



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Transferts sociaux et mutualité agricole

Pierre Moreau

Abstract

The financing of agricultural social security is difficult. The number of paying members is decreasing, the cost, of allowances is rising. Transfers in favour, of agriculture are, therefore, necessary, and are the counterpart of economic and demographic services rendered to the collectivity.

The writer analyses, the supplementary Budget of Agricultural Social Benefits {B. A. P. S.A.) and the direction taken by their action at the moment..

Résumé

Le financement de la protection sociale agricole est difficile. Le nombre des cotisants baisse, le coût des prestations augmente. Des transferts en faveur de l'agriculture . sont donc nécessaires, ils sont la contrepartie des services économique et démographique rendus à la collectivité.

L'auteur analyse le Budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.), et l'orientation actuelle de cette action.

Citer ce document / Cite this document :

Moreau Pierre. Transferts sociaux et mutualité agricole. In: Économie rurale. N°77, 1968. pp. 67-77;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1968.2017>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1968_num_77_1_2017

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LA MUTUALITE AGRICOLE ET LES TRANSFERTS SOCIAUX

par M. Pierre MOREAU

Directeur Général de l'Union des Caisses Centrales de la Mutualité Agricole

Le financement de la protection sociale agricole est difficile. Le nombre des cotisants baisse, le coût des prestations augmente. Des transferts en faveur de l'agriculture sont donc nécessaires, ils sont la contrepartie des services économique et démographique rendus à la collectivité.

L'auteur analyse le Budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.), et l'orientation actuelle de cette action.

THE MUTUALITE AGRICOLE AND FUND TRANSFERS

The financing of agricultural social security is difficult. The number of paying members is decreasing, the cost of allowances is rising. Transfers in favour of agriculture are, therefore, necessary, and are the counterpart of economic and demographic services rendered to the collectivity.

The writer analyses the supplementary Budget of Agricultural Social Benefits (B.A.P.S.A.) and the direction taken by their action at the moment.

Le financement de la protection sociale devient de plus en plus difficile. Et cela, quels que soient les régimes, quels que soient les pays. Ce phénomène n'est pas près de disparaître. Peut-être même ira-t-il en s'amplifiant, malgré toutes les mesures immédiates prises ici ou là, telle la réorganisation partielle du système français par les Ordonnances de l'été 1967.

Cette action des pouvoirs publics français prouve cependant l'ampleur et l'urgence du problème de déséquilibre de la sécurité sociale dans son ensemble. Ne parlons pas de « déficit », car il ne s'agit pas d'une entreprise recherchant systématiquement des profits ou tout au moins l'équilibre. Le fonctionnement d'un système de protection sociale peut légitimement impliquer un effort de solidarité nationale. Cela ressort de l'esprit même de la sécurité sociale.

Au demeurant, l'écart entre ressources et dépenses des régimes de protection sociale ne dépend pas seulement, pas même essentiellement, de leur gestion au sens large. Il tient à un ensemble de facteurs extérieurs qui s'imposent impérativement.

Les recettes de ces régimes dépendent de la politique pratiquée en matière de salaires, de la situation spécifique de leurs ressortissants (l'infériorité économique des agriculteurs, par exemple), du niveau global des rémunérations : tout ceci dépend

pour une large part du contexte économique. Les recettes sont encore fonction du nombre de travailleurs actifs, de la situation de l'emploi, de la durée du travail, ... Sur ces éléments, les responsables des régimes de protection sociale ne peuvent exercer que bien peu d'influence.

Et leur influence n'est guère plus importante en matière de dépenses. Les régimes peuvent et doivent certes veiller à l'économie de leur gestion technique et à l'efficacité du contrôle. Mais ils ne peuvent que subir les conséquences de la démographie, des progrès techniques, du niveau d'équipement sanitaire, des progrès de la pharmacie et de la médecine, des ordonnancements des médecins, de l'évolution de la pensée et aussi de la manière de vivre.

Pour cet ensemble de problèmes très complexes, il n'existe sans doute pas de solution miracle. Les transferts sociaux constituent souvent le seul moyen immédiat et équitable de faire face à une situation donnée.

Les transferts sociaux existent sur un plan général et en particulier dans le secteur agricole. Nous examinerons attentivement leur incidence véritable, puis leur légitimité dans le secteur agricole, avant de présenter concrètement le financement actuel de la protection sociale en agriculture.

REDISTRIBUTION DES REVENUS ET TRANSFERTS SOCIAUX

Les transferts sociaux ne sont pas uniquement un moyen d'équilibrer les régimes de protection sociale.

La réduction des inégalités naturelles par une « redistribution » plus équitable du revenu est un des buts fondamentaux des politiques de Sécurité sociale. Pour être réelle, cette redistribution doit permettre aux individus ou aux catégories sociales les plus défavorisés de retirer effectivement du système de protection sociale des avantages supérieurs à leur contribution.

En fait, la redistribution peut avoir lieu sur deux plans : entre les membres d'un même groupe ou entre les groupes socio-professionnels. Nous nous limiterons ici à l'étude au niveau des groupes.

Dans le régime général

Une analyse rapide de la situation dans les régimes de salariés, en particulier dans le « régime général » de sécurité sociale, mettra en évidence les particularités du régime.

A première vue, il existe dans le régime général une redistribution des revenus entre groupes, l'essentiel de la charge étant supporté par le groupe des employeurs alors que les bénéficiaires sont les salariés.

En effet, la cotisation des salariés (5,5 % du salaire plafonné actuellement à 1.120 francs par mois, plus 1 % sans plafond) pour les assurances sociales, est très inférieure à la charge supportée par l'employeur : 11,5 % pour l'assurance maladie, dont 2 % sans plafond, 5,5 % pour l'assurance vieillesse, la totalité de la cotisation d'allocations familiales (11,5 %) et de la cotisation d'accidents du travail (2 à 4 % en moyenne, selon les professions), soit plus de 30 % du salaire, le plus souvent.

