisses des "non-non", ces dernières ayant dû prélever sur leurs réserves afin de maintenir le niveau de leurs prestations. Alors que ces régimes étaient traditionnellement excédentaires, ils se retrouvent tous en 1994 en situation déficitaire !

2. La progression des transferts de compensation

Le BAPSA bénéficiera en 1994 d'une progression importante des transferts de compensation qui passeront de 26,8 milliards à 29,3 milliards.

Si le solde de la compensation maladie tend à se stabiliser, sous l'effet de la diminution du nombre de personnes protégées en assurance maladie (- 100.000 en un an) et du nombre de cotisants (- 30.000 par an), le solde de la compensation vieillesse augmente d'environ 2,5 milliards de francs, en raison du cumul de plusieurs effets et, en particulier, le retour à la prestation de référence du régime des exploitants agricoles.

Pendant deux ans, en effet, c'est la prestation de l'ORGANIC, plus élevée, qui avait servi de référence.

Mais à côté de ce transfert purement démographique, il faut souligner la progression exceptionnelle de la contribution de la caisse nationale d'allocations familiales qui passera de 779 millions de francs à 1,9 milliard, soit une hausse de 151 %.

Il résulte d'un changement dans le calcul de la contribution de la CNAF qui, traditionnellement, était égale à la différence entre les dépenses réelles du régime et des cotisations

théoriques constituant une sorte de base de référence. Ces cotisations théoriques seront désormais calculées sur le bénéfice fiscal et non plus sur le revenu net d'exploitation. Cette "manipulation comptable" permettra de réduire de 1,2 milliard la subvention de l'Etat au détriment de la branche famille du régime général.

Votre commission déplore cette modification du mode de calcul des cotisations théoriques des prestations familiales agricoles des exploitants.

Elle la juge d'autant plus inopportune et condamnable que la branche famille du régime général connaît des perspectives financières défavorables pour la première fois de son histoire. En effet, en 1993 son excédent traditionnel devrait être ramené à moins d'1 milliard selon les estimations données par la commission des comptes de la sécurité sociale en juin dernier et pourrait même être déficitaire en 1994 à hauteur de 333 millions de francs !

3. Une progression de la subvention de l'Etat à nuancer

Les évolutions précédemment exposées ont pour effet mécanique d'augmenter la subvention de l'Etat qui passe de 10,4 milliards à 18,1 milliards sur une augmentation de 7,7 milliards (+ 75 %) c'est-à-dire l'ordre de grandeur du produit inscrit initialement dans la loi de finances pour 1993 au titre de la C3S.

Toutefois si on tient compte de l'ensemble des transferts de l'Etat, c'est-à-dire les taxes affectées (TVA, foncier non bâti, taxes payées par les consommateurs) la subvention de l'Etat au régime des prestations familiales et la subvention d'équilibre elle-même, on constate que la progression n'est que de 24,7 % entre les deux lois de finances initiales et de seulement 11,6 % si on tient compte de la révision des prévisions de la loi de finances initiale pour 1993.

*

En conclusion, il apparaît que de nombreuses incertitudes pèsent sur l'évolution du financement :

⌋ - les hypothèses sur lesquelles est basé le BAPSA pour 1994 restent très fragiles,

- l'objectif de parité qui était l'un des fondements de la réforme des cotisations sociales agricoles n'est toujours pas atteint et semble même occulté par une logique de rendement.

Par ailleurs, la progression réelle de l'effort financier de l'Etat se révèle beaucoup moins importante que la présentation du BAPSA pour 1994 pourrait le laisser penser.

Le tableau suivant résume finalement les principales évolutions enregistrées par les recettes du BAPSA en 1994 par rapport à l'année précédente :

EVOLUTION DES RECETTES DU BAPSA ENTRE 1992 ET 1994

LFI : Loi de finances initiale
 RE : Recettes effectives
 PLF : Projet de loi de finances

