

N° 49

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles,***

Par M. Joël BOURDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. AUX ORIGINES DE LA TAXE	9
A. UNE CRÉATION ANTICIPÉE, DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL TOURMENTÉ	9
1. <i>Supprimer la parafiscalité</i>	9
a) Le dispositif antérieur.....	9
b) L'application de la LOLF.....	10
2. <i>Rénover un paysage institutionnel « tourmenté »</i>	10
a) Des taxes « ANDA » à la taxe « ADAR ».....	10
b) De l'ADAR au CAS-DAR.....	11
B. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE EN 2002	11
1. <i>A la recherche d'une recette stable et fondée sur l'activité agricole</i>	11
a) Les finalités poursuivies.....	11
b) Le choix du chiffre d'affaires.....	12
2. <i>Un mécanisme simple, des transferts limités ?</i>	12
a) Part forfaitaire, part variable.....	12
b) Des transferts indolores ?.....	13
c) L'instauration d'un écrêtement « provisoire ».....	13
II. UN « FEUILLETON » FISCALO-AGRICOLE	15
A. UN PLAFONNEMENT PROVISOIRE... QUI DURE	15
1. <i>Un « feuilleton » législatif répétitif</i>	15
2. <i>Les débats de 2006</i>	16
B. LE CHIFFRE D'AFFAIRES, POMME DE DISCORDE	16
1. <i>Une taxe inéquitable ?</i>	16
a) Les secteurs à faibles marges pénalisés.....	16
b) L'exonération des exploitants au forfait.....	17
c) Les inconvénients de la référence à une cotisation historique.....	17
2. <i>Un débat « pollué » par les critiques sur l'utilisation des ressources</i>	17
a) L'utilisation des ressources.....	18
b) Les critiques.....	18
III. FAUT-IL RÉFORMER LA TAXE ?	21
A. QUELLE EST LA SITUATION EFFECTIVE DES EXPLOITANTS AU REGARD DE CETTE TAXE ?	21
1. <i>Une information statistique lacunaire</i>	21
2. <i>Des situations apparemment hétérogènes</i>	21
a) Un rendement supérieur aux attentes.....	21
b) Des situations hétérogènes.....	22

B. QUELLES SOLUTIONS À COURT TERME ?	22
1. <i>L'hypothèse d'un déplafonnement</i>	22
a) Le profil théorique	22
b) Les effets attendus	23
2. <i>Les alternatives au déplafonnement ne sauraient être mises en œuvre prochainement</i>	23
a) Un « bouclier fiscal »	24
b) Un abattement en fonction des unités travail-année	24
c) Un nouveau plafonnement provisoire	24
d) Un écrêtement de la taxe en valeur absolue	25
3. <i>L'état des lieux en octobre 2007</i>	25
a) Une nécessaire concertation	25
b) La position exprimée par le cabinet du ministre	25
c) Quelques recommandations pour l'avenir	26
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONSULTÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31
ANNEXE 2 - ARTICLE 302 <i>BIS</i> MB DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS	33
ANNEXE 3 - EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2006 : Extrait du compte rendu intégral de la séance du 19 décembre 2006	35
ANNEXE 4 - FORMULAIRE DE CALCUL DE LA COTISATION DUE AU TITRE DE LA TAXE	41

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Au cours de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2006, le débat sur la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est venu « **animer** » **la séance publique pour la sixième fois en quatre ans**.

Ce nouvel épisode d'un véritable « feuilleton » législatif et fiscal, sur les causes duquel votre rapporteur spécial reviendra, a suscité les critiques légitimes de votre commission. Elle a considéré qu'il n'était pas de bonne méthode d'examiner, chaque année et à la hâte, des amendements visant à retarder la pleine application d'un impôt pourtant adopté dans son principe en 2002.

Votre rapporteur spécial a donc examiné au cours de l'année 2007 les raisons pour lesquelles la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** revenait chaque année en discussion et les moyens d'épargner au Parlement un nouvel avatar de ce débat, au cœur d'une période budgétaire toujours chargée.

Ses travaux se sont appuyés sur une consultation de l'ensemble des organisations professionnelles agricoles associées à la gestion du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », alimenté par 85 % du produit de la taxe. Ils ont également été l'occasion d'interroger les services des ministères chargés de l'agriculture et du budget.

Au terme de ces travaux, il apparaît que la taxe fait l'objet de contestations récurrentes de la part de certains professionnels, dont les motifs n'ont guère varié depuis son instauration en 2002.

A la veille du déplafonnement total du dispositif qui, à droit constant, devrait se produire le 1^{er} janvier 2008, il semble qu'aucune réforme alternative de nature à pérenniser le financement du développement agricole et à apaiser les mécontentements de certaines filières ne soit arbitrée par le gouvernement.

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le constat : une taxe instaurée en 2002 qui attend toujours sa pleine application

1. La taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles a répondu à la double nécessité de supprimer les taxes parafiscales et de rénover le paysage institutionnel du développement agricole.
2. Le chiffre d'affaires constitue une assiette corrélée à l'activité agricole, fournissant une recette stable et garantissant un recouvrement simple.
3. La taxe votée en 2002 ne s'applique toujours pas en 2007, en raison de la prorogation, année après année d'un plafonnement en fonction d'une cotisation historique.
4. Les principales critiques adressées à la taxe se fondent sur la pénalisation des secteurs à faibles marges et l'exonération des exploitants placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole (RFA).
5. La prorogation du plafonnement en fonction d'une valeur historique n'est pas de bonne méthode législative et est susceptible de créer d'importantes distorsions entre exploitants, en contradiction avec le principe d'égalité devant l'impôt.
6. Les alternatives envisagées au déplafonnement expertisées par les services du ministre de l'agriculture n'ont pas fait l'objet d'un arbitrage au 24 octobre 2007, date de présentation de ce rapport devant votre commission des finances.

Les recommandations de votre rapporteur spécial

1. A défaut d'alternative pérenne, appliquer pleinement, à compter du 1^{er} janvier 2008, le dispositif voté en 2002.
2. Se donner les moyens de connaître effectivement la contribution de chaque filière au compte d'affectation spéciale et garantir un retour minimal aux filières fortement contributrices.
3. Dans l'hypothèse d'une refonte complète du dispositif :
 - a) étudier la possibilité de faire contribuer l'ensemble des exploitants à proportion de leurs facultés, dans la mesure où tous sont censés bénéficier de la politique de développement agricole ;
 - b) asseoir le financement du développement agricole sur un dispositif se traduisant par une pression fiscale raisonnable et stable sur le secteur agricole.
4. Mener la réforme en concertation étroite avec la profession, de manière à prévenir toute contestation et toute amodiation du dispositif adopté par le législateur.

I. AUX ORIGINES DE LA TAXE

A. UNE CRÉATION ANTICIPÉE, DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL TOURMENTÉ

Codifiée à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts (cf. annexe 2), la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles a été instaurée par l'article 43 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

La création de cette taxe a répondu à la double nécessité de supprimer l'ensemble des **taxes parafiscales** alimentant le financement du développement agricole et de réformer en profondeur le **paysage institutionnel** dans lequel s'inscrivait cette politique.

1. Supprimer la parafiscalité

a) Le dispositif antérieur

Le financement du développement agricole et rural a reposé jusqu'en 2002 sur la perception de **9 taxes parafiscales**. Huit de ces taxes portaient sur les produits, auxquelles s'ajoutait une taxe forfaitaire, établie à 76 euros, et dont étaient exonérés les exploitants placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole (RFA)¹.

Le rendement respectif des taxes « produits » et de la taxe forfaitaire était en 2001 de 82,22 millions d'euros et 31,25 millions d'euros, soit un **total de 113,21 millions d'euros** (cf. tableau).

Les taxes parafiscales perçues avant la création de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles

(en millions d'euros)

Taxes	Produit 2001
Taxe sur les betteraves	2,40
Taxe sur les céréales livrées par les producteurs aux organismes agréés pour la collecte	21,00
Taxe sur les graines oléagineuses et protéagineuses	2,60
Taxe sur certaines viandes	25,00
Taxe sur les laits de vache, de brebis, de chèvre et la crème	13,70
Taxe sur les produits de l'horticulture florale, ornementale et des pépinières non forestières	0,92
Taxe sur les vins	11,30
Taxe sur les fruits et légumes	5,30
Taxe forfaitaire payée par les exploitants agricoles	31,25
Total	113,47

Source : commission des finances

¹ Soit les exploitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 46.000 euros.

b) L'application de la LOLF

Anomalie au regard du principe de consentement à l'impôt par le Parlement, la parafiscalité¹ a vu sa disparition programmée au 31 décembre 2003 par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est donc venue remplacer le dispositif existant, avec une **anticipation** sur l'échéance prévue par la LOLF, résultant de la nécessité de **réformer en profondeur le paysage institutionnel** du développement agricole et rural.