Mais la plupart des économistes se rencontrent pour montrer que l'employeur va s'efforcer de rejeter sur autrui la charge — lourde, il est vrai — qui lui incombe : sur les salariés parfois en s'efforçant de freiner la progression ultérieure des salaires, sur l'ensemble des consommateurs, dans la plupart des cas, en incorporant ses charges sociales dans son prix de revient, donc en élevant le prix du produit qu'il fabrique ou du service qu'il rend.

Certes, la notion d'incidence financière, qu'il s'agisse du reste de celle des charges sociales ou de l'incidence fiscale, demeure très complexe, difficilement chiffrable ; il ne s'agit pas de considérer ses effets comme absolus.

Dans certains cas même, tels que, par exemple, l'inélasticité de la demande ou une sévère concurrence internationale, l'employeur ne pourra pas

répercuter en totalité sur sa clientèle le poids des cotisations sociales.

Dans la généralité des cas, les charges sociales peuvent être incorporées dans les prix de revient et la part patronale des cotisations ne reste pas ou reste peu à la charge effective de celui qui la verse.

Il en va différemment de la part du salarié, qui, en théorie, pourrait s'efforcer d'obtenir un salaire supérieur pour compenser cette charge. Mais en pratique la cotisation salariale semble être effectivement supportée par le salarié.

Globalement, on peut donc considérer avec une faible marge d'erreur, que le groupe des salariés, ressortissants du « régime général », supporte effectivement une charge de 6,5 %, dont 1 % hors plafond, alors que le groupe des employeurs répercute ses charges sur l'ensemble des consommateurs. C'est dire que la redistribution en faveur des salariés apparaît partielle, voire aléatoire, car ils constituent, avec les agriculteurs d'ailleurs, la plus grande partie des consommateurs.

Dans le secteur agricole

Dans le secteur agricole, la situation se présente sous un jour très différent, en raison même de son contexte très particulier. Tout d'abord, le nombre relativement peu élevé de salariés agricoles modifie les données du problème. La grande majorité des agriculteurs sont des exploitants familiaux, assumant eux-mêmes la charge de leurs cotisations sociales.

Cela n'empêcherait pas, à vrai dire, qu'ils répercutent, eux aussi, dans le prix de vente de leurs produits, le montant de leurs charges sociales. En fait, ils ne le peuvent généralement pas. Pourquoi ?

En premier lieu, en raison des conditions spécifiques de la production agricole. Un industriel peut fixer un volume de production, calculer un coût moyen à un moment donné, en fonction de cette production, et même prévoir un coût virtuel en fonction d'une production variable. Et il tiendra compte des charges sociales à répercuter dans l'établissement de ses coûts.

L'agriculteur, lui, ne peut pas véritablement prévoir son coût de production. Il pourra l'évaluer, mais après la vente, lorsqu'il tient une comptabilité précise (ce qui trop souvent encore n'est pas le cas, dépenses familiales et professionnelles étant confondues dans nombre de petites exploitations familiales). Toujours est-il qu'il lui est impossible de déterminer de manière précise un prix de vente, en y incluant le coût de production, les charges sociales et le bénéfice.

Même s'il le pouvait, le prix ainsi déterminé resterait théorique, car l'agriculteur n'est pas maître de son *volume* de production. Il suffit, par exemple, de deux grosses récoltes consécutives pour que le prix de marché baisse considérablement. A la différence de l'industriel, il n'a pas même, pour de nombreux produits, la possibilité de stocker une partie de sa production pour freiner la baisse et il doit vendre rapidement. Dans ce cas, il n'est pas même certain que le coût de production puisse être couvert ; en tout cas, les charges sociales restent intégralement supportées par l'agriculteur.

Deux objections peuvent être présentées à cette analyse : la première est qu'on a décrit une situation particulière et que, dans la situation opposée, celle de pénurie, on assisterait vraisemblablement à une augmentation des prix et que, dans ce cas, les cotisations sociales de l'agriculteur pourraient se trouver incorporées dans son prix de vente et donc répercutées sur l'acheteur.

La seconde objection est qu'on suppose une économie de marché parfaitement libre, plutôt rare en secteur agricole. L'Etat intervient, fixe des prix de soutien, d'encouragement, etc... Lorsque de tels prix seront fixés, les Pouvoirs publics prendront sans doute en considération les charges sociales qui se trouveront ainsi, en partie du moins, échapper à la charge de l'agriculteur.

Ces objections, fondées sur un plan général, ne portent guère dans le contexte français actuel qui nous intéresse. D'une part, en effet, la situation normale en France est, et tendra de plus en plus à être, non pas la pénurie, mais au contraire, pour la plupart des productions, une certaine surproduction et le prix des marchés ne permettra pas, le plus souvent, d'inclure les cotisations sociales supportées par l'agriculteur.

D'autre part, ce prix de marché s'applique beaucoup plus souvent qu'on ne le croit parfois. S'il existe des prix garantis, l'Etat — ou maintenant la Communauté Economique Européenne — n'intervient souvent que pour fixer des prix maxima, pour éviter les répercussions que la hausse des prix agricoles pourrait avoir dans les autres secteurs et donc sur l'évolution du coût de la vie. De telles interventions viennent donc précisément empêcher les agriculteurs de répercuter leurs charges sociales dans le cas où ils auraient la possibilité de le faire.

