



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 15060/2015

Le Pacte de responsabilité dans la filière porcine

établi par

Dominique Fabre
Inspecteur général de l'Agriculture

Anne Perret
Inspectrice générale de l'Agriculture

RÉSUMÉ

Par lettre en date du 21 avril 2015, le CGAAER a reçu une lettre de mission relative à la mise en œuvre du « Pacte de responsabilité » dans la filière porcine. Le 1^{er} juin 2015, le Vice-président du CGAAER a désigné comme membres de cette mission de M. Dominique Fabre et Mme Anne Perret, Inspecteurs généraux de l'Agriculture.

Les trois objectifs assignés à la mission étaient :

- *dresser un panorama de la structuration de l'emploi dans ce secteur et un bilan de l'appropriation des nouveaux outils par les éleveurs et les entreprises ;*
- *élaborer une grille de lecture permettant d'orienter les différents types d'exploitation et d'entreprise vers les dispositifs les plus adaptés en fonction de leur typologie ;*
- *identifier les facteurs de blocage et les évolutions envisageables : notamment émettre des recommandations tant en termes d'accompagnement par les services de l'État que de déploiement des dispositifs pour gagner en efficacité.*

Les premiers contacts ont fait apparaître une asymétrie d'information au sujet du "Pacte de responsabilité" entre les différents protagonistes de cette filière : fédérations professionnelles, instituts de recherche, services du ministère. Dès lors, la question de la diffusion de connaissance de l'existence de ce "Pacte" était posée et la mission a infléchi les axes d'investigation proposés par la lettre de mission en prenant préalablement pour thème central le *bilan de l'appropriation des nouveaux outils par les éleveurs et les entreprises*.

La mission, qui devait s'atteler à l'analyse des composantes de cette asymétrie d'information et, notamment, celle du calendrier de l'éventuel accès à l'information disponible et à son partage, a été conduite à effectuer une approche des circonstances économiques traversées par cette filière, pour deux raisons.

La première réside dans un besoin fort d'expression auprès de la mission émanant des acteurs économiques et des opérateurs rencontrés. Les circonstances, à savoir la traversée d'une période de crise, font que plusieurs interlocuteurs de la mission ont utilisé ces rencontres pour faire passer des messages qu'il leur est peut-être plus difficile d'évoquer dans un contexte institutionnel ou dans des rapports de forces, internes ou autres.

Par ailleurs, la dimension de la compétitivité de la filière s'est rapidement révélée inévitable pour un bon accomplissement de la mission et une compréhension de l'ensemble des questions posées. Or, la filière porcine présente une singularité puisque son amont, les ateliers de production, témoignent d'une des meilleures productivités de l'ensemble des filières animales, ce qui signale une optimisation des facteurs de production qui devrait être un atout interne ou international. Par contre, son "premier aval" à savoir le secteur de l'abattage-découpe, est beaucoup plus hétérogène dans ses performances et se trouve exposé à d'inéluctables restructurations ou de nécessaires automatisations. C'est bien dans ce réseau de contraintes que se pose, pour la filière porcine, le recours au "Pacte de responsabilité".

Le "Pacte de responsabilité" est la dénomination ("bandeau") d'un ensemble de mesures visant à alléger les charges des entreprises, notamment celles opérant dans la filière porcine, qu'elles soient

engagées dans le secteur de production ("l'amont") ou celui de la première transformation, l'abattage-découpe ("le premier aval"). Cette restauration de marges doit permettre des créations d'emplois, une amélioration des emplois, une relance de l'investissement particulièrement nécessaire à la filière porcine.

Ces mesures se rattachent à trois types d'intervention différents :

- le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui est un avantage fiscal concernant les entreprises employant des salariés et équivaut à une baisse de leurs charges sociales. Toutes les entreprises y sont éligibles à l'exception de celles du secteur coopératif ;
- des allègements de charges proprement dits qui sont mis en œuvre par les organismes sociaux (Mutualité sociale agricole ou Régime général) ;
- des contrats aidés qui peuvent prendre des formes différentes : Emplois d'avenir, Contrats de générations, Contrats d'apprentissage, etc.

La mission a rapidement observé que les professionnels de la filière porcine n'ignoraient rien de l'existence de ces mesures mais ne les rattachaient pas à un dispositif générique communément dénommé "Pacte de responsabilité".

S'agissant du CICE, la mission a observé qu'il était largement connu et que le principal vecteur de mise en œuvre de cette mesure a été les experts-comptables et les centres de gestion, au premier chef ceux du réseau CER-France.

Ici s'est posée la première difficulté rencontrée par la mission puisque ces comptables sont soumis au secret professionnel et, s'ils sont certainement les acteurs les plus à même de connaître le recours au CICE qu'ils ont conseillé à leurs clients, ils ne sont pas habilités à faire remonter vers les pouvoirs publics les informations dont ils disposent.

Par contre, l'administration publique en capacité de disposer de ces chiffres reste la Direction générale des finances publiques. Mais celle-ci se trouve être exposée à deux difficultés, d'une part, celle de ne disposer de l'information que de manière différée (mesure fiscale, le CICE ne peut être connue que sur l'année n pour des revenus de l'année n-1), d'autre part, l'obligation de respecter le secret fiscal à l'endroit de ses assujettis.

Dès lors, lors du déclenchement de la présente mission, n'étaient connus que les chiffres 2013, ceux de 2014 n'étant clairement accessibles qu'à partir de l'été 2015, soit plusieurs mois après le fait générateur de cette mission. Les plus récentes communications de France-Stratégie, de l'INSEE, voire les éléments obtenus auprès de la DGFIP corroborent les observations de la mission : depuis 2014, le taux de non-recours au CICE est devenu marginal et l'utilisation avoisine les 100 %.

S'agissant des allègements de charges directement opérés par les organismes de Sécurité sociale, la mission a pu constater que la MSA, pour ce qui la concerne, a mis en œuvre ces mesures. Mais, force est de constater que les bénéficiaires n'ont pas toujours établi un lien explicite entre ces allègements et le "Pacte de responsabilité". Ce qui est dommageable à l'appropriation consciente du "Pacte" puisque, pour ce qui est de ces allègements gérés par la MSA, le taux d'application est de 100 %.

S'agissant des contrats aidés, un chiffrage précis des résultats obtenus dans la filière porcine s'avère difficile dans la mesure où les codes administratifs et informatiques d'un dispositif complexe,

instruit par Pôle emploi et payé par l'Agence de services et de paiement (ASP), ne permettent pas un maillage de requête suffisamment fin pour identifier clairement cette filière.

Toutefois, notamment au travers de contacts avec des professionnels de la filière, il ressort que, dans leur dimension générique, ces contrats pourraient être plus intensément utilisés à condition de recevoir quelques modifications.

Dès lors que la connaissance des différentes mesures du "Pacte de responsabilité" par les acteurs de la filière porcine était confirmée et validée, les autres demandes assignées à la mission devenaient pratiquement caduques. Toutefois, la mission a considéré qu'il pouvait être souhaitable d'éclairer les raisons pour lesquelles une telle asymétrie d'information avait pu se mettre en place.

En réalité, ne fut-ce que dans le fait générateur de sa création, la mission a pu observer la difficulté du MAAF à mobiliser, sur le "Pacte de responsabilité", des chiffres selon un calendrier régulier.

Cette question est apparue à la mission comme un obstacle susceptible d'altérer le processus de décision ministérielle. Ceci s'explique par le fait que ce "Pacte" est un dispositif multisectoriel de masse en face duquel les structures du MAAF, verticales par tradition, se trouvent fragilisées. Cette forme de politique publique étant mise en œuvre pour la première fois dans un tel cadre et une telle échelle, les marges de progression du MAAF restent entières. Le déficit d'information résultant de cette situation et observé par la mission n'a pas eu de conséquences majeures, sauf dans l'expression publique et politique des données accessibles du « Pacte » en situation de crise.

En tant que dispositif horizontal, il doit conduire les services du MAAF à coopérer avec d'autres administrations. Un des interlocuteurs de la mission signalait : "*Il va nous falloir apprendre à travailler avec d'autres alors que ce n'est pas toujours notre culture*". En tant que dispositif de masse, il oblige les acteurs autres que le MAAF investis dans ces politiques à prendre en compte des desiderata propres au MAAF, notamment la question du nombre d'opérateurs limités et sans aucune mesure avec le maillage macroéconomique d'ensemble (ce qui n'est pas plus dans leur culture...).

Il importe donc au MAAF de faire connaître, très loin en amont de l'élaboration de ce type de politiques publiques, ses besoins en données ("data") et la précision du maillage d'informations qui lui seront nécessaires. Enfin, il convient de noter que, du fait de la verticalité traditionnelle de ses structures, le MAAF se trouve exposé au risque de laisser subsister un "angle mort" dans sa capacité à traiter dans sa globalité une action de masse à caractère horizontal.

D'où la proposition, à titre expérimental, de créer un "ensemblier" commun aux services du MAAF concernés pour traiter au fil de l'eau, en relation avec les autres administrations impliquées, les informations collectées à plusieurs sources (MSA, France-Agrimer, INSEE, SSP, DGFIP, France-Stratégie, Pôle emploi, ASP).

Dans un contexte difficile pour cette filière et dans une situation où la coopération entre opérateurs économiques et acteurs publics est plus que jamais nécessaire, la collecte et le partage de chiffres fiables et pertinents demeure un des gages les plus essentiels de la réussite des actions en cours ou à venir.

Dans un premier temps, la mise en place d'un tel "ensemblier" ainsi que la mise au point de méthodes de travail pertinentes seraient d'autant plus nécessaires que la prochaine échéance de suivi du "Pacte de responsabilité (été 2016) ne portera plus sur la connaissance de son utilisation mais

bien sur les modalités d'affectation des bénéfiques du "Pacte". Il s'agit de ce que le Président de la République dénommait, lors de ses vœux aux partenaires sociaux, le 21 janvier 2014, les "contreparties" attendues des entreprises, soit sous forme de créations d'emplois, soit par amélioration de la qualité des emplois, soit par un déploiement de l'investissement.

Il est clair que, dans la première phase de sa mise en place dans le secteur agricole, le "Pacte de responsabilité" a permis une restauration des marges de trésorerie des entreprises, ce qui aura endigué leur éviction du marché, soit une destruction de valeur et d'emplois. Ceci ne le différencie, semble-t-il, pas des autres secteurs de l'économie.

Dans un second temps, il conviendrait de vérifier si les "contreparties" attendues ont porté sur la baisse du coût du travail, les recrutements, l'amélioration quantitative des rémunérations, le renforcement qualitatif des emplois concernés, les investissements, toutes composantes d'une politique centrée sur la compétitivité.

Une des responsabilités du MAAF en la matière serait autant de collecter, en liaison avec d'autres structures, les données permettant de connaître et de mesurer l'affectation des bénéfiques des mesures du "Pacte" tout en circonscrivant, le cas échéant, le risque d'effet d'aubaine qui pourrait naître d'une mobilisation détournée du Pacte de responsabilité.

Face à la nécessaire connaissance des effets du "Pacte de responsabilité" dans le secteur dont il a la charge, le MAAF ne saurait manquer un tel rendez-vous.

Mots clés : Filière porcine ; Pacte de responsabilité ; structure d'emplois ; compétitivité ; cartographie des risques.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R 1. Se donner les moyens de mieux connaître l'utilisation et l'effet des mesures du "Pacte de responsabilité" soit par traitement interne avec la création d'une cellule commune aux grandes directions du MAAF, soit par externalisation par appel d'offre à des organismes scientifiquement équipés, soit par coopération avec France-Stratégie.

R 2. Mobiliser les administrations et les réseaux du MAAF pour utiliser les contrats aidés qui restent le volet le moins utilisé du "Pacte de responsabilité" en ciblant mieux les publics potentiels après retraitement des données fournies par la Caisse centrale de Mutualité sociale agricole et l'Agence de services et de paiement.

R 3. Renforcer la communication sur les canaux généraux (Ouest-France etc.) et professionnels (encarts dans les revues spécialisées etc.) ; notamment en mettant l'accent sur la possibilité de demander le bénéfice du CICE sur l'année 2013.

TABLE DES MATIÈRES

1. Le "Pacte de responsabilité" : un ensemble composite et cohérent

1.1 Les novations du "Pacte"

1.1.1 Le principe

1.1.2 L'ampleur

1.1.3 Un "Pacte" horizontal et difficile pour un MAAF vertical

1.2 Les différentes composantes du "Pacte"

1.2.1 Le CICE

1.2.2 Les allègements de charge

1.2.3 Les contrats aidés

1.3 Les effets escomptés du "Pacte"

1.3.1 La structure de l'emploi dans la filière porcine

1.3.2 Les contreparties

1.4. Les résultats à ce stade : une mobilisation inégale selon les dispositifs

1.4.1 Le CICE : une mesure largement utilisée

1.4.2 Les allègements de charges : une mise en œuvre effective

1.4.3 Les contrats aidés : des marges de progression en raison d'un faible recours

2. La connaissance du "Pacte de responsabilité" en agriculture : une double asymétrie d'information entre professionnels et MAAF.

