

N° 83

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, 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 Huriot, 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, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, 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 Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, 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 (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°43) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| PRESENTATION GENERALE DES CREDITS RELATIFS AU BAPSA DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995 | 3 |
| INTRODUCTION | 5 |
| I. DES RESSOURCES CARACTERISEES PAR UN REcul DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL COMPENSE PAR LA SOLIDARITE NATIONALE | 7 |
| A. L'ACCENTUATION DE LA BAISSe DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL | 7 |
| 1. Une diminution des cotisations sociales professionnelles liée à l'évolution de l'assiette | 7 |
| 2. Vers le démantèlement complet des taxes sur les produits | 9 |
| 3. Les observations de votre commission | 10 |
| <i>a) Une baisse non uniforme</i> | 10 |
| <i>b) La persistance du débat sur la parité</i> | 11 |
| <i>c) L'indispensable réforme du financement des caisses</i> | 13 |
| B. LA PROGRESSION DES RECETTES D'ORIGINE FISCALE ... | 14 |
| 1. Le recours croissant aux transferts de solidarité | 15 |
| <i>a) Les recettes de TVA</i> | 15 |
| <i>b) Les versements du fonds de solidarité vieillesse</i> | 15 |
| <i>c) Les transferts de compensation</i> | 16 |
| 2. La subvention d'équilibre de l'Etat réduite de moitié | 17 |
| II. LES DEPENSES DU BAPSA POUR 1995 : DES EVOLUTIONS QUI TRADUISENT LA DEGRADATION DU RAPPORT DEMOGRAPHIQUE AU SEIN DU REGIME | 20 |
| A. LES DEPENSES D'ASSURANCE VIEILLESSE | 20 |
| B. LES DEPENSES D'ASSURANCE MALADIE | 22 |
| C. LES DEPENSES DE PRESTATIONS FAMILIALES | 23 |
| CONCLUSION | 27 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 31 |
| 1. Audition du ministre | 31 |
| 2. Examen de l'avis | 38 |

**PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS
RELATIFS AU BAPSA
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995**

Les crédits du BAPSA pour 1995 s'élèvent à 87,072 milliards contre 85,756 milliards en 1994, soit une hausse de seulement 1,5 %, faisant suite à une quasi stagnation l'an dernier. Toutefois, ils doivent retenir particulièrement l'attention :

- l'année 1995 verra sans doute s'achever la réforme des cotisations sociales agricoles (disposition figurant dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture).

- le régime agricole reste le seul régime de protection sociale dont le Parlement vote les recettes et les dépenses.

- la diminution de la part du financement professionnel se confirmant, la protection sociale agricole devient de plus en plus dépendante des arbitrages budgétaires de l'Etat.

I - LES RECETTES DU BAPSA POUR 1995

Elles se caractérisent par une nouvelle baisse importante du financement d'origine professionnel compensée par l'affectation croissante de ressources fiscales

A. Une diminution de 10,4 % du financement professionnel

1. A lui seul, le produit des cotisations sociales des exploitants agricoles régresse de 9 % (1,3 milliard) Mais cette baisse doit être relativisée :

- par rapport au BAPSA révisé (prévisions de juillet 1994), la baisse effective avoisinera seulement 2,5 %,

- elle est la conséquence mécanique de la baisse des effectifs (-4 %) et de la réforme des cotisations sociales (évolution défavorable du revenu professionnel, adaptations législatives du mode de calcul de l'assiette).

2. Parallèlement, les taxes sur les produits enregistrent une baisse de 50 % passant de 596 à 300 millions en 1995.

3. Cette évolution suscite plusieurs remarques :

- De façon apparemment paradoxale, l'effort global contributif des exploitants agricoles progresse, passant en 1994 de 37,8 % à 38,8 % par rapport au revenu.
- La baisse des cotisations n'est pas généralisée puisque 25 à 30 % des exploitants agricoles verront en 1995 leurs cotisations augmenter.
- La réforme des cotisations sociales agricoles nécessite une modification des modalités de financement des caisses basées sur les cotisations complémentaires.

B La progression des ressources fiscales au sein du financement extraprofessionnel

1. La part de recettes de TVA affectée au BAPSA progresse de 74,5 % pour atteindre 28 milliards.
2. La contribution du fonds de solidarité vieillesse est portée de 5 à 6,6 milliards.
3. Parmi les transferts de compensation, seule celle de la CNAF progresse nettement (+ 20 %).

Au total, la subvention de l'Etat pour 1995 est **réduite de moitié**, passant de 18,6 à 9,1 milliards.

II. LES DÉPENSES DU BAPSA POUR 1995

On note la progression soutenue des dépenses d'assurance maladie et de prestations familiales.

A. Les dépenses d'assurance vieillesse se stabilisent à hauteur de 47 milliards.

B. Les prestations maladie et les prestations familiales augmentent respectivement de 4,2 % et 2,4 %.

C. Parmi les dépenses diverses, on retient la forte diminution des dépenses d'intérêt (passant de 600 à 150 millions) et le maintien de crédits (170 millions) non négligeables pour aider les exploitants en difficulté à acquitter leurs cotisations.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1995 n'enregistre qu'une **progression modeste** par rapport à 1994. Son montant global -hors restitution de TVA- s'élève à 87,072 milliards contre 85,756 milliards l'an dernier soit une hausse de 1,5 % qui, elle-même, fait suite à une quasi-stagnation entre 1993 et 1994.

Pourtant, l'examen de ce projet de BAPSA pour 1995 doit tout particulièrement retenir l'attention de la Haute Assemblée pour plusieurs raisons :

- premièrement, l'année 1995 verra s'achever la réforme des cotisations sociales agricoles engagée en 1990. En effet, le projet de loi de modernisation de l'agriculture qui a été présenté au conseil des ministres du 26 octobre dernier contient un article proposant de réaliser le passage complet de l'assiette des cotisations du revenu cadastral au revenu professionnel d'ici au 1er janvier 1996 et non plus fin 1999. Cette accélération d'une réforme que le législateur avait souhaité au départ très progressive et qui tend à rapprocher les ressortissants du régime agricole des conditions de droit commun conduit à s'interroger sur la réalisation des objectifs initialement définis, à savoir le calcul des cotisations en fonction de la réelle capacité contributive des exploitants agricoles et la parité d'effort contributif avec le régime général ;

- deuxièmement, le régime agricole reste le seul régime de protection sociale pour lequel le Parlement est appelé chaque année à voter les recettes et les dépenses. En effet, l'article 14 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale ne prévoit qu'un débat annuel sur la base d'un rapport relatif aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. La proposition du rapporteur de ce texte au Sénat, Charles Descours, allait beaucoup plus loin en envisageant l'examen annuel d'un véritable projet de loi portant approbation d'un rapport relatif aux principes fondamentaux qui déterminent

l'évolution de nos régimes de sécurité sociale. Pour l'instant, l'intervention du Parlement reste donc limitée à une discussion de portée générale. Mais, comme l'a souligné le président René Monory lors de son allocution de fin de session le 13 juillet dernier, *"il nous faudra rapidement trouver les formules juridiques qui permettent d'assurer un véritable contrôle du Parlement sur la dépense sociale"*. L'examen par le Parlement du BAPSA constitue donc une exception mais aussi un précédent riche d'enseignements qu'il faudra mettre à profit lors du développement à moyen terme de ce type de contrôle ;

- troisièmement, après une longue période de stabilité, on constate depuis deux ans une diminution importante de la part du financement professionnel dans les ressources du BAPSA, diminution compensée par la solidarité nationale. Cette évolution conduit à s'interroger sur les perspectives institutionnelles et financières de ce régime. Au plan institutionnel, la loi du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture a déjà amorcé certaines restructurations au niveau de la Mutualité sociale agricole (régime des fusions de caisses, possibilité de constituer des groupements d'intérêt économique, création de la Caisse centrale de la MSA, etc.). Au plan financier, la baisse de la part du financement professionnel, qui est d'ordre structurel avec une réduction des effectifs de l'ordre de 3 à 4 % par an, rend la protection sociale agricole de plus en plus dépendante des arbitrages budgétaires de l'Etat. Le rôle de contrôle du Parlement prend donc, dans ce contexte, toute son importance.

*

Lors de la discussion du projet de BAPSA pour 1995, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche a précisé que son objectif était de soutenir l'évolution de la protection sociale agricole en précisant : *"notre mission est de faire en sorte que s'établisse un véritable contrat entre l'agriculture et la nation. Dans ce contrat, l'agriculture doit supporter de façon équitable sa part de charge, ni plus, ni moins"*.

Cette question est au coeur de l'analyse à laquelle s'est livrée votre commission des affaires sociales dans le cadre de l'examen du BAPSA pour 1995.

I. DES RESSOURCES CARACTERISEES PAR UN REcul DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL COMPENSE PAR LA SOLIDARITE NATIONALE

Les recettes du BAPSA pour 1995 se caractérisent essentiellement par une **nouvelle baisse importante du financement d'origine professionnelle compensée par l'affectation croissante de ressources fiscales**. En présentant son projet de budget à l'Assemblée nationale, M. Jean Puech a d'ailleurs indiqué que l'une de ses ambitions était *"de soutenir l'évolution de la protection sociale au travers de la solidarité nationale"*.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 1994, **la part du financement professionnel diminue en 1995 de 10,4 %** soit une réduction de 1,584 milliard.

A. L'ACCENTUATION DE LA BAISSSE DU FINANCEMENT PROFESSIONNEL

Pour la seconde année consécutive, le financement professionnel enregistre une diminution importante en volume. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, la part de financement professionnel en 1994 avait déjà reculé 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. En 1995, ces deux postes devraient diminuer de 10,4 % soit une réduction de 1,3 milliard au titre des cotisations sociales et 296 millions au titre des taxes sur les produits.

1. Une diminution des cotisations sociales professionnelles liée à l'évolution de l'assiette

A lui seul, le **produit des cotisations sociales des exploitants agricoles** devrait baisser de 8,8 % soit une réduction de 1,3 milliard.

Cette baisse appelle plusieurs remarques :

En premier lieu, son importance doit être relativisée au regard des cotisations réellement acquittées par les exploitants agricoles en 1994. Il faut noter, en effet, qu'un décret intervient chaque année, six mois environ après le vote du BAPSA, pour fixer les

cotisations pour chaque risque finalement appelées au titre de l'année en cours. Les ressources du BAPSA et, en particulier, le produit des cotisations sociales, est alors réévalué en fonction des dernières données disponibles relatives notamment au revenu professionnel. Or, par rapport à ces nouvelles prévisions, sur lesquelles s'appuie le décret n° 94-715 du 18 août 1994, faisant état d'un produit de cotisations inférieur d'environ 1 milliard aux prévisions du BAPSA initial pour 1994, on constate que **la baisse effective du volume des cotisations agricoles avoisinera seulement 2,5 %**.

En second lieu, cette baisse est la conséquence mécanique, d'une part, de la baisse des effectifs (- 4 % entre 1994 et 1995) et, d'autre part, de **la réforme des cotisations sociales** engagée en 1990. La prise en compte croissante du revenu professionnel dans l'assiette des cotisations sociales agricoles conduit en effet à répercuter l'évolution de ce même revenu sur le montant des cotisations. En 1994, 70 % des cotisations ont ainsi été calculées en fonction du revenu professionnel au lieu de 55 % en 1993. En 1995, ce pourcentage devrait atteindre 85 % et 100 % à compter du 1er janvier 1996.