Sans doute existe-t-il aussi des prix indicatifs dont le nom même prouve la valeur toute relative ; et des prix d'intervention, mais qui ne constituent qu'une soupape de sûreté, afin qu'au-dessous d'un certain seuil des organismes habilités interviennent pour acheter la production et assurer ainsi un minimum de rémunération à l'agriculteur. Il n'est bien entendu pas question que ce tarif de « sauvetage » permette l'incorporation des charges sociales.

En présence d'un marché de surproduction et d'une intervention des pouvoirs publics qui s'exerce d'abord pour contenir les prix agricoles, l'agriculteur français se trouve dans une situation qui lui interdit, dans la majorité des cas, de répercuter sur ses acheteurs ses charges sociales.

Dans un tel contexte, on doit se demander si l'agriculteur, qui passe souvent pour « privilégié » en matière de cotisations sociales, ne se trouve pas en fait avoir à supporter une charge effective plus lourde que les ressortissants du régime général puisqu'il lui est impossible de répercuter ses charges sur l'acheteur.

Il faut, en tout cas, veiller à ne pas sous-évaluer la charge réelle qui pèse sur les agriculteurs et que les transferts sociaux ne doivent pas faire perdre de vue.

Les transferts

Il importe de préciser cette notion de « transferts », qui tend à prendre un aspect quelque peu mythique.

Il existe en France des transferts en faveur de l'agriculture et, notamment, en faveur du budget social de l'agriculture. C'est un fait incontestable et d'ailleurs qu'ici ou là on ne manque pas de répéter aux agriculteurs, parfois avec une nuance de reproche.

Pourtant, si l'on parle beaucoup de transferts au bénéfice de l'agriculture, on oublie trop qu'il existe, sous des formes variées, des transferts en faveur d'autres activités économiques, d'autres catégories socio-professionnelles.

Par ailleurs, l'importance des transferts au bénéfice de l'agriculture est souvent surévaluée car on y fait entrer toutes sortes de crédits qui n'ont rien de spécifique, tels ceux de l'enseignement. Ainsi, le rapport économique et financier accompagnant le projet de loi des finances (1966) mettait l'accent, à propos de l'agriculture, sur l'accroissement des crédits des bourses. Cet accroissement est le bienvenu, mais pourquoi considérer cet aspect de la formation professionnelle comme un effort particulier en faveur des agriculteurs ? Il s'agit d'une dépense d'intérêt général.

Ceci précisé, il importe de garder en mémoire l'analyse que font la plupart des économistes du phénomène des transferts et de ses limites.

Dans tous les cas où un régime de protection sociale particulier ne peut faire face à ses propres charges avec les seules contributions de ses adhérents et bénéficie d'une aide extérieure, l'existence d'une redistribution des revenus en faveur des ressortissants de ce régime doit être présumée. Ainsi, dans le cas des agriculteurs français, il existe effectivement un financement en partie extérieur de leur

régime de protection sociale, assuré soit par un autre régime pour les salariés, soit par la collectivité nationale (par l'intermédiaire du Budget annexe des prestations sociales agricoles) pour les travailleurs indépendants. Sur le plan des chiffres, le groupe des agriculteurs sort donc largement bénéficiaire de l'opération.

Cependant les spécialistes recommandent, dans des cas de cette nature, de se poser toujours la question : « qui supportera, en définitive, le poids de cette aide extérieure ? ».

Certes une réponse précise est impossible. Les conditions techniques de financement, les motifs de ces transferts permettent cependant de donner une direction. Les techniques de financement peuvent être, grosso modo, de deux sortes :

— si la participation de l'Etat est basée sur une fiscalité à base d'impôt direct, le prélèvement opéré en faveur de l'agriculture a les plus grandes chances de provenir essentiellement de l'imposition sur les revenus importants, donc de peser très peu sur le chef de la petite exploitation familiale qu'est le plus souvent l'agriculteur français ;

— si la participation repose au contraire sur une fiscalité essentiellement indirecte, l'ensemble de la population en supporte la charge financière ; donc les agriculteurs, consommateurs eux aussi, supportent en fait la charge d'une partie de l'aide qui leur est accordée.

Etant donné les ressources affectées au Budget annexe des prestations sociales agricoles et l'ensemble de notre système fiscal, on rencontre en France une situation de ce dernier type.

Sans aucun doute, les transferts en faveur de l'agriculture, singulièrement en faveur de la protection sociale agricole, demeurent-ils réels et importants ; mais ils sont probablement moins considérables que les chiffres bruts ne pourraient le laisser croire.

Les chemins détournés de l'incidence financière font que l'agriculteur, consommateur taxé, producteur ne pouvant répercuter ses charges sociales, se trouve, malgré les transferts, dans une position moins « privilégiée » qu'on ne le pense couramment.

LEGITIMITE DES TRANSFERTS SOCIAUX EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

Il faut s'interroger sur les motifs des transferts. Ceux-ci peuvent, en effet, avoir des causes diverses.

Ils peuvent se faire au profit de groupes de pression, parfois très puissants, qui réussissent à obtenir, sans qu'ils soient une nécessité réelle, des transferts en faveur d'activités économiques, confessionnelles, culturelles, ...

Ils peuvent intervenir pour venir en aide à une activité dépassée, qui devrait être sacrifiée, mais que pour des nécessités de solidarité nationale, par nationalisme ou par simple humanité, on décide de soutenir et dont on fait supporter la charge par la collectivité nationale.

Ils peuvent également avoir lieu pour venir en aide provisoirement à une activité en difficulté, non pas parce qu'elle est condamnée, mais parce que la conjoncture lui est défavorable. Il s'agit alors non pas d'une subvention accordée, mais d'une véritable contrepartie, en échange de services rendus à la collectivité nationale.