	BAPSA 1992		Evolution 1993/1992		BAPSA 1993		Evolution 1994/1993		BAPSA 1994 PLF
	LFI	RE	LFI/LFI	LFI révisée/RE	LFI	LFI révisée	PLF/LFI	PLF/LFI révisée	
Financement professionnel	16 615	16 112	+ 5 %	+ 1,8 %	17 448	16 414	- 12,7 %	- 7,2 %	15 229
<i>dont :</i>									
Cotisations	15 823	15 334	+ 5,7 %	+ 2,5 %	16 727	15 721	- 12,5 %	- 6,9 %	14 633
Taxes payées par les producteurs	792	778	- 9 %	- 10,9 %	721	693	- 17,3 %	- 14 %	596
Transferts de solidarité	41 959	41 220	- 0,2 %	+ 3,4 %	41 862	39 835	- 10,1 %	- 5,5 %	37 630
<i>dont :</i>									
Versements du FNS	5 917	5 736	- 4,5 %	- 4,5 %	5 653	5 653	- 6,4 %	- 6,4 %	5 28
Remboursement de l'AAH	586	725	+ 3,7 %	+ 3,7 %	608	608	- 1,8 %	- 1,8 %	597
Versement au titre de la compensation	27 565	26 240	- 2,8 %	+ 5,3 %	26 792	27 651	+ 9,3 %	+ 5,9 %	29 280
Contribution de la CNAF	967	815	- 19,4 %	- 4,4 %	779	779	+ 151,1 %	+ 151,1 %	1956
Prélèvement sur les droits sur les alcools	120	120	+ 27,5 %	+ 27,5 %	153	153	- 16,9 %	- 16,9 %	127
Cotisations sur les assurances automobiles	397	335	+ 0,3 %	+ 19,4 %	400	400	- 4,7 %	- 4,7 %	381
Contribution de solidarité des sociétés	6 407	7 249	+ 16,7 %	- 36,7 %	7 477	4 591	-	-	-
Transferts d'équilibre	24 992	25 459	+ 4,4 %	+ 2,5 %	26 103	29 164	+ 24,7 %	+ 11,6 %	32 559
<i>dont :</i>									
Taxes affectées (TVA nette, foncier non bâti et taxes payées par les consommateurs)	14 673	13 532	+ 0,8 %	+ 3,4 %	14 801	13 995	- 2,5 %	+ 3,1 %	14 436
Subvention de l'Etat au régime des prestations familiales agricoles	1 308	1 876	- 28,4	- 50 %	937	937	-	-	-
Subvention d'équilibre de l'Etat	8 751	10 020	+ 18,4 %	+ 40,3 %	10 365	14 232	+ 74,8 %	+ 27,3 %	18 123
Prélèvement sur fonds de roulement	260	-	-	-	-	-	-	-	-
Recettes diverses	-	31	-	-	-	-	-	-	-
Total BAPSA hors restitutions de TVA	83 566	82 791	+ 2,2 %	+ 3,2 %	85 413	85 413	- 0,01 %	- 0,01 %	85 418
Restitutions de TVA	-	-	-	-	3 100	3 100	- 3,31 %	- 3,41 %	2 994
Total BAPSA	83 566	82 791	+ 5,9 %	+ 6,9 %	88 513	88 513	- 0,1 %	- 0,1 %	88 412

II. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BAPSA PARAÎT MAÎTRISÉE MAIS N'EXCLUT PAS D'IMPORTANTES AJUSTEMENTS EN COURS D'EXÉCUTION

L'essentiel des dépenses du BAPSA est constitué par les prestations sociales versées aux agriculteurs et à leurs familles. Leur montant passera de 85 milliards en 1993 à 84,7 milliards en 1994, soit une légère diminution de 0,35 %.

Cette évolution confirme le mouvement de décroissance des dépenses du BAPSA enregistré depuis quelques années. La cause principale du ralentissement de la progression des dépenses du BAPSA réside dans le déclin démographique de ce régime qui affecte le niveau des prestations familiales et, depuis peu, celui des avantages de vieillesse.

Cette année, deux éléments retiennent particulièrement l'attention : **une évaluation extrêmement volontariste de l'évolution des dépenses d'assurance maladie en 1994 et la progression prévisible des charges d'assurance vieillesse malgré la diminution des effectifs de retraités.**

A. UNE ÉVALUATION DES DÉPENSES VOLONTARISTE

A titre liminaire, il convient de rappeler que pour le risque maladie, les prestations en AMEXA sont les mêmes que celles versées dans le cadre du régime général, à l'exclusion des indemnités journalières et des congés de maternité.