Or, depuis plusieurs années, le revenu agricole a tendance à décroître. Ainsi, le revenu moyen brut agricole a diminué entre 1990 et 1993 de 8,2 %. Pour 1994, toutefois, selon les premières estimations, l'évolution devrait être positive en raison de certaines retombées de la réforme de la politique agricole commune.

En troisième lieu, **la baisse des cotisations est également la conséquence de nouvelles modalités de calcul de l'assiette intervenues notamment dans le cadre de la loi du 10 février 1994** portant diverses dispositions concernant l'agriculture. L'impact de trois d'entre elles est particulièrement sensible :

* les revenus pris en compte pour le calcul des cotisations de l'année N sont depuis cette année ceux des années N-3, N-2, N-1 et non plus N-4, N-3 et N-2. Compte tenu de l'évolution récente des revenus, cette mesure s'est traduite par une baisse de cotisations professionnelles de 500 millions en 1994.

* l'option entre le système de l'assiette triennale et celui de l'assiette annuelle a été réouverte pour les cotisations à acquitter en 1994. Or, dans ce cas, les revenus pris en compte pour les agriculteurs au réel sont ceux de l'année en cours avec une cotisation provisionnelle l'année même et une régularisation l'année suivante.

* depuis cette année également, les déficits peuvent être pris en compte pour leur valeur réelle alors que ceux-ci comptaient jusqu'à présent pour une valeur nulle dans le calcul de la moyenne triennale des revenus professionnels. Le coût de cette mesure estimé

à 420 millions de francs devait être compensé partiellement en vertu d'un accord intervenu le 15 novembre 1993 entre le Gouvernement et les organisations professionnelles, par le relèvement de la cotisation mensuelle en assurance maladie, le reste étant assuré par la solidarité professionnelle.

Enfin, il faut noter que l'article 3 de la loi du 25 juillet 1994 sur l'emploi et l'insertion dans les DOM exonère de cotisations sociales les exploitations de moins de 20 hectares pondérés, d'où **une baisse de 80 % des rentrées de cotisations attendues dans les DOM en 1995**. Résultant d'un amendement négocié en cours de débat entre le Gouvernement et les élus locaux, cette mesure concernerait 19.000 cotisants potentiels et serait d'un coût estimé entre 80 et 100 millions de francs.

2. Vers le démantèlement complet des taxes sur les produits

Parallèlement, les taxes sur les produits enregistrent une diminution considérable, passant de 596 millions à 300 millions en 1995, soit une réduction de 42,5 % sur les céréales, 51 % sur les oléagineux et 64 % sur les betteraves.

Cette évolution est conforme à l'engagement du Gouvernement de démanteler progressivement les taxes sur les produits parallèlement à la mise en oeuvre de la réforme des cotisations sociales. Ainsi depuis 1989, elles ont été réduites de manière considérable puisqu'elles s'élevaient alors à 1,712 milliard.

En cinq ans, elles enregistrent donc une diminution de 82,5 %. L'objectif d'un démantèlement complet d'ici 1996 paraît en conséquence tout à fait accessible.

Il faut noter cependant que la portée de cette réduction apparaît plus faible si on la rapporte non pas aux évaluations de la loi de finances initiale pour 1994 mais aux prévisions de recettes résultant du décret n° 94-715 du 18 août 1994 relatif au financement du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles pour 1994. Le tableau ci-dessous fait apparaître en réalité une diminution de l'ordre de 33,8 % entre 1994 et 1995 au lieu de 50 %. Ce décalage est essentiellement lié à la diminution quantitative de certaines productions consécutives à la réforme de la politique agricole commune. Cette évolution apparaît donc plus subie que voulue et tend à relativiser l'ampleur des résultats obtenus depuis 1989.

| Taxes BAPSA (en millions de F.) | 1993 Réalisation 1 | 1994 BAPSA 2 | 1994 Décret 3 | 1995 BAPSA 4 | Evolution | |
|---------------------------------------|--------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-----------|--------|
| | | | | | 3/1 | 4/3 |
| Céréales | 380,88 | 360,00 | 244,00 | 207,00 | - 35,9 | - 15,2 |
| Oléagineux | 60,01 | 57,00 | 33,00 | 28,00 | - 45,00 | - 15,2 |
| Betteraves | 182,85 | 179,00 | 176,00 | 65,00 | - 3,7 | - 63,1 |
| Total | 623,74 | 596,00 | 453,00 | 300,00 | - 27,4 | - 33,8 |

Par ailleurs, on notera que le produit des taxes pour 1995 ne fait qu'enregistrer des baisses déjà programmées : au 1er juillet 1994 pour les céréales et les oléagineux (récolte de l'été 1994) et au 1er janvier 1995 pour les betteraves (récolte de l'automne 1994). Autrement dit, le BAPSA pour 1995 ne comporte pas d'annonce d'un démantèlement supplémentaire pour la campagne 1995/1996 alors que, pour être conforme aux objectifs définis par la réforme de 1990, le démantèlement devrait être achevé parallèlement au transfert complet de l'assiette des cotisations, c'est-à-dire désormais au 1er janvier 1996. De nouvelles mesures devront donc être annoncées au cours du prochain exercice si le Gouvernement veut honorer cet engagement.

3. Les observations de votre commission

A l'égard de l'évolution du financement professionnel agricole, votre commission formule plusieurs observations.

a) Une baisse non uniforme

Premièrement, elle note que la baisse des cotisations n'est pas, loin s'en faut, généralisée. Comme l'a souligné le Président de la MSA, si environ 35 à 40 % des agriculteurs verront effectivement leurs cotisations diminuer, en revanche entre 25 à 30 % verront leurs cotisations augmenter en raison du transfert d'assiette. Il faut rappeler par exemple que la prise en compte des déficits dans l'assiette des cotisations sociales est financée pour moitié par le relèvement des cotisations minimales d'assurance maladie (sauf pour les petites exploitations).

Ces disparités appellent une prise en compte individuelle de la situation des agriculteurs et justifient le maintien de dispositifs d'aide à ceux d'entre eux qui se trouvent en difficulté notamment pour le paiement de leurs cotisations sociales. Selon une étude réalisée par M. Alain Blogowki du bureau de la prospective au ministère de l'agriculture, 10 % des 460.000 agriculteurs considérés comme chefs d'une exploitation suffisamment modernisée pour dégager un bénéfice, sont en sérieuse difficulté et 90.000 autres exploitations seraient en difficulté de façon moins définitive.

b) La persistance du débat sur la parité

Deuxièmement, votre commission souligne l'apparition d'un véritable paradoxe.

D'un côté, on observe une baisse des cotisations sociales agricoles, le démantèlement des taux et globalement la diminution de la part du financement professionnel dans l'ensemble des ressources du BAPSA. En effet, les exploitants agricoles ne financent plus que 15,69 % du BAPSA contre 20,48 % en 1989 (c'est-à-dire avant la réforme des cotisations sociales agricoles).

D'un autre côté, les exploitants agricoles constatent que leur effort contributif global progresse. Entre 1993 et 1994, celui-ci est en effet passé de 37,8 % à 38,8 %. A tel point que les représentants du régime agricole estiment que le taux de parité par rapport aux salariés a été dépassé depuis cette année. Le débat sur la parité concerne l'appréciation de l'effort contributif des exploitants agricoles par référence à celui des salariés. En tenant compte de l'ensemble des spécificités du régime agricole (absence d'indemnités journalières en maladie et différence dans le mode de calcul des retraites), le taux de parité pour les agriculteurs a été évalué à 37,8 % (c'est-à-dire qu'à ce taux, leur effort contributif est équivalent à celui des salariés, même si ce dernier atteint mathématiquement 41,35 % du revenu).

Le dépassement de ce taux de parité en 1994 est lié à la prise en compte de deux mesures supportées par la masse des cotisants agricoles : l'exonération dite "jeunes agriculteurs" (c'est-à-dire l'exonération dégressive de cotisations pour les jeunes qui s'installent) dont le coût est évalué à 210 millions de francs et la déduction des déficits de la moyenne triennale pour leurs valeurs réelles dont le coût se situe autour de 400 à 500 millions de francs. Ces charges, très contestées par les organisations agricoles, rejaillissent sur les ressortissants les plus performants alors qu'il s'agit, selon ces

organisations, de mesures économiques et non pas sociales, relevant par conséquent de la solidarité nationale.

Pour mettre un terme à ce débat très technique dans lequel chacun oppose les engagements qui auraient été pris dans le passé, y compris pour d'autres majorités politiques, et qui est réouvert chaque année à l'occasion de l'examen budgétaire, votre commission juge souhaitable :

- d'une part, de rechercher avec l'ensemble des parties prenantes un accord sur les éléments qui doivent entrer en compte dans le calcul de la parité, faute de quoi ce débat deviendra complètement abscons ;

- d'autre part, d'assurer une meilleure transparence de l'ensemble du financement de la protection sociale agricole en **présentant au Parlement l'intégralité de l'effort contributif de la profession**, tant dans le domaine des cotisations techniques que dans celui des cotisations complémentaires. Les responsables de la MSA soulignent que l'effort contributif des exploitants agricoles doit s'apprécier en tenant compte des cotisations complémentaires qui financent le fonctionnement des caisses et l'aide sanitaire et sociale, sinon, en déplaçant le "curseur", le Gouvernement peut, en effet, annoncer une baisse des cotisations qui ne correspond qu'à celles des cotisations techniques (c'est-à-dire celles qui couvrent le paiement des prestations) tout en augmentant globalement l'effort contributif de la profession.

Votre commission ne méconnaît pas l'objection présentée notamment par M. Jean Glavany dans son avis pour 1995 relatif aux prestations sociales agricoles. En effet, l'intégration dans le BAPSA des cotisations complémentaires, d'une part, et des dépenses de gestion et d'action sanitaire et sociale, d'autre part, pourrait conduire à de fortes réserves de la part des régimes qui financent la protection sociale agricole à travers le mécanisme de compensation généralisée. De même, une telle présentation conduirait en cas de déficits des caisses à transférer celui-ci vers le budget général à travers la subvention d'équilibre.

Toutefois, elle considère que ces éléments doivent être appréhendés globalement et que la vraie question concerne le **niveau de l'effort que la nation est prête à consentir pour garantir la pérennité et l'autonomie du régime agricole**. Cette question doit faire l'objet d'un débat et le Parlement est l'instance la plus appropriée pour l'organiser.

c) L'indispensable réforme du financement des caisses

Troisièmement, la réforme des cotisations sociales professionnelles a des **conséquences considérables sur le financement des caisses de la mutualité sociale agricole** celles-ci doivent être prises en compte et appellent une réflexion approfondie et urgente.

Ainsi, le décret du 18 août 1994 qui fixe les taux de cotisations sociales 1994 des exploitants agricoles aboutit à un manque à gagner en cotisations complémentaires compris entre 500 et 800 millions de francs pour les caisses de MSA.

Ce montant représente l'écart entre les rendements attendus aux taux de référence du décret 1994 et les montants de cotisations complémentaires inscrits dans les budgets internes des caisses en 1994 et approuvés par la tutelle, soit 5,972 milliards de francs. L'application des taux de référence des cotisations complémentaires fixés par le décret du ministère de l'agriculture et de la pêche ne permettrait d'obtenir que 5,240 milliards de francs.

En 1994, la quasi totalité des caisses enregistre donc une perte de cotisations complémentaires, **soit 76 sur 85 caisses**.