2. Rénover un paysage institutionnel « tourmenté »

a) Des taxes « ANDA » à la taxe « ADAR »

L'**Association nationale de développement agricole** (ANDA) était chargée de la gestion du développement agricole et rural, plus particulièrement du Fonds national de développement agricole et rural (FNDA), en application de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999. Comme telle, elle était affectataire du produit des taxes parafiscales.

Deux rapports de l'Inspection générale des finances en 1999 et de la Cour des comptes en 2000 ont sévèrement mis en cause la gestion de l'ANDA. Le rapport public de la Cour des comptes mettait notamment en évidence :

- la **fixité des concours** attribués par l'ANDA dans le cadre de la politique de développement agricole, due à la prépondérance de la profession dans les arbitrages et à la tendance à aider des **structures** (chambres d'agriculture, instituts techniques) davantage que des **actions** ;

- la **complexité de son mode de financement**, fondé sur douze taxes parafiscales et contributions volontaires obligatoires collectées par dix organismes collecteurs ;

- l'**effritement de la logique de solidarité** qui devait sous-tendre l'allocation des ressources et la montée des préoccupations de « juste retour » ;

- l'**éparpillement des aides** attribuées, témoignant d'une conception très large de la politique de développement agricole.

La loi de finances rectificative pour 2002 précitée a donc substitué à cette structure associative un établissement public administratif sous tutelle de l'Etat, l'**Agence de développement agricole et rural** (ADAR), chargée de l'élaboration, du financement, du suivi et de l'évaluation du programme national pluriannuel de développement agricole. **La création de la taxe sur le**

¹ Les taxes parafiscales étaient en effet créées par décret, et leurs assiette, taux et affectation étaient également fixés par voie réglementaire. Le Parlement n'intervenait que pour en autoriser la perception au-delà de l'année d'établissement.

chiffre d'affaires des exploitants agricoles a été concomitante de cette création, ce qui lui a valu, à l'époque, d'être baptisée « taxe ADAR », commodité de langage qui perdure aujourd'hui.

b) De l'ADAR au CAS-DAR

Le fonctionnement de l'ADAR ne s'est pas révélé plus satisfaisant que celui de l'ANDA, et votre rapporteur spécial relevait, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2006, que des difficultés s'étaient fait jour tenant au **fonctionnement du conseil d'administration**.

La représentation majoritaire de la profession agricole avait en effet pour conséquence directe que les représentants chargés d'attribuer les aides étaient aussi ceux qui les recevaient. Cette situation faisait courir, selon les termes du rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, un risque de « *prise illégale d'intérêt* »¹ qui a conduit le contrôleur d'Etat à juger que le conseil d'administration n'était plus en mesure de se prononcer dans sa collégialité et a entraîné le **blocage institutionnel** de l'ADAR.

La « reprise en main » par l'Etat du financement de la politique de développement agricole s'est donc traduite par la création, dans le cadre de la loi de finances pour 2006, du **compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »** (CAS-DAR, cf. *infra*), qu'alimentent désormais 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

B. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE EN 2002

1. A la recherche d'une recette stable et fondée sur l'activité agricole

a) Les finalités poursuivies

Les effets recherchés par le gouvernement lors de la refonte du financement du développement agricole étaient sa **rationalisation**, par la substitution d'une ressource unique à 9 prélèvements différents, et la garantie d'une recette **stable** reposant sur l'**activité** agricole.

Ces critères ont conduit le gouvernement à opter pour la création d'une **imposition de toute nature** de préférence à une subvention budgétaire, dont le montant était susceptible de varier fortement d'une année sur l'autre, ou à une contribution volontaire obligatoire², mécanisme qui requiert l'existence d'une interprofession dont certaines filières étaient dépourvues.

¹ Rapport général de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, n° 2568, XII^e législature, tome II.

² La cotisation volontaire obligatoire est une créance de droit privé adoptée volontairement par une interprofession agricole et rendue obligatoire par arrêté interministériel.

b) Le choix du chiffre d'affaires

La recherche d'une recette fiscale corrélée à l'activité agricole a conduit à choisir le **chiffre d'affaires** comme assiette, de préférence aux trois alternatives qu'étaient :

1) **la transposition à l'identique des taxes parafiscales existantes** au profit de l'ANDA en taxes fiscales affectées à un établissement public. Selon les services du ministre de l'agriculture, cette option n'a pas été retenue car elle se heurtait à des obstacles juridiques et pratiques. La LOLF ayant supprimé les taxes parafiscales, leur transposition à l'identique posait un problème de principe. En outre, une telle transposition aurait été contraire aux objectifs de simplification administrative du gouvernement, compte tenu de la multiplicité des taxes et de la complexité des circuits de recouvrement¹ ;

2) **la mise en place d'une taxe fiscale additionnelle sur le revenu agricole**, qui présentait à son tour plusieurs difficultés : elle s'opposait à la politique de baisse de l'impôt sur le revenu menée par le gouvernement, l'assiette de la taxe aurait été très variable d'une exploitation à l'autre en raison notamment des nombreux dispositifs de déduction optionnels en fiscalité agricole, les exploitations soumises à l'impôt sur les sociétés y auraient échappé et la mise en place d'un tel dispositif aurait nécessité la création d'un circuit de collecte spécifique ;

3) **la création d'une taxe fondée sur l'assiette sociale**, qui se heurtait aux mêmes obstacles que la fiscalité additionnelle. En outre, les statuts de la Mutualité sociale agricole ne l'autorisaient pas à recouvrer une telle imposition.

Dans ces conditions, le choix du chiffre d'affaires comme assiette procurait l'avantage de la **simplicité technique**, puisqu'il permettait de la recouvrer et de la contrôler selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.

2. Un mécanisme simple, des transferts limités ?

a) Part forfaitaire, part variable

Le dispositif initial retenu pour la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles se compose donc d'une **partie forfaitaire** comprise entre 76 euros et 92 euros par exploitant², inspirée de la taxe forfaitaire préexistante, et d'une **partie variable** fixée à 0,19 % du chiffre d'affaires jusqu'à 370.000 euros et à 0,05 % au-delà, qui se substitue aux 8 taxes « produits ».

¹ Seules trois taxes étaient collectées directement par la direction générale des impôts ou la direction générale des douanes et des droits indirects.

² Le montant retenu est, depuis la création, de 90 euros.

Sont par ailleurs exonérés les exploitants placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole, ainsi que les personnes réalisant des opérations de pêche en eau douce ou ayant une activité de sylviculture.

Les « trois étages » de la taxe ADAR

Chiffre d'affaires supérieur à 370.000 euros	0,05 %
Chiffre d'affaires jusqu'à 370.000 euros	0,19 %
Partie forfaitaire actuelle : 90 euros	

Source : *commission des finances*

Le dispositif repose enfin sur un système **déclaratif**, adossé au recouvrement de la TVA, où apparaît directement le montant autoliquidé par l'exploitant. Une fiche de calcul est tenue à la disposition des exploitants, calcul dont le détail est inconnu de l'administration fiscale (cf. annexe 4).

b) Des transferts indolores ?

S'agissant des éventuels **transferts** occasionnés par le passage d'une assiette partiellement constituée par les volumes produits à une assiette incluant exclusivement le chiffre d'affaires, une note du cabinet du ministre de l'agriculture du 19 février 2003 indiquait :

1) que les agriculteurs relevant du régime TVA de remboursement forfaitaire agricole, soit **28 % des exploitations, se verraient totalement exonérer du paiement** de la taxe, alors qu'ils s'acquittaient des 8 taxes « produits » sous l'empire du régime précédent ;

2) que **68 % des exploitations seraient imposées au taux de 0,19 % et 4 % au taux très faible de 0,05 %**.

En dépit des difficultés rencontrées pour établir des simulations fiables, il était également admis que l'existence de ces deux taux garantirait une certaine **dégressivité** qui rendrait la taxe moins lourde à supporter, que la **contribution moyenne par exploitation devait être ramenée de 300 euros à 270 euros et que les transferts entre filières devaient demeurer minimes**.

c) L'instauration d'un écrêtement « provisoire »

Des inquiétudes ont toutefois été formulées au cours des débats parlementaires entourant la création de la taxe, s'agissant en particulier de **l'alourdissement de la pression fiscale qu'elle pourrait faire subir aux exploitations à fort chiffre d'affaires**, et en particulier aux exploitations du secteur viticole.