Une contrepartie des services rendus à la collectivité nationale

C'est de transferts de cette nature que bénéficie l'agriculture française. Le secteur agricole, en effet, fournit un double profit à la nation :

— *un profit économique*, en raison des bas prix agricoles qui permettent de maintenir le niveau général des prix et d'en faire une activité compétitive sur le plan européen. Nous avons déjà mis en évidence cet aspect en examinant la portée réelle des transferts ;

— *un profit démographique* puisque, chaque année, ce sont environ 100 000 personnes actives agricoles qui vont enrichir le potentiel humain des autres secteurs d'activité.

Par contre, cet exode rural a, sur le seul plan de la protection sociale qui nous intéresse ici, des conséquences très importantes : il suscite des charges particulières pour le régime agricole en modifiant la pyramide des âges et la répartition entre population active et inactive dans le secteur agricole.

On constate dans la population agricole un nombre particulièrement élevé de personnes âgées : le nombre de personnes de 50 à 70 ans est nettement plus important en pourcentage dans l'agriculture que dans les autres activités. Il est frappant de constater que plus de 60 % des chefs d'exploitations agricoles ont plus de 50 ans.

Ce fait a pour conséquence un nombre particulièrement élevé de bénéficiaires d'avantages de vieillesse, pour les plus âgés, et des prestations maladie plus importantes, pour la fraction des personnes actives relativement âgées dont le taux de

morbidité est naturellement plus élevé que celui des catégories plus jeunes.

Il y a aussi un nombre assez élevé d'enfants, proportionnellement supérieur au nombre constaté pour l'ensemble de la population, singulièrement en ce qui concerne l'élément féminin. La proportion reste légèrement supérieure à la moyenne nationale jusqu'à l'âge de 20 ans, ce qui implique pour le régime des prestations familiales agricoles une charge plus lourde.

Il y a une certaine concomitance entre la pyramide de la population agricole et celle de l'ensemble de la population pour les tranches d'âges entre 35 et 50 ans, mais il y a par contre un très net « déficit » de la pyramide agricole pour les groupes d'âges entre 20 et 35 ans, c'est-à-dire pour ceux qui constituent la population active la plus saine, la plus productive, tout particulièrement dans le secteur agricole où le dynamisme, la force physique, une formation professionnelle meilleure, constituent des atouts essentiels. L'écart le plus important concerne la tranche d'âges 25-30 ans, dont le pourcentage, en ce qui concerne les hommes, est pour l'ensemble de la population de 40 % supérieur à ce qu'il est pour la population agricole.

L'exode rural, qui donne une pyramide des âges très particulière pour la population agricole, se traduit aussi sur le plan des chiffres dans le domaine de la protection sociale.

L'évolution du nombre des cotisants dans les différentes branches (sauf pour l'AMEXA, d'institution récente) est particulièrement significative. On est passé :

- en matière de prestations familiales, de 2 413 000 cotisants en 1956 à 1 897 000 en 1966 ;
- en assurances sociales, de 1 256 000 salariés cotisants en 1956 à 1 036 000 en 1966 et de 679 000 employeurs cotisants à 500 000 ;
- en assurance vieillesse des non salariés, de 2 113 000 cotisations cadastrales (1956) à 1 678 000 (1966) et, surtout, de 3 655 000 cotisations individuelles à 2 727 000 (1966).

Ainsi, le financement des dépenses de protection sociale agricole ou du moins de la part mise directement à la charge des agriculteurs, se trouve réparti entre un nombre sans cesse moins important de cotisants.

Or, il faut se garder de croire que, puisque la population agricole diminue, les prestations sociales agricoles diminuent elles aussi globalement, du moins en francs constants, et que la charge supportée par chaque agriculteur restant ne se trouve pas augmentée. En fait, c'est l'inverse qui se produit : le montant global des prestations sociales agricoles est en augmentation constante et notable (de l'ordre de 15 % par an, au cours de ces dernières années).

Sans doute, cet accroissement est-il en partie la conséquence du fait que les agriculteurs ne sont pas encore pour toutes les prestations à parité avec les ressortissants du « régime général » et que l'évolution, qui est réelle, vers cette parité, entraîne logiquement un accroissement des charges. N'oublions pas que, en 1965, les exploitants agricoles qui représentaient 13 % de la population active totale, ne bénéficiaient que d'un peu plus de 7 % des prestations du Budget social de la Nation. Mais la progression vers la parité ne suffit pas à expliquer l'augmentation notable des prestations en faveur d'une population qui diminue.

Cet accroissement est surtout en réalité, lui aussi, la conséquence de la situation démographique de l'agriculture. L'exode rural n'entraîne pas une simple diminution arithmétique du nombre des agriculteurs : ce sont les jeunes qui partent ; mais les enfants à élever, les personnes âgées, demeurent et constituent une charge proportionnelle toujours plus lourde.

En regard de la diminution du nombre des cotisants, on constate une augmentation nette du nombre des bénéficiaires. En prenant les mêmes années de comparaison, 1956 et 1966, on s'aperçoit que le nombre de familles agricoles bénéficiaires d'allocations familiales est passé de 738 000 à 844 000 (le nombre d'enfants bénéficiaires s'étant maintenu : 2 199 000 et 2 170 000) ; que le nombre de titulaires d'un avantage de vieillesse « salariés » est passé de 194 000 à 406 000 ; que le total des bénéficiaires de l'assurance vieillesse des non salariés est passé de 819 000 à 1 400 000.

Les cotisations diminuent, les prestations augmentent

Dans le régime de protection sociale agricole, le nombre des cotisants diminue régulièrement, mais le nombre des bénéficiaires est en augmentation continue.

