

Les aides d'urgence en agriculture

PRESENTATION

Les activités agricoles sont soumises à différents aléas : sanitaire, climatique, économique.

Les mesures de protection qui existaient précédemment, dans le cadre de l'organisation européenne commune des marchés, de la réorientation des aides directes aux agriculteurs ou encore des aides au développement rural, ont été en partie démantelées à l'occasion de la réforme de la politique agricole commune en 2003. Depuis lors, il revient essentiellement au niveau national d'apporter des réponses en cas de crise.

Au cours des années 2006 à 2010, des aides d'urgence ont ainsi été versées par l'Etat, à de nombreuses reprises, au secteur agricole.

Les montants consacrés à ces actions d'urgence ont été substantiels : au total, 1,67 Md€.

L'analyse par la Cour de la conception de ces aides ainsi que de leurs conditions de mise en œuvre a révélé un certain nombre de défaillances. Au-delà, le recours à la solidarité nationale, légitime en période de véritable crise, apparaît parfois inadapté aux besoins et peut même constituer un frein à de nécessaires évolutions structurelles dans certains secteurs agricoles.

La Cour tire de ces constats des recommandations visant à ce que la réponse apportée aux aléas que subit la profession agricole soit plus cohérente et équilibrée. Le système de couverture des risques devrait être graduel, faisant intervenir le niveau individuel de l'exploitant puis, le niveau collectif professionnel et, en recours ultime seulement, la solidarité nationale.

I - Des outils critiquables à plusieurs égards

A - Des aides récurrentes et d'un montant significatif

En l'absence d'un inventaire établi par le ministère chargé de l'agriculture, la Cour a recensé, avec le concours de ce dernier, les

mesures d'urgence adoptées depuis 2006. Il en ressort une succession d'événements, qualifiés de « crises », d'ampleur très variable, affectant une filière ou, plus récemment, tous les exploitants agricoles et donnant lieu à des aides financières de l'Etat et de ses opérateurs variant de quelques dizaines de milliers d'euros à 650 M€.

Le ministère a recours à plusieurs mécanismes de soutien financier, déclenchés et abondés en cas de crise, quelle qu'en soit l'origine.

Les aides mises en œuvre

La réponse aux aléas climatiques provient du *fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)*²²⁴, sollicité à cinq reprises dans le cadre des aides d'urgence étudiées, pour une contribution de l'Etat de 228 M€.

La situation financière des exploitants agricoles est prise en compte par le *fonds d'allègement des charges (FAC)* qui supporte une partie des intérêts pesant sur les exploitants ; il est intervenu à 25 reprises, pour un montant total de 310 M€ (plus de 160 000 aides versées). Les *prêts de crise* - prêts de consolidation et prêts de trésorerie -, ont été utilisés à neuf reprises, pour un montant total de 165,5 M€ (plus de 83 000 dossiers).

L'Etat a également mis en place des *aides à la trésorerie*²²⁵ exceptionnelles dont la gestion a été confiée à ses opérateurs (ce qu'il a fait à 26 reprises pour un montant total d'aide annoncé de 314,9 M€). La Cour a constaté, à ce titre, la persistance d'une pratique déjà critiquée : les lettres signées par les ministres chargés de l'agriculture et du budget (lettres dites « interministérielles ») destinées à exonérer de leur responsabilité, au regard des règles des finances publiques, les responsables des organismes payeurs²²⁶.

L'allègement des charges sociales et fiscales prend la forme d'une *prise en charge de cotisations sociales* par les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA). Ce dispositif pérenne est mobilisé lors des plans d'urgence, avec apports éventuels de crédits de l'Etat. 251,6 M€ ont été dépensés à ce titre, dont 151,8 M€ provenant de l'Etat, le reste ayant été financé sur les crédits de l'action sanitaire et sociale des caisses de MSA. Les mesures fiscales ont consisté en une *exonération de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB)* et des *remboursements partiels de taxe intérieure de consommation (TIC) sur le fioul et le gaz naturel*. Elles ont été utilisées à huit reprises.