Compte tenu de la difficulté d'apprécier pour les non salariés la perte de revenu et du coût pour le BAPSA de la prise en charge des frais occasionnés par le remplacement des agriculteurs concernés, l'extension des indemnités journalières reste difficilement envisageable.

En revanche, s'agissant des congés de maternité, des améliorations sont intervenues notamment en 1991 où un décret a modifié les règles 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 à la charge de l'agricultrice. Par ailleurs, cette allocation peut désormais être accordée aux agricultrices exerçant une activité salariée à titre principal.

Depuis 1987, on constate néanmoins une stabilisation du montant des prestations fournies et une diminution progressive du nombre de bénéficiaires qui correspond à la baisse de la natalité. En 1992, le montant moyen du remboursement par bénéficiaire s'est élevé à 23.146 francs. Le nombre moyen de journées de remplacement par bénéficiaire est passé en 1992 à 52,7 jours contre 50,6 jours en 1991.

Pour être complet, il faut noter qu'en ce qui concerne l'assurance invalidité, de nombreuses améliorations ont été adoptées afin notamment de subordonner l'octroi de la pension d'invalidité aux seules conditions médicales et d'ouverture des droits. De plus, depuis ce décret n° 90-172 du 19 février 1990, seuls sont pris en compte les revenus résultant de l'activité professionnelle de l'invalidé. Le plafond de ressources au-dessus duquel la pension d'invalidité peut être supprimée ou suspendue a été relevé de façon significative (de 600 fois le salaire minimum garanti par trimestre à 2 028 fois le salaire minimum de croissance sur une année).

1. Les dépenses d'assurance maladie

Par rapport à celles inscrites dans la loi de finances pour 1993, les dépenses d'AMEXA passeront de 33,3 milliards à 32,9 milliards, soit une baisse de 1,03 %.

Si le montant des allocations de remplacement reste stable, on note une forte baisse des pensions d'invalidité (- 9,70 %) et des prévisions de recul de dépenses en matière de dépenses de maladie-maternité de - 1,09 %.

L'écart constaté correspond pour l'essentiel à des réductions attendues au titre des mesures d'économies décidées le 29 juin dernier dans le cadre du plan de redressement de l'assurance maladie et au titre des ajustements effectués à la lumière de la réalisation du budget de l'année 1992 (soit 200 millions de francs au titre du rebasement de l'année 1992).

Pour évaluer les dépenses AMEXA pour 1994, une hypothèse extrêmement volontariste a été retenue selon laquelle la croissance de celles-ci serait ramenée de 5 % (tendance observée en 1993) à 0,9 % soit une économie de 1,625 milliard.

Cet excès d'optimisme est, semble-t-il, lié à la méthode qui a été retenue pour déterminer le BAPSA 1994. En effet, le montant des économies prévisionnelles a été obtenu en "proratisant" les 28,3 milliards de francs d'économies prévus par le plan de redressement du 29 juin 1993 sur l'année 1994 à hauteur de la part prévisible du BAPSA dans le total des dépenses de l'assurance maladie.

Or, cette méthode ne tient pas compte des spécificités de la population agricole en général plus âgée.

Par ailleurs, la négociation conventionnelle a pris du retard et seul un protocole d'accord a été signé entre deux caisses nationales d'assurance maladie et deux syndicats médicaux. Beaucoup d'observateurs doutent, en outre, que son contenu (qui prévoit, entre autres la création d'un dossier médical, la mise en oeuvre de références médicales opposables aux praticiens et la définition d'un objectif d'évolution des dépenses) puisse permettre de réaliser les 10,7 milliards d'économies sur les dépenses de soins de ville prévues pour 1994.

Il faut donc craindre un dépassement des crédits prévisionnels d'assurance maladie qui nécessitera un ajustement au cours des prochaines lois de finances. Cette perspective n'est pas satisfaisante et affecte la crédibilité du présent budget qui, par ailleurs, propose une clarification très nette par rapport aux budgets antérieurs.

Il faut noter, enfin, que si les dépenses relatives aux allocations de remplacement restent stables, avec un nombre de maternités inférieur à 10.000, le montant des pensions d'invalidité devrait diminuer de 8,62 % par rapport à 1993.

