

N° 38

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès verbal de la séance du 25 octobre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur les dispositions sociales du projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social,

Par M. Jacques MACHET,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; MM. José Balareello, Jean Barras, Mme Marie-Claude Beauveau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialaki, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean Pierre Cantegrit, Jean Cherioux, Marcel Debarge, François Delga, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean Paul Emin, Roger Husson, André Jourdain, Paul Kausa, Philippe Labcyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helene Missoffe, MM. Arthur Moulin, Albert Pen, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Henri Revol, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Serusclat, René Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 281, 382, 334, 380, 383, 390 et T.A. 112 (1988-1989)

Deuxième lecture : 456 (1988-1989).

Assemblée nationale (9^e législ.) : 822, 825 et T.A. 155.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I - Le mécanisme adopté par le Sénat en première lecture, pour reformer l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles	10
II - La position de l'Assemblée nationale	12
III - Les propositions de votre commission des Affaires sociales	13
EXAMEN DES ARTICLES	17
TITRE III - Dispositions d'ordre social	17
Section 1 - Réforme de l'assiette des cotisations des non salariés agricoles	17
<i>Article 33 A</i> - Etablissement d'un régime forfaitaire individuel	17
<i>Article 33 B</i> - Notification des forfaits	19
<i>Article 33</i> - Définition et modalités de prise en compte des revenus professionnels	19
<i>Article 33 bis</i> - Assiette de la cotisation destinée au financement de la retraite proportionnelle	22
<i>Article 33 ter</i> - Assiette de la cotisation destinée au financement de la retraite forfaitaire	23
<i>Article 33 ter 1 (nouveau)</i> - Assiette de la cotisation destinée au financement de l'AMEXA	23
<i>Article 33 quater</i> - Rapport du Gouvernement sur l'application de la réforme	24
<i>Article 33 quinques</i> - Assiette de la cotisation destinée au financement de l'AMEXA	25
<i>Article 33 sixies</i> - Assiette de la cotisation destinée au financement des prestations familiales agricoles	25
<i>Article 33 septies (nouveau)</i> - Achevement de la réforme avant le 31 décembre 1999	26

	Pages
Section 1 bis - Mesures relatives à la pluriactivité	27
<i>Article 40 ter A (nouveau)</i> Statut de la pluriactivité	27
<i>Article 40 ter</i> Attribution aux pluriactifs des indemnités journalières des assurances maladie maternité ou de l'allocation de remplacement maternité	28
<i>Article 40 quater</i> Affiliation au régime de leur activité principale des pluriactifs non salariés	29
<i>Article 40 sexies (nouveau)</i> Possibilité de cumul d'une activité saisonnière complémentaire avec une pension de retraite	29
Section 2 - Dispositions diverses	31
<i>Article 41</i> Avis du Comité départemental des prestations sociales agricoles pour la répartition des cotisations vieillesse et familiales	31
<i>Article 45</i> Avis du Comité départemental des prestations sociales agricoles pour la répartition des cotisations familiales	31
<i>Article 47</i> Assiette des cotisations sociales des aides familiaux et des associés d'exploitation, des retraites et des titulaires d'une pension d'invalidité	32
<i>Article 52</i> Avis du Comité départemental de prestations sociales agricoles pour la répartition des cotisations vieillesse	32
<i>Article 53</i> Cotisations de solidarité	32

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 25 novembre 1989 sous la présidence de M. Louis Souvet, vice-président, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Jacques Machet sur les dispositions sociales du projet de loi n° 456 (1988-1989), modifié par l'Assemblée nationale, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Après avoir brièvement rappelé les origines des dispositions modifiant le calcul de l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles et la position qu'avait adoptée en la matière le Sénat en première lecture, M. Jacques Machet a exposé les différences significatives résultant de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale. Celle-ci a en particulier estimé nécessaire d'engager la réforme de l'assiette des cotisations AMEXA dès 1990 en raison du fait que le démantèlement des taxes BAPSA concernera plus spécialement les personnes soumises à de fortes cotisations maladie. D'autre part, considérant que les précisions apportées par le Sénat dans le calendrier annuel de la réforme manquaient par trop de souplesse, elle a allongé la durée maximale de transition à dix années et supprimé les dispositions qui contraignaient le passage de l'assiette actuelle à une assiette constituée par les revenus professionnels dans des rapports fixés légalement. En outre, ayant retenu le principe du dépôt en 1991 d'un rapport d'étape permettant, à partir de simulations, d'appréhender au mieux les effets réels de la réforme, elle a jugé souhaitable de n'aborder le problème des cotisations AVI et PFA qu'après le dépôt de ce rapport. Enfin, l'Assemblée nationale a également supprimé le plafond que le Sénat avait institué pour le calcul de la cotisation d'assurance maladie-maternité-invalidité.

Si le rapporteur pour avis a estimé que le Sénat pouvait se ranger au arguments de l'Assemblée nationale pour approuver un calendrier de modification légèrement différent de celui qu'il avait adopté en première lecture, il a cependant jugé que trois difficultés subsistaient qui méritaient d'être réexaminées.

La première concerne l'intégration dans l'assiette des cotisations des revenus du capital. Eu égard à l'importance que représente la charge foncière pour les exploitants, et afin d'harmoniser tant les situations des agriculteurs et des salariés que celles des exploitants propriétaires et des fermiers, M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a estimé nécessaire de prévoir que, pour les exploitants propriétaires, leurs revenus professionnels seront diminués de la rente du sol, correspondant au prix du

fermage déterminé dans la région pour le type de production concerné.