²²⁴ Ce fonds finance par ailleurs le développement des contrats d'assurance récolte et est devenu le Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA) à la suite de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

²²⁵ Les « aides à la trésorerie » sont entendues ici comme des aides non remboursables, équivalant à des subventions.

²²⁶ Neuf lettres interministérielles (ou signées du seul ministre chargé de l'agriculture) ont ainsi été répertoriées sur la période 2006-2010, sans que ce chiffre soit exhaustif, les ministères en cause n'ayant pas été en mesure de fournir la liste des lettres signées.

Une aide en faveur des « agriculteurs en difficulté » (*AGRIDIFF*), destinée à des exploitations endettées, confrontées à des difficultés structurelles, et ne disposant pas d'un outil de production suffisamment adapté à l'évolution des marchés, a été sollicitée lors des plans d'urgence, à cinq reprises, le ministère abondant la ligne de crédits correspondante au-delà de la dotation initiale de l'année.

Enfin, le *paiement anticipé des aides communautaires*, mesure qui s'apparente à une avance de trésorerie, applicable sur autorisation de la Commission européenne en dehors de tout contexte de crise, a également été utilisé²²⁷.

Les dépenses de crise pour les aides déclenchées entre 2006 et 2009 (le paiement s'étalant jusqu'en 2010)²²⁸ sont évaluées à environ 1,67 Md€. Les dépenses fiscales, difficiles à estimer, ne sont que partiellement incluses dans ce montant. Les aides apportées par les collectivités territoriales (régions et départements) lors des crises, complémentaires de celles de l'Etat mais dont le ministère ignore les montants et souvent l'existence même, ne sont pas prises en compte.

Les mesures d'urgence sont d'une fréquence telle qu'à l'évidence, elles ne répondent pas seulement aux événements exceptionnels. Durant la période étudiée, on dénombre 102 aides d'urgence, en réponse à 38 crises, dont 23 d'origine économique, 12 d'origine climatique et 3 d'origine sanitaire.

Les crises d'origine économique expliquent une large part du montant total constaté (plus de 1,2 Md€ sur la période). Les deux plus importants régimes d'aide mis en place depuis 2006 concernent l'ensemble du secteur agricole : ce sont le plan Barnier de fin 2008 et le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) de fin 2009.

Une analyse sectorielle montre que trois secteurs agricoles ont bénéficié plusieurs années consécutives de mesures d'urgence spécifiques (sans compter les plans destinés à l'ensemble des exploitants agricoles) : l'élevage pour un total de 289,4 M€, en particulier l'élevage ovin ; la viticulture (156 M€) et les fruits et légumes (137,6 M€).

²²⁷ Le ministère a également recours, de façon plus marginale, à d'autres mesures, telles que les opérations de promotion des produits agricoles.

²²⁸ Estimation établie sur la base des annonces ministérielles et des prévisions de dépenses, en euros courants.

B - Un empilement d'aides plus ou moins justifiées

1 - Une décision d'intervention de l'Etat peu étayée par des données économiques objectives

Les services du ministère chargé de l'agriculture n'ont pas été en mesure de fournir à la Cour les éléments objectifs au vu desquels les décisions de déclencher des aides ont été prises, en particulier lorsque les crises n'étaient pas d'origine sanitaire ou climatique, situation de loin la plus courante. Selon le ministère, les données économiques existent, mais elles peuvent n'être disponibles qu'avec un certain décalage. De fait, la « réaction dans l'urgence » du ministère intervient avant qu'il en dispose.

Le secteur des fruits et légumes constitue une exception dans la mesure où un système d'alerte permettant notamment d'informer le ministère des situations de « prix anormalement bas » et de « crise conjoncturelle » a été mis en place. Les informations fournies dans ce cadre par FranceAgriMer lui donnent d'utiles éléments de contexte. Elles ne sont cependant pas directement corrélées aux difficultés financières éprouvées par les exploitants alors que les aides distribuées à un secteur donné devraient être subordonnées à ces difficultés.