Ces craintes ont conduit, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2002, à l'adoption par le Sénat d'un amendement présenté par le gouvernement assortissant la taxe sur le chiffre d'affaires d'un **mécanisme provisoire d'écrêtement**.

Ce mécanisme provisoire prévoyait que les redevables subissant une augmentation de leur cotisation **au titre de la part variable voient cette augmentation limitée à 20 % de la cotisation 2002 en 2003, 40 % en 2004, 60 % en 2005 et 80 % en 2006¹**.

Aux termes du dispositif initial, le plafonnement devait avoir totalement disparu au 1^{er} janvier 2007. En octobre 2007, il est toujours égal à 120 % de la cotisation de 2002.

¹ Cette progressivité avait été « assouplie » à la demande de votre commission des finances, la rédaction initiale de l'amendement du gouvernement prévoyant un écrêtement de 30 % en 2003, 60 % en 2004 et 90 % en 2005.

II. UN « FEUILLETON » FISCALO-AGRICOLE

A. UN PLAFONNEMENT PROVISOIRE... QUI DURE

La taxe sur le chiffre d'affaire des exploitants agricoles a fait l'objet de sévères critiques dès sa création, critiques émanant en particulier du secteur viticole et qui ont conduit à ce qu'**aujourd'hui encore, un impôt voté en 2002 ne s'applique pas pleinement.**

1. Un « feuilleton » législatif répétitif

La dégressivité du plafonnement jusqu'au déplafonnement total n'a **jamais été mise en œuvre**, dans la mesure où la rédaction de l'article 302 *bis* MB du code général des impôts a, depuis 2003, été systématiquement modifiée afin de maintenir à 120 % de la cotisation 2002 le plafond de taxe à acquitter au titre de la part variable. Ont ainsi été successivement adoptées **six rédactions** de l'article ayant vocation à repousser l'échéance du déplafonnement.

Votre rapporteur spécial note en outre que, jusqu'en 2005, les amendements adoptés tendaient à **retarder l'enclenchement du déplafonnement tout en maintenant sa progressivité**. En revanche, à compter de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2005, **la référence à la progressivité du déplafonnement a disparu** au profit d'une reconduction, année après année, du plafond de 120 % de la cotisation 2002 (cf. tableau).

L'évolution du plafonnement de la cotisation due au titre de la part variable de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles

Loi	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002</i>	120 %	140 %	160 %	180 %	Déplafonnement		
<i>Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003</i>	120 %		140 %	160 %	180 %	Déplafonnement	
<i>Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004</i> <i>puis</i> <i>Loi n° 2005-157 du 23 février 2005</i>	120 %			140 %	160 %	180 %	Déplafonnement
<i>Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005</i>	120 %				Déplafonnement		
<i>Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006</i>	120 %					Déplafonnement	

Source : commission des finances

2. Les débats de 2006

Cet « éternel retour » du débat sur le financement du développement agricole, dont le dernier avatar a surgi lors des débats sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006, **n'a pas manqué de susciter les critiques de votre commission des finances** qui a observé combien il était incohérent de prolonger chaque année une situation « provisoire ». En conséquence, elle a appelé le ministre chargé de l'agriculture à appliquer pleinement le dispositif ou à en sortir (cf. annexe 3).

B. LE CHIFFRE D'AFFAIRES, POMME DE DISCORDE

Votre rapporteur spécial a pu, au cours de ses auditions, constater que les critiques adressées à la taxe résultaient principalement de son **assiette**, mais aussi de l'**utilisation des ressources** qu'elle procure.

1. Une taxe inéquitable ?

Les principaux griefs adressés à ce régime de taxation sont en premier lieu la **pénalisation** que l'imposition du chiffre d'affaires induit pour les secteurs à **faibles marges**, les « inégalités » induites par le changement du **périmètre** des assujettis, et les distorsions créées par un mécanisme d'écrêtement fondé sur une **valeur historique** de plus en plus ancienne.

a) Les secteurs à faibles marges pénalisés

Votre rapporteur spécial a pu observer que les critiques de loin les plus nourries à l'encontre de la taxe dénonçaient son caractère **inéquitable**, au détriment des secteurs procédant à la transformation et à la commercialisation de leurs produits.

Il est exact que le chiffre d'affaires ne reflète pas exactement la santé financière d'une exploitation et qu'une telle assiette pénalise les agriculteurs engagés dans une démarche de **valorisation** de leurs produits¹ et qui, à l'inverse des exploitants procédant par exemple à la vente de matière brute, réalisent de **faibles marges**.

Ce problème semble particulièrement prégnant dans le secteur **viticole** (13 % des exploitations assujetties), où la « matière sèche » (bouchons, étiquettes...) constitue un élément important du chiffre d'affaires, et dans les exploitations en « circuit court », procédant à la **vente directe** de leurs produits (notamment horticulture, arboriculture, maraîchage, soit 4 % des exploitations assujetties).

¹ Sous réserve, toutefois, que l'activité de transformation et de commercialisation n'ait pas été séparée de l'activité de production.

b) L'exonération des exploitants au forfait

Le passage de la combinaison de 8 taxes « produits » et d'une taxe forfaitaire à une seule taxe sur le chiffre d'affaires s'est en second lieu accompagnée de **l'exonération de fait des exploitants placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole**, soit 28 % des exploitations, alors que ceux-ci s'acquittaient des taxes « produits » sous l'empire du régime précédent.

Cette question avait été soulevée dès l'instauration de la taxe. L'exonération avait alors été motivée par des considérations à la fois techniques et d'opportunité.

Sur le plan technique, il aurait été nécessaire, pour faire contribuer les exploitants au RFA, **de reconstituer leur chiffre d'affaires et de créer un circuit de recouvrement supplémentaire**. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'une participation forfaitaire des exploitants au RFA, le coût de recouvrement aurait été très élevé en comparaison du rendement attendu.

L'objection d'opportunité consistait à dire qu'un prélèvement forfaitaire aurait été perçu comme un **élément supplémentaire de frais généraux**, alors que les taxes produits étaient perçues dans le mouvement même de l'activité commerciale, de manière relativement « indolore » pour les exploitants.

La plupart des professionnels entendus par votre rapporteur spécial contestent aujourd'hui cette exonération, et font valoir que l'ensemble des agriculteurs bénéficiant du développement agricole et rural, il serait opportun qu'ils y cotisent tous.

c) Les inconvénients de la référence à une cotisation historique

Enfin, la référence à une cotisation historique est susceptible d'introduire des distorsions. En effet, le plafonnement fondé sur la cotisation 2002 :

1) ne permet pas de prendre pleinement en compte l'**évolution réelle** de l'activité et du chiffre d'affaires des exploitations ;

2) ne permet pas de prendre en compte la situation des exploitants installés postérieurement à 2002. **Ce sont donc près de 6.000 agriculteurs nouvellement installés chaque année qui sont de facto privés de toute possibilité de plafonnement**, alors même que les nouvelles exploitations connaissent une croissance souvent dynamique de leur chiffre d'affaires.

2. Un débat « pollué » par les critiques sur l'utilisation des ressources

Votre rapporteur spécial observe que l'âpreté des débats sur l'assiette de la taxe est **renforcée par l'absence de consensus sur les règles qui doivent présider à l'allocation des ressources** qu'elle produit.

a) L'utilisation des ressources

85 % du produit de la taxe sont affectés au compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » et 15 % au financement du syndicalisme agricole, via le budget général de l'Etat.

Le code rural précise que le programme national de développement agricole et rural est constitué par :

- les programmes conduits par les **chambres régionales d'agriculture** (39,63 millions d'euros en 2006) ;

- les programmes de développement agricole et rural menés par les **instituts et centres techniques** (39,63 millions d'euros en 2006) ainsi que par les autres organismes nationaux (5,78 millions d'euros) ;

- des **actions d'accompagnement** de développement agricole et rural (10,15 millions d'euros).

- le **programme d'innovation et de partenariat** (programmes menés sous la forme d'appels à projets, auxquels sont consacrés environ 10 % des crédits du compte, soit 9,55 millions d'euros en 2006).

La gestion des crédits affectés au financement de ces programmes est annuelle. Les programmes annuels de développement agricole des chambres et des instituts techniques s'insèrent, par ailleurs, dans les deux contrats d'objectifs passés avec l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Les programmes en cours concernent la période 2005-2009.