La deuxième difficulté concerne la méthode de comptabilisation des déficits dans la moyenne triennale des revenus constituant l'assiette. Retenir les déficits pour un montant nul comme le prévoit le texte actuel introduit une différence entre le droit fiscal et le droit social qui n'est fondée sur aucune explication cohérente. En outre, dès lors qu'il existe une cotisation minimum, il semble injuste de ne pas prendre en compte les années déficitaires dans leur intégralité. C'est le principe même de la réforme, qui veut asseoir les cotisations sociales des agriculteurs sur leurs revenus réels, qui serait battu en brèche si les années déficitaires étaient retenues pour un montant nul.

Le dernier problème concerne la cotisation AMEXA, dont le Sénat avait, en première lecture, admis le plafonnement à un niveau égal à cinq fois le plafond de la sécurité sociale, par analogie avec le régime des non salariés non agricoles, que M. Jacques Machet proposera de rétablir.

A la suite de cet exposé, MM. Marcel Lesbros et Pierre Louvot ont exprimé leur accord sur les mesures proposées par le projet de loi, notamment celles relatives à la pluriactivité.

Puis, la commission a examiné les articles restant en discussion dont elle s'est saisie pour avis.

Elle a donné un avis favorable à la suppression des articles 33 A et 33 B, qui tendaient à apporter une réponse au problème de l'insuffisante connaissance des revenus agricoles, divers éléments techniques et pratiques rendant en effet, soit difficile, soit inutile, l'application des mesures qu'ils contenaient.

A l'article 33, relatif à la définition des revenus professionnels, la commission, sur proposition du rapporteur pour avis et après un débat auquel ont participé MM. Hector Viron et Jean Madelain, a adopté deux amendements introduisant la déduction de la rente du sol dans le calcul des revenus professionnels des exploitants propriétaires ainsi que la prise en compte intégrale du déficit dans la moyenne des revenus.

Elle a donné un avis favorable, sous réserve de l'adoption d'un amendement de coordination, à l'article 33 bis relatif à la modification du calcul de l'assiette AVA.

Conformément à la logique retenue pour le nouveau processus, elle a donné un avis favorable à la suppression de l'article 33 ter qui concernait l'assiette AVI.

A l'article 33 ter 1 relatif aux cotisations AMEXA, la commission a adopté, sur proposition de M. Jacques Machet, un amendement rétablissant un plafond égal à cinq fois le plafond de la sécurité sociale.

Puis elle a donné un avis favorable à l'article 33 quater, qui maintient le principe du dépôt d'un rapport d'étape en 1991, à la suppression des articles 33 quinquies et 33 sexies, qui concernaient les cotisations AMEXA et PFA, et à l'article 33 septies, qui précise que la réforme devra être achevée dans son intégralité au plus tard au 31 décembre 1999.

En ce qui concerne les mesures relatives à la pluriactivité, la commission a donné un avis favorable à l'article 40 ter A, lequel prévoit la présentation d'un rapport annuel rendant compte des mesures prises en faveur de la pluriactivité dans les zones fragiles et notamment les zones de montagne.

De même a-t-elle émis un avis favorable sur la suppression de l'article 40 ter relatif à l'attribution d'indemnités journalières à certains pluriactifs en cas de maladie-invalidité, cette question devant être abordée de manière générale pour l'ensemble des professions des personnes non salariées.

Elle a émis un avis favorable sur l'article 40 quater, qui prévoit une coordination sociale pour les personnes non salariés agricoles exerçant simultanément une activité non salariée non agricole : elles seront affiliées et cotiseront sur l'ensemble de leurs revenus au seul régime dont relève leur activité principale.

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 40 sexies, qui subordonne la modification de l'assiette des cotisations sociales à compter du 1er janvier 1992 à la présentation d'un rapport proposant des modalités autorisant le cumul d'activités saisonnières complémentaires avec la liquidation d'une pension de retraite.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a en effet rappelé que la loi de 1986 relative à l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite des exploitants agricoles prévoit, d'ores et déjà, que l'interdiction du cumul emploi-retraite en agriculture sera

supprimée au 31 décembre 1990, rendant ainsi l'article 40 sexies inutile.

Enfin, la commission a émis un avis favorable sur les articles 41, 45, 47, 52 et 53, qui n'ont subi que des modifications d'ordre strictement rédactionnel lors de leur passage devant l'Assemblée nationale.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Affaires sociales a décidé de se saisir pour avis, à l'occasion de l'examen en deuxième lecture du projet de loi n° 456 (1988-1989) complémentaire à la loi d'adaptation agricole, de son titre III consacré aux dispositions d'ordre social, et en particulier des articles qui réforment l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles et de ceux qui améliorent les conditions et le statut de la pluriactivité.

En effet, tous les aspects importants de ces deux thèmes ont été longuement débattus tant par notre Haute Assemblée que par l'Assemblée nationale, sans pour autant que tous les choix techniques aient été définitivement et clairement approuvés. Il lui a donc paru nécessaire d'examiner pour avis les dispositions restant en discussion à ce stade de la procédure.

Sur les 36 articles du titre III issus du vote de l'Assemblée nationale, 19 sont encore soumis à votre examen. Tous n'ont cependant pas la même importance, et il conviendra dans le court exposé général suivant, de s'attarder en particulier sur la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles.

I - LE MÉCANISME ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE POUR RÉFORMER L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES DES EXPLOITANTS AGRICOLES

Par rapport au projet de loi initial, la modification la plus importante introduite par le Sénat était sans nul doute de réformer l'assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles en procédant risque par risque et non de façon globale. La méthode suggérée par le gouvernement était en effet d'appeler, dès 1990, l'ensemble des cotisations maladie, vieillesse et famille sur la base, pour une part, de l'actuelle assiette cadastrale, et pour l'autre, d'une assiette constituée par les revenus professionnels des assurés. Ce mécanisme aurait fonctionné au maximum pendant dix ans, l'assiette professionnelle se substituant progressivement à l'assiette cadastrale jusqu'à la remplacer totalement.