2.1 Que peuvent en connaître les professionnels ?

2.1.1 Le CICE

2.1.2 Les allègements de charges

2.1.3 Les contrats aidés

2.2 Que pouvait connaître le MAAF de la mise en œuvre du "Pacte de responsabilité" ?

2.2.1. Une analyse de risque

2.2.2. Une structure verticale insérée dans un processus horizontal

2.3 Vers un partage de l'information pertinente

2.3.1 Généralités

2.3.2 Physionomies d'une proposition

1. Le "Pacte de responsabilité" : un ensemble composite et cohérent

Les présentations habituelles du "Pacte de responsabilité"¹ rappellent que le 31 décembre 2013, lors de la présentation de ses vœux aux Français, le Président de la République a proposé un Pacte de responsabilité, destiné à redresser la compétitivité des entreprises et à faire reculer le chômage.

1.1 Les novations du "Pacte de responsabilité"

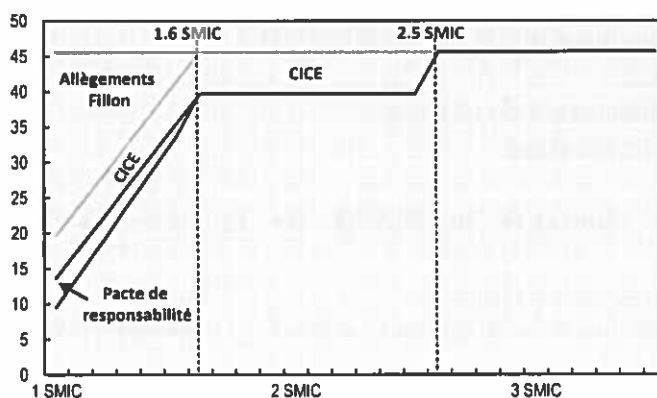
1.1.1 Le principe

Le "Pacte de responsabilité" doit permettre de gagner 0,5 % de croissance et de créer 200 000 emplois à l'horizon 2017. Ce pacte consiste en 41 milliards d'euros d'aides (réduction des impôts et cotisations sociales, mesures de simplification administrative), accordés aux entreprises en vue de les inciter à embaucher et investir. Il revient aux partenaires sociaux de définir les contreparties (embauches, formations des salariés, etc.) sur lesquelles doivent s'engager les entreprises.

1.1.2 L'ampleur

Selon l'OCDE, sur le fondement de sources nationales, le "Pacte de responsabilité" est le plus important dispositif d'allègement de charges jamais conduit en France. Il s'applique aux entreprises utilisatrices de main-d'œuvre rémunérée dans la limite de 2,5 SMIC. Le schéma² suivant montre l'ampleur de l'effort consenti.

Taux de cotisations sociales patronales, 2015 (en % du salaire brut)



(Source OCDE)

Si cette ampleur du dispositif est singulière, sa connaissance précise suscite un certain nombre d'interrogations, car les différentes mesures du Pacte se rattachent à des conceptions différentes et surtout à des opérateurs ayant des modes d'approche et des modes de calcul différents.

Les indicateurs relatifs au « Pacte de responsabilité » n'ont pas été immédiatement mis en place pour des raisons historiques. La motivation de la mise en place d'exonérations de charges (par

¹ Cette présentation utilise de nombreux éléments disponibles sur le site "Vie publique"

²Source: calculs OCDE sur la base du rapport "Sécurité sociale (2014), « Les baisses de cotisations du pacte de responsabilité », les Comptes de la Sécurité sociale, p. 140-144, septembre. "

exemple le dispositif "Fillon") n'était pas, originellement, le facteur compétitivité de la France versus d'autres pays.

À la suite de l'annonce faite par le président de la République, le gouvernement a fait de ces propositions une composante d'un "Pacte de responsabilité et de solidarité" plus ample, lequel comporte des mesures fiscales et sociales supplémentaires destinées à alléger le coût du travail ; s'ajoutent aussi des efforts en faveur de l'emploi des jeunes, de la qualité de l'emploi et de la formation. Toutes ces composantes du "Pacte" doivent donner lieu à des négociations dans les branches professionnelles.

Historiquement, à leurs débuts, les dispositifs de réduction de charges en France ont visé à apporter une réponse à l'évolution du-marché du travail : lutte contre le chômage ciblée sur les populations les plus « vulnérables » (les moins qualifiés, les jeunes, les seniors). La motivation principale était donc le traitement social du chômage. La mesure chiffrée de cette politique, sinon son évaluation, portait donc sur ce point. Ce n'est que depuis peu qu'est entrée dans le raisonnement la logique de recherche d'accroissement de compétitivité. C'est le cas du « Pacte de responsabilité ». Aussi, l'évaluation de l'impact des exonérations sociales sur la compétitivité des entreprises n'est exercée que dans certaines conditions, et les pouvoirs publics ne se sont pas outillés, à ce jour, dans une perspective d'approche sectorielle.

Sur ce fondement, le comité de suivi initialement installé s'est modifié, puisqu'à la suite de la Grande Conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014, il a été prévu « un élargissement du comité de suivi du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) » qui est alors devenu un « Comité de suivi et d'évaluation de l'ensemble des aides publiques ».

Il se trouve que, lors de la mise en place initiale de ce Comité, le MAAF n'a pas été associé à la démarche, ce qui était logique puisque le dispositif faisant l'objet d'un suivi est, par nature et finalité, horizontal donc non sectoriel.

1.1.3. Un "Pacte" horizontal et difficile pour un MAAF vertical

Cette situation a eu pour conséquence d'isoler, sans intention négative, le MAAF qui s'est cantonné à une connaissance générale de la mise en place du "Pacte". Tous les documents internes au MAAF sont pertinents mais ils vont devenir progressivement incomplets puisque la collecte des données relatives au "Pacte de responsabilité" n'a pas été "co-construite"³ avec les protagonistes horizontaux de cette politique publique.

Là gît la principale difficulté pour le MAAF car, comme l'indiquait un des interlocuteurs de la mission, "le Pacte de responsabilité, *ce n'est pas une politique sectorielle, il n'y a donc pas de suivi sectoriel*". À la nuance près que, pour un ministère sectoriel comme le MAAF, la connaissance du "Pacte", autant dans son niveau d'utilisation que dans l'affectation des résultats, comme dans ses effets, constitue une priorité. En effet, quels que soient les bienfaits du "Pacte", un ministère comme celui-ci doit pouvoir disposer des informations économiques nécessaires à l'exercice de sa responsabilité.

1.2. Les différentes composantes du Pacte

³ Selon l'expression heureuse d'un des interlocuteurs de la mission en responsabilité au MAAF

1.2.1 Le CICE

Annoncé le 6 novembre 2012 par le Gouvernement dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) s'applique aux rémunérations annuelles versées à partir du 1^{er} janvier 2013.

Le CICE est un avantage fiscal octroyé aux entreprises employant des salariés. Il a été lancé en 2013, à la suite du rapport de M. Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française remis au Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, le 6 novembre 2012. Financé par la hausse de la TVA appliqué au 1^{er} janvier 2014, le CICE doit représenter 12 milliards d'euros d'allègements en 2014 et 20 milliards d'euros en 2015.

Le CICE permet aux entreprises éligibles de diminuer leurs charges sociales, sous la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés acquitté dès 2014. Le taux du CICE est égal à 4 % des masses salariales éligibles en 2013 et sera ensuite porté à 6 % à partir de 2014.

Le coût du travail, déjà réduit par le Crédit impôt compétitivité emploi (CICE), doit à nouveau être allégé par la baisse des cotisations patronales (à hauteur de 11 milliards d'euros).

1.2.2 Les allègements de charge

Dans le cadre du "Pacte", à partir du 1^{er} janvier 2015, l'employeur d'un salarié au SMIC ne s'acquittera plus d'aucune cotisation de sécurité sociale. Pour les salaires allant jusqu'à trois fois et demie le SMIC (près de 4000 euros nets par mois), les cotisations familiales seront abaissées de 5,25 % à 3,45 % (soit 1,8 point en moins) à partir de 2016. Les travailleurs indépendants et artisans bénéficieront d'une baisse de plus de trois points de leurs cotisations familiales dès 2015.

En complément, la fiscalité pesant sur les entreprises sera modernisée et réduite (à hauteur de 10 milliards d'euros) : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) assise sur le chiffre d'affaires sera réduite à partir de 2015 puis supprimée totalement à l'horizon 2017. Le taux de l'impôt sur les sociétés, de 33,3 % actuellement, sera abaissé en 2017 et ramené à 28 % en 2020. La surtaxe de 10,7 % sur cet impôt, instaurée en 2011, sera supprimée dès 2016.

1.2.3. Les contrats aidés

Ces contrats aidés ⁴ sont, en général, accessibles prioritairement à des « publics cibles ». La panoplie des contrats disponibles est la suivante :

- Contrat d'accompagnement dans l'emploi/CA
- Contrat d'adaptation
- Contrat d'apprentissage
- Emploi d'avenir
- Contrat de générations

⁴ Génériquement (définition INSEE) un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation. Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche et/ou de formation pour l'employeur.

Contrat de professionnalisation
Contrat de qualification
Contrat d'emploi consolidé/CEC
Contrat d'insertion dans la vie sociale
Contrat d'orientation
Contrat emploi jeune/CEJ ou NSJ
Contrat emploi solidarité
Contrat initiative emploi
Contrat insertion-revenu minimum d'activité
Contrat unique d'insertion/CU
Contrat unique d'insertion dans le secteur marchand/CUI-CIE
Contrat unique d'insertion dans le secteur non marchand/CUI-CAE

1.3 Les effets escomptés du "Pacte"

1.3.1 La structure de l'emploi dans la filière porcine

Les commanditaires ont souhaité obtenir une information sur la structure d'emploi de la filière porcine. L'objectif était de mieux saisir en quoi cette structure pouvait offrir un moyen de meilleure pénétration du "Pacte de responsabilité". La mission a obtenu les éléments suivants.

S'agissant, pour reprendre les termes de la lettre de mission, *d'un panorama de la structuration de l'emploi dans ce secteur et un bilan de l'appropriation des nouveaux outils par les éleveurs et les entreprises*, la mission constate un paradoxe :

a) Globalement, en France (cf. l'étude – remarquable – du GIS « Élevage demain », juin 2015), l'élevage porcin, c'est 14 000 ETP (chiffre 2010), avec mouvement tendanciel à la baisse entre 2010 et 2013 : – 3 %; soit – 1,5 % par an (ce qui, en 2015, donnerait une extrapolation à – 7,5 %). Mais, dans les faits, les choses sont moins abruptes, car il est possible que cette baisse concerne certainement des opérateurs dont « l'éviction » de la filière a été retardée par des solutions pragmatiques et dont la détresse de situation n'apparaît qu'en 2015 du fait de l'acuité de la crise. Sur ces 14 000 ETP, 72 % sont des chefs d'exploitation, alors que 28 % sont des salariés, soit 5 000 ETP. Le périmètre « élevage » à retenir pour le champ de la mission est donc de 5 000 ETP (valeur 2010).

Sur l'ensemble de ces chefs d'exploitations⁵, environ un tiers d'entre eux souffriraient vraiment et un autre tiers réussit mais ceux-ci restent taiseux sur leurs conditions de succès alors même qu'ils sont des chefs d'entreprise brillants et imaginatifs quant à l'optimisation des facteurs de production.

b) L'abattage-découpe, le « premier aval », concerne 17 300 emplois en 2012/2013- (intérim non comptabilisé car il est impossible d'isoler le porc sur l'ensemble des IAA, le

⁵ Le chiffrage de 10 800 ETP de chefs d'exploitation (14000x0,72) ne rend naturellement pas compte de la réalité humaine concernée.

recours à l'intérim y étant en moyenne de 10 à 12 %⁶, sachant que les pourvoyeurs d'intérim ne relèvent pas de la filière).

Le total des emplois salariés concernés par le périmètre de la mission serait donc de 22 300 ETP.

Ainsi, l'idée sous-jacente au déclenchement de la présente mission, selon laquelle dans la filière porcine se trouverait le plus grand nombre de salariés dans les exploitations et qu'un déblocage de la mise en œuvre du « Pacte de responsabilité » dans ce secteur ouvrirait une opportunité par « percolation » vers toutes les autres filières, mérite d'être revisitée.

D'une part, le plus grand nombre de salariés de cette filière se trouve, non dans les exploitations, mais dans le « premier aval », et c'est effectivement le plus haut taux d'emploi sur ce segment dans les filières animales.

D'autre part, la structure des emplois dans la production fait appel de manière très ciblée à de la main d'œuvre. Il s'agit, dans un grand nombre de cas, d'une main-d'œuvre hautement qualifiée⁷, donc renvoyant à des rémunérations hors champ du CICE. Cela réduit donc l'impact de l'assiette d'éligibilité au CICE.

