

## 2) Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture

Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture (hors industries agro-alimentaires) prennent la forme de :

- « *concours publics à l'agriculture* », au sens de la commission des comptes de l'agriculture, qui sont attribuées par l'Union européenne ou l'Etat sous forme d'aides et subventions ou d'allègements de charges fiscales et sociales ;
- dépenses de fonctionnement des services publics affectés à l'agriculture, y compris les services d'enseignement et de recherche ;
- contributions de l'Etat et des autres « *régimes de sécurité sociale* »<sup>1</sup> au financement des régimes de protection sociale des exploitants et salariés agricoles.

Le total de ces dépenses, qui correspond au coût pour les contribuables nationaux ou communautaires, s'élève à 17,7 Md€ en 2020, soit 57 % de la valeur ajoutée brute de la branche agriculture (31,1 Md€). Il est de 24,0 Md€, soit 77 % de cette valeur ajoutée agricole, si on ajoute le coût du financement de la protection sociale des agriculteurs, dont l'estimation est toutefois difficile et donnée à titre indicatif.

### Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture en 2020 (Md€)

Concours publics européens	Concours publics nationaux		Coût des services publics	Financement de la protection sociale
	Aides nationales	Allègements de charges		
7,0	3,5	3,8	3,4	6,3

Sources : commission des comptes de l'agriculture de juillet 2021, loi de règlement pour 2020, commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2020 ; FIPECO.

### A) Les concours publics à l'agriculture

La commission des comptes de l'agriculture publie régulièrement un panorama des « [concours publics à l'agriculture](#) » qui recense les aides européennes et nationales ainsi que les allègements de charges sous formes de « [dépenses fiscales](#) » ou d'exemptions de cotisations sociales.

<sup>1</sup> Un régime de sécurité sociale est défini par une population particulière, les prestations auxquelles elle a droit et les modalités de leur financement.

## 1) Les aides et subventions

Les réformes de la PAC mises en œuvre depuis les accords de Luxembourg de 2003 ont entraîné une forte réduction des « *aides de marché* » destinées à réguler le fonctionnement des marchés agricoles ou à adapter l'offre (restructuration des exploitations, promotion de la qualité...). Elles sont passées de 2,1 Md€ en 2004 à 0,8 Md€ en 2020.

Ces réformes ont entraîné, à partir de 2006, une diminution encore plus forte des « *aides liées aux produits* », c'est-à-dire à la quantité ou à la valeur de la production des exploitations, qui sont passées de 7,4 Md€ en 2004 à 1,1 Md€ en 2020.

Ces aides ont été remplacées par un « *paiement de base* » indépendant de la production, du moins pour les cultures où il dépend seulement de la surface cultivée (pour l'élevage bovin, il dépend du nombre d'animaux). Il est majoré si certaines conditions environnementales sont respectées. Il est monté en charge à partir de 2006 et représente 5,9 Md€ en 2020.

Les « *aides au développement rural* » comprennent notamment les aides à l'installation des jeunes agriculteurs et les aides à la cessation d'activité ainsi que les mesures en faveur de la protection de l'environnement. Après avoir fortement augmenté dans les années 1990 et au début des années 2000, elles ont diminué en 2007, se sont stabilisées autour de 1,6 Md€ sur 2008-2017, puis ont augmenté et sont passées à 2,5 Md€ en 2019 pour revenir à 2,2 Md€ en 2020.

Le total de ces aides et subventions est de 10,5 Md€ en 2020 après avoir assez nettement baissé en 2007 puis à partir de 2011. Il est réparti entre le budget de l'Union européenne (7,0 Md€) et ceux de l'Etat et des collectivités territoriales (aides nationales : 3,5 Md€).

## 2) L'efficacité des aides et subventions

La politique agricole commune a été profondément réformée depuis le début des années 2000, notamment depuis les accords de Luxembourg de 2003, dans le sens d'une plus grande efficacité socio-économique. La PAC historique faisait soutenir les revenus des agriculteurs par les consommateurs à travers le maintien de prix élevés, qui était obtenu grâce à des interventions des « *offices agricoles* » sur les marchés, à des quotas de production (notamment de lait) et à des protections contre l'importation aux frontières de l'Union européenne. Outre des prix élevés pour les consommateurs, cette politique avait pour inconvénient de conduire les agriculteurs à retenir des spécialisations et des modes de production qui correspondaient mal aux besoins des consommateurs.

Les interventions sur les marchés et les quotas ont été remplacés par des subventions, et celles-ci ont été elles-mêmes profondément transformées en remplaçant les aides liées aux produits, qui contribuaient également à des choix de spécialisation et de techniques de production inefficaces, par des aides forfaitaires<sup>2</sup> qui laissent les agriculteurs déterminer leur offre en fonction de la demande. Les concours publics européens à l'agriculture ont ainsi pu diminuer alors que le remplacement des quotas de production et des interventions de marché par des « *aides directes* » aurait pu les faire augmenter. Il reste que la nouvelle PAC est également

---

<sup>2</sup> Ces nouvelles aides ont d'abord été égales à celles liées aux produits qui étaient perçues antérieurement mais avec des montants figés et donc indépendants de la production. Elles ont évolué vers des aides attribuées en fonction du nombre d'hectares.

caractérisée par une plus forte volatilité des prix et donc des revenus des agriculteurs et que les mécanismes de couverture de ces risques sont insatisfaisants.