La situation est d'autant plus alarmante que les déficits importants se concentrent entre un petit nombre de caisses et peuvent atteindre 20 à 30 % de charges budgétisées :

- pour 25 caisses, le montant des déficits atteint au moins 20 % des cotisations budgétisées, soit 410 MF ;

- pour 6 caisses, il manque plus de 30 % des cotisations budgétisées, soit 130 MF. Il s'agit des caisses dont la proportion de cotisations assises sur le revenu cadastral était encore très forte en 1993.

En réponse à une question du député de la Manche, M. René André, M. Jean Puech a indiqué, le 27 octobre dernier, qu'il est *"envisagé de réexaminer certaines modalités de financement afin notamment de renforcer la péréquation entre celles-ci"*.

Lors de son audition devant les commissions des Affaires sociales et des Finances du Sénat, le ministre a précisé qu'il envisageait de nommer un **groupe d'experts** pour proposer des solutions qui ultérieurement pourraient être soumises au Parlement. Pour l'instant toutefois, seuls 60 millions seraient débloqués d'ici la fin de l'année, ce qui semble encore très insuffisant si on veut éviter

de remettre en cause les dépenses d'action sanitaire et sociale financées sur les cotisations complémentaires.

Cette réforme devrait être l'occasion d'une amélioration de l'action sanitaire et sociale du régime agricole.

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 qu'il serait opportun de profiter de la réforme du financement des caisses pour améliorer la prise en charge des catégories défavorisées (personnes âgées, dépendantes notamment) et corriger les disparités observées entre les régimes.

B. LA PROGRESSION DES RECETTES D'ORIGINE FISCALE

S'agissant du financement extra-professionnel, deux caractéristiques principales se détachent du présent projet de BAPSA. D'un côté, on constate une hausse des transferts de solidarité notamment à travers :

- la forte progression de la part de recettes de TVA ;

- l'augmentation des versements en provenance du fonds de solidarité vieillesse ;

- les transferts de compensation de la caisse nationale des allocations familiales.

Parallèlement, la subvention de l'Etat se trouve réduite de moitié.

1. Le recours croissant aux transferts de solidarité

a) Les recettes de TVA

En premier lieu, il faut noter la **forte progression de la part de recettes de TVA affectée au BAPSA** qui passe de 15,9 milliards à 27,8 milliards, soit une hausse de 74,5 %. Cette forte croissance s'explique par le fait que l'article 16 du projet de loi de finances pour 1995 prévoit de porter de 0,4 % à 0,7 % la participation de la TVA au BAPSA.

Il faut se souvenir qu'en sens inverse, cette participation avait été ramenée de 0,6 % à 0,4 % en 1992 lorsque le Gouvernement d'alors avait décidé d'affecter une partie de la contribution sociale de solidarité des sociétés ou "C3S" au BAPSA, privant en deux ans les régimes jusqu'à ses bénéficiaires, à savoir l'ORGANIC, la CANCAVA et la CANAM, d'environ 11 milliards de recettes en deux ans.

S'il faut se féliciter de ce retour à la situation antérieure à 1992, même si les régimes de non salariés continuent à connaître des difficultés sérieuses liées au "siphonnage" de leurs réserves, on notera toutefois que **cette mesure permet à l'Etat de réduire sa subvention d'équilibre finale et donc ses dépenses budgétaires afin de rester dans la limite qu'il s'est fixé, à savoir une augmentation des dépenses de l'Etat égale à la hausse des prix prévisible, soit 1,9 %.**

Votre commission souhaite à cet égard que le Gouvernement s'engage fermement à ne plus recourir au produit de la "C3S" dont l'affectation au BAPSA en 1992 et 1993 peut être considéré comme un véritable détournement de fonds.

b) Les versements du fonds de solidarité vieillesse

En second lieu, on constate **l'augmentation des versements du fonds de solidarité vieillesse**. Institué par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite, ce fonds a pour

mission principale la prise en charge des avantages de vieillesse à caractère non contributif. En vertu de la loi sus-visée, il finance pour l'ensemble des régimes de base, les dépenses afférentes au minimum vieillesse et, pour le régime général et les régimes alignés, les dépenses relatives aux majorations pour charges de famille ainsi qu'à la validation gratuite de certaines périodes non cotisées (chômage, service militaire).

En 1995, la contribution du FSV passera de 5 à 6,6 milliards en raison de l'application de l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995 qui prévoit l'extension de la prise en charge des majorations pour enfant au régime des non salariés agricoles (dont le coût s'élève à 1,8 milliard), extension qui n'apparaît pas choquante puisque ce régime restait l'un des seuls grands régimes de base à ne pas bénéficier d'une telle prise en charge mais qui permet, une fois encore, à l'Etat de débudgétiser une partie de ses charges.

Votre commission souhaite appeler l'attention du Sénat sur l'élargissement très important du champ des dépenses mises à la charge du fonds en 1994 avec d'une part l'article 17 du projet de loi de finances qui prévoit en outre le financement des bonifications pour enfant du régime des fonctionnaires de l'Etat par le FSV et d'autre part le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social qui vient d'être voté par la Haute Assemblée et qui organise le transfert de 3 milliards de dépenses annuelles entre la CNAVTS et le FSV au titre des périodes de chômage non indemnisées. L'ensemble de ces charges devraient épuiser la totalité des excédents dégagés par le FSV d'ici 1995. Or à compter de 1996, selon le calendrier défini par l'article 105 de la loi de finances pour 1994, ce fonds devrait rembourser à l'Etat non plus 6,7 milliards par an mais 12,5 milliards. En conséquence, votre commission s'interroge sur les moyens qui seront mis à la disposition du fonds pour faire face à l'ensemble de ces charges et sur les conditions de leur mise en oeuvre.

c) Les transferts de compensation

Enfin, si les transferts liés à la **compensation démographique** n'évoluent guère (29,4 milliards, soit + 0,6 %), le **versement en provenance de la Caisse nationale des allocations familiales** progresse de 20 %, principalement en raison de l'augmentation des dépenses liées à la mise en oeuvre de la loi famille et de la baisse du rendement des cotisations techniques des prestations familiales agricoles qui est ramené de 5,04 à 4,62 % (ce qui, par le jeu des compensations inter-régimes, augmente les transferts vers le BAPSA).

Il faut noter que cette baisse est le résultat de la réforme des cotisations de prestations familiales intervenues à compter du 1er janvier 1994 qui prévoit le basculement sur l'assiette des revenus professionnels et l'allègement des charges en tant qu'employeurs dans les conditions fixées par la loi quinquennale.

Votre commission souligne néanmoins le caractère inopportun de l'augmentation des transferts en provenance de la CNAF compte tenu de la dégradation très préoccupante de la situation financière de cette branche. Selon le rapport d'octobre 1994 de la commission des comptes de la sécurité sociale, le déficit de la branche famille devrait atteindre 10,2 milliards en 1994 et 8,6 milliards en 1995.

2. La subvention d'équilibre de l'Etat réduite de moitié

Sous l'effet de ces différents transferts, la subvention de l'Etat au BAPSA s'établit en 1995 à 9,1 milliards contre 18,6 milliards en 1994, soit une réduction de 51 %.

Votre commission observe cependant que si cette nouvelle structure de financement paraît à première vue plus avantageuse pour le budget de l'Etat (avec plus de TVA affectée et moins de subventions directes, autrement dit une débudgétisation), la responsabilité finale de l'Etat reste totale.

Si les recettes de TVA qui fluctuent en fonction de la conjoncture s'avéraient insuffisantes, un ajustement se révélerait nécessaire par la voie d'une loi de finances rectificative. On rappellera qu'en 1993 la subvention de l'Etat a été révisée trois fois, notamment pour compenser une moindre rentrée de "C3S" (-2,9 milliards) et de TVA (- 1,8 milliard) ! Or, d'ores et déjà, la MSA estime que l'exercice 1994 pourrait faire apparaître un déficit de 2 milliards lié à un financement professionnel et à des compensations démographiques en baisse par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1994.

*

Au total, la structure de financement du BAPSA s'est profondément modifiée depuis quelques années. Votre commission s'est interrogée sur le caractère conjoncturel ou structurel de ces évolutions. Le sentiment qui domine est que celles-ci seront durables pour au moins trois raisons :

- le rapport démographique du régime continue à se dégrader avec 1 cotisant pour 4 bénéficiaires en assurance maladie et 1 cotisant pour 2,5 bénéficiaires en assurance vieillesse. De plus, les effectifs cotisant tendent à diminuer de 4 % par an ;

- l'augmentation des transferts de TVA s'inscrit dans le mouvement plus général constaté au niveau de l'ensemble des régimes de sécurité sociale correspondant à une fiscalisation croissante des ressources de ces dits régimes. Une opération identique à celle qui a consisté à détourner le produit de la "C3S" au profit du BAPSA apparaît difficilement renouvelable et ceci milite en faveur d'une pérennisation de cette mesure ;

- enfin, la création du fonds de solidarité vieillesse qui, a pour vocation de prendre en charge les dépenses à caractère non contributif en matière de vieillesse contribue également de manière irréversible à transférer certaines charges vers la solidarité nationale.

BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES NON SALARIES AGRICOLES PROJET DE LOI DE FINANCES 1995

(en millions de francs)

| RECETTES | | | | Evolutions | | |
|---|-------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| NATURE DES RECETTES | 1993 réalisations | 1994 LFI | 1994 décret (1) | 1995 PLF | % d'augment* 95 PLF / 94 LFI | % d'augment* 95 PLF / 94 décr |
| 1) COTIS. PROFESSIONNELLES | | | | | | |
| A-METROPOLE | | | | | | |
| -COTISATIONS PFA | 2 437.00 | 2 063.00 | 1 883.00 | 1 742.00 | -15.6% | -7.5% |
| -COTISATIONS AVA | 3 227.90 | 3 006.00 | 2 891.00 | 2 781.00 | -7.5% | -3.8% |
| - AVI | 1 646.58 | 1 482.00 | 1 432.00 | 1 370.00 | -7.6% | -4.3% |
| SOUS-TOTAL AVA + AVI | 4 874.48 | 4 488.00 | 4 323.00 | 4 151.00 | -7.5% | -4.0% |
| -COTISATIONS AMEXA sur RC | 4 410.80 | | 3 823.00 | | | |
| -COTISATIONS AMEXA sur RP | 2 839.78 | | 2 566.00 | | | |
| TOTAL COTISATIONS AMEXA actifs | 7 250.57 | 7 014.00 | 6 389.00 | 6 384.00 | -9.0% | -0.1% |
| -COTISATIONS AMEXA des retraités | 691.00 | 680.00 | 711.00 | 746.00 | 9.7% | 4.9% |
| TOTAL COTISATIONS AMEXA actifs + retraités | 7 941.57 | 7 694.00 | 7 100.00 | 7 130.00 | -7.3% | 0.4% |
| SOUS-TOTAL PFA+AVA + AVI + AMEXA | 15 253.05 | 14 245.00 | 13 306.00 | 13 023.00 | -8.6% | -2.1% |
| -COTISATIONS ASSURANCE VEUVAGE | 48.96 | 47.00 | 45.00 | 44.00 | -6.4% | -2.2% |
| -COTIS. ASS. VOLONTAIRE | 1.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 0.0% | |
| -COTISATIONS DE SOLIDARITE | 258.03 | 297.00 | 271.00 | 284.00 | -4.4% | 4.8% |
| SOUS-TOTAL METRO. | 15 561.04 | 14 591.00 | 13 624.00 | 13 353.00 | -8.5% | -2.0% |
| B-DOM y compris PFA | 73.69 | 63.00 | 63.00 | 13.00 | -79.4% | -79.4% |
| TOTAL METROPOLE + DOM | 15 634.74 | 14 654.00 | 13 687.00 | 13 366.00 | -8.8% | -2.3% |
| 2) TAXES SUR PRODUITS | | | | | | |
| - TAXES SUR CEREALES | 380.88 | 360.00 | 244.00 | 207.00 | -42.5% | -15.2% |
| - TAXES SUR OLEAGINEUX | 60.01 | 57.00 | 33.00 | 28.00 | -50.9% | -15.2% |
| - TAXE SUR BETTERAVES | 182.85 | 179.00 | 176.00 | 65.00 | -63.7% | -63.1% |
| TOTAL (2) | 623.74 | 596.00 | 453.00 | 300.00 | -49.7% | -33.8% |
| TOTAL COT* + TAXES | 16 258.47 | 15 250.00 | 14 140.00 | 13 666.00 | -10.4% | -3.4% |
| 3) COTIS. ADD. FONC. NON BATI | 48.90 | 55.00 | 55.00 | 55.00 | | |
| TOTAL COT* + TAXES + FNB | 16 307.37 | 15 305.00 | 14 195.00 | 13 721.00 | -10.3% | -3.3% |

(1) LFI révisée : prévisions de recettes résultant du décret financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles n° 94-715 du 18 août 1994.