La situation démographique de la population agricole fait supporter des charges anormalement lourdes à son régime de protection sociale. Mais, conséquence d'une évolution globale, l'exode des jeunes agriculteurs, préjudiciable à l'agriculture, profite à l'ensemble du pays : l'agriculture est devenue un véritable « réservoir humain » de main-d'œuvre et cet apport de travailleurs aux autres secteurs leur donne une possibilité de développement économique.

En conséquence, les transferts en faveur de l'agriculture changent de sens et aussi de dimension : il ne s'agit plus seulement de compenser un blocage plus ou moins serré des prix agricoles entraînant une progression ralentie du revenu agricole ; il s'agit d'honorer une véritable créance de l'agriculture dans le domaine humain. Les transferts sociaux

en faveur de l'agriculture représentent, en quelque sorte, le « paiement » de la collectivité nationale pour les migrants de l'agriculture.

Tel ou tel secteur économique bénéficie, en effet, de l'apport « gratuit » d'une main-d'œuvre adulte dont elle n'a pas eu à assurer l'éducation, réalisant une économie considérable. Ce secteur n'a pas eu non plus, en contrepartie, à supporter en particulier les dépenses consécutives aux migrations en matière d'infrastructure, puisque celles-ci figurent dans les budgets généraux et sont donc payées par l'ensemble de la population.

L'agriculture, elle, subit des déséquilibres du fait d'une proportion accrue d'enfants et de personnes âgées ; elle perd le capital que constitue un travailleur jeune et qui est représenté par le « prix de revient de l'homme de sa naissance à son âge d'activité ».

Ce « prix », certes difficilement chiffrable, est cependant élevé comme le prouvent les études faites en ce sens, notamment par le professeur Sauvy. Ce capital représente une créance de l'agriculture

qui, à elle seule, justifie des transferts sociaux en sa faveur.

Sans éliminer la profonde disparité qui s'est créée pour ces raisons économiques et démographiques, les transferts sociaux permettent de l'atténuer, en assurant aux agriculteurs une protection sociale complète dans des conditions financières intéressantes.

Il importe, en tous les cas, de se convaincre que ces transferts sociaux ne sont pas un expédient, le moyen de « boucher un trou », mais découlent d'une analyse objective de la situation des agriculteurs et d'une volonté délibérée, c'est-à-dire décidée par le Gouvernement et adoptée par le Parlement, de participer au financement de leur régime de protection sociale.

Si, comme nous voulons l'espérer, la progression du revenu agricole permet une évolution vers la parité, celle-ci ne pourra être que lente, vu les retards accumulés. Aussi ne fait-il aucun doute que les transferts sociaux demeureront longtemps encore justifiés. L'effort de financement extérieur du Budget annexe des prestations sociales agricoles devra être maintenu.

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE

Le Budget annexe des prestations sociales agricoles doit contribuer à l'évolution de la population agricole. Il doit donc s'adapter à une situation mouvante et se modifier en fonction de l'évolution de cette situation.

Mais il faut d'abord se féliciter de l'existence même de ce Budget annexe, d'institution assez récente, qui a permis de mettre fin à une époque d'incertitude et de difficultés incessantes.

AVANT LE B.A.P.S.A.

Dès l'origine des assurances sociales, la situation économique de l'agriculture était telle qu'un financement extérieur s'avéra nécessaire. Les assurances sociales des salariés agricoles furent, en 1930, financées à l'aide, d'une part, des cotisations sur les salaires et, d'autre part, de « majorations de l'Etat » qui atteignaient 50 % du financement à l'origine mais devaient diminuer progressivement. En 1947, ces majorations furent supprimées, le régime devant en principe s'autofinancer à l'aide des seules cotisations professionnelles. Mais le développement du champ d'application des assurances sociales selon le plan de Sécurité Sociale de 1945 entraîna un déficit du régime qui ne put être comblé malgré les augmentations successives du taux de la cotisation. Le régime agricole dut faire appel à des avances de l'Etat pour assurer le paiement des prestations.

Les allocations familiales agricoles étaient financées et par des cotisations professionnelles, et par des ressources provenant du Fonds de solidarité agricole, alimenté par des taxes sur les produits agricoles perçues au stade de la commercialisation. En 1949 fut substitué à ce système le budget annexe des prestations familiales agricoles, budget annexe au budget général, voté chaque année par le Parlement.

Le souci des responsables de cette réforme était essentiellement d'assurer une plus grande stabilité et une plus grande régularité dans le versement au régime agricole des allocations familiales, des ressources extérieures. Le Budget annexe eut sous cette forme dix ans d'existence et permit l'amélioration des prestations familiales agricoles qui, à l'origine inférieures à celles des autres professions, furent pratiquement mises à parité, et même « en flèche » notamment lors de l'institution de l'allocation de la mère au foyer.

Troisième branche du triptyque, l'assurance vieillesse des exploitants agricoles avait fait l'objet, lors de son institution en 1952, d'un financement distinct. Celui-ci se divisait en deux parts égales : financement professionnel (cotisations individuelles et cadastrales), financement par l'Etat (ressource fiscale affectée : part de la T.V.A.). Dès 1955 l'équilibre financier de cette branche fut précaire. Au versement d'allocations uniformes initialement

prévu, des retraites calculées en fonction des cotisations versées furent substituées, sans qu'aucune ressource ne soit prévue pour faire face à l'augmentation des dépenses consécutives à cette mesure. Le déficit de cette branche ne pouvait donc aller qu'en augmentant.

Cette situation s'ajoutant à celle du déséquilibre financier des assurances sociales agricoles, a conduit le législateur à étendre aux trois branches de la protection sociale agricole le système du Budget annexe qui avait fait ses preuves dans le domaine des allocations familiales.

LE B.A.P.S.A.