Au contraire, le Sénat avait souhaité modifier les assiettes de chacun des risques de façon homogène et selon un rythme plus rapide que celui prévu initialement, afin en particulier de favoriser la prochaine harmonisation des retraites agricoles avec celles du régime général et d'accélérer le démantèlement des taxes BAPSA. Il avait ainsi décidé de n'entamer en 1990 que la seule réforme de l'assiette de la cotisation destinée au financement de la retraite proportionnelle (AVA), celle-ci devant être achevée l'année suivante. En 1991 et 1992, était abordée la modification de l'assiette de cotisation destinée au financement de la retraite forfaitaire (AVI). Ainsi, en trois ans, l'intégralité des cotisations d'assurance vieillesse aurait été appelée sur une assiette constituée par les revenus professionnels. Quant aux cotisations d'assurance maladie-maternité-invalidité (AMEXA), le changement de leur assiette devait s'opérer progressivement, pendant un délai de trois années entre 1992 et 1994. Enfin, en 1994 et 1995, c'était au tour de l'assiette de la cotisation destinée au financement des prestations familiales agricoles (PFA) de se voir appliquer la réforme.

L'originalité du mécanisme adopté par le Sénat résidait en outre dans le fait que le législateur avait précisément défini, pour chacun des risques, les parts respectives des cotisations qui devaient être appelées annuellement sur chacune des assiettes. Cette précision avait en particulier été introduite pour lier de façon

étroite la modification de l'assiette et le démantèlement des taxes BAPSA, de façon à minorer de façon harmonieuse l'accroissement des charges résultant de la réforme par les allègements consécutifs au démantèlement.

Par ailleurs, soucieux de permettre à la représentation nationale d'obtenir en grandeur réelle une vision aussi proche que possible de la réalité de l'augmentation des cotisations résultant du changement d'assiette, le Sénat avait prévu le dépôt d'un rapport d'étape sur le bureau des assemblées au début de la session de printemps de l'année 1991. Ce rapport, constitué par des simulations réalisés sur la base des revenus réels des exploitants constatés en 1988, 1989 et 1990, devait permettre, le cas échéant, de modifier le calendrier, voire le mécanisme même, du changement d'assiette des cotisations AMEXA, dont le produit est de loin le plus important dans l'ensemble des cotisations sociales agricoles.

Enfin, si le Sénat n'avait pu faire admettre une solution au délicat problème que représente l'intégration du revenu du capital foncier dans l'assiette des cotisations, il avait cependant obtenu qu'à l'instar de ce qui prévaut pour le régime des non salariés non agricoles, les cotisations AMEXA seraient plafonnées dans la limite de cinq fois le plafond de la sécurité sociale.

Le dispositif issu de l'examen du projet de loi par le Sénat était ainsi complet, et permettait la mise en oeuvre globale, équilibrée et prudente, d'une réforme dont les simulations ministérielles avaient démontré qu'elles ne seraient pas sans conséquences parfois inquiétantes sur le niveau des charges sociales des exploitants agricoles.

II - LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Considérant cependant que le dispositif du Sénat présentait trop de rigidité, empêchant une adaptation du système aux aléas conjoncturels, et risquant de ce fait d'affecter la pleine réussite de la réforme, l'Assemblée nationale a habilement réussi à concilier le dispositif gouvernemental initial et les options fondamentales retenues par le Sénat.

Ainsi a-t-elle admis le principe d'engager la réforme de l'assiette des cotisations AVA et de la conclure au plus vite, dans le souci d'accélérer l'harmonisation des retraites agricoles avec celles des salariés. En outre, afin de lier au plus près la réforme avec le démantèlement des taxes BAPSA, elle a également décidé d'engager dès 1990 la modification de l'assiette des cotisations AMEXA. En effet, les simulations ont démontré que les personnes soumises aux plus fortes augmentations des cotisations AMEXA étaient également celles qui supportaient actuellement d'importantes taxes BAPSA, à l'exception toutefois notable des viticulteurs.

Néanmoins, pour l'AMEXA, comme d'ailleurs pour l'AVI et les PFA, l'Assemblée nationale a estimé qu'il fallait allonger la période de transition, de façon à donner le maximum de souplesse au système, et par conséquent accroître ses chances de réussite. Il convient cependant de noter que pour tous ces risques, il sera nécessaire d'adopter dans l'avenir d'autres dispositions législatives modifiant le code rural pour définir leur nouvelle assiette. En outre, elle a refusé de suivre le Sénat dans un calendrier des opérations de transfert d'assiette parfaitement précis et défini, qui lui paraissait trop lourd et rigide, s'en tenant simplement à prévoir l'achèvement complet de la réforme au plus tard le 31 décembre 1999.

Enfin, l'Assemblée nationale a admis l'utilité, pour la représentation nationale, d'obtenir en 1991 de nouvelles simulations, effectuées sur la base des revenus effectifs des années 1988 à 1990, afin d'adapter le cas échéant le rythme et les modalités du cheminement aux nécessités du temps.