1.3.2 Les contreparties :

En face de cet effort national, il est attendu des contreparties :

- soit par créations d'emplois, prioritairement pour les jeunes et les seniors, à travers le développement de formations en alternance, l'apprentissage, les contrats de génération, et d'une manière générale le volume global des embauches,
- soit par amélioration de la qualité des emplois à travers la formation des salariés, l'amélioration des grilles de classification et la réduction de la précarité du travail,
- soit par investissement, les entreprises étant incitées à investir davantage en France et à relocaliser autant que possible leurs activités sur le territoire national. Ces contreparties doivent être définies par les partenaires sociaux. Par ailleurs, un "Observatoire des contreparties", associant le Parlement, doit être mis en place.

Les contreparties dans la filière porcine vont être difficiles à obtenir du fait même de la structure d'emploi évoquée ci-dessus. Les marges de progression d'emplois sûrs concernant les salariés de l'amont sont faibles, tandis que les 17 300 ETP du second aval (hors intérim) risquent, quant à eux, de diminuer et/ou d'évoluer vers une plus grande qualification, ce qui présage une grille de lecture fine pour orienter les entreprises et probablement un accompagnement « sur mesure ».

En effet, la filière porcine se distingue des autres filières animales en ce que les emplois en exploitations y sont peu nombreux du fait d'une très forte productivité et d'une importante division du travail dans les ateliers de production. Dès lors, cette main-d'œuvre hautement qualifiée est très recherchée et, sur ce segment du marché du travail, l'avantage est aux salariés (ce qui est rare...). Et, pour les responsables d'exploitations, l'argument « coût du travail » n'est pas la principale

⁶ La mission a constaté que pour certains transformateurs de la filière porcine, ce taux pouvait monter à 20%.

⁷ C'est le cas notamment des emplois de "chefs porcins".

variable de décision : les employeurs peuvent et veulent payer... surtout s'ils trouvent le salarié qu'ils cherchent. D'où le fait que de nombreux opérateurs ne se sont guère inquiétés de l'existence des mesures facilitatrices du « Pacte de responsabilité », occupés qu'ils sont par la recherche de la « perle fiable ».⁸

Par contre, la viande porcine demande beaucoup de main d'œuvre en aval (notamment dans la transformation). Ainsi, les emplois se trouvent en majorité en dehors des élevages (seulement 14 % des emplois dépendants sont sur les exploitations agricoles, alors que, pour les autres filières animales, ce taux est de 44 %). 54 % des emplois de la filière se trouvent donc sur le « premier aval » : fournisseurs de l'industrie, collecte, transformation, commerce, y compris charcuterie, plats préparés, commerce de gros, ainsi que la distribution (boucheries charcuteries, boucheries en grande distribution) ; ce chiffre n'atteint que 33 % pour les autres filières. Ce segment du « premier aval » est consommateur d'une main-d'œuvre peu qualifiée, alors que, de longue date, il ne s'est pas réellement inscrit dans une démarche d'adaptation structurelle qui aurait dû l'inciter à investir, ce qui ne s'est pas imposé à lui.

Or, une telle évolution passerait par une réduction de cette main-d'œuvre peu qualifiée au bénéfice d'une automatisation, certes coûteuse en investissements, mais prometteuse de succès. Dans cette configuration, les mesures du « Pacte de responsabilité » ne correspondent pas prioritairement aux nécessités du secteur.

1.4 Les résultats à ce stade

Dès lors qu'il est possible d'accéder à plusieurs sources, une présentation rapide de l'utilisation du "Pacte de responsabilité" est possible.

1.4.1 Le CICE : une mesure largement utilisée

Il convient de distinguer les transformateurs des producteurs. Les transformateurs sont à l'impôt sur les sociétés (IS) et sont facilement identifiables. Les producteurs porcins relèvent peu de l'IS et déclarent surtout à l'impôt sur le revenu (IR). Toutefois, il convient de noter que, dans le cas de l'IR, il est difficile d'identifier la part agricole au sein des différentes composantes du revenu.

Dans la présentation de l'utilisation du CICE, il convient de distinguer les entreprises du premier aval – celui de l'abattage-découpe – et les producteurs des ateliers porcins.

Dans les entreprises d'abattage-découpe, éligibles au dispositif, le recours au CICE avoisine les 100 %⁹.

Pour ce qui est des producteurs, le chiffrage est un peu plus complexe. Toutefois, sollicitée par la mission, la DGFIP a montré qu'il était possible de produire des chiffres fiables à partir d'une requête simple : les contribuables se déclarant "producteurs de porc". La DGFIP avance cependant des

⁸ Expression utilisée par un des professionnels interlocuteurs de la mission.

⁹ La mission a pu bénéficier des chiffres en provenance de ces entreprises mais dans la mesure où ces données ne sont pas anonymisées et que le nombre des opérateurs reste restreint, il a paru préférable de ne pas insérer dans le présent rapport les données disponibles.

considérations méthodologiques¹⁰, voire des réserves¹¹ sur cet exercice.

En ce qui concerne les entreprises sous statut coopératif, il est rappelé qu'elles ne sont pas éligibles au bénéfice du CICE. Seules leurs filiales y sont. Par contre, dans le cadre de l'adoption des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité prévues par le projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale, le parlement a voté la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour les sociétés coopératives agricoles et leurs unions dès 2015. Cette mesure s'est appliquée avec deux ans d'avance sur les autres entreprises. Elle concrétise l'engagement pris par le Premier ministre d'accorder une mesure d'accompagnement pour les coopératives agricoles qui ne peuvent bénéficier du CICE.

Les tableaux ci-dessous détaillent, respectivement pour l'année 2013 et 2014, le nombre et le montant des créances et des consommations dont bénéficie la filière porcine au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dans la région Bretagne et ses départements, ainsi que pour le niveau national.

2013	IS et IR			CICE versé (en k€)
	Nombre d'entreprises bénéficiaires se prévalant d'une créance au titre du CICE	Créances potentielles des demandeurs du CICE (en k€)	Nombre d'entreprises effectivement bénéficiaires du CICE	
22 – Côtes d'Armor	74	167,7	73	128,4
29 – Finistère	59	280,3	58	279,9
35 – Ille-et-Vilaine	32	118,4	31	91,4
56 – Morbihan	19	37,0	19	37,0
Total - Bretagne	184	603,4	181	536,7
France	646	1 585,6	639	1 503,8

10 Signalons la rigueur de l'analyse produite par la DGFIP à la mission s'agissant des sources et de la méthodologie utilisée.

Tout d'abord, les entreprises sélectionnées ont été recensées à partir du code d'activité Naf rév. 2 qui se rapporte à l'activité principale. Les entreprises de la filière porcine sont identifiées à partir du code activité « 0146Z – Élevage de porcs ». S'en suit un distinguo entre types de déclarants fiscaux.

Pour les redevables de l'impôt sur les sociétés, le montant des créances acquises au titre des investissements éligibles au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été déterminé à partir du fichier des mouvements sur créances (MVC). Ce fichier contient la totalité des mouvements sur créances d'impôt sur les sociétés (initialisations, imputations, restitutions et annulations de restitutions, prescriptions, nantissements, transferts et réceptions, augmentations ou diminutions suite à contrôle).

Les créances prises en compte se rapportent aux initialisations dont le millésime – c'est-à-dire l'année d'exigibilité de la créance – est 2013 ou 2014 et correspondent à une situation arrêtée au 31 août 2015. Pour le millésime 2014, les chiffres se rapportent à une situation provisoire et sont amenés à évoluer dans les prochains mois.

Le secteur d'activité des bénéficiaires du CICE est déterminé à partir du code activité Naf rév.2 attribué par l'Insee et, à défaut, à partir de celui figurant dans les bases de la DGFIP (FNDP ou FRP).

Pour les entreprises appartenant à un groupe, un travail supplémentaire de recensement a été effectué à partir du fichier des périmètres (regroupant la tête de groupe et ses filiales), de manière à répartir la créance CICE déclarée par la tête de groupe en fonction de la masse salariale de chacune de ses filiales.

Pour les redevables de l'impôt sur le revenu, le montant des créances acquises par les redevables de l'impôt sur le revenu a été déterminé à partir des données issues du FNDP, contenant l'ensemble des déclarations de résultats souscrites par les professionnels relevant de la catégorie des bénéficiaires agricoles.

Le montant de la créance est déterminé à partir de la case RB de la déclaration 2151-BIS pour les redevables soumis au régime réel des bénéficiaires agricoles et la case DU de la déclaration 2139-E pour les redevables soumis au régime simplifié des bénéficiaires agricoles.

11_La DGFIP énonce les limites de cet exercice. Les données sur le CICE par secteur d'activité sont disponibles pour les seuls redevables relevant du régime simplifié agricole et du régime réel normal agricole, redevables tenus de déposer des déclarations professionnelles ; sont donc exclus les redevables relevant du régime du forfait agricole.

Les données relatives aux bénéficiaires du CICE soumis à l'impôt sur le revenu sont des données déclaratives, ainsi leur exactitude et exhaustivité dépendent du civisme fiscal et de la qualité des informations saisies par les redevables.

Pour les déclarations relatives aux exercices ouverts en 2014, le fichier FNDP correspond à un état anticipé et ne recouvre qu'une partie des déclarants.

(Source DGFIP)

2014	IS et IR			
	Nombre d'entreprises bénéficiaires se prévalant d'une créance au titre du CICE	Créances potentielles des demandeurs du CICE (en k€)	Nombre d'entreprises bénéficiaires de consommations	CICE versé (en k€)
22 – Côtes d'Armor	316	486,6	311	427,1
29 – Finistère	180	526,6	179	470,1
35 – Ille-et-Vilaine	74	198,2	73	166,2
56 – Morbihan	116	225,8	116	225,8
Total - Bretagne	686	1 437,2	679	1 289,1
France	1 207	2 569,6	1 182	2 296,0

(Source DGFIP)

Ces résultats sont très intéressants en ce sens qu'ils constituent la meilleure source accessible en matière de CICE. Ils signalent que le taux de recours et donc de consommation du CICE est très satisfaisant et surtout qu'il est allé croissant. Selon la DGFIP, il avoisine aujourd'hui les 100 %. Ce chiffre est d'autant plus remarquable que le bénéfice effectif du CICE est très rapide, la DGFIP confirmant qu'une fois la créance constatée et validée, le délai de paiement est de 17 jours.

Toutefois, ces chiffres ne se recourent pas aisément avec les autres données disponibles, notamment celles de la MSA, sinon celles du SSP et du RICA. Ce qui est logique puisque ces différentes données ciblent, tantôt le nombre d'exploitations porcines (SSP, RICA), tantôt des redevables sociaux (MSA), tantôt des déclarants fiscaux (DGFIP). Ces chiffres sont corroborés par l'étude de "GIS-Elevage demain" pour lequel les données¹² sont calculées en équivalent temps plein (ETP) pour la main-d'œuvre dédiée aux ateliers de production porcine¹³ sur les exploitations agricoles.

Il est possible d'illustrer ces différences de chiffrages avec les éléments suivants :

Comparaison entre chiffres DGFIP, MSA, GIS-Élevage demain

Département	Nombre d'entreprises bénéficiaires du CICE (Chiffres DGFIP)	Nombre d'exploitations porcines (Chiffres MSA)	Nombre d'ETP (Ateliers de production porcine (Chiffres GIS-Élevage demain)
22	311	1163	2506
29	179	836	2325
35	73	571	1178
56	116	540	1145
Total Bretagne	679	3110	7154

Globalement, les chiffres de la DGFIP et de la MSA s'appliquent à la même réalité économique mais les populations concernées sont sensiblement différentes puisque les déclarants fiscaux sont

12 Source: Agreste recensements agricoles – traitement IDELE, IFIP, ITAVI (RMT économie des filières animales) dans le cadre du GIS Elevages Demain.

13 Ce total comprend la main-d'œuvre salariée et familiale. Sachant qu'à l'échelle française, 28 % de la main-d'œuvre sur des exploitations ayant un atelier de production porcine est salariée, on peut, sur cette base, estimer que 2 075 ETP salariés sont dédiés à l'élevage porcin en Bretagne. Bien évidemment, ces chiffres résultent d'un retraitement, puisqu'ils portent sur la totalité de l'exploitation (il n'est, en effet, pas possible de savoir à quel atelier de l'exploitation la main-d'œuvre salariée est plus particulièrement affectée).

une chose et que les redevables sociaux en sont une autre. Toutefois, ces chiffres présentent une certaine cohérence car, sur la base des chiffres de la MSA, dans les quatre départements bretons (si on compte que 28% des exploitations recourent à de la main-d'œuvre salariée), on peut considérer que les entreprises éligibles au CICE seraient, sur cette base, au nombre de 777¹⁴. Ce chiffre devient proche des 679 déclarants bénéficiaires du CICE.