L'importance de cette diminution résulte de la surestimation observée en 1992 du volume des crédits nécessaires. Les réalisations en métropole ont en effet été inférieures de 4,1 % par rapport au montant inscrit dans le BAPSA de l'année visée. La baisse des effectifs de pensionnés a tendance à s'accélérer en raison de l'âge moyen élevé des invalides, leur rythme de départ à la retraite devenant progressivement plus important que celui des autres catégories d'exploitants.

2. Les dépenses d'assurance vieillesse

Les dépenses d'assurance vieillesse progressent légèrement en 1994, passant de 45,8 milliards à 46,3 milliards.

Cette faible progression masque en réalité un retournement de tendance dont les effets n'ont pas fini de se faire ressortir.

Le nombre de retraités agricoles qui augmentait jusqu'à présent d'environ 1 % par an, est resté pratiquement stable en 1993, passant de 2,111 millions de personnes à 2,110 millions, mais enregistrera une baisse en 1994, ramenant ce chiffre à 2,102 millions.

Pour la première fois depuis la création du régime, en dehors de la période 1980-1985 qui reflète la "saignée" des années de guerre 14-18, le nombre d'attributions de pensions de retraite est devenu inférieur à celui des sorties pour cause de décès, soit 98.000 nouvelles attributions contre 99.000 cessations de paiement pour cause de décès en 1993. En 1994, on prévoit 91.000 nouvelles attributions pour 99.000 cessations.

La légère progression des dépenses d'assurance vieillesse (de 1,16 %) est en réalité imputable à la montée en charge de la retraite proportionnelle, le nombre moyen de points des nouveaux retraités atteignant actuellement 640 contre 420 pour les assurés retraités. En revanche, le volume des retraites forfaitaires restera quasiment stable.

Ceci est dû à la disparition des effets de l'abaissement progressif de l'âge de la retraite et à l'augmentation à 37,5 du nombre d'années exigées pour avoir droit à une retraite à taux plein.

Le niveau proprement dit des retraites appelle deux observations principales.

D'une part, le nombre de bénéficiaires du Fonds national de solidarité diminue de 5 % par an en moyenne alors que la population retraitée progressait de 1 % par an. En quinze ans, le rapport entre le nombre de bénéficiaires du FNS et le nombre total des retraités du système des non salariés agricoles est passé de 40 % à 20 %. Avoisinant 382.450 personnes en 1992, celui-ci devrait s'établir à 361.950 en 1993 et à 342.560 en 1994.

Parallèlement, à la baisse des effectifs, on constate une diminution du montant moyen de l'allocation également liée à l'amélioration des ressources des nouveaux retraités. Ainsi, le volume total des crédits du FNS sera réduit de 7 % en 1994.

D'autre part, le montant moyen d'une retraite d'agriculteur reste très faible. En 1992, le montant moyen d'une retraite de fonctionnaire était de 10.026 francs, celle d'un salarié de l'industrie de 7.149 francs, celle d'un artisan commerçant de 2.858 francs alors que celle d'un exploitant agricole s'élevait seulement à

1.720 francs, soit moins que le montant du RMI en métropole qui, pour une personne seule, s'élève à 2.253 francs.

Toutefois, une importante amélioration devrait intervenir au cours des prochains mois. En effet, le Premier ministre a annoncé, le 15 novembre dernier, à l'issue d'une réunion à Matignon sur la politique d'adaptation de l'agriculture à la réforme de politique agricole commune, qu'une enveloppe supplémentaire de 1,5 milliard serait consacrée en 1994 à l'agriculture, afin de permettre notamment un allègement des charges d'exploitation et une revalorisation des retraites. 300 millions de francs devraient ainsi être affectés à cette dernière mesure.

Votre commission se félicite de cette décision qui répond à une de ses revendications les plus anciennes.

Toutefois, elle appelle, de sa part, deux réserves. Premièrement, si le relèvement des retraites les plus faibles au niveau du RMI apparaît comme une première étape très positive, cette référence n'est pas tout à fait satisfaisante puisqu'il s'agit d'une prestation non contributive qui s'inscrit parmi les mesures d'assistance contrairement aux pensions qui, elles, constituent la contrepartie de cotisations versées pendant la durée d'activité.