III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Il a paru sage à votre commission saisie pour avis d'accepter le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, dès lors que celui-ci :

- prévoit la modification de l'assiette des cotisations AVA dans un délai relativement bref, entre 1990 et 1992 ;

- engage la réforme de l'assiette des cotisations AMEXA dès 1990, pour harmoniser son calendrier avec celui du démantèlement des taxes BAPSA, effectif dès l'an prochain ;

- retient le principe du dépôt d'un rapport d'étape avant le 30 avril 1991, qui permettra de faire le point sur l'application de la réforme et d'envisager sereinement son extension aux cotisations AVI et PFA ;

- garantit que l'assiette de toutes les cotisations appelées pour la couverture de l'ensemble des risques seront assises sur les revenus professionnels des exploitants agricoles au plus tard le 31 décembre 1999.

Sa décision a été en outre renforcée par l'examen des nouvelles simulations effectuées par le ministère pendant l'été, sur la base des revenus de l'année 1986, dont le détail et les commentaires figurent aux pages 21 à 32 du rapport n° 22 (1989-1990) fait, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, par notre collègue M. Marcel Daunay. Ces simulations concluent en effet à une minoration sensible de l'accroissement prévisible des charges sociales des agriculteurs résultant de l'application de la réforme, qui ne pourrait être que de 14 % en moyenne au lieu des 28 % évoqués au printemps dernier. Il convient à cet égard de signaler que, pour une exploitation marnaise de polyculture-élevage de 75 hectares, les cotisations sociales appelées sur une assiette constituées par les revenus professionnels, se seraient accrues de 32 % entre 1980 et 1988, alors que l'ensemble des cotisations assises sur le revenu cadastral et des taxes BAPSA ont réellement augmenté de 76 % sur la période.

Votre commission considère cependant que trois difficultés subsistent qui devront être réexaminées. La première est celle de l'intégration dans l'assiette des revenus du capital. Des amendements de votre commission saisie pour avis et de celle des Affaires économiques, permettant de déduire la rente du sol de l'assiette afin d'exclure le revenu du capital, avaient été retirés en première lecture sous la menace de l'article 40 de la Constitution. Votre commission des Affaires sociales considère cependant qu'il s'agit là d'un problème tout à fait essentiel pour le monde agricole eu égard à l'importance que représente la charge foncière pour les exploitants propriétaires. C'est pourquoi elle vous proposera d'adopter un amendement qui rétablira cette exclusion.

La seconde est relative à la comptabilisation des déficits dans la moyenne triennale des revenus constituant l'assiette. Retenir les déficits pour un montant nul, comme le prévoit le texte actuel, est en effet injustifié et introduit une différence entre le droit fiscal et le droit social qui ne repose sur aucune explication cohérente. Dès lors que l'on souhaite asseoir les cotisations des exploitants sur leurs revenus réels, il paraît difficile de ne pas retenir les déficits pour leurs montants effectifs. A cet égard, il convient de relever que la prise en compte des déficits d'exploitation a des effets extrêmement sensibles, puisque le montant final des cotisations peut être quasiment divisé par deux comme le prouve l'exemple suivant. :

Soit une exploitation agricole marnaise réalisant, l'année n un excédent fiscal de 200 000 francs, l'année n + 1 un déficit de 120 000 francs, et l'année n + 2 un excédent de 50 000 francs.

La moyenne triennale, calculée selon les termes du projet de loi, s'élève à 83 300 francs, et génère des cotisations sociales à hauteur de 31 600 francs.

Dans la mesure où le déficit de l'année n + 1 est pris en compte, la moyenne triennale s'élève à 43 000 francs. Dans ce cas, le montant des cotisations à payer tombe à 16 300 francs.

Or les situations de déficit ne sont pas exceptionnelles en agriculture, et elles se rencontrent notamment en cas de calamités, d'inondations dans les vallées, de gel des vignobles, de sécheresse comme cette année, ou de tout autre incident climatique. Leur prise en compte relève donc d'une mesure de justice et de logique, qui

sera rendue d'autant plus nécessaire que l'institution d'une cotisation minimale, à l'instar de ce qui existe dans les autres régimes d'assurances sociales, sera réalisée. Aussi votre commission des Affaires sociales vous proposera de retenir les déficits pour leur montant effectif lors du calcul de la moyenne triennale.

Le dernier problème concerne la cotisation AMEXA . En première lecture, votre commission saisie pour avis avait fait adopter par le Sénat une disposition qui, par analogie avec le régime des non salariés non agricoles, plafonnait l'assiette des cotisations AMEXA à cinq fois le plafond de la Sécurité sociale. Or ce plafonnement a disparu après le vote de l'Assemblée nationale, alors même qu'un rapprochement des législations concernant toutes les personnes non salariées en la matière paraît demeurer parfaitement fondé. C'est pourquoi votre commission saisie pour avis vous proposera un amendement rétablissant ce plafonnement.

Par ailleurs, votre commission des Affaires sociales a examiné avec attention l'ensemble des dispositions figurant sous la section 1 bis et relatives à la pluri-activité. Il est clair qu'en cette époque de désertification accélérée de l'espace rural français, des mesures de ce type, initiées en première lecture par votre commission des Affaires économiques et du Plan, étaient bienvenues dans un projet de loi relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement et économique et social. Toutes n'ont pas pu être retenues par l'Assemblée nationale, et votre commission saisie pour avis, à l'occasion de l'examen des articles, vous expliquera les raisons de ses différentes positions. Néanmoins, elle souhaiterait vivement qu'un texte nouveau, concernant l'ensemble des pluri-actifs, qu'ils soient agricoles ou non, contribue prochainement à résoudre bien des difficultés qu'il paraît toujours difficile de combattre lorsqu'on s'attache à ne régler la situation que d'une seule catégorie socio-professionnelle.