Le bénéfice du CICE au titre de l'année 2014 est intervenu à l'été 2015 pour 77 % des exploitations fiscalisées au réel¹⁵ qui ont déclaré leurs résultats en mai-juin 2015. Sur cette base, on aurait 598¹⁶ entreprises éligibles au CICE. On reste ainsi dans le même ordre de grandeur.

Si l'on veut bien considérer que le chiffre de 598 est estimatif et que celui de 679 est temporaire, sachant que certaines entreprises, exploitations porcines à titre principal, ne se sont pas déclarées comme telle à la DGFIP sur le fondement du code d'activité « 0146Z-Elevage de porcs », on aurait, sur cette base purement indicative, un très bon taux de recours au CICE (supérieur à 90 %).

En réalité, ces chiffres peuvent aussi être corroborés par recoupement avec d'autres. On peut faire un calcul du même ordre à partir des éléments fournis à la mission par des experts-comptables¹⁷. Ceux-ci font apparaître, sur ce segment de clientèle, un taux de l'ordre de 100%.

Il est donc plus que vraisemblable que le taux de recours au CICE se situe entre 95 % et 100 %, cette estimation devant être nuancée, notamment du fait d'éventuels différés de recours pour certaines entreprises à clôture d'exercice décalé, la créance n'ayant pas été encore activée.

Une chose est sûre : on dispose de chiffres fiables, ceux de la DGFIP et ceux de la MSA. Ils ne correspondent pas tout à fait aux mêmes réalités ni aux mêmes fondements de calcul, mais ils convergent à condition d'être retravaillés. Ces calculs sont obtenus par croisements successifs. En dépit du caractère "artisanal" de ce mode de calcul, le corpus de données disponibles et susceptibles d'être retraitées existe.

La question posée est bien celle de l'élaboration d'une capacité de chiffrage identifiable au sein du MAAF.

Enfin, ces tableaux établis à partir des données de la DGFIP montrent que l'appropriation du dispositif s'est faite pendant l'année 2014. Mais, il convient de rappeler que le CICE étant une mesure fiscale créant une créance au profit d'un bénéficiaire, ce dernier a la possibilité de la faire valoir pendant trois ans. Ainsi, la marge de progression est d'environ 540 bénéficiaires (1182-639) n'ayant pas introduit de demande sur 2013.

1.4.2 Les allègements de charges : une mise en œuvre effective

Les allègements de charges sont gérés par la MSA. Ils peuvent se décomposer en deux catégories : d'une part, la réduction des cotisations sociales patronales sur les salaires situés entre 1 et 1,6 fois le SMIC¹⁸ et, d'autre part, la baisse des cotisations d'allocations familiales. L'ensemble de ces mesures ont conduit à un gain de 225,8 millions d'euros. Cet avantage n'est pas négligeable.

14(3 110 x 0.28)

15 Pour les entreprises fiscalisées au réel et employant des salariés, 77 % tiennent une comptabilité courant sur deux années et 23 % ont un exercice comptable correspondant à l'année civile.

16 (777-23%)

17 La localisation de l'origine géographique de ces chiffres étant possible, ces interlocuteurs ont demandé à la mission une confidentialité.

18 Article 2 de LFRSS 2014 - Pacte de responsabilité + Décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014) – rectification septembre 2015

Toutefois, et de nombreux interlocuteurs de la mission l'ont fait valoir, cet élément doit être nuancé car, dans le même temps, s'est produite une augmentation du taux de la cotisation vieillesse¹⁹. Ce qui diminue à proportion l'avantage net obtenu du fait du "Pacte de responsabilité".

Impact financier des mesures de la LFSS pour 2015 et de la LFRSS en 2014 (hors TESA²⁰)
(en Meuros)
Tous secteurs agricoles

1	Réduction des cotisations sociales patronales sur les salaires situés entre 1 et 1,6 fois le SMIC	58,4
2	Baisse des cotisations d'allocations familiales	167,4
3	Total (ligne 1+ ligne 2)	225,8
4	Augmentation du taux de la cotisation vieillesse	146,6
5	Avantage net des allègements de charges inhérentes au "Pacte de responsabilité" (ligne 3-ligne 4)	79,2

Source MSA²¹

1.4.3 Les contrats aidés : des marges de progression en raison d'un faible recours

Ces chiffres sont disponibles à l'ASP. Après questionnements de la mission, il est rapidement apparu que, là encore, se posait un problème de codification.

Les interlocuteurs de la mission lui ont signalé que certaines restitutions existent déjà pour quelques types de contrats mais que, pour d'autres, une telle connaissance est impossible à ce stade..

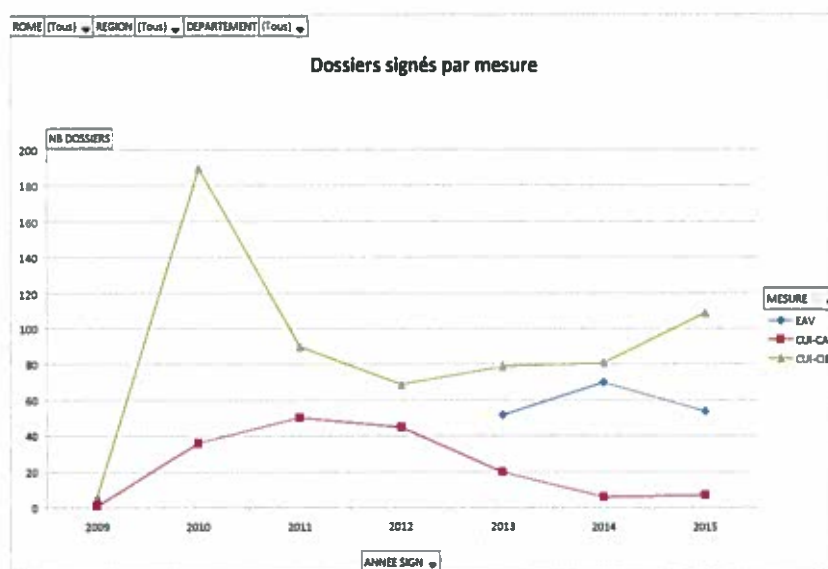
Toutefois, l'ASP s'est prêtée à un exercice de production de chiffres qui fait apparaître les résultats suivants' étant précisé que les données relatives à l'abattage-découpe se rapportent au traitement de la viande, soit toutes viandes sauf volailles.

¹⁹ Décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014).

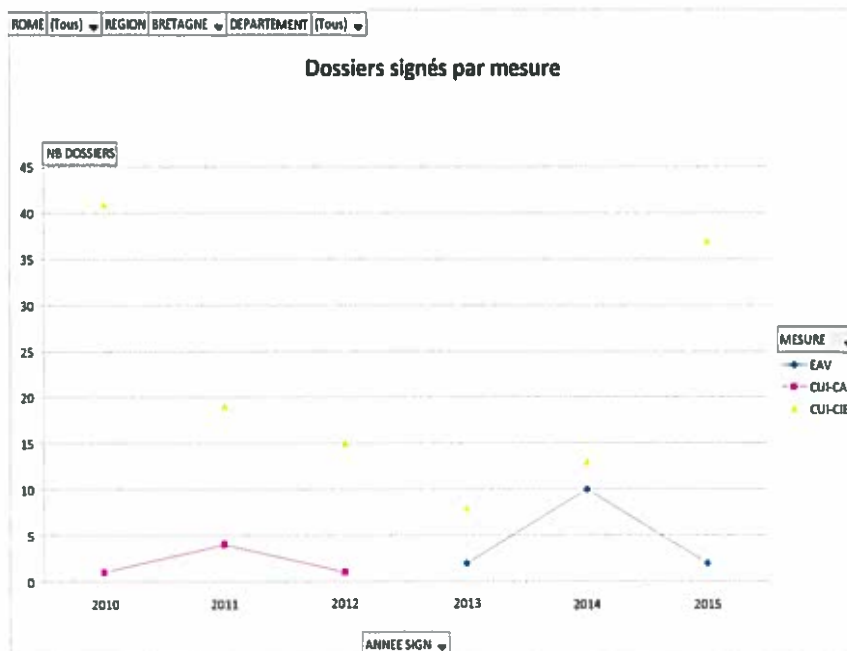
²⁰ TESA : Titre Emploi Simplifié Agricole

²¹ Tableau tiré de "MSA- Prévisions de prestations légales et cotisations de 2015 à 2019- Régime des salariés agricoles - Principales mesures législatives 2015-Prévisions démographiques et économiques de 2015 à 2019".

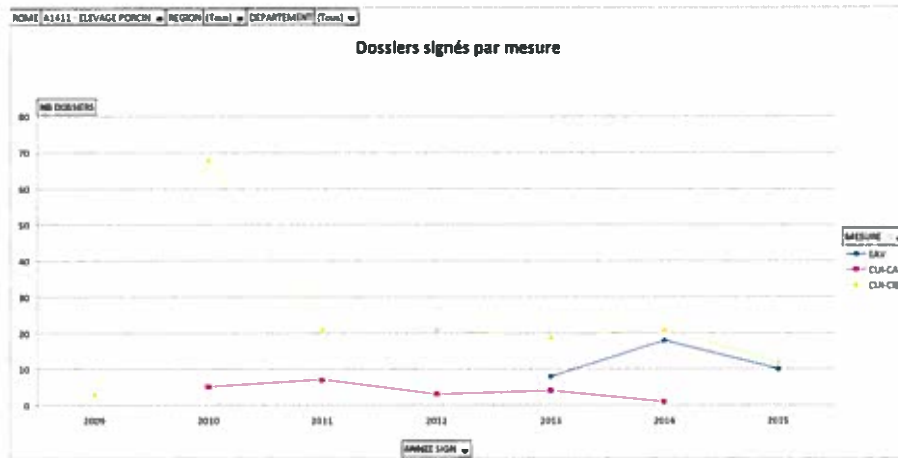
A. Nombre de contrats signés
Total des contrats signés- France.
Élevages porcins et abattage-découpe
Codes ROME A1411 et H2101



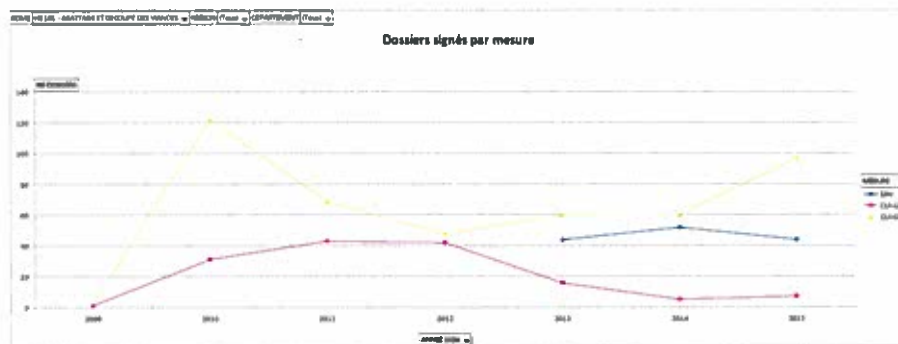
Total des contrats signés-Bretagne.
Élevages porcins et abattage-découpe
Codes ROME A1411 et H2101



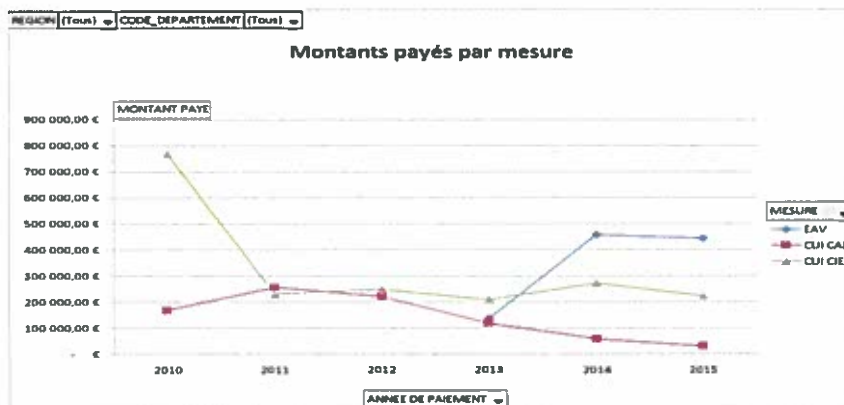
Total des contrats signés-France.
Élevages porcins
Codes ROME A1411