Les programmes régionaux de développement agricole et les programmes des instituts et centres techniques et autres organismes nationaux sont construits autour de cinq priorités (maîtriser les risques et opportunités d'un marché plus ouvert, privilégier la voie du développement durable, favoriser les conditions d'exercice de l'activité agricole, saisir les opportunités, surmonter les conflits pour l'agriculture et innover dans les méthodes de développement).

Le programme d'innovation et de partenariat fait l'objet d'un appel à projets privilégiant à la fois le caractère innovant des propositions et la capacité à nouer des partenariats. Les projets sont sélectionnés après examen des dossiers par un jury d'experts indépendants qui a été constitué à cet effet.

b) Les critiques

Font particulièrement l'objet de discussions :

- l'équilibre à trouver entre **mutualisation** des moyens, en application d'une logique de solidarité entre les filières et les territoires, et **taux de retour** garanti à chaque filière ;

- le sentiment tenace, probablement renforcé par le fait que 15 % du produit de la taxe vont au financement du syndicalisme agricole, que les fonds

du compte d'affectation spéciale continuent d'être partiellement attribués à des **structures** plutôt qu'à des **actions**.

L'allocation des ressources du développement agricole n'étant pas l'objet principal du présent rapport, votre rapporteur spécial se bornera à relever que la création d'un programme « Innovation et partenariat » contribue à orienter une partie des aides du CAS-DAR vers de véritables projets de développement agricole, et que **le taux de retour dont bénéficie chaque filière dépend aussi de sa capacité à mobiliser les ressources rendues disponibles par le compte d'affectation spéciale.**

En tout état de cause, une clarification serait souhaitable quant à la question de savoir si la notion de « taux de retour » doit ou non être prise en compte dans l'allocation des ressources. **Votre rapporteur spécial estime, pour sa part, qu'un retour minimal au profit des filières fortement contributrices ne doit pas être exclu, sous réserve de pouvoir calculer de façon fiable et précise le concours desdites filières, ce qui ne semble aujourd'hui pas possible.**

III. FAUT-IL RÉFORMER LA TAXE ?

La situation actuelle, fondée sur la reconduction d'un plafonnement en fonction d'une valeur historique, n'est pas tenable. Au-delà des objections de principe que l'on est en droit de formuler sur le « replâtrage » annuel de la taxe, l'éloignement de plus en plus important de l'année de référence sur laquelle s'appuie le plafonnement et les distorsions qu'il induit sont en effet susceptibles de **contrevenir au principe d'égalité devant l'impôt.**

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial a tenté de dresser un tableau de la situation effective des exploitants au regard de la taxe et d'inventorier les pistes explorées pour parvenir à une solution pérenne et acceptée.

A. QUELLE EST LA SITUATION EFFECTIVE DES EXPLOITANTS AU REGARD DE CETTE TAXE ?

1. Une information statistique lacunaire

Une appréhension fine de la situation des divers exploitants et filières au regard de la taxe est particulièrement malaisée. Cela est dû :

1) à l'absence de données fournies à l'administration au moment de la déclaration de la taxe. Le formulaire de TVA ne prévoit pas, en effet, de faire figurer le détail des calculs qui aboutissent au montant final de cotisation. **Les services fiscaux ne peuvent donc connaître avec précision quelle est la proportion de contribuables qui recourent effectivement au plafonnement et quel est l'impact de ce plafonnement sur la cotisation théorique des exploitants ;**

2) au fait que la connaissance de la situation des exploitations résulte du répertoire d'information comptable agricole (RICA), qui ne constitue qu'un échantillon de la population, et que le dernier échantillon disponible (2005) est susceptible d'avoir fortement varié par rapport à 2002, année de référence pour le plafonnement de la cotisation. **Il en résulte notamment l'impossibilité de connaître précisément la contribution de chaque filière au produit global de la taxe.**

2. Des situations apparemment hétérogènes

a) Un rendement supérieur aux attentes

Son produit, attendu entre 100 et 110 millions d'euros au moment de son instauration, a **dépassé les prévisions dès la première année d'application du nouveau régime.**

Le montant total de taxe déclarée s'est en effet élevé à 111 millions d'euros en 2003, 116,6 millions d'euros en 2004 et 117,5 millions d'euros en 2005. Selon le ministère de l'agriculture, ces « bons chiffres » résultent de ce que certaines exploitations éligibles au plafonnement n'y ont pas eu recours et que l'accroissement du chiffre d'affaires de certaines filières ou exploitations a compensé l'effet du plafonnement. Sur la même période, **la cotisation moyenne au niveau national est passée de 314 euros à 327 euros par déclarant.**

b) Des situations hétérogènes

En 2005, **93 % des déclarants ont déclaré un chiffre d'affaires inférieur à 370.000 euros**, et leur cotisation moyenne s'est élevée à 289 euros pour un chiffre d'affaires moyen déclaré de 112.187 euros¹, soit une **cotisation moyenne égale à 0,26 % du chiffre d'affaires moyen.**

Aux **7 % de déclarants au-delà du seuil de 370.000 euros** correspond une cotisation moyenne de 886 euros pour un chiffre d'affaires moyen de 713.247 euros.

En pourcentage, et sous réserve des biais introduits par la comparaison de moyennes, la cotisation moyenne est donc inférieure à celle que supportent les exploitants situés en deçà du seuil de 370.000 euros, puisqu'elle s'élève à 0,12 % du chiffre d'affaires moyen.

B. QUELLES SOLUTIONS À COURT TERME ?

1. L'hypothèse d'un déplafonnement

A législation constante, le plafonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles disparaîtra intégralement au 1^{er} janvier 2008.

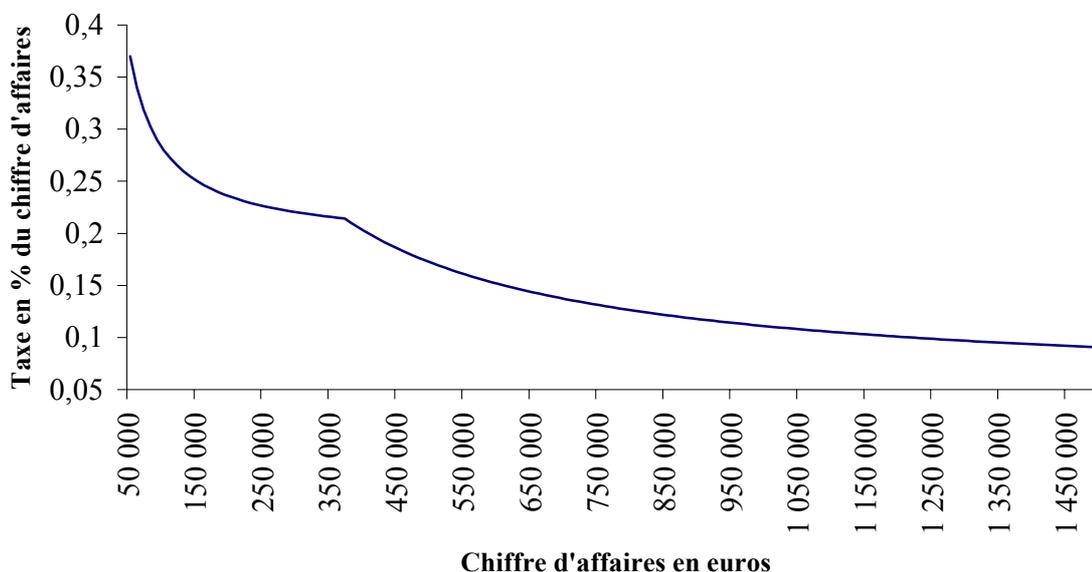
a) Le profil théorique

En l'absence de tout plafonnement, une reconstitution théorique de l'évolution de la cotisation payée en fonction du chiffre d'affaires démontre que **le régime de taxation « immunise » les contribuables dont le chiffre d'affaires est élevé contre le paiement d'une cotisation trop forte.**

En effet, le jeu combiné de la part forfaitaire et de la part variable « à double détente » (0,19 % du chiffre d'affaires jusqu'à 370.000 euros et 0,05 % au-delà) fait qu'un contribuable dont le chiffre d'affaires égale **100.000 euros** acquitterait une taxe de 280 euros, soit **0,28 % de son chiffre d'affaires**, tandis qu'un exploitant au chiffre d'affaires égal à **1,5 million d'euros** devrait payer 1.358 euros de taxe, soit **0,09 % de son chiffre d'affaires.**

¹ Ces données, fournies par la direction générale des impôts, n'incluent pas au chiffre d'affaires les éventuelles subventions au titre de la politique agricole commune.