Sous le bénéfice des amendements qu'elle vous présentera, votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable aux dispositions du titre III restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE III

DISPOSITIONS D'ORDRE SOCIAL

Section 1

Réforme de l'assiette des cotisations des non salariés agricoles

Art. 33 A

Etablissement d'un régime forfaitaire individuel

Cet article a été adopté par le Sénat en première lecture à l'initiative de sa commission des Affaires économiques. Il ouvrirait aux exploitants agricoles la possibilité d'opter pour un régime fiscal de forfait individuel analogue à celui qui existe pour les professions industrielles et commerciales. Actuellement en effet, 795 000 agriculteurs sont soumis au régime du bénéfice forfaitaire collectif alors que seulement 156 000 ont opté pour le système du bénéfice réel.

Or les inconvénients du bénéfice forfaitaire collectif sont nombreux et ont déjà maintes fois été dénoncés. Ainsi ce système entretient-il un archaïsme économique en agriculture, puisqu'il dispense les exploitants d'établir avec précision une comptabilité de leur activité. Il est en outre inadapté dans la mesure où il surimpose fréquemment de nombreux agriculteurs qui, pour des raisons conjoncturelles individuelles, se trouvent dans une situation effective soit de déficit, soit de bénéfice inférieur au bénéfice forfaitaire. Enfin, il semblerait, selon diverses estimations, que ce système conduit globalement à une sous-imposition de l'activité agricole par rapport à ses résultats réels.

C'est pourquoi M. Jean Arthuis avait, dans le souci à la fois de moderniser les conditions d'exercice de l'activité agricole, et d'éviter que des difficultés sociales ne s'ajoutent à des difficultés fiscales dès lors qu'était accepté le principe de la réforme de l'assiette de cotisations des exploitants, proposé la création en agriculture d'un régime de bénéfice forfaitaire individuel.

Cependant divers éléments ont conduit l'Assemblée nationale à supprimer cet article. D'une part, il est apparu que le régime utilisé pour les bénéficiaires industriels et commerciaux n'était pas adapté aux spécificités propres à l'activité agricole. En effet, ces bénéficiaires sont calculés pour une période de deux ans seulement, ce qui est court en agriculture eu égard aux différences de revenus qui peuvent intervenir d'une année à l'autre en raison des aléas climatiques. D'autre part, le dialogue de l'agriculteur solitaire face à l'administration fiscale paraît moins garantir la protection de ses intérêts qu'une négociation menée de manière collective par des institutions représentatives rompues à ce genre de discussion technique. Enfin, l'institution d'un cinquième régime de calcul des revenus des agriculteurs aux côtés de ceux du bénéfice réel, du réel simplifié, du régime transitoire et naturellement du forfait collectif, introduisait une complexité supplémentaire dans la fiscalité agricole pour le moins inopportune.

En tout état de cause, le système du bénéfice réel a été institué précisément pour les agriculteurs qui désirent échapper au système du forfait collectif lorsqu'il ne répond plus aux exigences de leur activité.

Aussi, en accord avec les arguments développés par l'Assemblée nationale, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à la suppression de cet article.

Art. 33 B

Notification des forfaits

Cet article, qui s'inscrit dans la même logique que le précédent, a également été introduit par le Sénat en première lecture.

En effet, actuellement, l'administration fiscale ne notifie les bénéfices forfaitaires qu'aux exploitants imposables, lesquels représentent moins de 84 % des agriculteurs assujettis au bénéfice forfaitaire collectif. En outre, cette notification peut intervenir jusqu'à deux ans suivant l'année d'exercice. Or, pour le calcul des cotisations sociales fondées sur la nouvelle assiette, une notification généralisée devient absolument nécessaire. Il y avait donc un souci parfaitement logique de la part de la commission des Affaires économiques du Sénat de proposer une mesure qui généralise d'une part, et accélère d'autre part, la notification de leurs revenus à tous les agriculteurs. Cependant, la direction générale des impôts s'est précisément engagée à effectuer cette généralisation dès 1990, ce qu'a d'ailleurs confirmé M. Henri Nallet lors des débats parlementaires.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a décidé de supprimer cet article, ce sur quoi votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable.

Art. 33

**Définition et modalités de prise en compte
des revenus professionnels**

En ce qui concerne la réforme des cotisations sociales agricoles, l'Assemblée nationale a donc adopté la même démarche globale que celle retenue par le Sénat. Comme celui-ci l'envisageait, elle a en particulier introduit dans le code rural un article additionnel qui définit précisément l'assiette nouvelle des cotisations sociales, ainsi que les revenus professionnels retenus

pour sa détermination. Cependant, si elle n'a pas subi de changements fondamentaux, la rédaction de cet article 1003-12 a été précisée.

Ainsi au paragraphe II, une phrase plus générale a permis de globaliser les déductions et abattements qui ne correspondent pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession. En effet, la rédaction du Sénat imposait une modification du code rural parallèle à chaque modification du code général des impôts dans ce domaine des déductions et abattements fiscaux. En tout état de cause, le fond ne change pas et les dispositions visées restent les mêmes.

Au paragraphe III, le principe de l'assiette forfaitaire a également été retenu pour le calcul des cotisations sociales de certaines personnes qui ont pour rémunération des revenus de capitaux mobiliers, et non des bénéficiaires agricoles, industriels ou commerciaux, ou non commerciaux. Pour ces personnes, qui sont des gérants ou associés de sociétés participant aux travaux de l'exploitation ou de l'entreprise, il est en effet nécessaire de déterminer une assiette forfaitaire des cotisations sociales.

Reste que dans sa rédaction issue du passage devant l'Assemblée nationale, cet article souffre de deux lacunes de taille concernant d'une part l'exonération de la rente du sol, et d'autre part, la prise en compte des déficits dans le calcul de la moyenne triennale.