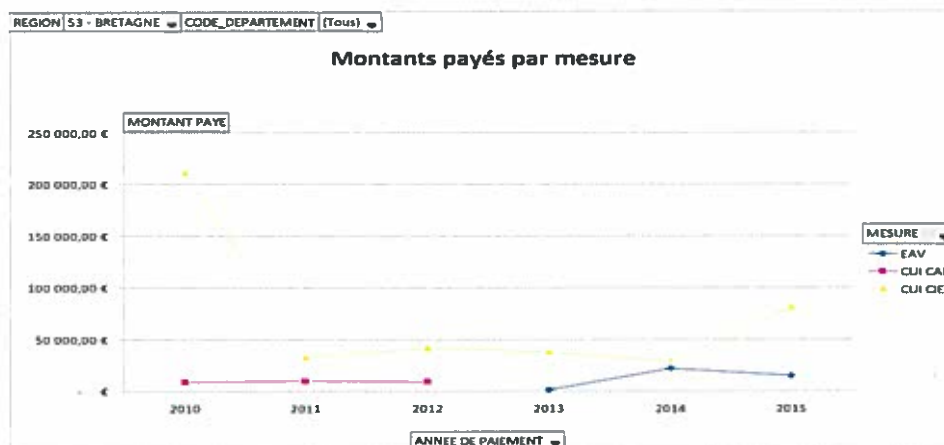
Total des contrats signés-France.
Abattage-découpe
Code ROME H2101



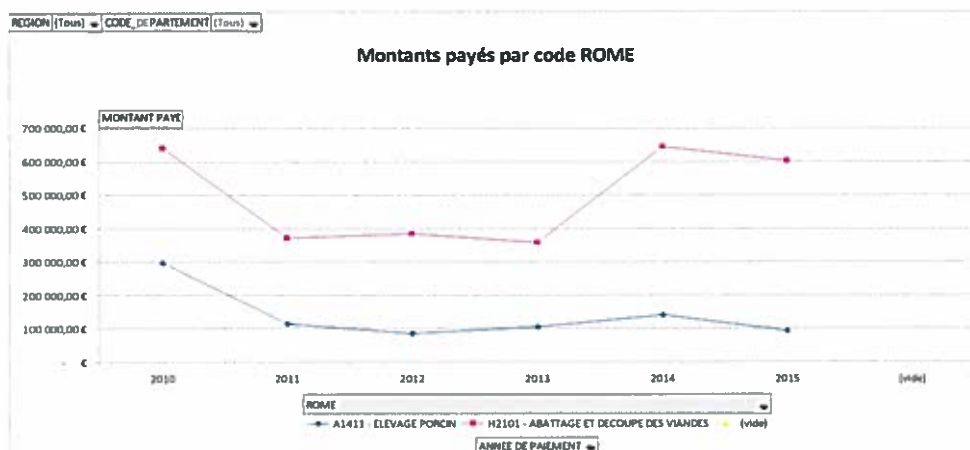
B. Montants payés
Total des montants payés - France.
Par mesures



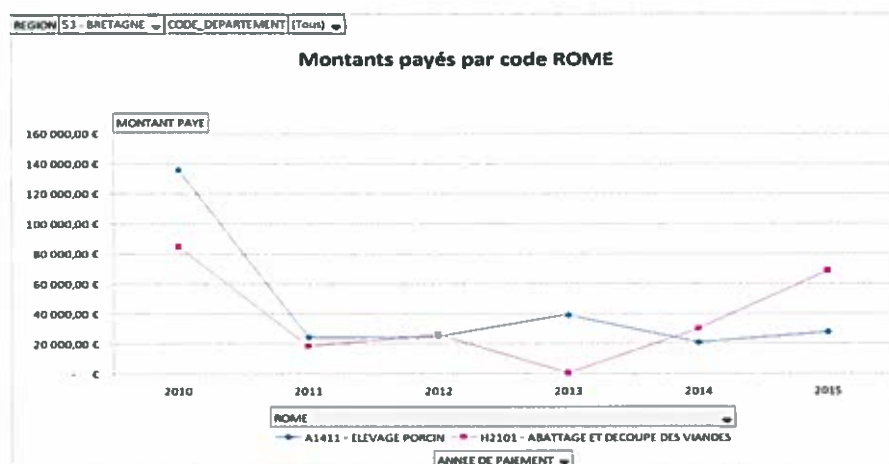
Total des montants payés - Bretagne. Par mesures



Total des montants payés - France. Par Codes ROME A1411 et H2101



Total des montants payés - Bretagne Par Codes ROME A1411 et H2101



Ces différents graphes permettent deux observations :

- comme mode d'information sur l'évolution des paiements affectés à ces contrats, il est possible d'en connaître l'utilisation par types de contrats et par niveau de consommation des moyens budgétaires afférents ;
- comme indicateurs de la mise en œuvre d'une politique publique, ils montrent que le niveau de recours à ces contrats est relativement insatisfaisant sur l'ensemble du territoire. Ils sont plus utilisés dans le secteur de l'abattage-découpe que dans les élevages. Par contre, ces graphes montrent que le recours aux contrats aidés est en deçà de qu'il pourrait être en Bretagne, alors que cette région est la première productrice de porcs. Ce constat peut s'expliquer soit par une trop faible implication des professionnels dans l'utilisation de ces contrats, soit par le fait que ces outils sont en partie, comme mesures génériques tous secteurs, inadaptés aux spécificités du secteur de l'agriculture. Dans la mesure où le nombre d'exploitations va continuer de diminuer en raison d'une forte concentration, les entreprises auront donc davantage besoin de salariés dans ce secteur, ce qui devrait être favorable au recours aux contrats aidés qui devraient faciliter cette phase d'adaptation.

Sur l'ensemble du territoire national, l'âge moyen des salariés (production porcine et abattage découpe – traitement de la viande) est jeune. Il est respectivement de 36 ans et de 41 ans. La typologie est quasiment identique à une ou deux années près quelle que soit la région. Cette première approche très globale mériterait d'être affinée.

A cet égard, la pyramide des âges des salariés constatée à la fois dans la production porcine comme dans le premier abattage-découpe (traitement de la viande au sens large) laisse néanmoins des perspectives qui pourraient être favorables au déploiement de contrats de génération, comme le démontrent les tableaux ci-après.

Pyramide des âges des salariés : (production porcine)

	20 et-	21/25	26/30	31/35	36/40	41/45	46/50	51/55	56/60	61/65	66et+	56/66 en %
France	742	962	746	596	549	656	659	500	331	163	43	9,02
Bretagne	319	447	364	320	264	328	367	258	151	95	22	8,94
Pays de Loire	98	139	87	56	53	50	58	48	39	19	0	8,95

Source MSA

Pyramide des âges des salariés : (traitement de la viande)

	20et-	21/25	26/30	31/35	36/40	41/45	46/50	51/55	56/60	61/65	66et+	56/66 en %
France	372	861	1010	1108	1327	1743	1731	1501	963	115	23	10,23
Bretagne	121	293	345	384	571	717	655	571	374	40	4	10,25
Pays de Loire	8	60	94	102	92	161	163	119	86	7	0	10,42

Source MSA

Sur l'ensemble du territoire national, 1 638 salariés ont plus de 56 ans (respectivement 537 salariés dans la production porcine et 1101 dans le traitement de la viande). Sans surprise, la Bretagne totalise, à elle seule 686 de ces emplois. (268 et 418).

Les "emplois d'avenir" sont des dispositifs qui intéresseraient la filière de production de porcs mais ils sont peu connus des exploitants, eu égard à leur faible niveau de relations avec Pôle emploi. Des professionnels rencontrés par la mission faisaient état de ce qu'il serait possible d'accueillir des jeunes sans diplôme dans la production porcine. Moyennant formation, dans le cadre de contrats d'alternance, éventuellement assouplis dans leurs modalités techniques, ils peuvent acquérir des compétences et, au bout de 5 à 10 ans de pratique, soit intégrer, à terme, le capital de la structure qui les embauche, soit envisager une installation pour leur propre compte. Ainsi, pour ce type d'emplois, on aurait :

Pour les exploitants porcins :

Bretagne : 11 employeurs, 12 contrats

Pays de Loire : 1 employeur, 1 contrat

Basse-Normandie : 6 employeurs, 6 contrats.

Pour l'abattage découpe (viande) :

Bretagne : 1 employeur, 2 contrats

Pays de Loire : 13 employeurs, 36 contrats.

Basse-Normandie : 3 employeurs, 4 contrats.

Pour les CUI, on aurait : 212 employeurs, 414 contrats pour le même périmètre.

Ceci confirme l'intuition de la mission sur le faible recours de la filière aux emplois aidés et est assez conforme au mouvement tendanciel tracé par les informations livrées par la MSA, même si les chiffres ne sont pas identiques. Ces chiffres sont d'autant plus faibles en Bretagne alors qu'il s'agit de la première région de production porcine. C'est certainement là que se trouvent des marges de progression.

D'où la recommandation avancée par la mission :

R2 Mobiliser les administrations et les réseaux du MAAF pour utiliser les contrats aidés qui restent le volet le moins utilisé du "Pacte de responsabilité" en ciblant mieux les publics potentiels après retraitement des données fournies par la Caisse centrale de Mutualité sociale agricole et l'Agence de services et de paiement.

2. La connaissance du "Pacte de responsabilité" en agriculture : une double asymétrie d'information entre professionnels et MAAF.

Faits à l'origine de la mission, la diffusion et le partage de la connaissance ont constitué la principale difficulté rencontrée par l'existence de cette mission. Alors que, dans un premier temps, la mission se voyait invitée à saisir l'origine d'une éventuelle ignorance des professionnels de la filière porcine quant au "Pacte de responsabilité", il est rapidement apparu que l'ignorance était "la chose du monde la mieux partagée". Il a été aisé de trouver et de montrer que, si les professionnels de la filière ignoraient la notion de "Pacte de responsabilité", ils en connaissaient les différentes mesures et en faisaient usage au bénéfice de leurs entreprises, ce qui ne semblait pas être avéré pour le MAAF.

Ainsi, cette question de la "connaissance" du "Pacte de responsabilité se décompose en deux volets :

- Qu'en connaissent, à la date de la création de la mission, les professionnels puisque cette question constituait le fondement de la présente mission ?
- Qu'est-il possible d'en connaître au MAAF à partir des sources disponibles en son sein ou dans d'autres administrations, voire par d'autres sources ?

2.1. Qu'en connaissent les professionnels ?

2.1.2 Le CICE

Le CICE est un dispositif fiscal. La DGFIP reste donc la meilleure source. Il convient de noter que, s'agissant de fiscalité, les informations fiscales de l'année n sont connues l'année $n+1$. Donc, s'agissant du fait générateur de la mission, au moment de l'émission de la lettre de mission, l'information complète n'est pas disponible s'agissant des résultats 2014 sachant que ceux connus en 2014 sur l'année 2013 ne sont pas satisfaisants (cf. infra).

S'agissant du "porter à connaissance", il est clair que les professionnels ont su, quant à eux, à quoi s'en tenir puisque le réseau des comptables privés (experts-comptables et centres de gestion) ont fait le nécessaire pour leurs clients²². Les professionnels, chacun pour leur propre compte, connaissent, en mars 2015, les montants dont ils ont bénéficié en 2013 mais ignorent encore ce qu'il va en être pour 2014, sauf à partir d'éventuelles estimations de leurs comptables. La réalité concrète est en fait plus simple : les professionnels s'en remettent à leurs comptables ou à leurs centres de gestion et ne s'inquiètent pas plus du rattachement de tel ou tel avantage fiscal dont ils ont bénéficié. Le CICE, en tant que tel, ne leur dit pas grand chose et ils l'associent encore moins au "Pacte de responsabilité". À titre illustratif, un des professionnels rencontrés par la mission signalait qu'avant la rencontre avec les missionnaires, il avait contacté son centre de gestion pour savoir ce qu'étaient le Pacte de responsabilité et le CICE.

Ce mode d'approche a un autre corrélat, à savoir que le mode de fonctionnement du CICE soustrait le MAAF d'une connaissance précise et continue de l'évolution du recours au CICE²³. En effet, la

²² Certains centres de gestion se sont mobilisés : ainsi la section Finistère de CER-France a envoyé plusieurs fois, et très tôt, des informations à ses adhérents : *Lettres*, n° 25 de janvier 2013, n° 26 d'avril 2013 (avec documents relatifs au CICE et aux contrats de génération) ; « Newsletter » de mai 2013. Le même type de courrier a été adressé aux employeurs (*Lettre aux employeurs*, article « CICE, comment s'en servir », janvier 2013). Par contre, le magazine « Terra » de la Chambre régionale d'agriculture de Bretagne n'a pas consacré d'article particulier au « Pacte de responsabilité ». En outre, depuis 18 mois, la revue « Porc-Magazine » n'a pas produit un seul article de fond sur la présentation de ces mesures.