II. LES DEPENSES DU BAPSA POUR 1995 : DES EVOLUTIONS QUI TRADUISENT LA DEGRADATION DU RAPPORT DEMOGRAPHIQUE AU SEIN DU REGIME

S'agissant des dépenses, parallèlement à la quasi-stabilité des charges d'assurance vieillesse, on notera la progression soutenue des dépenses d'assurance maladie et de prestations familiales.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse, on constate une stabilisation des charges à hauteur de 46,9 milliards, soit une hausse de seulement 0,54 % par rapport à l'an dernier. Si le volume des retraites proportionnelles s'accroît de plus de 4 % en 1995 puisque les personnes qui partent actuellement à la retraite totalisent davantage de points de retraite, on constate que, parallèlement, le nombre de retraités du régime agricole connaît un véritable retournement de tendance caractérisé par une baisse progressive des effectifs depuis l'an dernier, passant de 2,120 millions en 1993 à 2,118 millions en 1994 et 2,110 millions en 1995.

Contrairement aux prévisions pour 1994, les dépenses d'AMEXA (assurance maladie-maternité) pour 1995 progressent quant à elles fortement, de 4,2 %. Les prévisions semblent plus réalistes que l'an dernier et traduisent même une reprise de la consommation médicale peu conforme aux objectifs du Gouvernement

S'agissant des prestations familiales, on constate une progression de 2,4 %, et ceci malgré le recul important des effectifs de bénéficiaires, soit - 5,5 % en 1995 comme en 1994. La progression globale est essentiellement liée à la politique familiale poursuivie par le Gouvernement avec une revalorisation des prestations de 2 % prévue en 1995 et l'application de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille.

A. LES DEPENSES D'ASSURANCE VIEILLESSE

Les dépenses d'assurance vieillesse progressent faiblement, passant de 46,6 à 46,9 milliards soit une hausse de 0,54 %.

Si le poids des retraites proportionnelles continue à s'alourdir à un rythme soutenu (+ 4,4 %), celui des allocations du fonds de solidarité s'allège.

Depuis 1994, le nombre de retraités qui augmentait jusqu'alors d'environ 1 % a commencé à regresser. Il est passé de 2,120 millions en 1993 à 2,118 millions en 1994 pour s'établir, selon les estimations à environ 2,110 millions en 1995 soit son niveau allant en 1992.

Cette évolution est essentiellement due à la fin de la mise en place de l'abaissement progressif de l'âge de la retraite à 60 ans et, à un moindre titre à l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âge légèrement moins nombreuses que sur la période précédente.

De 1978 à 1993, le pourcentage de bénéficiaires du FNS par rapport au total des retraités est passé de 41 % à 17 %. Sur la période de 1981-1993, les effectifs ont diminué à un rythme moyen de 5% par an alors que sur la même période, l'ensemble de la population retraitée était stable ou en légère croissance (+ 1,3 % par an).

De 359.436 en 1993, le nombre de bénéficiaires devrait s'établir à 337.870 en 1994 et atteindre 319.620 en 1995.

Cette évolution est principalement liée à l'amélioration des ressources des retraités et en particulier à la montée en charge des retraites proportionnelles. En 1994, précisément, la réduction de 6 % des bénéficiaires est la conséquence de l'amélioration des droits à pension des nouveaux retraités en matière de retraite proportionnelle introduite par la loi du 18 janvier 1994. Cette loi a en effet permis la prise en compte, dans certaines conditions des périodes d'assurance accomplies en qualité d'aide familiale majeur.

Si en retraite proportionnelle, les effectifs resteraient quasiment stables avec environ 66.000 entrées et sorties, en retraite forfaitaire on constate une diminution très nette avec seulement 88.000 nouvelles attributions contre 96.000 sorties du dispositif.

*

Votre commission souhaite rappeler néanmoins que le montant des retraites agricoles reste encore relativement faible.

La loi du 18 janvier 1994 et son décret d'application (en date du 18 août 1994) a permis une revalorisation d'environ 10 % des petites retraites soit 2.800 F par an, même si on constate de fortes disparités selon le montant des retraites déjà perçues (de 38 à 4.616 F). Les 170.000 retraités qui perçoivent les pensions les plus faibles devraient en être les premiers bénéficiaires dès 1996.

Elle estime légitime la revendication des intéressés consistant à porter le montant de ces retraites au niveau du minimum vieillesse du régime général.

B. LES DEPENSES D'ASSURANCE MALADIE

Les dépenses d'AMEXA inscrites au BAPSA pour 1995 enregistrent une augmentation globale de 4,25 %, passant de 32,9 à 34,4 milliards.

Cette hausse reflète les prévisions établies en matière de prestations maladie maternité et de soins aux invalides qui font état d'une progression très nette en 1995, de 4,58 %, alors qu'en 1994 celles-ci se fondaient sur une régression de 1 % de ces mêmes dépenses. En revanche, le montant des allocations de remplacement et celui des pensions d'invalidité accusent une baisse respective de 4,41 % et 12,42 %.

Les prévisions dans ce domaine se révèlent extrêmement délicates. Ainsi en 1993 (derniers comptes définitifs disponibles), les réalisations ont été en retrait de 577 millions soit - 1,73 %, par rapport aux montants retenus dans la loi de finances initiale, essentiellement en matière de médecine ambulatoire et de frais d'hospitalisation privée. Pour 1994, les nouvelles prévisions de réalisation, hors assurance personnelle et DOM, sont en hausse de 143 millions par rapport à la loi de finances initiale soit 0,4 %.

Malgré ce relèvement, on note incontestablement une **rupture de la croissance des dépenses de santé depuis 1994**. En effet, d'après les indications fournies par le ministère de l'Agriculture (direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi), outre les effets de la baisse du ticket modérateur qui peuvent être évalués à 402 millions, on observe notamment un recul :

- de 2,1 points du volume global du poste frais médicaux ;
- de 5,5 points en valeur pour les frais pharmaceutiques ;
- de 6,6 points pour les frais en optique et en orthopédie ;
- de 0,6 point pour le chapitre hospitalisation hors budget global.

Globalement, conformément à l'opinion émise par votre rapporteur dans son précédent rapport, les dépenses d'AMEXA pour

1994 n'ont pas régressé (une baisse de 1,03 % était initialement inscrite dans le projet de BAPSA pour 1994) mais marquent une décélération certaine.

Pour 1995, les prévisions paraissent davantage réalistes. A l'exception de la médicalisation et des soins à domicile qui connaissent un taux de croissance particulièrement élevé (+ 11 %), les frais de médecine ambulatoire et d'hospitalisation (publique et privée) devraient évoluer sensiblement au même rythme (environ +4%).

S'agissant plus particulièrement de la médecine ambulatoire, les prévisions reposent sur les hypothèses suivantes :

- une hausse de 39 % en valeur et de 1,7 % en volume des frais médicaux (liée notamment à un accroissement du poste auxiliaire médicaux et du volume des actes opératoires en petite chirurgie) ;

- une progression modérée des dépenses d'analyses (2,2 % en valeur) et des frais pharmaceutiques (4,4 % en valeur) ;

- une augmentation importante du poste "divers" qui passerait de 1,756 milliard en 1994 à 1,931 milliards en 1995. La croissance de ce poste composé pour l'essentiel de dépenses relatives à la médicalisation des maisons de retraite et des soins à domicile des personnes âgées s'explique par le vieillissement de la population protégée.

En ce qui concerne l'hospitalisation, les prévisions se fondent respectivement sur :

- une hausse de 3,8 % des versements à effectuer au titre du budget global ;

- une augmentation de 2,3 % des frais d'hospitalisation privée. En l'espèce, les frais de séjour qui représentent 70 % du total progresseraient de 1,5 % alors que les honoraires et les prescriptions augmenteraient respectivement de 3,1 et 5,4 %.

C. LES DEPENSES DE PRESTATIONS FAMILIALES

Rompant avec l'évolution tendancielle orientée à la baisse, les dépenses de prestations familiales pour 1995 enregistrent une hausse de 2,4 % représentant 110 millions de francs de versements supplémentaires. Cette progression est une conséquence des

améliorations apportées par la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille. Le texte a prévu un ensemble de mesures visant à mieux prendre en compte les charges des familles liées notamment à l'accueil de jeunes enfants.

Ainsi, l'allocation parentale d'éducation (APE) pourra désormais être servie à taux partiel aux personnes qui exercent une activité professionnelle ou une formation rémunérée à temps réduit. Ces bénéficiaires seront affiliés à l'assurance vieillesse du régime général, sous réserve de certaines conditions en particulier de ressources fixées par décret. De plus, l'APE pourra être servie à l'avenir (pour les enfants nés après le 1er juillet 1994) dès le second enfant. A partir du 1er janvier 1995, pour les parents ayant recours à l'emploi d'une personne gardant leur enfant à domicile, "l'allocation de garde d'enfants à domicile sera égale au montant des cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle dans la limite d'un montant fixé par décret".

Cette loi a aussi instituée une allocation maximale d'adoption, attribuée lors de l'arrivée en foyer d'un ou de plusieurs enfants adoptés ou confiés en vue d'adoption et une aide à la scolarité, sous condition de ressources.

Pour tenir compte de l'allongement de la durée d'études, les limites d'âge des enfants ouvrant droit aux prestations familiales ont été progressivement relevées jusqu'au 31 décembre 1999, de 18 à 22 ans.

Toutefois, cette hausse conjoncturelle ne doit pas masquer la baisse générale du nombre de prestataires tant en raison du recul de la natalité que de la réduction de la taille des familles.

Ainsi, le nombre de familles bénéficiaires des allocations familiales baissera par exemple de 5,5 % passant de 124.544 à environ 117.694.

*

On notera enfin, parmi les dépenses diverses, deux éléments :

- d'une part, la forte diminution des dépenses d'intérêts ; celles-ci passeraient de 600 millions en 1994 à 150 millions en 1995. Cette baisse est présentée comme le résultat de l'amélioration de trésorerie constatée grâce à l'exercice excédentaire de 1993. Le chiffre initial pour 1994 avait donc surévalué les besoins de l'an dernier qui s'établirait à seulement 200 millions.