Evolution de la cotisation payée en proportion du chiffre d'affaires



Source : commission des finances

b) Les effets attendus

Compte tenu de l'insuffisance des données statistiques évoquée plus haut, les effets précis d'un déplafonnement sont mal connus.

Il est estimé que, sans plafonnement, le montant moyen de la taxe au niveau national serait de 370 euros environ, contre 330 euros sous l'empire du plafonnement. La hausse de cotisation serait vraisemblablement plus sensible dans certains départements viticoles AOC (Gironde, Marne) ou de grandes cultures (Seine-et-Marne).

Votre rapporteur spécial note toutefois qu'en valeur absolue, les cotisations acquittées sont relativement modiques.

2. Les alternatives au déplafonnement ne sauraient être mises en œuvre prochainement

Conscient que la perspective d'un déplafonnement pourrait susciter le mécontentement d'une partie de la profession agricole, votre rapporteur

spécial a souhaité connaître quelles alternatives avaient été mises à l'étude, conformément aux engagements du précédent ministre de l'agriculture¹.

Il a lui été indiqué que plusieurs alternatives au déplafonnement pur et simple étaient à l'étude au sein du ministère de l'agriculture, ayant pour point commun **de maintenir le chiffre d'affaires comme assiette de la taxe.**

a) Un « bouclier fiscal »

La première piste étudiée consistait à instaurer un « **bouclier fiscal** » **qui limiterait la partie variable de la taxe à un certain pourcentage du bénéfice.** Cette piste semble toutefois avoir été abandonnée, des simulations démontrant qu'un calibrage de la part fixe et du taux de plafonnement propre à conserver un objectif de recettes de 115 millions d'euros aboutirait à pénaliser certains départements.

b) Un abattement en fonction des unités travail-année

La deuxième piste envisagée consistait à introduire un **abattement sur le montant de la taxe, proportionnel au nombre d'UTA (unité travail-année) salariées présentes sur l'exploitation,** dans la limite de 10 UTA. Ce dispositif permettrait de limiter l'impact de la suppression de l'écrêtement dans les exploitations à forte utilisation de main-d'œuvre comme la viticulture, l'arboriculture ou l'horticulture. Le rendement global de la taxe serait de l'ordre de 104,60 millions d'euros (en retenant un abattement de 6,5 % par UTA salariée jusqu'à 10 salariés).

Cette solution n'a pas non plus été retenue car elle conduisait à la mise en place d'un **système extrêmement complexe et sans garantie de conserver un montant stable de taxe.**

c) Un nouveau plafonnement provisoire

Dans cette hypothèse, **le dispositif de plafonnement actuel par rapport à la cotisation de référence serait remplacé par un plafonnement dégressif jusqu'à une libre application des tarifs de la taxe en 2012.** Il permettrait de limiter la progression de la taxe due par les exploitants agricoles au titre des années 2008 à 2011 à un certain pourcentage de la taxe payée au titre de 2007 : 20 % en 2008, 40 % en 2009, 60 % en 2010, 80 % en 2011.

Cette solution ayant été mise en œuvre en 2002 avec le « succès » que l'on sait, votre rapporteur spécial s'étonne qu'elle puisse être encore envisagée...

¹ Par courrier en date du 3 novembre 2006, M. Dominique Bussereau, alors ministre de l'agriculture et de la pêche, avait indiqué que ses services recherchaient une « solution pérenne reposant sur un abattement en fonction des unités de travail agricoles présentes sur chaque exploitation » et qu'ils étaient à la disposition de votre rapporteur spécial pour « trouver une solution durable à la limitation des évolutions de la taxe ».

d) Un écrêtement de la taxe en valeur absolue

Sans modification des tarifs actuels, la taxe payée par un exploitant agricole ne pourrait excéder un certain montant.

A titre d'exemple, un plafonnement de la taxe à 1.000 euros par exploitation concernerait principalement des exploitations viticoles, de maraîchage, d'horticulture et du secteur hors sol. Sous réserve des incertitudes liées aux limites des outils statistiques disponibles, son impact en terme de recettes serait proche de celui d'une suppression du plafonnement actuel (la baisse des recettes serait inférieure à 1 million d'euros par rapport à une situation non plafonnée).

Votre rapporteur spécial considère qu'une telle solution ne pourrait être mise en œuvre qu'à titre **transitoire**, sous peine de réactualiser régulièrement le montant du plafond en valeur absolue.

3. L'état des lieux en octobre 2007

a) Une nécessaire concertation

La réforme devrait en tout état de cause s'appuyer sur une **concertation approfondie** avec la profession. Cette concertation pourrait être menée dans une enceinte telle que le Conseil supérieur d'orientation des économies agricole et alimentaire (CSO) et devrait assurer la présence des filières au-delà de leur représentation habituelle au CSO.

Aucun calendrier ne semble avoir été élaboré à ce jour, et les organisations professionnelles agricoles rencontrées par votre rapporteur spécial affirment n'avoir pas été sollicitées sur ce sujet.

b) La position exprimée par le cabinet du ministre

La position, prudente, exprimée par le cabinet du ministre s'articule en trois points :

1) le ministère s'est engagé à ne pas reconduire le plafonnement en fonction de la cotisation de 2002 en loi de finances pour 2008 ;

2) le ministre souhaite que l'évolution de la taxe soit acceptable par les exploitants agricoles, notamment par les filières les plus concernées par le déplafonnement (viticulture et grandes cultures). Votre rapporteur spécial rappelle, à cet égard, qu'un déplafonnement pur et simple entraînerait *ipso facto* une hausse de la pression fiscale, puisque le rendement de la taxe augmenterait de 10 millions d'euros à 15 millions d'euros, augmentation qui ne semble pas avoir été anticipée dans l'évaluation des recettes du « CAS-DAR » figurant en annexe au projet de loi de finances pour 2008 ;

3) les réformes expertisées par les services du ministère n'ont fait l'objet d'aucun arbitrage avant le dépôt du projet de loi de finances pour

2008. Il convient d'en déduire qu'un nouveau dispositif ne sera vraisemblablement pas proposé au vote de l'Assemblée nationale et du Sénat avant la fin de l'année 2007, sauf amendement d'origine parlementaire.

Dans ces conditions, et faute d'alternative pérenne disponible à court terme, **votre rapporteur spécial considère que le dispositif voté par le Parlement en 2002 aura vocation à s'appliquer pleinement, consécutivement à la suppression du plafonnement à compter du 1^{er} janvier 2008.**

c) Quelques recommandations pour l'avenir

L'ensemble des observations qui précèdent conduisent votre rapporteur spécial à formuler les recommandations qui suivent :

1) afin de mettre un terme aux critiques intéressant l'utilisation du produit de la taxe, le ministère chargé de l'agriculture devrait se donner les moyens, notamment statistiques, de connaître effectivement la contribution de chaque filière au compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » et, le cas échéant, de **garantir un retour minimal aux filières fortement contributrices** ;

2) dans l'hypothèse d'une refonte complète du dispositif, il conviendrait d'étudier la possibilité de **faire contribuer l'ensemble des exploitants à proportion de leurs facultés**, dans la mesure où tous sont censés bénéficier de la politique de développement agricole ;

3) la mise en œuvre d'un nouveau mode de taxation devrait se traduire par une **pression fiscale raisonnable et stable** sur le secteur agricole ;

4) toute réforme devrait être menée en **concertation étroite avec la profession**, de manière à prévenir toute contestation et toute amodiation du dispositif adopté par le législateur.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 octobre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, sur la réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

Après avoir rappelé que la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, dite « taxe ADAR », avait fait l'objet d'un sixième débat en quatre ans à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2006, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, est brièvement revenu sur les circonstances de sa création. Il a notamment rappelé que son instauration avait répondu à la double nécessité de supprimer la parafiscalité et de mettre fin à la gestion critiquée de l'Association nationale de développement agricole (ANDA).

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, il a ensuite exposé que la création d'un impôt sur le chiffre d'affaires résultait de la volonté de rationaliser le financement du développement agricole, de lui procurer une recette stable, et de l'asseoir sur l'activité des exploitations. Il a également précisé qu'une telle assiette avait l'avantage de la simplicité technique, puisque cela permettait de recouvrer la taxe et de la contrôler selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.

Ayant brièvement décrit le dispositif adopté en 2002, composé d'une part forfaitaire de 90 euros et d'une part variable de 0,19 % du chiffre d'affaires jusqu'à 370.000 euros et de 0,05 % au-delà, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a relevé que les transferts occasionnés avaient, à l'époque, été jugés limités, dans la mesure où les agriculteurs relevant du régime de remboursement forfaitaire agricole seraient exonérés et que les deux taux de part variable évitaient de taxer lourdement les chiffres d'affaires les plus élevés.