Deuxièmement, si le financement de cette mesure paraît assuré en 1994, grâce à l'aide exceptionnelle amorcée par le Gouvernement, qu'en sera-t-il pour les années suivantes ? Fera-t-on jouer alors la solidarité professionnelle ou la solidarité nationale ? Ces retraites minimum seront-elles mises à la charge du fonds de solidarité vieillesse qui a vocation à financer le non-contributif ?

Toutes ces questions préoccupent votre commission. Elle constate, en fait, que cette revalorisation exceptionnelle coïncide avec un reflux en volume des effectifs de retraités agricoles.

3. Les autres dépenses du BAPSA enregistrent une évolution qui reste conforme aux tendances antérieures

Seules les dépenses d'allocation veuvage connaissent une baisse importante de 72 % en un an. Celle-ci résulte en réalité d'un changement de présentation. Désormais, sera inscrit au BAPSA le montant des dépenses attendues et non pas celui des ressources disponibles. Or, comme chacun sait, l'assurance veuvage des exploitants agricoles est comme celle des salariés au régime général, structurellement excédentaire, d'où l'ajustement opéré.

Deux postes de dépenses doivent retenir principalement l'attention.

En premier lieu, les dépenses en faveur des prestations familiales devraient diminuer de 2,67 % par rapport à 1993. Seules les allocations de logement et les crédits d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée connaissent une progression. Les autres prestations diminuent en raison de la chute du nombre des naissances et de la réduction sensible de la taille des familles.

Ainsi, par exemple, les crédits destinés à l'allocation pour jeune enfant et à l'allocation parentale d'éducation diminuent de 7 % et ceux relatifs au complément familial baisseront de 7,5 %.

Votre commission estime que la réduction de ces dépenses devrait être l'occasion de mettre en oeuvre l'allègement des cotisations d'allocations familiales des exploitants et artisans ruraux à l'instar de la politique menée en direction des entreprises depuis la loi du 27 juillet 1993 relative à l'emploi et à l'apprentissage et confirmée par la loi quinquennale sur l'emploi qui vient d'être adoptée par le Parlement. Ce problème a été abordé notamment lors de l'examen du dernier projet de loi et le ministre du travail s'est engagé à saisir le Premier ministre de cette question et d'envisager sa mise en oeuvre dans le cadre des prochains projets de loi gouvernementaux.

En second lieu, il faut souligner l'augmentation préoccupante de la dette publique qui passera de 300 millions à 600 millions de francs.

Le doublement de celle-ci résulte d'une part d'une sous-évaluation manifeste dans le budget initial pour 1993 et, d'autre part, de la dégradation préoccupante des réserves du BAPSA qui ne permettent plus de financer directement les décalages de trésorerie.

Votre commission souhaite qu'une convention entre l'Etat et la MSA soit enfin signée afin de fixer clairement les échéances des versements par l'Etat de sa subvention au BAPSA.

Elle constate que ce régime doit verser ses prestations à terme fixe alors que les sommes provenant de l'Etat et de la compensation démographique ne lui sont versées qu'avec retard. Cette situation conduit à une charge d'intérêts extrêmement lourde.

Le tableau suivant résume l'évolution des dépenses en 1994 :