Pour 1995, les 150 millions prévus pour couvrir les intrêts
semblement néanmoins très justes car la substitution des versements
de TVA la subvention de l'Etat risque de se traduire par de nouvelles
difficultés de trésorerie (liées notamment à la différence dans le
calendrier des versements) auxquelles s'ajoute la perspective du
déficit de 2 milliards sur l'exercice 1994 ;

- d'autre part, l'inscription de 170 millions de crédits pour
continuer, l'an prochain, les prises en charge ponctuelles et les
établissements de cotisations sociales en faveur des exploitants en
difficulté. On ne peut oublier en effet qu'une dizaine de milliers
d'exploitants agricoles sont théoriquement déchus de droits sociaux
pour non-paiement de cotisations et que près de 15.000 agriculteurs et
salariés agricoles sont actuellement éligibles au RMI.

*

* *

| DEPENSES (MILLIONS DE FRANCS) | | | | | |
|-------------------------------|---|----------------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|
| | NATURE DES DEPENSES | 1994 LFI | 1994 révisé | 1995 PLF | évolutions LFI/LR (%) |
| TITRE 3 | 1) MOYENS DES SERVICES <i>dont restitutions de TVA</i> | 3 083.00 2 994.00 | 2 630.00 2 541.00 | 4 710.346557 4 620.00 | 52.78% |
| TITRE 4 | 2) INTERVENTIONS PUBLIQUES | | | | |
| 46-01 | A-ASSURANCE MALADIE (AMEXA) | | | | |
| | A1/MAL.,MATERN.,SOINS INV. | | | | |
| | - METROPOLE | 31 627.00 | 31 311.15 (c) | 33 040.00 | 4.47% |
| | - DEP. OUTRE MER | 400.00 | 426.00 | 444.00 | 11.00% |
| | - ASSURANCE PERSONNELLE | 201.00 | 210.00 | 221.00 | 9.95% |
| | | 32 228.00 | 31 947.15 | 33 705.00 | 4.58% |
| 46-02 | A2/PENSIONS D'INVALIDITE | | | | |
| | - METROPOLE -PENS.PRINC. | 499.00 | 444.00 | 437.00 | -12.42% |
| | - FNS | 153.00 | 143.00 | 140.00 | -8.50% |
| | - DOM -PENS.PRINC. | 10.00 | 10.00 | 10.00 | |
| | - FNS | 6.00 | 6.00 | 6.00 | |
| 46-03 | A3/ALLOC. DE REMPLACEMENT SOUS-TOTAL AMEXA | 68.00 32 964.00 | 65.80 32 615.95 | 65.00 34 363.00 | -4.41% 4.24% |
| 46-04 | - ASSURANCE VEUVAGE | 20.00 | 20.00 | 25.00 | |
| 46-06 | - PRISE EN CHARGE DES COTISATIONS SOC. | 130.00 | 130.00 | 130.00 | |
| 46-05 | - ETALEMENT DES COTISATIONS SOCIALES | 40.00 | 40.00 | 40.00 | |
| 46-92 | B-PRESTATIONS FAMILIALES (PFA) | | | | |
| | -PRESTATIONS METROPOLE | 4 433.00 | 4 754.86 | 4 540.00 | 2.41% |
| | -DOM | 166.00 | 166.00 | 169.00 | 1.81% |
| | -ASS.VIEIL.MERES DE FAM. | | | | |
| | SOUS-TOTAL PFA | 4 599.00 | 4 920.86 | 4 709.00 | 2.39% |
| 46-96 | C-ASSURANCE VIEILLESSE (AVA) | | | | |
| | -METROPOLE - ALL.RETR.FORF. | 29 642.00 | 29 829.00 | 29 793.00 | 0.51% |
| | - RETR.PROP. | 11 484.00 | 11 568.00 | 11 985.00 | 4.36% |
| | SS-TOTAL RETRAITES CONTRIBUTIVES | 41 126.00 | 41 397.00 | 41 778.00 | 1.59% |
| | - FNS | 4 684.00 | 4 626.00 | 4 361.00 | -6.90% |
| | SS-TOTAL METROPOLE | 45 810.00 | 46 023.00 | 46 139.00 | 0.72% |
| | -DOM - ALLOC.+RETRAITES | 524.00 | 479.00 | 485.00 | -7.44% |
| | - FNS | 329.00 | 285.00 | 289.00 | -12.16% |
| | SS-TOTAL DOM | 853.00 | | 774.00 | -9.26% |
| | SOUS-TOTAL AVA METRO + DOM | 46 663.00 | 46 787.00 | 46 913.00 | 0.54% |
| 46-97 | D-FONDS SPECIAL, ETUDIANTS ET PRATICIENS (b) | 651.00 | 680.66 | 652.00 | 0.15% |
| | TOTAL INTERV.PUBLIQUES (2) | 85 067.00 | 85 194.47 | 86 832.00 | 2.07% |
| TITRE 1 | 3) INTERETS | 600.00 | 200.00 | 150.00 | -75.00% |
| | TOTAL GENERAL (1+2+3) | 88 750.00 | 88 024.47 | 91 692.346557 | 3.32% |
| | TOTAL GENERAL HORS RESTITUTIONS DE TVA | 85 756.00 | 85 483.47 | 87 072.346557 | 1.53% |

(a) : dont, en dotation globale hospitalière : régul 92 def. et régula 93.

| | | | |
|---------------------|--------|--------|--------|
| (b) : Fonds Spécial | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Etudiants | 111.00 | 121.66 | 70.00 |
| P.A.M | 540.00 | 559.00 | 582.00 |
| | 651.00 | 680.66 | 652.00 |

Au terme de l'examen du présent budget, votre commission a souhaité souligner les progrès accomplis dans le domaine de la protection sociale agricole depuis la constitution de l'actuel Gouvernement.

En matière d'assiette, il convient de relever : l'augmentation de la déduction pour investissement dont le montant maximal est passé depuis le 1er janvier 1993 de 60.000 F. à 75.000 F.

- la réduction d'un an du décalage entre les années de référence de l'assiette du revenu professionnel et l'année de paiement des cotisations ;

- la prise en compte pour leur valeur réelle des déficits dans le calcul de la moyenne biennale des revenus professionnels ;

- l'amélioration du système d'allègement des cotisations sociales des travailleurs saisonniers (la durée d'emploi maximale ouvrant droit à cette réduction a été portée de 60 à 100 jours).

En ce qui concerne les prestations sociales agricoles, il faut surtout noter le relèvement des plus faibles retraites des chefs d'exploitation ayant effectué une partie de leur carrière comme aide familial.

Le Gouvernement a déposé un projet de loi de modernisation de l'agriculture qui propose d'améliorer encore ce régime sur des points essentiels :

- en prorogeant le dispositif de pré-retraite et en l'adaptant afin de favoriser les installations ;

- en facilitant la pluriactivité par une augmentation du seuil des autres revenus pouvant s'imputer sur les déficits agricoles, par un aménagement des cotisations minimales maladie des pluriactifs et par une amélioration du dispositif des "caisses-pivots" de rattachement ;

- en raccourcissant le délai d'achèvement de la réforme de l'assiette des cotisations sociales ;

- en permettant la prise en compte pour les propriétaires exploitants du revenu théorique de leur capital foncier dans la définition de l'assiette de leurs cotisations sociales agricoles ;

- en assouplissant les conditions d'attribution d'une pension de retraite anticipée au titre d'une inaptitude au travail partiel ;

- en supprimant l'interdiction de cumul entre une pension de réversion et les droits propres des conjoints survivants.

Face à l'ensemble de ces mesures, votre commission ne peut nier le fait que l'actuel Gouvernement soit animé pour l'agriculture d'une grande ambition, ambition qui s'est encore confirmée récemment par les succès obtenus au niveau communautaire.

Pour toutes ces raisons, suivant la proposition de son rapporteur, la commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du BAPSA pour 1995.

BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES 1995
NON SALARIES AGRICOLES PROJET DE LOI DE FINANCES

| DEPENSES (en millions de francs) | | | | RECETTES (en millions de francs) | | | |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|---|---|---|---|
| NATURE DES DEPENSES | 1994 | 1995 | Evolution en % | NATURE DES RECETTES | 1994 | 1995 | Evolution en % |
| TITRE 3 1) MOYENS DES SERVICES <i>dont restitutions de TVA</i> | 3 083 00 2 994 00 | 4 710 35 4 620 00 | 52,78% 54,31% | 1) COTISATIONS PROFESSIONNELLES | | | |
| TITRE 4 2) INTERVENTIONS PUBLIQUES | | | | -COTISATIONS PFA -COTISATIONS AVA -COTISATIONS AM -COTISATIONS AMEXA -COTISATIONS ASSURANCE VEUVAGE -COTIS. ASS. VOL & PERS ANNUELLE -COTISATIONS DE SOLIDARITE | 2 063 00 3 006 00 1 482 00 7 694 00 47 00 2 00 297 00 | 1 742 00 2 781 00 1 370 00 7 130 00 44 00 2 00 284 00 | -15,60% -7,50% -7,56% -7,33% -6,40% -4,38% |
| 45-01 A-ASSURANCE MALADIE (AMEXA) | | | | SOUS-TOTAL METROPOLE | 14 691 00 | 13 353 00 | -8,50% |
| A1/MAL. MATERN. SOUS INV. -METROPOLE -DEP. OUTRE MER -ASSURANCE PERSONNELLE | 31 627 00 400 00 261 00 | 33 040 00 444 00 221 00 | 4,47% 11,00% 9,95% | B-DOM | 63 00 | 13 00 (c) | -79,37% |
| 45-02 A2/PENSIONS D'INVALIDITE | 32 228 00 | 33 705 00 | 4,58% | TOTAL | 14 654 00 | 13 366 00 | -8,80% |
| -METROPOLE -PENS PRINC. -ALLOCATIONS SUPPL. DU F.S.I -DOM -PENS PRINC. -ALLOCATIONS SUPPL. DU F.S.I | 499 00 153 00 10 00 6 00 | 437 00 140 00 10 00 6 00 | -12,42% -8,50% | 2) TAXES SUR PRODUITS | | | |
| 45-03 A3/ALOC. DE REMPLACEMENT | 68 00 | 65 00 | -4,41% | -TAXES SUR LES CEREALES -OLEAGINEUX -TAXES SUR LES BETTERAVES | 360 00 57 00 179 00 | 207 00 28 00 65 00 | -42,50% -50,88% -63,69% |
| SOUS-TOTAL AMEXA | 32 964 00 | 34 363 00 | 4,24% | TOTAL (2) | 596 00 | 300 00 | -49,66% |
| 45-04 -ASSURANCE VEUVAGE | 20 00 | 25 00 | | SOUS-TOTAL COTIS* + TAXES SUR PROD. | 15 250 00 | 13 666 00 | -10,40% |
| 45-06 -PRISE EN CHARGE DES COTISATIONS SOC. | 130 00 | 130 00 | | 3) COTIS. ADDITIONNELLE FONCIER NON BATI | 55 00 | 55 00 | 0,00% |
| 45-05 -ETALEMENT DES COTISATIONS SOCIALES | 40 00 | 40 00 | | 4) AUTRES TAXES | | | |
| 45-92 B-PRESTATIONS FAMILIALES (PFA) | | | | -TAXE SUR LES FARINES -TAXE SUR LES TABACS -TAXE SUR LES PRODUITS FORESTIERS -TAXE SUR LES CORPS GRAS ALIMENTAIRES -DROITS SUR LES ALCOOLS -COTIS. ASSURANCE AUTOMOBILE -PARTICIPATION A LA TVA | 317 00 364 00 0 00 639 00 127 00 381 00 15 938 00 | 354 00 404 00 0 00 610 00 130 00 412 00 27 812 00 | 11,67% 10,99% -4,54% 2,36% 8,14% 74,50% |
| -PRESTATIONS METROPOLE -DOM -ASS. VIEILLERES DE FAM. | 4 433 00 166 00 | 4 540 00 169 00 | 2,41% 1,81% | <i>dont restitutions de TVA TVA nette</i> | 2 994 00 12 944 00 17 766 00 14 772 00 | 4 620 00 23 192 00 29 722 00 25 102 00 | 54,31% 79,17% 67,30% 69,93% |
| SOUS-TOTAL PFA | 4 599 00 | 4 709 00 | 2,39% | SOUS TOTAL AUTRES TAXES (4) SOUS TOTAL AUTRES TAXES (4) y.c. TVA nette | 17 766 00 14 772 00 | 29 722 00 25 102 00 | 67,30% 69,93% |
| 45-96 C-ASSURANCE VIEILLESSE (AVA) | | | | 5) VERSTS AU TITRE DE LA COMPENSAT* DEMO. | 29 280 00 | 29 464 00 | 0,63% |
| -METROPOLE -ALL. RETR. FORF. -RETR. PROP. SS-TOTAL RETRAITES CONTRIBUTIVES | 29 642 00 11 484 00 41 126 00 | 29 793 00 11 985 00 41 778 00 | 0,51% 4,36% 1,59% | 6) VERSTS AU TITRE DE L'ART. L 651-1 CODE SS | 0 00 | 0 00 | |
| -ALLOCATIONS SUPPL. DU F.S.V. SS-TOTAL METROPOLE | 4 684 00 45 810 00 | 4 361 00 46 139 00 | -6,90% 0,72% | 7) CONTRIBUTION CNAF AUX PFA | | | |
| -DOM -ALOC. +RETRAITES -ALLOCATIONS SUPPL. DU F.S.V. SS-TOTAL DOM | 524 00 329 00 853 00 | 485 00 289 00 774 00 | -7,44% -12,16% -9,26% | metro DOM TOTAL | 1 796 00 160 00 1 956 00 | 2 182 00 168 00 2 350 00 | 21,49% 5,00% 20,14% |
| SOUS-TOTAL AVA METRO + DOM | 46 663 00 | 46 913 00 | 0,54% | 8) CONTRIBUTION ETAT AUX PFA | 0 00 | 0 00 | |
| 45-97 D-ETUDIANTS ET PRATICIENS | 651 00 | 652 00 | 0,15% | 9) SUBVENTION ETAT | 18 674 00 | 9 134,35 | -51,09% |
| TOTAL INTERV. PUBLIQUES (2) | 85 067 00 | 86 832 00 | 2,07% | SS TOTAL PARTICIPAT* ETAT (8)+(9) | 18 674 00 | 9 134,35 | -51,09% |
| TITRE 1 3) INTERETS | 600 00 | 150 00 | -75,00% | 10) REMBOURSEMENT DE L'AAH | 597 00 | 582 00 | -2,51% |
| TOTAL GENERAL (1+2+3) | 88 750 00 | 91 692 35 | 3,32% | 11) VERSEMENTS DU FONDS SPECIAL INVALIDITE | 159 00 | 146 00 | -8,18% |
| TOTAL GENERAL HORS RESTITUTIONS DE TVA | 85 756 00 | 87 072 35 | 1,63% | 12) VERSEMENTS DU FONDS DE SOL. VIEILLESSE | 5 013 00 | 6 573 00 | 31,12% |

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. - AUDITION DU MINISTRE

Le mardi 8 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission des Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation et la commission des Affaires sociales a procédé à l'audition de M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur les crédits de son ministère pour 1995.

Le ministre a souligné en préambule que ce projet de budget s'inscrivait dans une politique d'ensemble visant à dynamiser la politique agricole commune réformée depuis 1992, à assurer une mise en oeuvre vigilante des accords du GATT et à moderniser l'agriculture française. Cette politique d'ensemble se fixe deux objectifs majeurs : rechercher la compétitivité et "tenir" le territoire.

Le projet de loi de modernisation, a rappelé le ministre, se décline au plan national par la recherche d'un haut niveau de performance grâce à une coordination des instruments de gestion de la politique agroalimentaire, au plan départemental par le regroupement des commissions consultatives compétentes et une meilleure gestion des droits à produire, et au plan microéconomique par tout un ensemble de dispositions tendant à conforter le statut de l'entreprise agricole, plus particulièrement en ce qui concerne les formes sociétaires de l'exercice de l'activité agricole. Ce projet contient en outre un important volet de réduction des charges pesant sur les exploitations, qu'il s'agisse de la définition de l'assiette des cotisations sociales, de l'allègement ciblé de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ou des aménagements de la fiscalité applicable à la mise en société d'exploitations.

Il contient enfin des mesures sociales très attendues, qu'il s'agisse de la prorogation du système des préretraites ou de la reconnaissance de droits propres aux veuves d'exploitants. Cette réforme, étalée sur cinq ans, se traduit par un coût de 2 milliards de francs en régime de croisière.

Au plan communautaire, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a souligné l'importance du memorandum déposé par la France au mois de septembre dernier qui vise à fixer des objectifs ambitieux à la politique agricole commune : maintenir la préférence communautaire en surveillant l'application des règles d'accès au marché, affirmer la vocation exportatrice de l'Union européenne, mettre en oeuvre le principe de subsidiarité et alléger les procédures tâtilonnes à l'excès. Le respect de ces objectifs, compte tenu des enseignements du passé, exige que les mesures d'application –politiques par essence– soient prises par le conseil des ministres et non par la Commission européenne. Le ministre a souligné que cette entreprise ambitieuse était

nécessairement difficile à faire accepter par l'ensemble de nos partenaires. La diminution de trois points du taux de jachère obligatoire, finalement obtenue par la France malgré le vote négatif de certains d'entre eux, témoignerait à l'envi de la difficulté de l'entreprise, qui appelle constance, vigilance et obstination.

*S'agissant du projet de loi de finances pour 1995, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, s'est attaché à démontrer qu'il s'inscrivait résolument dans une perspective de moyen voire de long terme et qu'il se mettait au service de trois grandes ambitions : la conciliation de la performance et de l'aménagement du territoire, la poursuite d'une protection sociale agricole efficace grâce à la solidarité nationale, la consolidation d'une filière pêche maritime qui en a le plus grand besoin.*

La lecture du budget de l'agriculture pour 1995 est rendue difficile par la forte réduction de la subvention d'équilibre au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), qui s'explique par la disposition du projet de loi de finances visant à porter de 0,4 % à 0,7 % la cotisation TVA. La cotisation de TVA affectée au BAPSA s'accroissant de 79 %, la subvention d'équilibre peut en effet être réduite à due concurrence de 51 %, et le financement du budget annexe en est ainsi stabilisé durablement. Hors subvention, le budget est alors en augmentation de 2,5 % (+ 1,3 milliard de francs). De surcroît, les autorisations de programme enregistrent une hausse (de 4 %) pour la deuxième année consécutive, alors que ces dotations s'inscrivaient dans une baisse tendancielle depuis de nombreuses années.

*Le ministre de l'agriculture et de la pêche s'est ensuite attaché à démontrer combien l'installation des jeunes à la terre lui tenait à coeur et il a ainsi dressé la liste de l'ensemble des mesures prises depuis 18 mois à cet effet, mesures qui seront amplifiées par le projet de loi de modernisation. Les crédits correspondants devraient atteindre 715 millions de francs en 1995. La seconde priorité de son action réside par ailleurs dans la promotion d'une "filiale de progrès", dont témoigne à l'évidence la hausse de 7,6 % des crédits consacrés à l'enseignement, à la formation et à la recherche. Après avoir détaillé le contenu de cette action, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a alors exposé les principales mesures visant à "muscler" la compétitivité de notre filière agroalimentaire dont les exportations –sur les neuf premiers mois de l'année en cours– ont dépassé de 17 % le niveau enregistré sur la période correspondante de l'année 1993. Le ministre de l'agriculture et de la pêche a enfin mis en exergue la relance d'une politique dynamique d'aménagement rural, dont témoignent à la fois la remise à niveau des crédits consacrés aux actions forestières ainsi que la création d'un fonds de gestion de l'espace rural doté de 500 millions de francs de crédits.*

*Pour ce qui concerne le budget annexe des prestations sociales agricoles, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a rappelé qu'il atteindrait 87 milliards de francs en 1995, soit une progression de 1,5 %. Replaçant ses perspectives d'évolution dans le cadre d'un contrat de progrès entre l'agriculture et la Nation,*

il a mis en évidence l'accélération de la réforme de l'assiette des cotisations sociales et la baisse du rendement de celles-ci, qui ne couvriraient que 15,7 % des dépenses du BAPSA en 1995 contre 17,8 % dans le BAPSA 1994.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche a conclu son exposé liminaire en mettant en relief les efforts très importants consentis en faveur de la modernisation de la filière pêche maritime, qu'il s'agisse des crédits d'intervention (+ 45,9 %) ou des appuis aux investissements de la filière (+ 60 %), efforts mis au service d'un plan ambitieux de restructuration d'une profession jusque là inorganisée et sans solidarité interne. Ces retards de développement expliquent pour partie la chute à 40 % de notre auto-alimentation en produits de la mer et font justice des critiques de surexploitation de la ressource régulièrement adressées à l'encontre de notre pays. Mais une vigilance accrue ne s'en impose pas moins sur les débarquements directs qu'un récent règlement communautaire devrait soumettre à des contrôles sanitaires et de conformité aux normes de capture.

M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a ensuite répondu, dans un premier temps, aux questions sur le BAPSA posées par MM. Roland du Luart, rapporteur spécial, Bernard Seillier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, et Désiré Debavelaere.

Le financement des caisses de mutualité sociale agricole est certes menacé par une baisse de 500 millions de francs du produit des cotisations complémentaires, mais les dépenses en exécution de ces caisses sont souvent inférieures aux dépenses prévues, et ces caisses disposent par ailleurs de réserves. Ces réserves ne sont toutefois pas renouvelables et c'est pourquoi, d'une part, le Gouvernement a accepté un basculement de 60 millions de francs des cotisations techniques vers les cotisations complémentaires pour le court terme et, d'autre part, pour assurer la pérennité des caisses à plus longue échéance, demandé une expertise du dossier à un groupe de travail composé d'experts indépendants. Sur la base des conclusions de ce groupe, des mesures devraient être prises dans le cadre du décret de financement pour l'année 1995.

Le ministre a confirmé par ailleurs que le BAPSA devrait enregistrer à la fin de l'année un déficit de 1,8 milliard de francs (2,8 milliards de francs en moins-values de recettes et 1 milliard de francs d'économies en assurance maladie), qui devrait faire l'objet d'un apurement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 1994.