Il a toutefois observé que cette interprétation « optimiste » n'avait pas été partagée par une partie de la profession agricole, en particulier le secteur viticole. Les craintes d'un transfert de fiscalité au détriment de ce secteur avaient donc conduit en 2002 à l'adoption d'un amendement assortissant la taxe sur le chiffre d'affaires d'un mécanisme provisoire et dégressif d'écrêtement.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a ensuite relevé que la progressivité de l'écrêtement n'avait jamais été mise en œuvre, dans la mesure où le dispositif voté en 2002 avait été systématiquement modifié afin de maintenir constant le plafond de taxe à acquitter au titre de la part variable.

Dressant l'inventaire des critiques adressées à la taxe, il a cité successivement :

- la pénalisation des secteurs procédant à la transformation et à la commercialisation de leurs produits, et en particulier le secteur viticole et les exploitations en « circuit court », procédant à la vente directe de leurs produits (horticulture, maraîchage, arboriculture) ;

- l'exonération des exploitants placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole, contestée par certaines organisations professionnelles au motif que l'ensemble des agriculteurs bénéficiaient du développement agricole et rural et qu'ils devaient tous y cotiser ;

- la référence à une cotisation historique pour définir le plafonnement, qui était susceptible d'introduire des distorsions en ne permettant pas de prendre pleinement en compte l'évolution réelle de l'activité et du chiffre d'affaires des exploitations et en privant les exploitants installés postérieurement à 2002 de toute possibilité de plafonnement.

M. Jean Arthuis, président, a remarqué que cette situation pouvait également induire des distorsions en cas de reprise d'exploitation.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, après être brièvement revenu sur les modalités d'utilisation des ressources de la taxe via le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », a observé que le débat n'était pas tranché entre mutualisation des moyens en application d'une logique de solidarité entre les filières et les territoires et taux de retour garanti à chaque filière. Il a également indiqué que le sentiment tenace persistait que certains fonds du compte d'affectation spéciale continuaient d'être partiellement attribués à des structures plutôt qu'à des actions. Ce sentiment est probablement renforcé par le fait que 15 % du produit de la taxe allait au financement du syndicalisme agricole.

Il a enfin estimé qu'un retour minimal au profit des filières fortement contributrices ne devait pas être exclu, sous réserve de pouvoir calculer de façon fiable et précise le concours desdites filières, ce qui ne semblait pas possible actuellement.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a insisté sur le fait que la situation actuelle n'était pas tenable, dans la mesure où le plafonnement en fonction d'une valeur historique était susceptible de contrevenir au principe d'égalité devant l'impôt. Il a expliqué les raisons statistiques et techniques pour lesquelles il était extrêmement difficile de connaître la situation des divers exploitants et filières au regard de la taxe, puis a fourni quelques éléments chiffrés. Il a notamment indiqué que son produit avait dépassé les estimations et que la cotisation moyenne au niveau national était passée de 314 à 327 euros par déclarant entre 2003 et 2005.

Sur la base d'une reconstitution théorique de l'évolution de la cotisation payée en fonction du chiffre d'affaires, il a démontré que le profil décroissant du régime de taxation « immunisait » les contribuables dont le

chiffre d'affaires était élevé contre le paiement d'une cotisation trop lourde, grâce au jeu combiné de la part forfaitaire et de la part variable « à double détente ».

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a enfin évoqué les diverses alternatives au déplafonnement à l'étude au sein des services du ministre de l'agriculture, puis précisé que ces pistes n'avaient pas fait l'objet d'un arbitrage politique avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2008. Il a, en conséquence, pris acte de l'absence d'alternative pérenne à court terme et considéré que le dispositif voté par le Parlement en 2002 aurait enfin vocation à s'appliquer pleinement à compter du 1^{er} janvier 2008, consécutivement à la suppression du plafonnement.

M. Jean Arthuis, président, a jugé qu'il convenait d'appliquer le texte ou de supprimer la taxe. En tout état de cause, il ne convenait pas qu'une fois de plus, le Parlement statue sur la question au dernier moment.

M. Philippe Adnot a jugé que le chiffre d'affaires n'était pas une assiette pertinente et que chaque exploitant devait cotiser à raison des bénéfices agricoles qu'il réalisait.

M. Charles Guené a rappelé que l'on raisonnait sur de faibles cotisations, en particulier pour les grosses exploitations, et que le déplafonnement était justifié.

M. Yves Fréville s'est étonné du manque de statistiques disponibles sur ce sujet, faisant observer que le ministère de l'agriculture était de loin le mieux doté en statisticiens. Il a également admis que la taxe pénalisait les exploitants valorisant leurs produits.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur les effets éventuels d'un déplafonnement sur les éleveurs qui auraient subi une importante perte de chiffre d'affaires, en raison des effets de la fièvre catarrhale ovine.

M. Jean Arthuis, président, a posé la question de la compatibilité d'une taxe sur le chiffre d'affaires avec le droit communautaire, et suggéré d'étudier la possibilité d'une taxe additionnelle à la TVA. Il n'a pas jugé équitable que certains exploitants soient exonérés. Il a également observé que le financement des organisations professionnelles agricoles devrait reposer sur des cotisations professionnelles plus que sur des impôts.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a rappelé que le principal motif du choix du chiffre d'affaires comme assiette était la simplicité de recouvrement. Il a indiqué que l'absence de plafond n'aurait pas d'impact sur les exploitations subissant une perte de chiffre d'affaires.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité que le débat soit ouvert sur le financement des organisations professionnelles agricoles, jugeant qu'il convenait d'évoluer par rapport au modèle actuel. Il s'est par ailleurs félicité de la démarche proposée par le rapporteur spécial visant à apporter un

éclairage clair et complet, préalablement à la discussion budgétaire, afin de permettre au Parlement de statuer en toute connaissance de cause.

A l'unanimité, la commission a donné acte au rapporteur spécial de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONSULTÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Services de l'Etat

Ministère de l'agriculture et de la pêche

M. Jean-Louis Buër, directeur général de l'enseignement et de la recherche

M. Jean-Marie Aurand, directeur général des politiques économique, européenne et internationale

M. François de la Gueronnière, directeur des affaires financières et de la logistique

M. Christophe Blanc, sous-directeur du financement de l'agriculture (direction des affaires financières et de la logistique)

M. Christian Jacquot, chef du bureau fiscalité agricole (direction des affaires financières et de la logistique)

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

M. Marc Wolf, sous-directeur à la direction des la législation fiscale (direction générale des impôts)

2. Organisations professionnelles agricoles

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

M. Jean-Bernard Bayard, secrétaire général adjoint

M. Jean-Louis Chandelier, directeur départemental entreprises et territoires

Mme Nadine Normand, conseiller parlementaire

Association de coordination technique agricole

M. Eugène Schaeffer, président

M. Jean-Pierre Darvogne, directeur général

Association générale de la production viticole

M. Xavier de Volontat, président

M. Eric Rosaz, directeur

Mme Céline Clerc, juriste

Coordination rurale

M. François Lucas, président

Assemblée permanente des chambres d'agriculture

M. Joseph Giroud, secrétaire général

M. Jean-Marc Cordonnier, sous-directeur de l'agriculture, du développement et de l'ingénierie

M. Guillaume Baugin, conseiller pour les affaires parlementaires

Jeunes agriculteurs

M. Bruno Ledru, trésorier

M. Emmanuel Lachaize, vice-président

M. Romain Cercle, attaché de direction

Confédération paysanne

M. Philippe Collin, trésorier

Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles

M. Marc Bentolila, directeur général

ANNEXE 2

ARTICLE 302 *BIS* MB DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

I. - Une taxe est due par les exploitants agricoles au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole mentionné aux articles 298 *quater* et 298 *quinquies*.

II. - La taxe est assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente ou du dernier exercice clos tel que défini à l'article 293 D, auquel sont ajoutés les paiements accordés aux agriculteurs au titre des soutiens directs attribués en application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs à l'exclusion du chiffre d'affaires issu des activités de sylviculture, de conchyliculture et de pêche en eau douce. Elle est également assise sur le chiffre d'affaires mentionné sur la déclaration prévue à la dernière phrase du 1° du I de l'article 298 *bis*.

III. - Le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 Euros et 92 Euros par exploitant et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370 000 Euros de chiffre d'affaires et à 0,05 % au-delà. Le chiffre d'affaires mentionné au II s'entend hors taxe sur la valeur ajoutée.