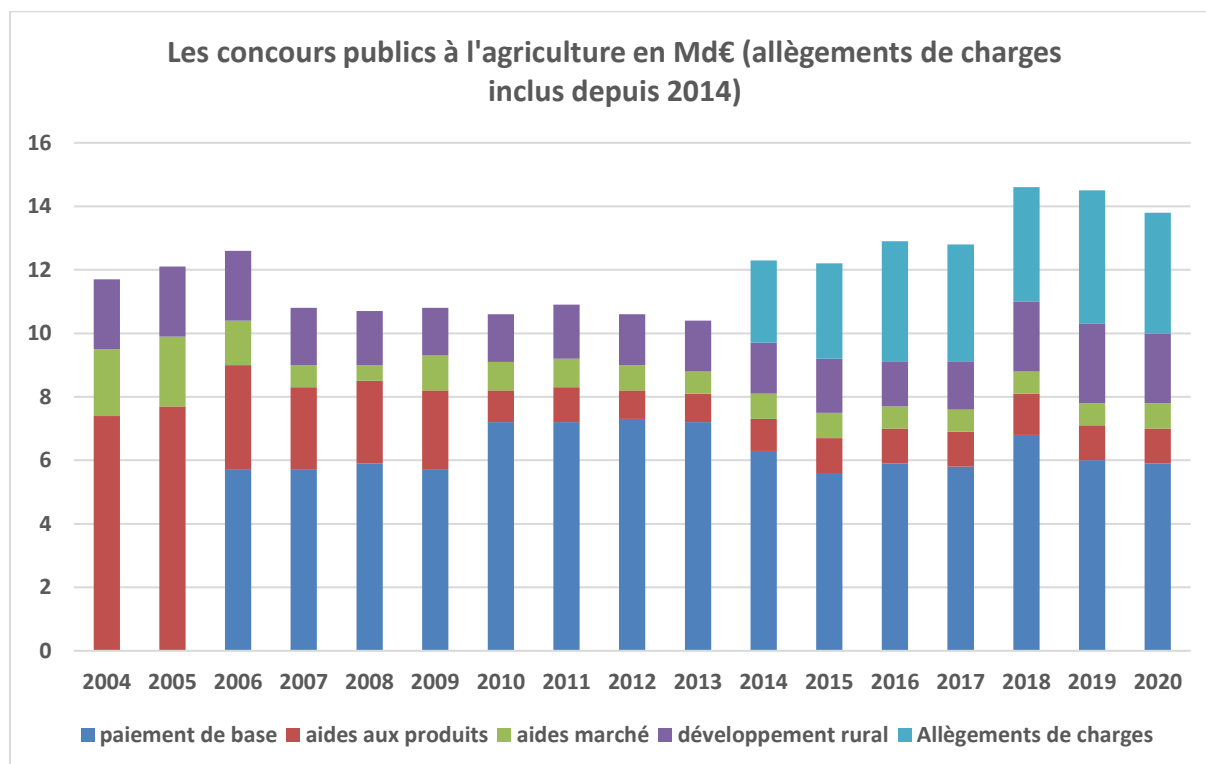
Les réformes de la PAC ont également conduit à lui ajouter un « deuxième pilier » sous la forme d'aides au développement rural qui ont, pour partie, des objectifs environnementaux.

Comme le souligne une [note de décembre 2015](#) du conseil d'analyse économique (CAE), la PAC laisse depuis la réforme de 2013 une assez grande marge d'adaptation à l'échelle nationale aux Etats membres. Or les choix faits par la France paraissent souvent guidés par des objectifs multiples et contradictoires. Les rapports de la Cour des comptes montrent également que les aides nationales restent foisonnantes, sans objectifs clairs, souvent décidées dans l'urgence et rarement évaluées.

Les auteurs de la note du CAE plaident notamment en faveur d'une réorientation des aides vers la rémunération des services rendus par les agriculteurs en faveur de la préservation de leur environnement, qui est tant un enjeu environnemental qu'une condition de la réussite future de l'agriculture elle-même.

### 3) Les allègements de charges

Les dépenses fiscales en faveur de l'agriculture sont au nombre de 34 et leur coût total s'élève à 1,7 Md€ en 2020. La plupart d'entre elles ont un coût inférieur à 1 M€ ou non chiffré. Les plus importantes sont : le taux réduit et le remboursement d'une partie de la taxe de consommation intérieure sur les produits énergétiques appliquée au gazole utilisé par les agriculteurs (1,2 Md€) ; l'exonération partielle des parts communales et intercommunales de taxes foncières sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles (0,1 Md€) ; les dégrèvements de taxes foncières en raison de pertes de récolte (0,1 Md€).