NATURE DES DÉPENSES	DÉPENSES			ECARTS (%)	
	1993 LFI	1993 révisée	1994 PLR	1994 PLFI 1993 LFI	1994 PLFI 1993 révisée
DETTE (Titre I)	360	600	600	100	0
MOYENS DES SERVICES (Titre III)	3 188	3 188	3 083	- 3,29	- 3,29
<i>dont restitutions de TVA</i>	3 100	3 100	2 994		
INTERVENTIONS PUBLIQUES (Titre IV)	85 025	84 842,55	84 729	- 0,35	- 0,13
• Assurance maladie, invalidité, maternité (AMEXA)	33 308	32 686	32 964	- 1,03	0,85
<i>- Maladie, maternité, soins aux invalides</i>	32 509	31 925	32 228	- 0,86	0,95
METROPOLE	31 976	31 353	31 627	- 1,09	0,87
Dépenses hors budget global hospitalier	18 792	18 437	19 314	2,78	4,76
Budget global hospitalier	13 184	13 241	13 938	5,72	5,26
<i>Economies</i>		- 325	- 1 625		
DOM	381	381	400	4,99	4,99
Assurance volontaire et personnelle	152	191	201	32,24	5,24
- Pensions d'invalidité	731	692	668	- 8,62	- 3,47
METROPOLE	715	676	652	- 8,81	- 3,55
Pensions principales	553	514	499	- 9,76	- 2,92
FNS	162	162	153	- 5,56	- 5,56
DOM	16	16	16	0	0
Pensions principales	10	10	10	0	0
FNS	6	6	6	0	0
- Allocation de remplacement	68	69	68	0	- 1,45
• Assurance veuvage	53	15	20	- 71,69	- 33,33
• Etalement de cotisations sociales	40	40	40	0	0
• Prise en charge de cotisations sociales	110	110	110	0	0
• Prestations familiales agricoles (PFA)	4 667	4 725	4 599	- 1,46	- 2,67
METROPOLE	4 505	4 562	4 433	- 1,60	- 2,83
<i>(pour mémoire : majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire)</i>		(204)			
DOM	162	163	166	2,47	1,84
• Assurance vieillesse	45 812	46 050	46 345	1,16	0,64
METROPOLE	44 986	45 225	45 492	1,12	0,59
Retraite forfaitaire et allocations	29 313	29 548	29 642	1,12	0,32
Retraite proportionnelle	10 506	10 606	11 049	5,17	4,18
FNS	5 167	5 071	4 801	- 7,08	- 5,32
DOM	826	825	853	3,27	3,39
Retraite forfaitaire, allocations et retraite proportionnelle	508	507	524	3,15	3,35
FNS	318	318	329	3,46	3,46
• Fonds spécial, étudiants et praticiens	1 035	1 216,55	651	- 37,10	- 46,49
TOTAL GENERAL	88 513	88 630,55	88 412	- 0,11	- 0,25

B. L'HARMONISATION DE LA PROTECTION SOCIALE DES AGRICULTEURS AVEC CELLE DU RÉGIME GÉNÉRAL COMPORTÉ ENCORE D'IMPORTANTES LACUNES

Trois disparités retiennent cette année encore l'attention de votre commission et concernent l'assurance vieillesse, la protection sociale des agricultrices et l'action sanitaire et sociale.

1. L'assurance vieillesse

Malgré la réforme entreprise, les droits des agriculteurs en matière de retraite ne sont toujours pas au même niveau que ceux des salaires du régime général. D'une part, le régime général valide certaines années d'inactivité alors que les agriculteurs ne peuvent valider que la période de préretraite. D'autre part, 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.

Depuis plusieurs années et jusqu'à l'annonce du relèvement des faibles pensions du niveau du RMI, des mesures sont intervenues pour améliorer le montant des retraites. Il convient d'en rappeler les principales :

- Comme le permettait l'article 9 de la loi du 17 juillet 1980, une assurance veuvage a été mise en place à compter du 1er janvier 1991 dans le cadre de la protection sociale des travailleurs non salariés de l'agriculture. La loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990, portant loi de finances pour 1991, a inséré dans le code rural les dispositions législatives nécessaires (art. 1142-25 à 1142-28) au financement et à la gestion de cette assurance veuvage. Pour sa part, le décret n° 91-634 du 8 juillet 1991 fixe les règles de fonctionnement de cette nouvelle assurance veuvage qui est en tout point identique à celle en vigueur dans le régime général et celui des salariés agricoles.

- L'article 1122-8 du code rural (loi d'adaptation complémentaire du 23 janvier 1990) offre la faculté aux anciens chefs d'exploitation, à leur conjoint et membres de la famille qui ne relèvent plus à titre obligatoire du régime de protection sociale agricole, de continuer à cotiser volontairement en assurance vieillesse. Les conditions de fonctionnement de cette assurance volontaire vieillesse sont fixées par le décret n° 91-1106 du 22 octobre 1991. Ce texte proroge également jusqu'au 1er janvier 2003 la date de recevabilité des demandes de rachat de cotisations formulées dans le cadre de la

loi du 10 juillet 1965 pour la validation des périodes d'activité non salariée agricole accomplies hors du territoire français.

- La loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale a étendu au conjoint de l'assuré disparu et au conjoint divorcé non remarié, le bénéfice de la majoration de pension prévue par la loi du 5 janvier 1988 en faveur des titulaires de pensions de réversion ayant charge d'enfant. Au plan réglementaire et pour ce qui est du régime agricole, les conditions d'application de cette disposition législative ont été fixées par le décret n° 91-1121 du 23 octobre 1991.