Institué en 1960, le Budget annexe des prestations sociales agricoles comportait en dépenses toutes les dépenses obligatoires imputables à la protection sociale agricole tant des salariés que des exploitants, donc, à partir de 1962, celles de l'AMEXA. Par contre, toutes les dépenses extra-légales, déterminées librement par les Conseils d'administration des Caisses et approuvées par les Comités départementaux, ne sont pas comprises dans le Budget annexe. Rappelons que ces « dépenses complémentaires », hors budget et financées *intégralement* par les cotisations des agriculteurs, comprennent essentiellement l'action sanitaire et sociale et les frais de gestion des Caisses.

En 1963, la structure de ce Budget annexe, qui regroupait de façon claire toute la protection sociale des agriculteurs en y intégrant les transferts sociaux, fut modifiée : le Budget annexe de 1963 ne comprenait que les recettes et dépenses concernant les exploitants agricoles. En effet, l'article 9 de la loi des finances prévoyait que les recettes et les dépenses des prestations sociales concernant les salariés agricoles seraient retracées dans les comptes de la Caisse Nationale de Sécurité sociale. La justification avancée pour cette atteinte à l'unité du financement était de réaliser une compensation entre les salariés des différents secteurs d'activité en faisant supporter le financement extérieur concernant les salariés agricoles par les excédents (il y en avait alors) du régime général.

Tel qu'il est depuis cette date, et malgré les protestations réitérées de la Mutualité Agricole pour cette exclusion des salariés qui n'est plus justifiable d'aucune façon depuis que le régime général s'est trouvé lui-même en déficit, le B.A.P.S.A. présente cependant l'avantage de consacrer des principes auxquels la Mutualité Agricole est fortement attachée :

— il prouve la légitimité de l'aide apportée par la collectivité nationale à l'agriculture, les transferts sociaux représentant un pourcentage important de financement extérieur à la profession agricole ;

Tableau I
Le B.A.P.S.A. 1967

	en millions de francs
Financement professionnel direct	
— Cotisations d'allocations familiales (cadastrales)	196
— Cotisations d'assurance vieillesse :	
— cadastrales	208
— individuelles	87
— Cotisations d'assurance maladie (A.M.E.X.A.)	725
Auxquelles il faut ajouter :	
— Imposition additionnelle à l'impôt foncier non bâti	128
— Versement forfaitaire de 5 % sur les salaires	80
(pour la part provenant des organisations professionnelles agricoles)	
Soit	1 424
	en millions de francs
Financement professionnel indirect	
car assuré par des taxes sur les produits agricoles, généralement supportées en fait par l'agriculteur :	
— Taxes sur les céréales, les betteraves, les tabacs, les produits forestiers ..	249
— Part de la taxe sur la circulation des viandes, du droit de circulation et de la taxe forfaitaire unique sur les vins, cidres, poirés et hydromels	367
Soit	616
	en millions de francs
Financement extra-professionnel	
— Majoration du versement forfaitaire de 5 % sur les hauts salaires	445
— Taxes sur les corps gras alimentaires	80
— Surtaxe sur les apéritifs à base d'alcool	24
— Cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée	850
— Cotisation additionnelle au droit de timbre douanier	120
Ainsi que :	
— Versements du Fonds national de solidarité	609
— Subvention du budget général	1 477
Soit	3 605

— il affirme le caractère autonome du régime de protection sociale des agriculteurs, donc l'autonomie de la Mutualité sociale agricole quant à la gestion de ce régime ;

— il reconnaît l'autonomie des Conseils d'administration élus en matière de gestion administrative et d'action sanitaire et sociale, puisque les dépenses en ces domaines sont exclues du Budget annexe et laissées à l'appréciation du Conseil d'administration dans chaque département.

Ce budget annexe se présentait, en 1967, de la manière indiquée sur le tableau 1.

Le B.A.P.S.A. des exploitants agricoles s'élève donc pour 1967 à : 5 645 millions de francs (564 milliards d'anciens francs), financé pour 25,2 % directement par les agriculteurs, pour 10,9 % par les taxes sur les produits agricoles et pour 63,9 % par un financement extérieur.

Au B.A.P.S.A., il y a lieu d'ajouter le finance-

Tableau 2

Etat évaluatif prévisionnel pour 1967

	en millions de francs
Financement professionnel direct	
— Cotisations d'allocations familiales (cadastrales)	196
— Cotisations « assurances sociales » (cotisations sur les salaires, réels ou forfaitaires, de 12,25 % à la charge de l'employeur et de 5,50 % à la charge du salarié (1)	856
Soit	1 052
	en millions de francs
Financement extra-professionnel	
— Versements du fonds national de surcompensation des allocations familiales	450
— Versements du fonds national de solidarité	115
— Versements de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale	1 221
Soit	1 786

ment des prestations sociales des salariés agricoles, qui, chaque année, fait l'objet d'un « état évaluatif » distribué avec le B.A.P.S.A. Pour 1967, cet

(1) Jusqu'au 1^{er} octobre 1967.

état évaluatif prévisionnel faisait ressortir au total, 2 838 millions (près de 284 milliards d'anciens francs), couverts pour 37 % par le financement professionnel et pour 63 % par le financement extra-professionnel.

Pour l'ensemble de la population agricole, salariés et exploitants, le financement des prestations sociales agricoles, qui s'élèvent à 8 483 millions de francs, est assuré pour 29,2 % (2 475 millions), directement par la profession, 7,3 % (616 millions) par les taxes sur les produits agricoles, 63,5 % (5 391 millions) par des ressources extra-professionnelles.