La question de la rente du sol avait déjà été abordée par le Sénat en première lecture. Il paraît en effet difficile d'admettre que les cotisations sociales des exploitants agricoles ne soient pas exclusivement assises, comme pour les salariés, sur le revenu du travail, mais également sur les revenus du capital dès lors que les taux des cotisations sont similaires. Or il est clair que le capital, et en particulier le capital foncier, est d'une importance déterminante en agriculture. Par mesure de justice sociale, il convient donc de distinguer le revenu du capital du revenu du travail.

En outre, c'est à cette seule condition qu'existera une égalité de fait entre fermiers et exploitants propriétaires, ces

derniers étant actuellement désavantagés, de façon injustifiée, par la rédaction de l'article 33. Faute d'une disposition expresse excluant le revenu du capital foncier de l'assiette des cotisations sociales, l'agriculture française risque de se trouver confrontée à une multiplication de créations de sociétés factices, qui donneront un statut de fermier à des exploitants auparavant propriétaires et qui videront une partie importante du régime des exploitants agricoles de sa substance.

Aussi votre commission vous proposera-t-elle sur ce point d'adopter un amendement conforme à celui qu'elle avait présenté en première lecture, qui permettra de déduire des revenus professionnels la rente du sol, correspondant au prix du fermage déterminé dans la région pour le type de production concerné.

Par ailleurs, la disposition qui précise, au dernier alinéa du paragraphe II de cet article, que pour le calcul de la moyenne des revenus, les déficits sont retenus pour un montant nul, présente également une réelle injustice. En effet, l'objectif de la loi est d'asseoir les cotisations sociales sur les revenus réels des agriculteurs. Compte tenu de la fréquence des années pendant lesquelles nombre d'exploitants ont à supporter un déficit, souvent important comme en cette année de sécheresse qui affecte de nombreuses régions de France, il est fondamental de comptabiliser les pertes pour leur valeur réelle. Contrairement aux affirmations du Gouvernement, la prise en compte des déficits pour le calcul de la moyenne ne posera pas de problème d'assujettissement au régime agricole, puisque celui-ci dépend exclusivement de la surface exploitée. En outre, la cotisation minimale, dont le principe a été rappelé par le ministre, pourra être appelée même si le résultat de la moyenne triennale est négatif.

C'est pourquoi votre commission des Affaires sociales vous proposera d'adopter un amendement supprimant le dernier alinéa du paragraphe II de cet article.

Sous le bénéfice de l'adoption de ces deux amendements, elle a émis un avis favorable sur l'article 33.

Art. 33 bis

**Assiette de la cotisation destinée au financement
de la retraite proportionnelle**

Sur cet article relatif à l'assiette des cotisations AVA, l'Assemblée nationale a apporté deux modifications qui ne bouleversent pas substantiellement le texte retenu par le Sénat. En effet, les choix d'entamer dès 1990 la réforme de cette assiette, et d'avancer rapidement afin d'accélérer l'harmonisation des retraites agricoles avec celles du régime général, ont été confirmés.

Cependant, d'une part, le délai pendant lequel s'effectuera la substitution de l'assiette cadastrale par l'assiette professionnelle a été allongé d'un an : l'intégralité des cotisations AVA sera donc appelée sur l'assiette constituée par les revenus professionnels à compter du 1er janvier 1992 au lieu du 1er janvier 1991. D'autre part, l'Assemblée nationale a supprimé les dispositions qui fixaient de façon rigide les rapports des deux éléments de la cotisation pendant l'année de transition. Conformément à la logique constitutionnelle qui régit les domaines de compétence relevant de la loi ou du règlement, le législateur, après avoir posé le principe de la modification de l'assiette et défini le délai pendant lequel elle doit être réalisée, laisse au gouvernement toute latitude pour décider en opportunité des meilleurs coefficients de répartition pendant la période de transition. L'essentiel est qu'au 1er janvier 1992, la cotisation destinée au financement de la retraite proportionnelle ne soit plus assise en tout ou partie sur le revenu cadastral, mais exclusivement sur les revenus professionnels.

Votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable sur cet article.

Art. 33 ter

**Assiette de la cotisation destinée au
financement de la retraite forfaitaire**

Respectant la logique qui sous-tend son dispositif et qui l'a conduit à n'engager que les seules réformes de l'assiette des cotisations AVA et AMEXA à une date précise, l'Assemblée nationale a supprimé l'article relatif à l'assiette des cotisations destinées au financement de la retraite forfaitaire. Un article ultérieur précisera simplement qu'avant le 31 décembre 1999, l'assiette de la cotisation AVI devra être intégralement appelée sur la base des revenus professionnels des non salariés agricoles. Cependant, en ne fixant aucun échéancier, le législateur admet qu'il lui sera indispensable de réexaminer un projet de loi pour décider du calendrier qui lui paraît nécessaire pour achever la réforme dans ce domaine de la retraite forfaitaire.

Eu égard à la faible importance financière que représentent les cotisations d'AVI et au fait que votre commission des Affaires sociales a accepté de respecter globalement la logique retenue par l'Assemblée nationale, elle a émis un avis favorable à la suppression de cet article 33 *ter*.

Art. 33 ter 1 (nouveau)

**Assiette de la cotisation destinée
au financement de l'AMEXA**

Cet article traite de l'assiette de la cotisation AMEXA, et se substitue à l'actuel article 33 *quinquies* qui sera supprimé. Le déplacement de ces dispositions est justifié par le fait que l'Assemblée nationale a souhaité qu'une partie des cotisations AMEXA soit appelée sur la base de l'assiette professionnelle dès 1990, en raison du fait que le démantèlement des taxes BAPSA affectera particulièrement les personnes soumises à d'importantes cotisations d'assurance maladie. Il était par conséquent logique, d'un point de vue chronologique, d'aborder les dispositions concernant l'AMEXA avant l'article consacré au rapport

intermédiaire, lequel ne devrait être déposé sur le bureau des Assemblées que dans le courant de l'année 1991.