S'agissant de l'intégration des primes versées au titre de la "politique agricole commune" (PAC) dans l'assiette du forfait collectif agricole, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué que ce problème avait été traité dans une instruction ministérielle du 5 mai 1994. Le principe consiste à intégrer au forfait toutes les primes PAC. Actuellement seules les indemnités compensatoires des handicaps naturels (non liées directement à la PAC) ne sont pas retenues dans le forfait. En outre, les primes complémentaires pour élevage extensif et les primes

"monde rural" ne sont retenues que dans les départements où elles s'appliquent de façon significative. Pour certaines régions à prédominance animale où les primes ont eu pour effet d'augmenter sensiblement le forfait, il y a lieu de signaler que la hausse constatée n'a pas été répercutée dans son intégralité.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche a reconnu que la mesure de la parité entre les prestations reçues et les cotisations versées continuait à susciter des controverses, aivivées par la progression de 37,8 % à 38,8 % du taux des cotisations en 1994. Toutefois ce taux demeure inférieur à celui du régime général (41,5 %) et il n'est pas illogique de faire financer par la profession des dispositions favorables et spécifiques à l'agriculture telles que la déductibilité des déficits ou l'exonération de cotisations accordée aux jeunes qui s'installent. Au total, le ministre a estimé qu'il était difficile de considérer qu'il y ait "surparité". En revanche, il a admis que la baisse tendancielle de la part des cotisations dans les recettes du BAPSA, passées de 20 % à 15 % en cinq ans, appelait la plus grande vigilance quant à l'avenir de ce régime spécifique. Il a enfin confirmé que le démantèlement des taxes sur les produits serait corrélé à l'accélération de la réforme de l'assiette et que la mesure visant à distinguer les revenus du capital des revenus du travail n'avait pas d'autre objet que de permettre un choix rationnel entre la forme personnelle et la forme sociétaire de l'exploitation agricole.

Le ministre a ensuite répondu aux questions relatives au projet de budget de l'agriculture et de la pêche.

Aux questions de M. Roland du Luart, rapporteur spécial du budget de l'agriculture et de la pêche, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué que le projet de budget ne prenait pas en compte la décision, prise en octobre dernier, de maintenir à 25 Ecus la part nationale de la prime à la vache allaitante, et que les crédits nécessaires devraient être dégagés dans le cadre d'une loi de finances rectificative.

S'agissant de la situation du Fonds forestier national, il a rappelé les mesures mises en place en 1993 qui permettent de maintenir 300 millions de francs d'autorisations de programme et 100 millions de francs de dépenses ordinaires, soulignant que le redressement observé dans le secteur du bois permettrait, peut-être, de dégager des « marges de manoeuvre » supplémentaires.

En venant à la ratification des accords du General agreement on tariffs and trade (GATT), il a exposé que la position du Gouvernement était de ne pas ratifier ces accords avant que les Etats-Unis ne l'aient fait et qu'il fallait se montrer très attentif quant au respect de la clause de sauvegarde, qui pourrait trouver à jouer notamment dans le secteur du sucre.

A M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis du budget de l'agriculture, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a répondu que le « maximum » avait été fait pour alléger les formalités administratives entraînées par la réforme de la politique agricole commune et que des instructions avaient été données pour que les contrôles s'effectuent dans des conditions satisfaisantes. Il a,

sur ce point, précisé que, conformément à la réglementation, 10 % des exploitations avaient été contrôlées, soulignant que cette année, contrairement à l'an passé, tous les dossiers avaient été mis en paiement, y compris ceux qui avaient été contrôlés.

Abordant la question de l'application des pénalités résultant du dépassement de la surface de référence, après l'intervention de **M. Henri Revol** qui s'est associé à la question de **M. Alain Pluchet**, le ministre a exposé qu'afin d'obtenir de nos partenaires qu'ils «évoluent» sur le taux de jachère applicable, le Gouvernement avait délibérément «déconnecté» le problème de l'application des pénalités de celui de la réduction du taux applicable. Il a souligné que d'autres pays devraient être en dépassement, notamment l'Espagne et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, et que la «rapidité» de la France à faire connaître son dépassement avait été la condition pour pouvoir verser les aides compensatoires, dès la mi-octobre, aux producteurs. Il a indiqué que la rapidité de la mise en paiement des dossiers, compte tenu des délais pour bénéficier du remboursement communautaire, représentait une avance de trésorerie d'un coût d'environ 200 millions de francs. Il a estimé que le dossier de l'application des pénalités pourrait être ouvert, lorsque les autres Etats auront fait connaître leurs éventuels dépassements.

S'agissant de la bonification, **M. Jean Puech**, ministre de l'agriculture et de la pêche, a souligné que la hausse des taux rendait d'autant plus intéressants les prêts bonifiés dont les taux, fortement diminués en 1993, sont maintenus à leur niveau actuel. Il a estimé que les crédits de la bonification permettraient d'accompagner le mouvement, perceptible, de reprise de l'investissement.

Enfin, il n'a pas exclu que la création d'un fonds de gestion de l'espace puisse conduire à modifier ou à utiliser différemment des instruments «traditionnels», comme les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ou les Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF)-environnement.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis sur les crédits de l'aménagement rural, s'est interrogé, d'une part, sur l'«articulation» entre le Fonds national de développement du territoire et les Comités interministériels d'aménagement rural (CIDAR) ou d'aménagement du territoire (CIAT), d'autre part sur le maintien dans les critères d'attribution des crédits de ce nouveau fonds de ceux, notamment géographiques comme la montagne, qui prévalaient dans les fonds ruraux avant qu'ils ne soient fusionnés. Sur ce point, **M. Jean Puech**, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué que la fusion des différents fonds, souvent réclamée, constituait une mesure positive et qu'il appartenait au Parlement de définir les conditions précises de mise en oeuvre de ce nouveau fonds.

S'agissant du fonds de gestion de l'espace, il a rappelé que la création de ce fonds avait été demandée, que le principe en avait été retenu et que, pour la première année, un financement -de 500 millions de francs- avait été dégagé. Il a estimé que le problème était de savoir comment, «pratiquement», la gestion de ce fonds serait

assurée et ses crédits utilisés. Il a estimé que sa mise en oeuvre ne devait pas avoir pour effet de concurrencer les autres professions exerçant en milieu rural, notamment les artisans dont il a fait état de l'inquiétude qu'ils ressentent.

A M. Gérard César qui l'interrogeait sur l'insuffisance des dotations du Fonds forestier national (FFN) et des crédits de paiement pour les industries agroalimentaires, sur le fonds des calamités et sur la renégociation de l'Organisation commune de marché (OCM) viti-vinicole, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a tout d'abord indiqué qu'un effort particulier était fait pour la promotion des produits du bois. Il a souligné que l'incitation à l'assurance-grêle avait été rétablie il y a un an, et qu'il était trop tôt pour estimer si cette incitation était, ou non, suffisante. Il a déclaré qu'il ferait procéder à un examen des éventuels retards en matière de versement d'aides aux industries agroalimentaires.

En venant à la réforme de l'OCM viti-vinicole dont il a rappelé la nécessité, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a estimé que les discussions seraient « très difficiles », notamment avec les pays pour lesquels la distillation constitue un débouché "naturel". Quatre problèmes principaux se poseront : la définition des références ; la gestion des dépassements, la France étant opposée à toute mutualisation et favorable à la responsabilisation des Etats ; la reconnaissance du rôle des interprofessions ; l'uniformisation des pratiques oenologiques.

M. Jacques de Menou est intervenu pour s'inquiéter de la baisse des restitutions sur les volailles et la viande porcine, décidée en juillet par la Commission, estimant que cette dernière anticipait sur l'application des accords du GATT et contribuait ainsi à l'éviction des exportateurs communautaires des marchés internationaux. Il a également relevé que la modification de l'assiette des cotisations sociales proposée par le projet de loi de modernisation se limitait à la prise en compte du seul capital foncier, en excluant les bâtiments.

Sur le premier point, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, lui a répondu que la France restait très attentive aux problèmes des restitutions. Il a rappelé que la Commission avait décidé cette baisse en juillet, la veille de son ajournement pour l'été, estimant qu'il s'agissait là « d'une attitude condamnable à l'égard du Conseil des ministres ». Sur le second point, il a rappelé que les bâtiments étaient amortissables et qu'il n'était pas possible de les prendre en compte deux fois : par le biais des amortissements, puis par celui d'une déduction spécifique.

M. Louis de Catuelan, a regretté que, dans l'avis budgétaire qu'il rapportait, les crédits de la pêche soient examinés avec ceux de la marine marchande. Il a estimé que l'un des problèmes de la « filière pêche » était celui de la commercialisation, notamment des marges prélevées par les intermédiaires : les produits de la mer sont vendus au consommateur à un prix sans rapport avec celui payé au pêcheur.

M. Henri Goetschy a ensuite interrogé le ministre de l'agriculture et de la pêche sur l'éventualité d'un retrait de l'enseignement vétérinaire des compétences du ministère de l'agriculture, sur « l'état de décrépitude » de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort, sur la jachère fixe à objectif environnemental ou faunistique, enfin sur la pratique de coupes à blanc sur des terrains en forte pente, notamment dans les Vosges.

M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, lui a répondu qu'il « n'était pas question » que l'enseignement vétérinaire disparaisse des compétences de son ministère, soulignant, en outre, que des postes nouveaux de vétérinaires avaient été ouverts dans son budget pour 1995. Il a indiqué que l'école vétérinaire de Maisons-Alfort serait maintenue sur son site et que son « état lamentable » l'avait conduit à engager un programme pluri-annuel de rénovation.

Puis **M. Jean Arthuis, rapporteur général,** est intervenu pour souligner qu'il n'était pas concevable que, dans un marché unique, certains Etats ne s'acquittent pas de leurs obligations de faire appliquer les pénalités qui pèsent sur leurs agriculteurs, ce qui introduit des distorsions de concurrence inacceptables.

M. Christian Poncelet, président, s'est associé à ces propos, soulignant que le cas des pénalités laitières dues par l'Italie était particulièrement choquant.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite interrogé **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche,** sur le financement budgétaire des dispositions proposées par la loi de modernisation.

M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, a répondu aux intervenants que le problème des pénalités dues par l'Italie avait été évoqué au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement, ce qui avait permis de débloquer ce dossier.

Il a ensuite déclaré que le Gouvernement avait arrêté dans le cadre de la loi de modernisation, un ensemble de dispositions dont le coût était important mais dont le financement serait assuré dans des lois de finances à venir. Il a indiqué que la prolongation des pré-retraites coûterait 130 millions de francs en 1995 et 260 millions de francs en 1997 ; la déduction de la « rente du sol » environ 400 millions de francs ; la levée de l'interdiction du cumul de droits propres avec une pension de reversion 325 millions de francs en 1995, mais 2 milliards de francs à l'issue de la période transitoire. L'exonération de la taxe sur le foncier non bâti et l'assouplissement des conditions de passage en société entraîneront des dépenses de 145 millions de francs en 1995, puis de 260 millions de francs en "période de croisière". Au total, pour 1995, le coût de ces dispositions devrait s'établir à environ 1 milliard de francs, qui figureront, en grande partie, dans des lois de finances ultérieures.

Après l'intervention de **M. Christian Poncelet, président,** sur l'inégale application de la réglementation applicable aux bâtiments d'élevage dans les différents Etats membres, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche,** a répondu qu'il

en allait de la "crédibilité" des Etats et de la politique agricole commune que la réglementation communautaire soit appliquée avec la même rigueur dans tous les Etats membres.

II. - EXAMEN DE L'AVIS

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier sur le projet de loi de finances pour 1995 (BAPSA).