LE B.A.P.S.A. POUR 1968

Ce budget qui fait une large place aux transferts sociaux, justifiés, en faveur de l'agriculture, a cependant été modifié pour une raison « technique », la réforme de la T.V.A., et aussi dans une certaine mesure par une revendication déjà ancienne des agriculteurs qui trouve un début de prise en considération cette année.

A partir du 1^{er} janvier 1968, la réforme de la T.V.A. a été mise en application. Cette réforme très importante se traduit, pour le B.A.P.S.A., par la suppression de certaines taxes affectées et par des modifications de modalités de financement provenant de taxes maintenues :

— suppression de la taxe unique sur les vins, cidres, poirés et hydromels ;

— suppression de l'affectation au B.A.P.S.A. de la quote-part de la taxe de circulation sur les viandes, de la quote-part du droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels, et de la cotisation additionnelle au droit de timbre douanier ;

— modification de répartition des taxes ci-après :

— au versement forfaitaire de 5 % sur les salaires pour la part provenant des organisations professionnelles agricoles et à la majoration du versement forfaitaire de 5 % sur les hauts salaires, jusqu'ici affectés au B.A.P.S.A., se substituent 15 % de l'ensemble de la taxe sur les salaires qui remplacent le versement forfaitaire ;

— à l'actuelle part de la T.V.A. versée au Budget annexe, est substituée une cotisation de 0,50 %, incluse dans la T.V.A., à tous les taux.

La nouvelle structure du B.A.P.S.A. est celle que présente le tableau 3.

Il faut noter que les deux importantes ressources affectées au B.A.P.S.A. — taxe sur les salaires et part de la T.V.A. — présentent l'avantage d'être assurées d'un rendement satisfaisant et d'une croissance régulière, puisqu'elles sont liées directement à l'expansion de l'économie nationale.

Tableau 3

Nouvelle structure du B.A.P.S.A. 1968

Financement professionnel direct

- Cotisations individuelles d'assurance-vieillesse et d'assurance-maladie ; cadastrales d'assurance-vieillesse et d'allocations familiales.
- Imposition additionnelle à l'impôt foncier non bâti.

Financement professionnel indirect

- Taxes sur les céréales, les betteraves, les tabacs, les produits forestiers.

Financement extra-professionnel

- Part de la taxe sur les salaires.
- Taxe sur les corps gras alimentaires.
- Surtaxe sur les apéritifs à base d'alcool
- Part de la T.V.A.
- Versements du Fonds National de solidarité.

Ces deux ressources « dynamiques » vont par ailleurs apporter des ressources élevées au budget annexe, ressources qui permettent de réduire considérablement la subvention du budget général.

Le B.A.P.S.A. 1968 présente également une physionomie quelque peu différente dans la mesure où l'accroissement des cotisations directement supportées par les agriculteurs n'est pas proportionnel à l'accroissement du montant global du B.A.P.S.A.

En effet, le budget social de l'agriculture connaît une croissance rapide, conséquence à la fois de l'évolution des agriculteurs vers la parité en matière sociale et de la situation démographique, qu'on a soulignée, du secteur agricole. Le B.A.P.S.A. pour 1965 s'établissait à 4 413 millions, celui de 1966 à 5 063, celui de 1967 à 5 645, selon une progression annuelle de 12 à 15 % qui se poursuit régulièrement. Si le financement extérieur s'est trouvé progresser un peu plus rapidement, c'est que la part des taxes, souvent fixe, sur les produits agricoles, diminue régulièrement en proportion de l'ensemble.

Il en résulte que le financement professionnel direct s'est accru, chaque année, approximativement aussi vite que le volume des prestations. Les

cotisations proprement dites sont passées de 648 millions en 1962 à 1 293 millions en 1966 (2), soit un doublement en cinq ans.

Encore ne faut-il pas oublier que le nombre des cotisants diminue et que la charge globale pèse donc sur un nombre réduit d'agriculteurs. On note d'ailleurs que les cotisations cadastrales ont été deux fois moins majorées que les cotisations individuelles.

Et cette augmentation ne correspond pas, au cours de cette période, à la couverture d'un risque nouveau qui justifierait partiellement une croissance des cotisations.

C'est donc un accroissement considérable de leurs charges sociales que les agriculteurs ont eu à subir. Et cet accroissement est d'autant plus difficilement supportable que le revenu agricole est loin d'avoir suivi une progression semblable. Comme le faisait observer au Sénat le rapporteur du Budget annexe des prestations sociales agricoles, depuis longtemps le revenu agricole « croît à la cadence du pas lent de nos bœufs blancs tachés de roux ». Tout le monde s'accorde à considérer qu'en 1964 et 1965, le revenu agricole a pratiquement stagné et, qu'en 1966, il n'a progressé que de 4,8 % environ (les appréciations variant suivant les sources). De toute façon, sa progression est très lente et le rapprochement vers la parité avec les autres secteurs n'est pas entamé. En conséquence, il est apparu que le déséquilibre entre la lente progression du revenu agricole et l'augmentation rapide des cotisations risquait de devenir rapidement insupportable.

La Mutualité Agricole a donc estimé, il y a quelques années et alors que les modifications du B.A.P.S.A. provoquées par la réforme de la T.V.A. étaient déjà prévisibles, indispensable d'envisager l'abandon du principe des pourcentages entre les différentes catégories de financement pour lui substituer le principe d'une participation directe des agriculteurs au financement de leur système de protection sociale *proportionnelle au revenu net agricole*.

Une telle notion est apparue comme plus réaliste, plus étroitement en rapport avec l'évolution économique : la participation professionnelle ne doit, ne peut, augmenter qu'en fonction de la progression des revenus. C'est un impératif, tant social qu'économique, pour la survie de l'agriculture.