Les redevables dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004 et des périodes d'imposition débutant en 2005, 2006 et 2007 est supérieure de 20 % au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n° 2000-1297 à n° 2000-1299 inclus et n° 2000-1339 à n° 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000 sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter.

IV. - La taxe est acquittée :

1° Sur la déclaration annuelle visée au 1° du I de l'article 298 *bis*, pour les exploitants agricoles imposés à la taxe sur la valeur ajoutée selon le régime simplifié mentionné à cet article. Lorsqu'elle est acquittée sur la déclaration mentionnée à la dernière phrase du 1° du I de l'article précité, la partie forfaitaire et le seuil de 370 000 Euros mentionnés au premier alinéa du III ainsi que les montants au-delà desquels la taxe due est plafonnée en application du second alinéa dudit III sont ajustés *pro rata temporis* ;

2° Sur la déclaration déposée au titre du premier trimestre de l'année ou de l'exercice au titre de laquelle ou duquel la taxe est due, pour les exploitants agricoles ayant opté pour le dépôt de déclarations trimestrielles et mentionnés au quatrième alinéa du I de l'article 1693 *bis*. Lorsqu'elle est acquittée au titre de la période définie à la dernière phrase du 1° du I de l'article 298 *bis*, la partie forfaitaire et le seuil de 370 000 Euros mentionnés

au premier alinéa du III du présent article ainsi que les montants au-delà desquels la taxe due est plafonnée en application du second alinéa dudit III sont ajustés *pro rata temporis* ;

3° Sur l'annexe de la déclaration des opérations du premier trimestre ou du mois de mars de l'année au titre de laquelle la taxe est due, déposée en application de l'article 287, pour les exploitants agricoles qui ont été autorisés à soumettre l'ensemble de leurs opérations au régime de droit commun de la taxe sur la valeur ajoutée.

Le paiement de la taxe est effectué au plus tard à la date limite de dépôt des déclarations mentionnées aux 1° à 3°.

V. - La taxe est recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

VI. - Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget fixe, dans les limites déterminées au III, le montant de la partie forfaitaire de la taxe.

ANNEXE 3

EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2006 Extrait du compte rendu intégral de la séance du 19 décembre 2006

Articles additionnels après l'article 34

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 36 rectifié bis, présenté par MM. César, Gaillard, Beaumont, J. Blanc, Buffet, Bailly, de Raincourt, Peyrat, de Richemont, Valade, Mortemousque, Guené, Doublet, Pointereau, C. Gaudin et Mercier, Mmes Lamure, Troendle, Férat et Dini et M. Bordier, est ainsi libellé :

Après l'article 34, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le dernier alinéa du III de l'article 302 bis MB du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Les redevables dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004 et des périodes d'imposition débutant en 2005, 2006 et 2007 est supérieure de 20 % au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n° 2000-1297 à n° 2000-1299 inclus et n° 2000-1339 à n° 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000 sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter. »

II. - La perte de recettes pour le compte spécial « Développement agricole et rural » est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Gérard César.

M. Gérard César. Je tiens à signaler que nous avons obtenu sur cet amendement, sans la moindre publicité, vingt signatures, dont celle de M. de Raincourt en personne ! (Sourires sur les travées de l'UMP.)

La taxe qui finance le développement et la recherche dans le secteur agricole repose sur le chiffre d'affaires des exploitations, ce qui ne va pas sans soulever des difficultés. En effet, il s'agit non des recettes, mais d'un résultat incluant notamment le coût des matières sèches qui, dans le domaine viticole, celui que je connais le mieux, sont les bouteilles, les bouchons, les étiquettes, les caisses, etc. Dès lors, un déséquilibre s'opère entre les exploitants qui réalisent un chiffre d'affaires à partir de produits bruts, d'une part, et ceux qui transforment et valorisent leurs produits, d'autre part.

Afin d'éviter une hausse inconsidérée du montant de la taxe pour ces derniers - des simulations révèlent en effet que ce montant pourrait doubler, voire tripler -, le législateur a institué un plafonnement, à hauteur de 20 % supplémentaires par rapport au montant de la taxe dite ANDA, Association nationale pour le développement agricole, acquittée en 2002, laquelle était calculée à l'époque sur la base du volume produit.

Ce plafonnement a été reconduit chaque année, premièrement, parce qu'il constitue un garde-fou pour ces exploitants, deuxièmement, parce que les recettes globales résultant de la taxe ont largement atteint les objectifs prévisionnels.

Cet amendement a pour objet de maintenir ce plafond de 20 % en 2007, de façon à ne pas alourdir les charges pesant sur les exploitants et à ne pas susciter l'incompréhension chez ces derniers.

M. le président. L'amendement n° 49 rectifié *ter*, présenté par MM. Mortemousque, Barraux et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Après l'article 34, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I - Le dernier alinéa du III de l'article 302 bis MB du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Les redevables, dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004 et des périodes d'imposition débutant en 2005, 2006 et 2007 est supérieure de 22,5 % au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n° 2000-1297 à 2000-1299 inclus et n° 2000-1339 à n° 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000, sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter. »

II - La perte de recettes pour le compte spécial "Développement agricole et rural" est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Dominique Mortemousque.

M. Dominique Mortemousque. Cet amendement est très proche, à une légère différence de pourcentage près, de celui que vient de présenter Gérard César.

Ce dernier l'a fort justement fait remarquer, le monde agricole, qui vit actuellement une période difficile, est extrêmement sensible à ce problème, évoqué à l'Assemblée nationale par Daniel Garrigue.

Il est clair que je suis tout à fait prêt à voter l'amendement de Gérard César, dont l'adoption ferait de toute façon tomber le mien, l'essentiel étant pour moi que cette disposition soit retenue en commission mixte paritaire, car le moindre dérapage serait fort mal perçu par la profession agricole.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. Ces deux amendements tendent à proposer, avec un bel ensemble, de modifier les modalités d'application du mécanisme de plafonnement temporaire de la taxe sur le chiffre d'affaires acquitté par les exploitants agricoles, en prolongeant son application d'une année : c'est la taxe ADAR, Agence pour le développement agricole et rural.

M. Gérard César. Ex-taxe ANDA !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Cette taxe sur le chiffre d'affaires est affectée à hauteur de 85 % au financement du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Je rappelle que cette taxe a été instaurée par la loi de finances rectificative pour 2002. Je m'en souviens, car ce sujet avait beaucoup fait souffrir à l'époque la commission des finances. Il avait même donné lieu à un véritable psychodrame !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. C'était un supplice !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Vous vous en souvenez, monsieur le président ! Confrontés à une improvisation complète, nous avons dû, comme nous le faisons souvent, malheureux soutiers que nous sommes, faire en sorte que cela tienne à peu près debout.

Il s'agissait de remplacer neuf taxes parafiscales par cette nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires. Nous avons dû mettre en place un mécanisme de plafonnement, qui se voulait transitoire, de l'augmentation du prélèvement qu'aurait pu faire subir à certains exploitants agricoles l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe. L'objectif était de ne pas pénaliser ceux des exploitants réalisant un chiffre d'affaires important, notamment, cher collègue et ami Gérard César, les viticulteurs.

Il fallait, en particulier, aller à la rencontre des préoccupations de la profession agricole, car, avant l'ADAR, il y avait autre chose et l'on a pu constater ce qui relevait en réalité d'une gestion de fait. Nous voulions pallier les inconvénients de cette situation et en sortir, dans l'intérêt collectif, y compris donc dans l'intérêt des professionnels.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Avant, il y avait l'ANDA !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Avant l'ADAR, il y avait l'ANDA, qui s'était en effet mise dans une très mauvaise situation.

Depuis lors, le provisoire a duré et le plafonnement a été reconduit chaque année. Le présent amendement tend à maintenir la part variable de la taxe à 120 % de la cotisation de référence de l'année 2002.

Monsieur le ministre, l'année dernière, j'étais intervenu sur ce sujet en vous demandant ou bien d'en rester à ce dispositif, et de le faire appliquer, ou bien d'en sortir. Mais rester dans le dispositif de 2002 et prolonger, chaque année, le provisoire d'une année supplémentaire, ce n'est pas très cohérent !

J'avoue avoir de la peine à comprendre pourquoi ce sujet revient chaque année le 15 décembre. S'il revenait le 1^{er} juillet, nous travaillerions beaucoup mieux ! Si un véritable travail était fait en amont pour préparer la loi de finances et le collectif budgétaire, si nous n'étions pas obligés d'examiner les problèmes à la dernière minute et de se faire soutirer « aux forceps » une année de plus, nous pourrions trouver des formules plus intelligentes pour les professionnels !