²³ Cette situation n'échappe pas aux professionnels et certains l'ont fait observer à la mission qui demandait des chiffres relatifs à l'utilisation du CICE. Leur remarque est venue, simplement : *Nous allons vous donner tout ce dont nous disposons pour vous permettre d'avancer dans votre mission. Mais c'est bien à l'État de savoir quels sont les effets réels des mesures qu'il engage. Nous*

DGFIP ne dispose des chiffres pertinents qu'à certaines périodes de l'année. Ainsi, une connaissance au fil de l'eau pourrait, au mieux, ne passer que par les comptables privés, solution qui semble difficile à mettre en œuvre pour des raisons juridiques (secret professionnel) et sociologique (le MAAF n'a pas de liens habituels avec cette profession). Notons enfin qu'en matière de "porter à connaissance", la Mutualité sociale agricole a fait le nécessaire, bien qu'elle ne soit pas directement en charge de ce pan du "Pacte"²⁴.

2.1.2 Les allègements de charges

Les allègements de charges sont connus de la MSA et il suffit d'en faire la requête sous réserve de respecter quelques conditions juridiques pour avoir l'information disponible. Concrètement, elles sont appliquées directement par la MSA à ses affiliés. Ce qui d'ailleurs ne contribue pas à la perception explicite des effets du "Pacte de responsabilité" puisque chacun n'y rattache pas toujours ces baisses de charges.

2.1.3 les contrats aidés

Les contrats constituent la question la plus délicate puisque il est difficile d'en connaître l'utilisation en raison d'un problème de codes (cf. supra).

On constate ainsi que la connaissance du "Pacte de responsabilité" par les professionnels, aussi bien ceux de l'amont que ceux du premier aval, était assez avancée au cours de l'été 2015 puisque sur le terrain du CICE et des allègements de charges, ils étaient ou pouvaient être en possession de l'information.

En outre, au plus fort de la crise, une catégorie d'acteurs savait à quoi s'en tenir quant la connaissance et à l'usage des mesures du "Pacte de responsabilité" : il s'agit des professionnels et des acteurs de la grande distribution. Les agissements de ces opérateurs sont souvent critiqués. Dans le domaine porcin, deux opérateurs ont réglé, à leur manière, la question de régularité et de fiabilité d'approvisionnement en viande de porc. Il ne semble pas que leurs fournisseurs en amont aient vécu cette contractualisation comme un asservissement à une quelconque dictature de prix. Le fournisseur s'adapte aux besoins du distributeur qui voit, certes, en eux un centre de coût, mais comme sa force de vente reste un centre de profit, l'ensemble s'équilibre.

En maîtrisant des informations du plus lointain amont à leur propre aval, ces opérateurs peuvent savoir ce qu'il en est en matière de maîtrise des coûts de production et de formation des prix, de la première mise en marché à la leur (et, implicitement, ils savent estimer le bénéfice des mesures du "Pacte de responsabilité" en général, et plus précisément le CICE, puisque certains ont été tentés d'intégrer une "décote" pour CICE dans leurs référencements de certains fournisseurs de l'agro-alimentaire). Ces acteurs sont pratiquement les seuls à maîtriser la connaissance complète des conditions de formation de la valeur sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Ils sont donc à même de savoir qui est performant et pourquoi, et qui, dans un contexte de crise, peut tenir ou non. Déjà en

utilisons les mesures du Pacte de responsabilité et l'État ignore que nous les utilisons ! Les services des Finances doivent connaître l'utilisation et les résultats du CICE, donc l'usage que nous en faisons, les services du Travail aussi pour ce qui est des mesures sociales, la MSA couvre aussi une partie.

24 Décompte du nombre de visites des pages internet dédiées au CICE par la MSA.

Consultations de mars 2013 (date de la mise en ligne de la publication sur les sites internet de la MSA) à juillet 2015 :

- Pour le msa.fr : la publication a été vue 30 800 fois

- Pour les sites de caisses (cette même publication étant également présente sur tous les sites des caisses), le total de pages vues s'élève à : 41 500 pages vues.

- Soit un total de 72 300 vues

position d'oligopsonne dans le secteur de la grande distribution, ils n'ont vraisemblablement pas d'ambitions hégémoniques sur le secteur de la viande, notamment celle de porc, mais ils ont compris qu'un approfondissement de la crise de l'élevage pourrait menacer, non leur propre approvisionnement, mais leur propre secteur. Connaissant la fragilité intrinsèque de la filière animale, ils redoutent en effet sa vulnérabilité à d'éventuelles offensives d'opérateurs étrangers, principalement européens, devant lesquels ils n'ont pas la taille critique.

2.2 Que pouvait connaître le MAAF de la mise en œuvre du "Pacte de responsabilité ?

La mission a pu observer que l'utilisation et les effets du "Pacte de responsabilité" n'étaient peut-être pas aussi connus que souhaitable au sein du MAAF. Pour comprendre cette situation, il convient de mener une rapide analyse de risque. Cette analyse porte sur les informations relatives au déroulement du "Pacte" et non sur son cadre conceptuel et juridique qui était parfaitement maîtrisé par le ministère.

Si l'on se réfère aux grilles d'analyse de « gestion des risques » telles qu'elles sont mises en œuvre dans les structures du MAAF et diffusées dans les sessions de formation, on peut avancer l'analyse de risque suivante.

Tout d'abord, le risque principal n'est pas survenu du fait d'un événement affectant l'objectif car la crise structurelle de la filière porcine au sein de celle de la filière élevage préexistait. Elle n'a donc pas constitué un facteur limitant l'atteinte de l'objectif. La crise porcine n'a pas altéré la mise en place du "Pacte de responsabilité" : la crise profonde d'adaptation de la filière porcine n'a pas empêché les producteurs et les transformateurs de demander à bénéficier des mesures du "Pacte de responsabilité".

S'agissant du classement de l'objectif dans une typologie, on constate que l'atteinte de l'objectif stratégique repose sur une organisation mobilisant l'intervention de trois ministères, Économie et Finances (DGFIP) ; MAAF (SAFSEL, DGPE), Travail (DGEFP), tant dans leurs structures centrales que dans leurs services déconcentrés ainsi que des opérateurs de l'État sous tutelle : ASP, Pôle emploi. Peut aussi être ajoutée France-Stratégie, rouage essentiel dans la connaissance de la mise en œuvre du "Pacte de responsabilité".

Si la mise en place du "Pacte" est un objectif stratégique multisectoriel qui s'impose à ces acteurs, on notera que, pour chacun d'eux, la portée stratégique varie. Ainsi, pour la seule filière porcine, elle ne constitue pas, en tant que telle, un enjeu clairement identifié pour la DGFIP et la DGEFP. Pas plus d'ailleurs au MAAF où les services concernés n'ont aucunement modifié leur organisation et les moyens dédiés pour identifier une prise en charge de cet objectif.

Si l'on tente d'évaluer l'efficacité et l'efficience du projet, il semble difficile d'affirmer que le processus a été « mal conçu ». Mais, s'agissant de son application au MAAF, il convient d'observer qu'il a été conçu de manière « macro-économique » tous secteurs économiques confondus, ce qui rend difficile l'accès à la maille d'un secteur (l'agriculture stricto sensu) voire d'une filière (la production porcine).

Savoir si l'objectif stratégique était connu des agents de l'organisation revient à répéter le constat de la présence de nombreux opérateurs sur la chaîne de traitement, à savoir les guichets d'accueil fiscal (CICE tous maillons) ; la MSA tant dans ses caisses locales (accueil, information, paiement, élaboration des données) que dans sa structure centrale (transmission des bases d'assiette à la

DGFIP, collecte et production des données pertinentes, information générale, contrôle global, reporting) ; les guichets compétents pour le régime général (entreprises non affiliées à la MSA), Pôle emploi (tous maillons pour l'instruction des dossiers de contrats aidés), ASP (paiement des contrats aidés, production des données pertinentes, reporting) ; les missions locales (tous maillons). À cette chaîne, peuvent s'ajouter des acteurs parapublics comme les Chambres consulaires d'agriculture (information, mobilisation) et des acteurs privés (experts-comptables et centres de gestion).

S'agissant de la supervision, les choses sont satisfaisantes pour ce qui est des tableaux de bord des organismes en charge du paiement, dès lors que les bénéficiaires ont introduit leurs demandes et que la mesure a produit des effets. Toutefois, la majeure partie des tableaux de bord disponibles conservent le caractère « macroéconomique » du dispositif d'ensemble, ce qui n'est pas exclusif d'un accès sectoriel par requêtes spécifiques de données.

C'est d'ailleurs ce que la mission a tenté de faire, non pour établir une base de données satisfaisante, mais pour montrer que c'était possible. Ainsi, pour le CICE, il est plausible d'extraire les résultats relatifs à une population spécifique au travers des codes d'activité INSEE (Naf rév. 2 et, plus précisément, « 0146Z – Élevage de porcs ») ; pour les contrats aidés, il peut aussi être recouru à des extractions sur la base du code ROME. La difficulté vient de ce que ces codes, différents dans leur objet renvoient à des populations statistiques différentes²⁵. Ces sources ouvrent sur une connaissance possible du recours aux mesures du "Pacte de responsabilité mais ne permettent pas, spontanément, que ce soit dans la filière porcine ou dans d'autres, un chiffrage économique fiable, dans la mesure où ces codages et ces sources ne se recroisent pas, puisqu'elles renvoient à des populations statistiques différentes alors qu'elles concernent des populations économiques très voisines.

L'alignement de la chaîne « objectifs/risques/contrôle interne/audit interne » n'offre pas de résultats probants quoique paradoxaux. Les objectifs ont été définis par l'exécutif à son plus haut niveau mais, dans chacune des structures responsables, les dirigeants ont été impliqués à des degrés divers. Ainsi, la mise en œuvre du "Pacte" et les conditions de son application et appropriation dans le secteur porcine, notamment, ne sont pas explicitement identifiés dans la cartographie des risques du MAAF²⁶. Aussi n'y a-t-il pas eu, logiquement, de propositions de traitement du risque, pas plus qu'un plan d'action dédié, ce qui ne signifie pas que de nombreux acteurs du MAAF n'aient pas eu à travailler sur ce "Pacte" (explications et information au niveau de l'administration centrale, mobilisation au niveau des services déconcentrés à l'initiative des préfets attentifs à la dimension politique du processus).

S'agissant du contrôle interne, les choses sont plus complexes, car il convient de distinguer le MAAF des autres acteurs. Les acteurs en charge des processus opérationnels ont diligenté les procédures de sécurité nécessaires (DGFIP, MSA, ASP). De ce fait, le niveau de maturité du contrôle interne s'est avéré d'autant moins fiable qu'il n'y a pas eu de contrôles définis ou mis en place. Aucun contrôle interne dont la vocation est de donner l'assurance raisonnable d'une réalisation n'a été instauré : ils n'ont pas été élaborés. Enfin, le niveau de maturité informel s'est révélé plus que fragile en raison des choix évoqués.

²⁵ A cet égard, l'étude du GIS-Élevage-Demain sur l'emploi dans l'élevage montre que le retraitement de données analogues à celles disponibles pour le "Pacte de responsabilité", il a été possible de construire une base fiable et réactive. La mission a fait un test simple en demandant à la conceptrice et responsable de cette base de données de répondre à des questions très précises, allant jusqu'au maillage départemental. Le temps de réponse est inférieur à la demi-heure.

²⁶ Cette cartographie faisait de la diminution des refus d'apurements communautaires sa priorité cardinale. Ce qui, au regard du problème posé et montants financiers en cause, ne relève aucunement de "l'erreur manifeste d'appréciation". Par contre, le corrélat de cette priorisation revenait à minorer l'atout que pouvait constituer une connaissance fine de la progression de cette politique horizontale.

En réalité, il y a eu deux circuits de gestion du risque, celui des administrations en charge de la mise en place du "Pacte de responsabilité" et celui du MAAF. Compte tenu du caractère non sectoriel du "Pacte", cette situation n'appelle pas de critique particulière puisque chacun était dans son rôle. C'est d'ailleurs là que réside une autre dimension du problème : les structures du MAAF sont verticales et sectorielles, alors que le "Pacte de responsabilité" est horizontal et massif. Se met donc en place, mécaniquement, quelles que soient les intentions des acteurs, un "angle mort" qui fragilise ce département ministériel et l'autorité politique qui en a la charge.

Ainsi, les choses auraient pu durer à la satisfaction de tous, mais elles se sont altérées lorsque la communication politique développée à l'occasion de la crise de l'élevage s'est référée au "Pacte de responsabilité" alors que les services du MAAF n'étaient pas en mesure de fournir des données fiables et pertinentes de sa mobilisation effective.

Il n'est que de prendre deux illustrations.

D'une part, lors de la crise d'août 2015, appeler les éleveurs, porcins et autres, à se mobiliser pour bénéficier des mesures du "Pacte de responsabilité" pour gagner en compétitivité témoigne d'une attitude pertinente. Mais, au moment où cet appel est lancé, les producteurs porcins employant de la main-d'œuvre salariée, qui ne concerne que 28% d'entre eux en moyenne, savent qu'ils ont déjà utilisé ces mesures et qu'ils ont préféré en affecter le bénéfice à la restauration de leurs marges de trésorerie et non à la baisse du coût du travail, question de compétitivité qui reste encore non résolue. Ce comportement des producteurs est rationnel et parfaitement compatible avec la logique du "Pacte de responsabilité".