Source : Ministère de l'agriculture ; les allègements de charges ne sont comptés dans les concours publics que depuis 2014 ; FIPECO.

Les allègements de charges sociales ont un coût de 2,1 Md€ et comprennent aussi bien les allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires que des exemptions spécifiques à l'agriculture.

## **B) Les services publics affectés à l'agriculture**

Les dépenses de fonctionnement de la « *mission agriculture* » du budget de l'Etat se sont élevés à 1,6 Md€ en 2020, dont 0,9 Md€ de masse salariale (principalement les salaires des agents du ministère de l'agriculture et de ses services déconcentrés) et 0,8 Md€ d'autres dépenses de fonctionnement y compris les « *subventions pour charges de service public* » aux « *opérateurs* » tels que FranceAgriMer ou l'Agence de Services et de Paiements.

Il convient d'y ajouter les dépenses du « *programme enseignement technique agricole* », soit 1,5 Md€ en 2020, et celles du « *programme enseignement supérieur et recherche agricoles* », soit 0,3 Md€, qui relèvent d'autres missions budgétaires.

Le coût total des services publics affectés à l'agriculture peut donc être ainsi estimé à au moins 3,4 Md€ en 2020 (une partie du coût de ces services est financée par des taxes fiscales affectées aux organismes concernés et n'est pas compté dans ce total).

## **C) Le financement de la protection sociale des agriculteurs**

Il existe deux régimes de sécurité sociale dans le domaine agricole, tous deux gérés par la « *mutualité sociale agricole* » (MSA). Le premier concerne les exploitants et le second les salariés agricoles.

Les charges nettes du premier s'élèvent à 14,5 Md€ en 2020, quasi également partagées entre les branches vieillesse et maladies accidents du travail. Les prestations vieillesse sont financées à hauteur de 19 % par des cotisations sociales et pour le reste par des impôts et taxes affectés ou par des transferts des autres régimes (3,1 Md€), notamment au titre de la compensation des déséquilibres démographiques. Les recettes de la branche maladie sont désormais confondues avec celles des branches maladie de l'ensemble des régimes de base dans le rapport de la [commission des comptes de la sécurité sociale](#).

Les charges nettes du régime des salariés agricoles s'élèvent à 12,5 Md€, quasi également partagées entre les branches vieillesse et maladies accidents du travail. Les prestations vieillesse sont financées à hauteur de 45 % par des cotisations sociales et pour le reste par des impôts et taxes affectés ou par des transferts des autres régimes (3,2 Md€), notamment au titre de la compensation des déséquilibres démographiques. Les recettes de la branche maladie sont également confondues avec celles des branches maladie de l'ensemble des régimes de base.

Le coût de la protection sociale agricole pour l'ensemble des contribuables peut être estimé en retenant le montant des transferts des autres régimes soit 6,3 Md€. Cette estimation est trop faible car le déficit de la branche maladie du régime des exploitants est fondu dans celui de la branche maladie du régime général.

Il faut toutefois noter que si les régimes de sécurité sociale agricoles n'existaient pas, l'agriculture bénéficierait, comme toute branche d'activité avec une démographie défavorable,

de transferts démographiques implicites en provenance des branches les plus favorisées par la démographie.

## **D) Comparaisons internationales**

L'OCDE procède régulièrement à des estimations de l'ampleur des politiques de soutien de l'agriculture, qu'elles profitent aux producteurs ou aux consommateurs et qu'elles prennent la forme de concours publics, de dépenses fiscales ou de mécanismes de régulation des marchés tels que les quotas de production ou d'importation.

L'ampleur de ces soutiens est comparée dans le tableau suivant en faisant le rapport entre le soutien total à l'agriculture, quelle qu'en soit la forme, et la valeur de la production agricole, les deux grandeurs étant exprimées en une même monnaie.

### **Les soutiens à l'agriculture en 2019-2020 en % de la valeur des recettes agricoles**

Union européenne	Etats-Unis	Japon	Canada	Corée du sud	Australie	Suisse	Royaume-Uni	Brésil
26	29	58	13	58	5	82	27	3

Source : OCDE ; FIPECO.

L'OCDE ne distingue pas les pays de l'Union européenne (à 27) mais, s'agissant de la France, le taux européen de soutien de 26 % n'est pas très éloigné de ce qu'on obtient en rapportant les concours publics et le coût des services publics, soit environ 18 Md€, à la production agricole, soit 75 Md€.

Les taux de soutien dans l'Union européenne et en Amérique du nord ont des niveaux intermédiaires entre ceux, très forts, d'autres pays développés (Suisse, Japon, Corée du sud) et ceux, très faibles, de pays disposant de très importantes ressources agricoles (Australie, Brésil).