La nécessité d'une telle réforme est d'ailleurs apparue clairement à ceux qui se sont penchés sur les problèmes du financement de la protection sociale en agriculture. Et il est frappant, en particulier, qu'au cours de la discussion des lois de finances tant pour 1966 que pour 1967, tant devant l'Assemblée Nationale que devant le Sénat, tous les rapporteurs aient souligné l'intérêt de cette modification.

(2) Compte tenu de la part de cotisations d'allocations familiales qui ne figurent désormais plus au B.A.P.S.A. et servent au financement des prestations familiales des salariés agricoles. Ces cotisations sont intégralement à la charge des exploitants.

Or, le projet de B.A.P.S.A. pour 1968, sans l'édicter en principe et même sans limiter tout à fait l'augmentation des prestations à l'accroissement prévu du revenu agricole, tient compte de cette juste revendication en « décrochant » les cotisations d'un pourcentage fixe de l'ensemble des prestations.

Dans l'état actuel du projet de B.A.P.S.A., tel qu'il a été soumis au Parlement (3), l'ensemble des cotisations à la charge directe des agriculteurs est en augmentation d'environ 5,5 % par rapport au Budget annexe pour 1967.

Sans doute est-ce un peu supérieur à ce que sera l'augmentation du revenu agricole par tête. Mais cela constitue néanmoins un progrès très marqué, par rapport aux 12 à 15 % d'augmentation annuelle des dernières années. Et cela représente un effort réel des pouvoirs publics, et de la collectivité nationale, puisque l'ensemble des prestations du B.A.P.S.A. est en augmentation de 10,4 %, et que l'augmentation du financement extérieur proprement dit

se trouve encore majorée par suite de la suppression de l'affectation de certaines taxes sur les produits agricoles qui réduit la part du financement professionnel indirect.

A la suite de ces modifications très importantes, tant dans la technique que dans l'esprit, le projet de B.A.P.S.A. pour 1968 est présenté de manière simplifiée dans le tableau 4.

Au total, le projet de Budget annexe des exploitants agricoles pour 1968 s'élève à environ 6 232 millions de francs (623 milliards d'anciens francs), couverts pour 22,7 % directement par la profession, pour 3,4 % indirectement et pour 73,9 % par un financement extra-professionnel.

Par ailleurs, le projet de financement des prestations sociales des salariés agricoles se présente de la manière suivante :

Tableau 5

Projet de financement des prestations sociales des salariés agricoles

Tableau 4
Projet de B.A.P.S.A. pour 1968

	en millions de francs
Financement professionnel direct	
— Ensemble des cotisations	1 272
— Imposition additionnelle à l'impôt foncier non bâti	142
Soit	1 414
Financement professionnel indirect	
— Taxes sur les céréales, la viande, les betteraves, le tabac	en millions de francs
Soit	212
Financement extra-professionnel	en millions de francs
— Surtaxe sur les apéritifs	25
— Taxe sur les corps gras	120
— Taxe sur les salaires	1 310
— Part de la T.V.A.	2 050
— Versements du F.N.S.	693
— Subvention du budget général	408
Soit	4 606

	en millions de francs
Financement professionnel direct	
— Cotisations d'allocations familiales ..	200
— Cotisations d'assurances sociales	967
Soit	1 167
Financement extérieur	en millions de francs
— Subvention du Budget Général	415
— Versements du Fonds National de Solidarité	119
— Versements des Organismes de Sécurité sociale	1 321
Soit	1 855
Total	3 022

L'ensemble de la protection sociale agricole représente donc en 1968 un budget de l'ordre de 9 254 millions de francs, alimenté pour plus de 6 400 millions, c'est-à-dire plus des 2/3, par un financement extra-professionnel.

Il n'est donc pas contestable que, même si ce chiffre ne doit pas être pris en absolu, l'incidence exacte des transferts étant difficile à déterminer, le régime de protection sociale de la population agricole bénéficie de transferts sociaux très importants, qui représentent une aide indirecte substantielle

(3) Ceci a été écrit le 10 octobre 1967.

accordée par les pouvoirs publics et donc par la collectivité nationale à l'ensemble de la profession agricole.

Ces transferts sur le plan social, il faut sans cesse le répéter, ne constituent pas une assistance accordée à la profession en perte de vitesse que serait l'agriculture, mais représente une juste, et finalement partielle, contrepartie à la situation économique et démographique qui est celle du secteur agricole dans le contexte actuel.

Au demeurant et sous des formes variées, de tels transferts ont lieu pour contribuer au financement des prestations sociales des agriculteurs dans de nombreux pays étrangers et, singulièrement, chez nos partenaires de la Communauté Economique Européenne. Et ces transferts sont fréquemment quant à l'importance comparables à ceux effectués en France.

Il est bon que la protection sociale agricole bénéficie de ces transferts. Mais il ne serait pas bon que

des transferts aussi importants se maintiennent indéfiniment, car ils prouveraient que la situation des agriculteurs ne s'améliore pas.

Car il est bien entendu que les agriculteurs sont prêts à assurer une part plus importante du financement de leur protection sociale au fur et à mesure que leur revenu évolue vers la parité. La revendication agricole d'un rapport constant entre l'accroissement des cotisations et celui du revenu agricole se traduit, dans la situation actuelle, par un avantage pour les agriculteurs puisque les prestations croissent plus vite que le revenu. Mais rien n'interdit de penser, et il faut l'espérer pour la vitalité de l'agriculture, qu'un jour ce rapport maintenu avec un revenu agricole croissant plus vite que les prestations, conduise les agriculteurs à financer une plus grande part de leur protection sociale.

Les transferts sociaux ne sont pas une fin en soi, mais seulement un moyen temporaire de corriger les inégalités.