M. Bernard Seillier a indiqué que le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1995 n'enregistre qu'une progression modeste par rapport à 1994. En effet, son montant global -hors restitution de TVA- s'élève à 87,072 milliards contre 85,756 milliards l'an dernier soit une hausse de 1,5 % qui, elle-même, fait suite à une quasi-stagnation entre 1993 et 1994.

Il a estimé que l'examen de ce projet de BAPSA pour 1995 devait cependant retenir tout particulièrement l'attention de la commission pour plusieurs raisons :

- d'abord, l'année 1995 verra vraisemblablement s'achever la réforme des cotisations sociales agricoles engagée en 1990, conformément au projet de loi de modernisation de l'agriculture, ce qui conduit à s'interroger sur la réalisation des objectifs initialement définis, à savoir le calcul des cotisations en fonction de la réelle capacité contributive des exploitants agricoles et la parité d'effort contributif avec le régime général ;

- ensuite, le régime agricole reste le seul régime de protection sociale pour lequel le Parlement est appelé chaque année à voter les recettes et les dépenses. L'examen par le Parlement du BAPSA constitue donc une exception mais aussi un précédent riche d'enseignements qu'il faudra mettre à profit lors du développement à moyen terme de ce type de contrôle ;

- enfin, après une longue période de stabilité, on constate depuis deux ans une diminution importante de la part du financement professionnel dans les ressources du BAPSA, diminution compensée par la solidarité nationale. Cette évolution conduit à s'interroger sur les perspectives institutionnelles et financières de ce régime.

S'agissant des recettes du BAPSA pour 1995, il a rappelé qu'elles se caractérisent essentiellement par une nouvelle baisse importante du financement d'origine professionnelle compensée par l'affectation croissante de ressources fiscales.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 1994, la part du financement professionnel diminue en 1995 de 10,4 % soit une réduction de 1,584 milliard dont 1,288 milliard au titre des cotisations sociales et 296 millions au titre des taxes sur les produits. A lui seul, le produit des cotisations sociales des exploitants agricoles devrait baisser de 8,8 %, soit une réduction de 1,3 milliard. Entre 1993 et 1994, celui-ci avait déjà régressé de 12,5 %.

Toutefois, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a noté que :**

- la baisse effective du volume des cotisations agricoles avoisinera seulement 2,5 % par rapport aux cotisations fixées par le décret du 18 août 1994.

- cette baisse est la conséquence mécanique, d'une part, de la baisse des effectifs (- 4 % entre 1994 et 1995) et, d'autre part, de la réforme des cotisations sociales engagée en 1990. La prise en compte croissante du revenu professionnel dans l'assiette des cotisations sociales agricoles conduit en effet à répercuter l'évolution de ce même revenu sur le montant des cotisations. En 1994, 70 % des cotisations ont ainsi été calculées en fonction du revenu professionnel au lieu de 55 % en 1993. En 1995, ce pourcentage devrait atteindre 85 % et 100 % à compter du 1er janvier 1996.

- enfin, elle est également la conséquence de nouvelles modalités de calcul de l'assiette intervenues notamment dans le cadre de la loi du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture.

L'impact de quatre d'entre elles est particulièrement sensible :

- les revenus pris en compte pour le calcul des cotisations de l'année N sont depuis cette année ceux des années N-3, N-2, N-1 et non plus N-4, N-3 et N-2.

- l'option entre le système de l'assiette triennale et celui de l'assiette annuelle a été réouverte pour les cotisations à acquitter en 1994.

- depuis cette année également, les déficits peuvent être pris en compte pour leur valeur réelle alors que ceci comptait jusqu'à présent pour une valeur nulle dans le calcul de la moyenne triennale des revenus professionnels.

- l'article 3 de la loi du 25 juillet 1994 sur l'emploi et l'insertion dans les DOM exonère de cotisations sociales les exploitations de moins de 20 hectares pondérés, d'où une baisse de 80 % des rentrées de cotisations attendues dans les DOM en 1995.

Parallèlement, il a relevé que les taxes sur les produits enregistraient une diminution considérable, passant de 596 millions à 300 millions en 1995, soit une réduction de 42,5 % sur les céréales, 51 % sur les oléagineux et 64 % sur les betteraves mais qu'elles ne font qu'enregistrer des baisses déjà programmées : au 1er juillet 1994 pour les céréales et les oléagineux (récolte de l'été 1994) et au 1er janvier 1995 pour les betteraves (récolte de l'automne 1994).

En conclusion de cette partie, il a alors souligné l'apparition d'un véritable paradoxe.

D'une part, on constate globalement la diminution de la part du financement professionnel dans l'ensemble des ressources du BAPSA. En effet, les exploitants agricoles ne financent plus que 15,69 % du BAPSA contre 20,48 % en 1989 (c'est-à-dire avant la réforme des cotisations sociales).

D'autre part, les exploitants agricoles constatent que leur effort contributif global progresse. Il a rappelé que l'aggravation du taux de parité en 1994 était liée à la prise en compte de deux mesures supportées par la masse des cotisants agricoles : l'exonération "jeunes agriculteurs" (il s'agit de l'exonération dégressive de cotisations pour les jeunes qui s'installent) dont le coût est évalué à 210 millions de francs et la déduction des déficits de la moyenne triennale pour leurs valeurs réelles dont le coût se situe autour de 400 à 500 millions de francs.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a souhaité une plus grande transparence de l'ensemble du financement de la protection sociale agricole et que soit présenté au Parlement l'intégralité de l'effort contributif de la profession, tant dans le domaine des cotisations techniques que dans celui des cotisations complémentaires.

Il a également indiqué que la baisse des cotisations n'était pas, loin s'en faut, généralisée. Si environ 35 à 40 % des agriculteurs verront effectivement leurs cotisations diminuer, en revanche, entre 25 à 30 % verront leurs cotisations augmenter en raison du transfert d'assiette.

Il a appelé l'attention sur le fait qu'en 1994, la quasi totalité des caisses (76 sur 85) enregistrait cette année une perte de cotisations complémentaires. La situation est d'autant plus alarmante que les déficits importants se concentrent entre un petit nombre de caisses et peuvent atteindre 20 à 30 % de charges budgétisées :

- pour 25 caisses, le montant des déficits atteint au moins 20 % des cotisations budgétisées, soit 410 MF ;

- pour 6 caisses, il manque plus de 30 % des cotisations budgétisées, soit 130 MF. Il s'agit des caisses dont la proportion de cotisations assises sur le revenu cadastral était encore très forte en 1993.

S'agissant du financement extra-professionnel, il a relevé trois évolutions :

- la forte progression de la part de recettes de TVA affectée au BAPSA qui passe de 15,9 milliards à 27,8 milliards, soit une hausse de 74,5 %. Cette forte croissance s'explique par le fait que l'article 16 du projet de loi de finances prévoit de porter de 0,4 % à 0,7 % la participation de la TVA au BAPSA.

- l'augmentation des versements du fonds de solidarité vieillesse (FSV). En 1995, la contribution du FSV passera de 5 à 6,6 milliards en raison de l'application de l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995 qui prévoit l'extension de la prise en charge des majorations pour enfant au régime des non salariés agricoles (dont le coût s'élève à 1,8 milliard), extension qui n'apparaît pas choquante puisque ce régime reste l'un des seuls grands régimes de base à ne pas bénéficier d'une telle prise en charge, mais qui permet à l'Etat de débudgétiser une partie de ses charges.

- malgré la stabilisation des transferts liés à la compensation démographique (29,4 milliards, soit + 0,6 %), une progression de 20 % du versement en provenance de la Caisse nationale des allocations familiales, principalement en raison de l'augmentation des dépenses liées à la mise en oeuvre de la loi "famille" et de la baisse du rendement des cotisations techniques des prestations familiales agricoles qui est ramené de 5,04 à 4,62 %.

Au total, il a observé que, sous l'effet de ces différents transferts, la subvention de l'Etat au BAPSA s'établissait en 1995 à 9,1 milliards contre 18,6 milliards en 1994, soit une réduction de 51 %.

S'agissant des dépenses, parallèlement à la quasi-stabilité des charges d'assurance vieillesse, il a relevé la progression soutenue des dépenses d'assurance maladie et de prestations familiales.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse, les charges se stabilisent à hauteur de 46,9 milliards, soit une hausse de seulement 0,54 % par rapport à l'an dernier. Si le volume des retraites proportionnelles s'accroît de plus de 4 % en 1995 puisque les personnes qui partent actuellement à la retraite totalisent en moyenne 640 points contre seulement 430 pour les retraités décédés, on constate que, parallèlement, le nombre de retraités du régime agricole connaît un véritable retournement de tendance caractérisé par une baisse progressive des effectifs depuis l'an dernier, le nombre des retraités passant de 2,120 millions en 1993 à 2,118 millions en 1994 et 2,110 millions en 1995.

Contrairement aux prévisions pour 1994, les dépenses d'AMEXA (assurance maladie-maternité) pour 1995 progressent fortement, de 4,2 %. Ces prévisions traduisent une reprise de la consommation médicale peu conforme aux objectifs du Gouvernement, avec par exemple + 3,9 % de frais médicaux, + 4,4 % pour la pharmacie, + 3,8 % des frais d'hospitalisation sous budget général, + 12 % des frais de soins à domicile, etc.

S'agissant des prestations familiales, il a constaté une progression de 2,4 %, et ceci malgré le recul important des effectifs de bénéficiaires, soit - 5,5 % en 1995 comme en 1994. La progression globale est essentiellement liée à la politique familiale poursuivie par le Gouvernement avec une revalorisation des prestations de 2 % prévue en 1995 et l'application de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille.

Enfin, il a mis en relief deux éléments :

- d'une part, la forte diminution des dépenses d'intérêts ; celles-ci passeraient de 600 millions en 1994 à 150 millions en 1995. Cette baisse est présentée comme le résultat de l'amélioration de trésorerie constatée grâce à l'exercice excédentaire de 1993. Le chiffre initial pour 1994 avait donc surévalué les besoins de l'an dernier qui s'établiraient à seulement 200 millions.

- d'autre part, l'inscription de 170 millions de crédits pour continuer, l'an prochain, les prises en charge ponctuelles et les

étalements de cotisations sociales en faveur des exploitants en difficulté.

En conclusion, il 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.

Puis M. Pierre Louvot est intervenu pour approuver l'accélération de la réforme des cotisations sociales et s'est montré favorable à l'examen du problème de la parité par des experts indépendants, qui prendraient également en compte l'évolution des cotisations complémentaires.

M. Alain Vasselle a demandé une précision sur la portée de l'exonération de cotisations sociales pour les exploitations de moins de 20 hectares pondérés et sur le financement par le fonds de solidarité vieillesse de 1,8 milliard de dépenses supplémentaires au titre des bonifications pour enfant alors que le Gouvernement envisage de déposer un amendement au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social (DDOS) qui aggravera de 6 milliards les dépenses du fonds.

M. Bernard Seillier a précisé que la mesure d'exonération ne visait que les départements d'outre-mer et qu'il conviendrait d'interroger Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, lors de l'examen des dispositions relatives à l'équilibre financier du fonds de solidarité vieillesse, dans le cadre de la prochaine discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social.

M. Jean-Pierre Fourcade a souhaité que M. Bernard Seillier insiste sur la perspective d'une revalorisation des retraites d'agricultrices dans le projet de loi relatif à la modernisation de l'agriculture et sur l'inquiétude des directeurs et présidents de caisses de mutualité sociale agricole qui doivent faire face à des déficits en 1994.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du BAPSA.