Mais que fait le ministère de l'agriculture ? Que font les intéressés ? Je me pose sérieusement la question !

Il est tout de même trop facile de recevoir chaque année de M. le ministre de l'agriculture, à une ou de deux semaines du collectif budgétaire, une belle lettre de supplication ! Bien sûr, nous sommes toujours émus par les plaidoyers de nos collègues qui sont attachés à ce secteur professionnel !

M. Michel Charasse. Il faudrait envoyer quelques caisses de pinard à la commission des finances ! (Sourires.)

M. Philippe Marini, rapporteur général. Allons, allons ! (Nouveaux sourires.)

En tout cas, chacun doit comprendre l'embarras de la commission !

Nous avons aussi entendu M. le Premier ministre annoncer, à Saint-Geniès-des-Mourgues, le 8 décembre dernier, des mesures de soutien en faveur de la filière viticole.

Monsieur le ministre, que peut-on faire à ce stade ? Faut-il accepter une nouvelle prolongation d'une année ? Si tel est le cas, nous devons être bien conscients, mes chers collègues, que c'est la dernière fois (Sourires) et que, l'an prochain, il faudra tout remettre à plat et redéfinir les conditions de ces financements.

En effet, je rappelle que cette taxe, affectée à la recherche agronomique, agricole et agroalimentaire, constitue tout de même un dispositif utile pour les professions ! Il y a donc là une question de responsabilité. Prolonger chaque année un régime transitoire, c'est céder à une facilité qui atteint naturellement ses limites.

Monsieur le ministre, c'est à vous de nous dire ce que nous sommes en mesure de faire. Nous avons entendu l'appel de nos collègues Gérard César et Dominique Mortemousque. Vous êtes, encore plus que la commission des finances, le gardien du déficit... pardon, le gardien de l'orthodoxie budgétaire ! (Sourires.)

Nous souhaiterions donc que vous nous indiquiez votre vision des choses et, surtout, que vous traciez un plan de travail. Cela nous éviterait de

voir revenir l'année prochaine, dans cet hémicycle, le même amendement et de nous faire soutirer une nouvelle année de prorogation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Dans le métier que je fais, et qui a beaucoup de points communs avec le vôtre, monsieur le rapporteur général, il y a des jours où l'on gagne et d'autres où l'on perd ! (Sourires.)

Si je regrette comme vous que le système proposé consiste à prolonger encore le provisoire, je n'ai néanmoins aucune autre solution à vous soumettre aujourd'hui. J'aurais souhaité que nous puissions avancer ensemble sur cette question et trouver une solution pour remplacer ce dispositif appelé, depuis l'origine, à être provisoire. Mais nous n'y sommes pas encore parvenus.

L'honnêteté m'oblige à vous dire que, dans un certain nombre de domaines, nous avons beaucoup progressé. Je rappelle que les audits lancés au sein du ministère de l'agriculture, notamment sur les téléprocédures, ont permis de faire des progrès considérables, et que l'audit sur Natura 2000 a donné lieu à d'importantes économies.

Sur le sujet qui nous occupe à présent, il n'y a pas eu d'audit et les engagements pris n'ont pu être entièrement tenus. Mais je m'empresse d'ajouter que je vais signaler personnellement à mon collègue et ami Dominique Bussereau, qui fait, au ministère de l'agriculture, un travail remarquable, qu'il nous faut en l'occurrence, comme on dit au Sénat, « presser le pas ».

D'ici là, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous serais reconnaissant de bien vouloir adopter l'amendement de M. César, sur lequel je lève le gage, et de poursuivre ainsi le combat dans l'esprit que je vous ai indiqué.

M. le président. Il s'agit donc de l'amendement n° 36 rectifié *ter*.

La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. On voit bien ici les limites d'un système de cogestion et l'on se demande, à un moment donné, qui décide et qui arrête !

Nous pourrions convenir que nous consacrerons le premier semestre de l'année prochaine à regarder d'un peu plus près cette taxe ADAR, notamment dans le cadre d'une mission d'information. Notre collègue Joël Bourdin, après les excellentes diligences qu'il a conduites autour des Haras nationaux, me paraît tout désigné pour s'atteler à cette tâche.

En tant que de besoin, pourquoi ne pas faire application des dispositions que nous offre la LOLF pour demander à la Cour des comptes de nous assister dans cette démarche ? Un magistrat pourrait accompagner M. Bourdin pour nous permettre, à la fin du mois de juin, d'y voir plus clair,

de faire des propositions et de sortir de cette situation qui est tout sauf confortable !

On a vraiment l'impression que l'inertie règne dans ce domaine, ce qui ne donne pas une image fidèle de l'agriculture française !

M. le président. Monsieur le rapporteur général, quel est maintenant l'avis de la commission sur l'amendement n° 36 rectifié *ter* ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36 rectifié *ter*.

(L'amendement est adopté.)

ANNEXE 4

FORMULAIRE DE CALCUL DE LA COTISATION DUE AU TITRE DE LA TAXE



TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DES EXPLOITANTS AGRICOLES FICHE PRATIQUE DE CALCUL
--

Cette fiche est destinée à vous faciliter la détermination du montant de la taxe, qui est à reporter à la ligne 50 de l'annexe 3310A (à reporter à la ligne 29 de la CA3)

	<i>PART FORFAITAIRE DE LA TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DES EXPLOITANTS AGRICOLES</i>	
	LA PART FORFAITAIRE DE LA TAXE EST FIXÉE À 90 €	90
	Calcul de la part variable de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles	.....
	Sommes acquittées en 2002 au profit de l'ANDA :	.....
1	Taxe parafiscale sur les céréales et le riz	.....
2	Taxe parafiscale sur les graines oléagineuses et protéagineuses	.....
3	Taxe parafiscale sur les betteraves destinées à la production de sucre	.....
4	Taxe parafiscale sur les viandes	.....
5	Taxe parafiscale sur le lait de vache et la crème, les laits de brebis et de chèvre	.....
6	Taxe parafiscale sur les vins	.....
7	Taxe parafiscale sur les fruits et légumes	.....
8	Taxe parafiscale sur les produits de l'horticulture florale, ornementale et les pépinières	.....
9	Taxe parafiscale forfaitaire	.....
10	Total des sommes acquittées en 2002 au profit de l'ANDA (lignes 1 à 9) = cotisation de référence	.....
20	Calcul du plafonnement : ligne 10 x 1,20 =	.....
	Part variable de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles	.....
21	Chiffre d'affaires hors TVA de l'année précédente :	.....
22	Total des aides directes aux produits perçues l'année précédente (cf. liste en annexe I au BOI 3P-1-03)	.....
23	Total chiffre d'affaires : ligne 21 + ligne 22 =	.....
	Si le montant de la ligne 23 est inférieur ou égal à 370 000 €	
24	Montant de la part variable avant plafonnement : 0,0019 x ligne 23 =	.....
	Si le montant de la ligne 24 est inférieur ou égal au montant de la ligne 20 : LA PART VARIABLE DE LA TAXE EST ÉGALE AU MONTANT DE LA LIGNE 24	.....
	LE MONTANT TOTAL DE LA TAXE EST ÉGAL À 90 € + MONTANT LIGNE 24	.....
	Si le montant de la ligne 24 est supérieur au montant de la ligne 20 : LA PART VARIABLE DE LA TAXE EST ÉGALE AU MONTANT DE LA LIGNE 20	.....
	LE MONTANT TOTAL DE LA TAXE EST ÉGAL À 90 € + MONTANT LIGNE 20	.....
	Si le montant de la ligne 23 est supérieur à 370 000 €	
25	Calcul de : ligne 23 - 370 000 =	.....
26	Calcul de : ligne 25 x 0,0005 =	.....
27	Montant de la part variable avant plafonnement : (370 000 x 0,0019) + ligne 26 =	.....
	Si le montant de la ligne 27 est inférieur ou égal au montant de la ligne 20 : LA PART VARIABLE DE LA TAXE EST ÉGALE AU MONTANT DE LA LIGNE 27	.....
	LE MONTANT TOTAL DE LA TAXE EST ÉGAL À 90 € + MONTANT LIGNE 27	.....
	Si le montant de la ligne 27 est supérieur au montant de la ligne 20 : LA PART VARIABLE DE LA TAXE EST ÉGALE AU MONTANT DE LA LIGNE 20	.....
	LE MONTANT TOTAL DE LA TAXE EST ÉGAL À 90 € + MONTANT LIGNE 20	.....