Par rapport aux dispositions votées dans le domaine de l'AMEXA par le Sénat, trois modifications importantes méritent d'être relevées. Il s'agit, en premier lieu, de la date d'engagement de la réforme, qui n'est plus 1992, comme l'avait prévu le Sénat, mais 1990. En deuxième lieu, il n'y a pas d'échéancier fixe, alors que le Sénat avait prévu deux années transitoires pendant lesquelles le calcul des cotisations serait réalisé en respectant certains pourcentages précis. Dès lors, le gouvernement sera libre de déterminer le rythme retenu pour mener la réforme à bon terme. En dernier lieu, cet article ne fait référence à aucune date butoir particulière, mais il est vrai qu'il doit se lire en étroite corrélation avec un article ultérieur qui prévoit que la réforme de l'assiette de la cotisation AMEXA devra être achevée au 31 décembre 1999.

Considérant que prévoir, pour la réforme des cotisations AMEXA, une durée sensiblement plus longue, de 10 ans au maximum, pour accompagner sa réussite, alors que, comme les simulations n'ont pas manqué de le souligner, les effets induits seront importants, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable sur cet article 33 *ter* 1.

Art. 33 quater

Rapport du Gouvernement sur l'application de la réforme

L'Assemblée nationale a conservé le principe du dépôt, sur le bureau des Assemblées, d'un rapport intermédiaire qui fera état des résultats d'une simulation effectuée sur la base des revenus réels constatés en 1990. Le maintien de cet article paraît très important à votre commission saisie pour avis, qui y voit le seul moyen de garantir que la réforme sera menée en respectant au mieux les intérêts de la profession agricole dans son ensemble.

Quelques différences avec la rédaction adoptée par le Sénat résultent du texte issu de l'Assemblée nationale. D'une part, la

poursuite de la réforme des cotisations après 1992 n'est plus subordonnée au dépôt du rapport gouvernemental. D'autre part, la simulation portera non seulement sur les cotisations maladie, mais également sur les cotisations AVI et PFA, ce qui donnera une meilleure appréciation de la réalité. Enfin, la date limite du dépôt du rapport a été reculée d'un mois, au 30 avril 1991.

Votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à cet article.

Art. 33 quinquies

Assiette de la cotisation destinée au financement de l'AMEXA

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale, par coordination, après l'adoption de l'article 33 *ter* 1 (nouveau), qui concerne également l'assiette de la cotisation destinée au financement de l'AMEXA.

Votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable sur cette suppression.

Art. 33 sexies

Assiette de la cotisation destinée au financement des prestations familiales agricoles

Comme pour l'assurance vieillesse forfaitaire (AVI), l'Assemblée nationale a décidé de ne pas aborder dès aujourd'hui l'assiette des cotisations PFA. En effet, elle a estimé souhaitable de laisser au législateur la possibilité d'adapter la réforme de l'assiette aux nécessités conjoncturelles. En outre, dans la perspective d'un changement plus général de la législation concernant le risque famille pour toutes les catégories

d'assurés sociaux, elle a considéré qu'il était inutile d'engager le législateur de façon probablement précipitée.

Votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à cette suppression.

Art. 33 septies (nouveau)

Achèvement de la réforme avant le 31 décembre 1999

Il s'agit d'un article de coordination, qui prévoit que la modification intégrale de l'assiette des cotisations d'AMEXA, de PFA et d'AVI, devrait être terminée au plus tard le 31 décembre 1999. On retrouve la logique qui prévalait dans le texte gouvernemental initial, qui donnait le maximum de souplesse aux pouvoirs publics pour gérer la réforme sur une période de temps suffisamment longue pour aplanir les éventuelles difficultés qui résulteraient de son application.

Conformément à la position qu'elle a adoptée sur l'ensemble des articles précédents, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'article 33 septies.

Section 1 bis

Mesures relatives à la pluriactivité

Art. 40 ter A (nouveau)

Statut de la pluriactivité

Cet article d'appel, qui ne crée aucune obligation normative réelle, vise à accélérer et à promouvoir les mesures tendant à favoriser la pluriactivité dans les zones fragiles et en particulier dans les zones de montagne. Il dispose en effet qu'un *"ensemble de dispositions concernant la pluriactivité devra être défini afin de préserver l'équilibre des zones fragiles et notamment des zones de montagne et afin de permettre le maintien des activités agricoles dans ces zones"*.

Selon l'exposé des motifs de l'auteur de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, les dispositions visées sont à la fois sociales, lorsqu'il s'agit d'harmoniser les situations et les régimes, fiscales, afin de faciliter l'exercice d'activités différentes, et économiques, en particulier en matière d'utilisation des bâtiments et des terres.

L'objectif est évidemment, en maintenant des activités agricoles dans les zones fragiles, d'éviter une désertification de celles-ci préjudiciable à l'ensemble de leur tissu socio-économique.

L'article prévoit en outre que *"le gouvernement présentera chaque année, au Parlement, un rapport rendant compte des mesures prises en ce sens par l'Etat"*. Ce rapport permettra en effet de connaître précisément l'ensemble des efforts et des avancées accomplis en faveur de la pluriactivité par les pouvoirs publics.

Aussi votre commission des Affaires sociales a-t-elle émis un avis favorable sur cet article.