Ainsi, pouvoir communiquer sur des chiffres réels et corrélés aux enveloppes financières potentiellement mobilisables aurait peut-être ouvert un créneau de communication, à savoir se féliciter des bénéficiaires du "Pacte de responsabilité". Il a effectivement permis d'éviter l'éviction du marché de nombreux acteurs économiques par consolidation de trésoreries, devenues exsangues chez certains producteurs. Par contre, s'agissant des entreprises de transformation, il était possible, voire nécessaire, de produire des chiffres montrant que le CICE et les allègements de charge pouvaient impacter plus immédiatement le coût du travail et que, si tel n'était pas le cas, en rechercher, fût-ce collectivement, les explications.

D'autre part, il eût été aussi possible, chiffres et comparaisons à l'appui, de signaler que le "Pacte de responsabilité" représente la baisse de charges la plus importante jamais mise en œuvre en France, selon les analyses même de l'OCDE, organisme international dont la fiabilité et le sérieux ne sont pas contestés.

Ainsi, une analyse de risque plus méthodique et une intégration de la problématique du "Pacte de responsabilité" à la cartographie des risques élaborée au MAAF n'a aucunement gêné la mise en œuvre du "Pacte" dans le secteur de l'agriculture puisqu'elle relevait également d'autres acteurs. En se dotant, grâce à cette analyse de risques, d'un dispositif de maîtrise de l'information préalable à toute communication publique, le MAAF, aurait sûrement renforcé les moyens de gestion de crise à la disposition de l'autorité politique.

2.3. Vers un partage et la confection de l'information pertinente

2.3.1 Généralités

Le pilotage du "Pacte de responsabilité" – construit par nature en multisectoriel et en interministériel – souffre, au MAAF, de l'absence d'un « ensemblier » qui permettrait de mieux connaître les données du "Pacte" relatives au secteur agricole et *a fortiori* à la filière porcine.

La question de la maîtrise des outils chiffrés nécessaires à une véritable conduite d'une politique publique centrée sur la performance des entreprises est posée et la formation des chiffres relatifs au "Pacte de responsabilité" s'inscrit dans cet ensemble de préoccupations. Il convient, comme l'a fait remarquer à la mission ce responsable du MAAF, de souligner le caractère « décalé », de certains chiffres ou de certaines institutions telle que la Commission des comptes de l'agriculture et de la nation et des données qui lui sont nécessaires. Une approche trop macro-économique et décalée dans le temps ne permet pas de mesurer en temps réel la rapidité d'évolution de la performance des entreprises. Cette carence ou cette inadéquation des informations disponibles pèsent d'ailleurs sur les perceptions des professionnels et des responsables politiques qui, *in fine*, doivent supporter, qui plus est publiquement, les conséquences de cette fragilité d'élaboration de chiffres fiables, partagés ou opposables.

Dans le même ordre d'idées, s'agissant du "Pacte de responsabilité", la question de la collecte, de l'éventuel retraitement, de la confection et de l'usage économique, voire politique, des chiffres pertinents reste une question qui ne saurait être évitée.

On sait maintenant que l'utilisation des mesures du "Pacte", principalement le CICE et les allègements de charges, sont un succès, comme en témoignent, notamment, les chiffres produits par la DGFIP. Il est pour le moins dommageable d'être assis sur un tel succès et de ne pouvoir s'en prévaloir, en temps de crise, faute de disposer d'arguments chiffrés, de bases objectivées, partagées, donc favorables à un climat plus apaisé.

2.3.2 Physionomies d'une proposition

Face à une telle situation, le MAAF peut opter entre deux solutions.

2.3.2.1 Le statu quo

La première consiste à ne rien changer et à assumer explicitement l'asymétrie d'information. Cette option n'est pas ici présentée uniquement "pour mémoire". Elle a sa validité puisqu'elle correspond aux conséquences d'une situation : faute d'avoir fait valoir ses desiderata en matière de requêtes sur des codages de bases informatiques utilisables lors de la mise en place du "Pacte de responsabilité", le MAAF ne peut qu'être dépendant d'autres sources d'informations à recomposer pour ses besoins spécifiques. Le MAAF resterait donc en "cécité" et "surdité" partielles, mais dans la mesure où le "Pacte de responsabilité" reste une politique horizontale et transversale, sa responsabilité n'est pas directement posée.

Par contre, en cas de besoin d'information, fût-ce dans une situation d'une crise ponctuelle, il suffirait de solliciter les nombreuses administrations disposant des données nécessaires à la

résolution des questions posées. Cette solution a la mérite de ne pas modifier l'affectation des moyens du MAAF qui sont de plus en plus chiches. Elle suppose toutefois l'établissement²⁷ et l'entretien d'un réseau puisque, si la nécessité d'un éventuel besoin d'informations relatives à la mise en œuvre du Pacte de responsabilité se fait sentir, il serait opportun de pouvoir y répondre promptement.

S'agissant des relations entre le MAAF et France Stratégie, la mission a découvert une situation pour le moins regrettable.

Il a été, en effet, dans le cadre de « France-Stratégie », mis en place un *Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements*, installé en novembre 2014 (composé d'experts, des partenaires sociaux, de parlementaires et de fonctionnaires). Ce comité comporte, au tour de table, des représentants des administrations financières et sociales²⁸. Ce qui est logique au regard de la finalité de ce comité qui a produit deux rapports (2014,2015) et devrait rendre sa première évaluation complète à l'été 2016.

Ces analyses témoignent d'une approche macro-économique, ce qui est logique, la composition de cet organisme étant horizontale et macro-économique. Comme le signalait le premier rapport du Comité de suivi « *Par construction, le CICE calculé sur la masse salariale de 2013 n'est devenu une réalité fiscale qu'à partir d'avril 2014. Comme avec tout dispositif public de ce genre, cette première étape a constitué une phase de découverte et d'apprentissage pour les acteurs : en premier lieu pour les entreprises bénéficiaires, mais également pour les administrations concernées ou encore pour les tiers tels que les experts-comptables ou les banques* ».

La dimension sectorielle de certaines préoccupations n'y est donc pas traitée en tant que telle. Ce comité a, dans le cadre d'un groupe de travail, infléchi ses travaux, depuis le printemps 2015, pour mieux cerner les résultats du « Pacte de responsabilité ». Ces travaux sont donc récents sinon en cours²⁹. Au sein de ce groupe de travail, la FNSEA a été conviée alors qu'en regard, le MAAF ne l'a pas été. Dans la mesure où la FNSEA, organisation représentative à vocation horizontale mais à préoccupation sectorielle, a été conviée à suivre les travaux d'un groupe de travail, il serait souhaitable que le MAAF y soit aussi convié, ne serait-ce que pour accéder à un même partage d'informations et d'analyses dans un contexte plus que difficile.

- 2.3.2.2 La confection de données adaptées à ses propres besoins

Cette option, qui semble la plus souhaitable à la mission, signifie que le MAAF renforce son système de veille pour anticiper au mieux plusieurs risques.

27 A cet égard, s'il est courant pour le MAAF d'avoir des relations avec ses propres opérateurs, comme France-Agrimer ou l'ASP, il est moins habituel à ses services de commercer régulièrement avec certains secteurs de la DGFIP, de la DGEFP sinon avec Pôle emploi.... Ceci a été constaté tant en administration centrale qu'au sein des services déconcentrés.

28 Direction générale des finances publiques (DGFIP), Direction générale du travail (DGT), Direction de la sécurité sociale (DSS), Direction générale des entreprises (DGE), Direction générale du Trésor (DG Trésor), Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Direction générale de l'INSEE, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Banque de France, Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Commissariat général à l'investissement (CGI).

29 <http://www.strategie.gouv.fr/publications/politiques-dexonérations-générales-de-cotisations-sociales-employeurs> et séance du 15 avril 2015 sur le CICE : <http://www.strategie.gouv.fr/evenements/seance-3-comite-de-suivi-aides-publiques-aux-entreprises-engagements>.

La mise en place d'une telle exigence peut se faire selon deux voies.

a) Le recours à des prestataires externes

Cette solution, financièrement coûteuse, s'inspirerait des moyens utilisés par France Stratégie pour répondre à ses propres besoins d'information et d'analyse. Ainsi, le comité de suivi du CICE, dont France Stratégie assure l'animation, a lancé des évaluations rigoureuses. Cela prend la forme d'appel à projets de recherche. France-Stratégie vient de le faire en vue de mesurer les effets du CICE, à un niveau microéconomique, sur les comportements des entreprises. Il est précisé que "les projets attendus devront être réalisés à partir de données individuelles d'entreprises et mobiliser des techniques statistiques et économétriques". Cela suppose une collecte et un assemblage de données.

Sur le fondement de ce précédent, le moyen serait simple pour le MAAF : procéder par appel d'offre pour recruter des compétences scientifiques affectées à la production de connaissances sur la base d'un cahier des charges. Ce dispositif garantirait la scientificité des informations produites. Il aurait l'inconvénient d'être déconnecté de la temporalité de l'action du MAAF, parfois soumis à l'impératif de l'urgence.

Il existe une variante qui prendrait la forme d'une "co-construction" et d'un cofinancement : élaborer, dans le cadre des investigations de France Stratégie sur le "Pacte de responsabilité", un projet commun au MAAF et à France Stratégie articulé sur la question de la mise en œuvre de ce "Pacte", ce projet étant coordonné par des travaux d'un groupe spécifique aux deux entités.

b) La mise au point d'un outil de veille et de formation de données propre au MAAF

C'est la solution qui offre le plus d'autonomie et de réactivité. Elle est coûteuse en moyens humains (de l'ordre de 1,5 à 2 ETP en catégorie A) et suppose des recrutements "pointus".

Cette cellule commune au SG et à la DGPE mettrait en place un réseau lui facilitant la collecte des informations nécessaires auprès de nombreux détenteurs de données (ASP, DGFIP, France-Agrimer, Pôle Emploi, France Stratégie, etc.). Elle retraiterait les données collectés à l'image des tentatives (certes artisanales) de la présente mission ou celle, plus intéressante et plus scientifique, du travail produit par le GIS-Élevage demain sur l'analyse de l'emploi dans le domaine de l'élevage. Cette opération, méritoire en tous points, a débuté par la mise au point d'une base de données. Il a été aussi fait appel à la bonne volonté des professionnels pour permettre les vérifications et recoupements d'information. Grâce à cet outil, le secteur professionnel, la recherche, l'opérateur France-Agrimer, le MAAF disposent des éléments permettant de mieux connaître une situation et de donner à l'autorité politique les éléments de son nécessaire ancrage de réalité.

C'est devenu un poncif que de rappeler cette réflexion attribuée à Camus selon laquelle « mal nommer les choses ajoute au malheur du monde ». Que dire de chiffreages imprécis ou incomplets dans le cadre d'une responsabilité administrative et politique dans un secteur économique... Une telle solution éviterait la situation singulière où le commanditaire de la présente mission sollicitait une analyse de la structure de l'emploi dans la filière porcine (question pertinente) au moment

même où la connaissance de cette question dans une étude remarquable était en cours de finalisation par un GIS qui regroupe des acteurs privés et publics.

La différence entre la solution du recours à un prestataire externe et celle visant à mettre en place une cellule propre au MAAF pour assembler des informations dispersées, réside dans l'affirmation d'une volonté de maîtriser les données résultant d'une politique publique horizontale et massive dans le cadre de la responsabilité sectorielle qui lui incombe.

CONCLUSION

Cette mission s'est avérée atypique dans ses fondements, son origine, son déroulement et ses analyses. Dans son fondement, elle relevait de deux commanditaires, alors que le corps de contrôle d'un d'entre eux n'avait pu être mobilisé. Non seulement cette solution, inhabituelle, n'a pas eu d'impact négatif sur le déroulement de la mission, mais la double commande a permis d'entrer en contact avec des services déconcentrés relevant des deux ministères concernés, ce qui ouvrait l'accès à une information appréciable qui n'eût peut-être pas été aussi simple de collecter sans cela. En outre, comme en témoigne le présent rapport, le fond de la question traitée concernait principalement une problématique interne au MAAF.

Elle reposait, originellement, sur un jeu de miroirs singulier entre le MAAF et un secteur professionnel dont les acteurs disant ignorer une réalité et la dénomination d'un dispositif que, pourtant, ils l'utilisent largement sur le conseil de leurs experts-comptables sans pour autant attribuer à ces concours publics la dénomination de "Pacte de responsabilité". Dans le même temps, faute de disposer de leurs propres outils de connaissance synthétique du "Pacte de responsabilité", les acteurs du ministère croyaient sincèrement que ces professionnels étaient ignorants de l'existence de ce dispositif, alors que, pour sa part, le MAAF était loin de rassembler en son sein toutes les informations nécessaires à une connaissance précise de l'ensemble du "Pacte de responsabilité".