- La réglementation limitant les possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité arrivait normalement à expiration le 31 décembre 1990. Elle a été successivement reconduite au 31 décembre 1991 (loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, art. 34) ; au 31 décembre 1992 (loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, art. 23) et jusqu'au 31 décembre 1993 (loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, art. 19).

- La loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 (art. 9) modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole, a mis en oeuvre une des principales mesures du plan d'adaptation de l'agriculture française. Elle institue, à compter du 1er janvier 1992, un régime de préretraite dans le secteur agricole. Ce régime est accompagné d'un dispositif social. Les préretraités, leurs conjoints et membres de la famille continuent gratuitement à bénéficier de la couverture de l'assurance maladie-maternité et veuvage. En outre, pour le préretraité et son conjoint, les périodes de versement de la préretraite sont validées gratuitement en assurance vieillesse, et donnent notamment lieu à l'attribution de points de retraite proportionnelle. Les conditions d'application de ce nouveau régime sont fixées par les décrets n° 92-157 du 27 février 1992 (pour la métropole) et n° 93-593 du 26 mars 1993 (pour les DOM).

- L'article 12 de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 précitée donne dorénavant la possibilité aux époux qui le souhaitent, de se partager à parts égales, les points de retraite proportionnelle, qui étaient jusqu'alors réservés au seul chef d'exploitation, en général le mari. Les conditions de ce partage sont précisées par le décret n° 92-1112 du 2 octobre 1992.

- La loi précitée du 22 juillet 1993 prévoit pour une période de cinq ans, à compter du 1er janvier 1994, l'indexation des pensions d'invalidité et de retraite sur l'évolution des prix à la consommation

(et non plus des salaires). En outre, pour garantir la parité entre, d'une part, l'évolution des pensions et des salaires servant de base de calcul de celles-ci, et d'autre part l'évolution des prix à la consommation, la loi prévoit un mécanisme de rattrapage en "masse" et en "niveau" si l'évolution constatée des prix est différente de l'évolution prévisionnelle des prix.

- L'article L. 815-12 du code de la sécurité sociale tel qu'il résulte de l'article 94 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 prévoit que pour l'évaluation de l'actif successoral, les biens constitutifs d'une exploitation sont retenus pour 50 % de leur valeur.

Il reste que 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.

Votre commission estime également souhaitable la revalorisation du nombre de points minimum acquis par les exploitants agricoles (comme le passage progressif de 15 à 30 points).

Deux dispositions enfin paraissent particulièrement choquantes et concernent 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 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 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, comme l'an dernier, votre commission estime 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.

2. L'action sanitaire et 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 et le budget d'action sanitaire et sociale avoisine seulement un milliard de francs.

Outre la modicité de ces ressources, il faut souligner que 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 donc tant l'affectation des moyens financiers qui y seront affectés que les actions à conduire.

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.

Votre commission considère cette demande 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

Au terme de cet examen, votre commission souhaite que les travaux menés au sein du groupe de travail sur le statut social des agriculteurs conduisent à des mesures rapides et positives dans les domaines où des disparités de traitement existent encore au détriment des ressortissants du régime agricole.

Votre commission a considéré que l'examen du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1994 devait être l'occasion de dépasser la stricte appréciation des crédits y figurant et de manifester son soutien aux orientations définies par le Premier ministre et le ministre de l'agriculture tant au niveau interne que dans les négociations communautaires ou internationales. Or, elle reconnaît la cohérence en l'importance des mesures prises depuis mai dernier à l'égard de ce secteur, que ce soit dans le cadre de la loi de finances rectificative, le présent budget ou les aides exceptionnelles de 1,9 milliard en 1993 et celle de 1,5 milliard annoncées pour 1994.

Elle souhaite par ailleurs que la solidarité européenne puisse jouer désormais en faveur du régime social des agriculteurs en tenant compte du fait que la baisse du produit des cotisations est liée à la diminution des revenus, elle-même consécutive à la réforme de la PAC qui organise la réduction de la production.

En conclusion, suivant la proposition de son rapporteur, la commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du BAPSA pour 1994.