Art. 40 ter

**Attribution aux pluriactifs des indemnités journalières
des assurances maladie-maternité ou
de l'allocation de remplacement maternité**

Cet article, introduit à l'initiative de la commission des Affaires économiques du Sénat, crée des indemnités journalières pour les agriculteurs exerçant une activité salariée à titre secondaire.

La question des indemnités journalières est un problème qui concerne l'ensemble des professions non salariées. Notre collègue, M. Pierre Louvot, l'a récemment abordé lors de l'examen du projet de loi relatif au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. Il est évident que cette délicate question ne peut pas être résolue pour une seule catégorie de non salariés, d'autant plus que des discussions sont actuellement en cours entre les pouvoirs publics et les différentes professions de personnes non salariées pour mettre en oeuvre des mesures générales concernant l'ensemble des pluriactifs.

Il convient d'ajouter que le problème est rendu d'autant plus difficile que toutes les catégories professionnelles concernées ne sont pas d'accord entre elles sur cette question. A cet égard, il est utile de rappeler que les agriculteurs eux-mêmes n'y sont pas nécessairement favorables, puisqu'en effet le taux prévu de la cotisation AMEXA devrait être diminué de 10 % par rapport à celui du régime général, en raison de l'absence d'indemnités journalières dans le régime agricole. Si ces dernières étaient créées pour les exploitants, il est clair que le taux de 16,74 % prévu par le Gouvernement devrait alors être augmenté à 18,6 %, ce qui, dans les conditions actuelles de financement du régime, ne paraît pas envisageable.

C'est pourquoi votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à cette suppression de l'article 40 ter.

Art. 40 quater

Affiliation au régime de leur activité principale des pluriactifs non salariés

Cet article avait également été introduit au Sénat en première lecture, mais à l'initiative du Gouvernement. Il s'agit d'une mesure de simplification qui permettra aux non salariés non agricoles exerçant également une activité non salariée agricole, de n'être affiliés et de ne cotiser qu'à un seul régime, celui de leur activité principale, lorsqu'ils sont soumis à un régime réel ou transitoire d'imposition.

L'Assemblée nationale n'ayant effectué sur cet article qu'une modification d'ordre rédactionnel, votre commission des Affaires sociales y a donné un avis favorable.

Art. 40 sexies (nouveau)

Possibilité de cumul d'une activité saisonnière complémentaire avec une pension de retraite

Il s'agit d'un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale, supprimant l'interdiction actuelle du cumul emploi-retraite en agriculture dans les zones fragiles et de montagne. Il vise à promouvoir des mesures autorisant le cumul d'une pension de retraite avec une activité saisonnière complémentaire, sous conditions toutefois d'examen de la situation économique et sociale locale et d'un plafond de ressources maximum.

Cet article pose cependant deux problèmes. D'une part, il subordonne la poursuite de la réforme de l'assiette des cotisations, à compter de 1992, à des modifications législatives ou réglementaires dans le domaine du cumul emploi-retraite. Cet article encourt donc le reproche que l'Assemblée nationale a fait à l'article 33 *quater* adopté par le Sénat, qui avait subordonné la poursuite de la réforme au dépôt du rapport d'étape. En outre, il n'existe aucun rapport de cause à effet entre la réforme de

**l'assiette des cotisations et l'interdiction du cumul emploi-retraite :
lier l'un à l'autre paraît ainsi manquer de cohérence.**

D'autre part, en l'état actuel de la législation, le dispositif même de l'article 40 sexies est inutile. En effet, l'interdiction du cumul emploi-retraite en agriculture résulte de l'article 11 de la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles. Or, cet article stipule que la cessation définitive de l'activité non salariée, ou la rupture définitive de tout lien professionnel avec l'employeur pour les assurés exerçant une activité salariée, pour la jouissance du service d'une pension de retraite ou d'une allocation, ne sera plus exigée à compter du 31 décembre 1990. Ainsi, quelle que soit sa situation, quelles que soient ses ressources, quelles que soient les nécessités locales, tout agriculteur, à compter du 1er janvier 1991, pourra exercer une activité non salariée ou salariée tout en percevant sa pension de retraite, sauf si une disposition législative expresse venait à être présentée pour prolonger la situation actuelle. Dans une telle hypothèse, il sera alors temps pour le législateur de s'y opposer ou de s'y accorder, mais en tout état de cause, l'article 40 sexies actuel est inutile.

C'est pourquoi votre commission saisie pour avis vous proposera de le supprimer.

Section 2

Dispositions diverses

Art. 41

Avis du Comité départemental des prestations sociales agricoles pour la répartition des cotisations vieillesse et familiales

A cet article, destiné à suppléer la carence éventuelle du comité départemental des prestations sociales agricoles (C.D.P.S.A.), l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel précisant qu'en l'absence de proposition de celui-ci, il revient au représentant de l'Etat dans le département de lui soumettre pour avis des projets de décision.

Votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à cet article.

Art. 45

Avis du Comité départemental des prestations sociales agricoles pour la répartition des cotisations familiales

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel identique à celui présenté à l'article 41.

Votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable sur cet article 45.

Art. 47

**Assiette des cotisations sociales des aides
familiaux et des associés d'exploitation, des retraités
et des titulaires d'une pension d'invalidité**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement strictement rédactionnel sur cet article, afin de maintenir intégralement l'état du droit actuel figurant dans le code rural.

Votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à cet article.

Art. 52

**Avis du Comité départemental des prestations sociales
agricoles pour la répartition des cotisations vieillesse**

Votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable sur cet article, dont la rédaction a été modifiée par l'Assemblée nationale en conformité avec les votes intervenus aux articles 41 et 45.

Art. 53

Cotisations de solidarité

A cet article, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination.

Votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à la rédaction qui en a résulté.