Dans son déroulement, la mission permet d'expliquer ces différents malentendus et de pointer un certain nombre de défaillances et de potentialités (notamment sur la question des contrats aidés). La mission, dans la première phase de ses investigations, a concentré ses efforts sur la connaissance et la compréhension des difficultés économiques de la filière porcine. Ce n'est que dans la seconde phase, auprès des organismes et des administrations en charge du financement des différentes mesures du "Pacte de responsabilité", qu'elle a compris que ces acteurs détenaient la connaissance la plus précise et la plus fiable des moyens mobilisés au titre de ce "Pacte". Les résultats de ces investigations montrent que le monde agricole a réagi comme les autres secteurs économiques, à savoir qu'il a bénéficié des baisses de charges directes et qu'il s'est approprié le "Pacte de responsabilité", principalement le CICE.

Dans ses analyses, la mission a porté l'effort sur la capacité du MAAF à maîtriser une information exhaustive sur l'utilisation et les effets du "Pacte de responsabilité". En réalité, après avoir répondu au premier item sur lequel il lui avait demandé de statuer (*un bilan de l'appropriation des nouveaux outils par les éleveurs et les entreprises*), il eût été possible d'en rester là puisque les autres items s'évanouissaient alors d'eux-mêmes, du fait du premier constat. S'il y a gains d'efficacité à rechercher, ils se situent au premier chef au sein du MAAF. La mission a tenté d'explorer quelques pistes, certes ténues, pour appréhender les conditions dans lesquelles une connaissance, autant synthétique qu'analytique, autant nationale que locale (jusqu'au maillage départemental), serait possible. La réponse est positive mais cela suppose de collecter et de retraiter des données disponibles dans plusieurs services de l'État dont la majeure partie ne relèvent pas du MAAF. D'où la proposition de créer un "ensemblé" au sein du MAAF.

Certes, au vu de ces éléments collectés, quelques ajustements seront nécessaires, d'une part dans la

possibilité pour les entreprises éligibles au CICE de faire valoir leur créance au titre de 2013 et, d'autre part, dans la mobilisation sur les contrats aidés.

Désormais, la question n'est donc plus celle de la connaissance du recours aux mesures du "Pacte de responsabilité", notamment le CICE, mais bien celle des modalités d'utilisation et donc celle des effets du Pacte, tant au plan sectoriel de l'Agriculture qu'à celui du niveau microéconomique du comportement des entreprises.

Les pistes de solutions au problème posé sont accessibles au MAAF. Certains de ses acteurs en ont d'ailleurs parfaitement conscience. Ainsi, pour un des interlocuteurs de la mission, en responsabilité au MAAF, *"il s'agit de repenser l'exécution des politiques publiques dans un cadre devenu beaucoup plus large que celui du passé « agricole-agricole ». L'enjeu consistera à faire preuve de plus d'agilité avec davantage de mobilisation en interministériel, d'investissements dans de nouveaux travaux comme le font d'autres ministères (en particulier les directions relevant du ministère de l'économie et des finances et de celui en charge de l'emploi)"*.

On ne saurait mieux dire et la formulation d'une telle assertion au sein du MAAF autorise un optimisme fondé, les responsables administratifs ayant saisi l'importance de cet enjeu.

Signatures des auteurs



Annexes

Liste des annexes

1. La lettre de mission
2. Liste des personnalités rencontrées
3. Liste des sigles utilisés

1. LETTRE DE MISSION



**MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

LE DIRECTEUR DU CABINET

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le **21 AVR. 2015**

**Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces ruraux,**

Objet : lettre de mission sur la mise en œuvre du pacte de responsabilité et des contrats aidés dans la filière porcine et abattoirs-découpes.

La mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, mesure phare du Gouvernement pour rendre nos entreprises compétitives et créer les conditions de création d'emplois, est rentrée dans sa phase opérationnelle au 1^{er} janvier 2015 (et depuis 2013, concernant le CICE grâce au préfinancement).

Bien qu'il ait fait l'objet d'une communication importante du Gouvernement et des services de l'État, il apparaît que les différentes mesures qui le composent et leur articulation sont encore mal appréhendées par les acteurs professionnels agricoles de la filière porcine ou les entreprises agroalimentaires notamment dans le secteur de l'abattage-découpe.

Pour la production porcine les mesures du pacte représenteront des allègements d'environ 19 millions d'euros en 2015. Dans le secteur industriel (y compris abattage découpe) l'allègement de charges atteindra 1775 euros par an pour un SMIC et 1974 euros pour 1,5 SMIC. D'autres dispositifs sont par ailleurs accessibles à certains acteurs économiques comme par exemple les contrats de génération qui pourraient se développer dans la filière porcine marquée par un fort besoin de renouvellement de génération, et les contrats initiative-emploi..

.../...

Afin d'aider les exploitations agricoles et les entreprises à mieux prendre en compte les opportunités qui leurs sont offertes pour gagner en compétitivité et avoir recours à l'emploi lorsque cela est possible, nous souhaitons qu'une mission du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux (CGAAER) puisse être diligentée rapidement afin de créer les conditions optimales pour les exploitations et entreprises concernées pour bénéficier au mieux des dispositions arrêtées dans le cadre du pacte.

En articulation avec la mission CGAAER/IGAS en cours concernant l'analyse comparative (France/ UE/ Etats-Unis) des écarts de compétitivité dans les secteurs agricoles et agroalimentaires et les dispositifs de protection sociale des salariés agricoles et non agricoles, la mission est chargée de faire des recommandations visant à optimiser de façon très opérationnelle l'utilisation, par les acteurs économiques de la filière porcine, des outils de la politique de l'emploi en matière de baisses de charges et d'accompagnement. A cette fin, il lui est demandé de :

- dresser un panorama de la structuration de l'emploi dans ce secteur et un bilan de l'appropriation des nouveaux outils par les éleveurs et les entreprises,
- élaborer une grille de lecture permettant d'orienter les différents types d'exploitation et d'entreprise vers les dispositifs les plus adaptés en fonction de leur typologie,
- identifier les facteurs de blocage et les évolutions envisageables : notamment émettre des recommandations tant en termes d'accompagnement par les services de l'Etat que de déploiement des dispositifs pour gagner en efficacité.

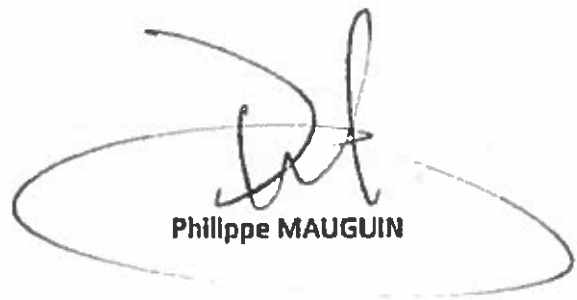
Les missionnaires que vous aurez désignés s'appuieront autant que de besoin sur les services centraux du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ainsi que sur les services centraux du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, ainsi qu'au niveau déconcentré sur les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et sur les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Les conclusions de la mission sont attendues pour le mois de juillet 2015.

Nous vous remercions par avance de nous communiquer les noms du ou des missionnaires que vous aurez désignés.



Pierre-André IMBERT



Philippe MAUGUIN

2. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

Ministères :

Finances et Comptes publics :

- Direction générale des finances publiques (DGFIP) :
 - . Mme Catherine BRIGANT, Sous-directrice GF3 « missions foncières, de la fiscalité du patrimoine et des statistiques,
 - . M. Laurent MARTEL, sous-directeur GF2 « professionnels et action en recouvrement »

Agriculture, Agroalimentaire et de la Forêt :

- Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) :
 - . M. Herve DURAND, Directeur général adjoint,
 - . M. Julien TURENNE, Chef du service compétitivité et performance environnementale.
- Service des affaires financières sociales et de la logistique (SAFSL) :
 - . M. Éric TISON, Sous-directeur du travail et de la protection sociale,
 - . M. Gilles JAMEAU, Chef du bureau du financement de la protection sociale agricole.

Organisme placé auprès du Premier ministre.

- Commissariat général à la stratégie et à la prospective, "France stratégie" :
 - . M. Antoine NABOULET, département Travail Emploi
 - . Mme Amandine BRUN-SCHAMME -

Organisation internationale :

- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
 - . Mme Gwenn PARENT, économiste – Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales

Directions régionales de l'État :

- DRFIP Pays de Loire, DDFIP de Loire Atlantique :
 - . Mme Véronique PY, Directrice régionale et départementale.
- DIRECCTE Bretagne :
 - . M. Pascal APPREDERISSE, Directeur régional,
 - . M. Christophe FILLONNEAU, Responsable du pôle entreprise, emploi économie.
- DRAAF Bretagne :
 - . M. Philippe de GUENIN, Directeur régional,
 - . M. Vincent TRAN, Adjoint au chef du service régional de l'économie des filières agricoles et agroalimentaires.

- DRAAF Pays de Loire :
 - . Mme Claudine LEBON, Directrice régionale,
 - . M. Franck LOHEAC, Mission emploi et protection sociale agricole,
 - . M. Régis BERTEAUX, Responsable de l'unité filières animales.

Opérateurs :

- FranceAgrimer (FAM) :

- . M. Yves TREGARO, Chef de l'unité produits animaux et viande,
- . Fabien DJAOUT, Chargé d'études économiques.

- Mutualité Sociale Agricole (MSA) :

- . Pascal CORMERY, Président de la Caisse centrale de la MSA,
- . Mme Karine NOUVEL, Directrice des entreprises et partenariats associés,
- . M. Didier AMBOIS, Responsable du département de la réglementation et services aux entreprises agricoles.

- Agence de services et de paiement (ASP) :

- . M. Rémi GEORGES, Directeur des interventions régionales de l'emploi et des politiques sociales,
- . Marie-Hélène LEMASSEUX, en charge de la valorisation des données.
- . Thierry SAFFON, en charge de la valorisation des données.

- Organisme consulaire :

- Chambre régionale d'Agriculture de Bretagne :

- . Mme Marie-Laure GRANNEC, Pôle de Recherche Appliquée en production porcine,
- . Mme Caroline DEPOUDENT, Pôle de Recherche Appliquée en production porcine,
- . Mme Anne BERTAGNIOLIO, Service "Veille, études et prospectives".

Responsables Professionnels :

- . M. Paul AUFFRAY, Président de la Fédération nationale porcine (FNP).
- . M. Pascal Vine, Délégué général, "Coop de France".
- . M. Emmanuel PARIS, Directeur des affaires sociales, "Coop de France".
- . Mme Chantal Chomel, Directrice des affaires juridiques et fiscales, "Coop de France".
- . M. Jacques CROLAIS, Directeur général de l'Union des Groupements de Producteurs de Viande de Bretagne (UGPVB).
- . M. Dominique LANGLOIS, Président de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV).
- . Mme Anne-France PEAN, Directrice financière, "Cooperl Arc Atlantique".
- . M. François THENAULT, Directeur des ressources humaines, "Cooperl Arc Atlantique".

Institut technique/Groupement d'intérêt scientifique :

- . M. Michel RIEU, Directeur Pôle économie, IFIP (Institut du porc, recherche et expertise).
- . Mme Agathe LANG, GIS « Élevage demain », CIV (Centre d'information sur la viande).

Organisme de conseil :

- . M. Bertrand L'HOTELIER, Premier vice président CER France Côtes d'Armor,
- . M. Cédric MAGUER, Responsable gestion études CER France Finistère,
- . M. Jean-Pierre MAGUER, Administrateur et secrétaire général CER France Finistère.

ANNEXE 3 : Liste des sigles utilisés

ASP	Agence de services et de paiement
C3S	Contribution sociale de solidarité des sociétés
CA	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CEC	Contrat d'emploi consolidé
CEJ	Contrat emploi jeune
CGI	Commissariat général à l'investissement
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIV	Centre d'information sur la viande
CUI	Contrat unique d'insertion
CUI CIE	Contrat unique d'insertion dans le secteur marchand
CUI CIE	Contrat unique d'insertion dans le secteur non marchand
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DIRECCTE	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAAF	Directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DSS	Direction de la Sécurité sociale
ETP	Équivalent temps plein
FAM	France-Agrimer
FNDP	Fichier national des données professionnelles
FNP	Fédération nationale porcine
FRP	Fichier des redevables professionnels
GIS	Groupement d'Intérêt scientifique
IAA	Industrie agro-alimentaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IFIP	Institut du porc, recherche et expertise
INTERBEV	l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur la société
MAAF	Ministère de l'Agriculture de l'alimentation et de la forêt
MSA	Mutualité Sociale Agricole
NAF	Nomenclature d'activités française
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RICA	Réseau d'information comptable agricole
ROME	Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois
SASFEL	Service des affaires financières sociales et de la logistique

SMIC	Salaire minimum de croissance
SSP	Service de la statistique et de la prospective
UGPVB	Union des Groupements de Producteurs de Viande de Bretagne