Une autre approche plus objective aurait pu être adoptée, par exemple, en retenant un seuil de difficulté financière fondé sur le revenu²²⁹, au-delà duquel l'Etat pourrait intervenir financièrement. Ce seuil correspond généralement à une baisse de revenus de 30 % par rapport aux trois années précédentes. Une telle approche ne correspond pas aux aides d'urgence actuelles en France.

Hormis les cas des calamités agricoles ou de problèmes sanitaires rapidement identifiés au niveau national, les aides d'urgence de l'Etat ont habituellement pour point de départ des demandes des professionnels d'un secteur, parfois bien avant que ne soient connues les retombées économiques réelles, pour les exploitants, de la "crise" dont ils font état.

Faute d'indicateurs pertinents disponibles rapidement, le ministère est généralement dans l'incapacité de porter un diagnostic précis sur la situation économique des différentes filières au moment où il alloue les aides. S'il indique analyser la situation en liaison avec les établissements bancaires, l'opportunité d'intervenir financièrement en faveur de tel ou tel secteur est une décision délicate qui mériterait un examen attentif.

²²⁹ Voir par exemple : communications de la Commission européenne du 9 mars 2005, du 20 mai 2008 ou encore du 18 novembre 2010, ou Perspectives agricoles en France et en Europe, par Dominique Bureau et Philippe Chalmin, Conseil d'analyse économique, 2007.

Lorsque la crise est de nature économique, faire la part entre ce qui relève de défaillances du marché, ou d'un défaut d'organisation ou d'adaptation du secteur appelant une réponse structurelle, peut être difficile.

Le caractère répétitif des aides d'urgence atteste la nécessité d'actions structurelles de nature à rendre les filières moins sensibles aux aléas économiques ou autres.

2 - Une juxtaposition d'aides concourant au même objectif

Les aides d'urgence remplissent toutes la même fonction : alléger les charges des exploitants et soulager leur trésorerie. Dans ces conditions, la coexistence de nombreux régimes différents est contestable et alourdit mécaniquement le coût administratif. Chaque aide suppose, en effet, une procédure d'instruction, un circuit administratif et financier (pouvant impliquer les services centraux du ministère, ses services déconcentrés, ses opérateurs, les banques, les caisses de la mutualité sociale agricole, les services fiscaux), un cadrage juridique et des modalités d'accès détaillées qui lui sont propres.

A cela s'ajoute le coût en temps et en argent, pour les exploitants agricoles (certains centres de gestion facturant leur assistance lors de la constitution du dossier), sans garantie d'obtenir *in fine* une aide²³⁰.

Les aides d'urgence sont d'autant plus lourdes à gérer qu'elles sont mises en œuvre fréquemment, selon des modalités et avec des critères d'intervention redéfinis à chaque crise.

Bien que les aides pratiquées soient généralement les mêmes, des dispositions différentes sont adoptées au fil des circulaires relatives à leur mise en œuvre. Les conditions, les paramètres, les modalités d'accès et les justificatifs demandés aux exploitants diffèrent d'une crise à l'autre, sans justifications claires. C'est notamment le cas des critères pour bénéficier de la qualité de « jeune agriculteur », qui changent d'une circulaire à l'autre (tantôt reconnue à la seule condition d'une durée d'installation inférieure à 5 ans, tantôt complétée par une condition d'âge, alors que la définition habituelle prévoit également l'établissement d'un plan de développement de l'exploitation).

Le ministère voit dans la combinaison de plusieurs aides au sein d'un même plan le moyen de répondre « sur mesure » aux difficultés conjoncturelles des exploitants.

²³⁰ Une proportion importante des demandes déposées est parfois rejetée (selon les départements, 15 à 35 % des dossiers reçus par les directions départementales des territoires (DDT) pour le FAC du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture), notamment lorsque les critères d'éligibilité à l'aide sont définis de manière trop large.

L'exemple du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture montre toutefois qu'un type de prêt - les prêts de consolidation - a évincé l'autre - les prêts de trésorerie. De même, la coexistence d'une aide à la trésorerie sous la forme d'une contribution d'un fonds d'allègement des charges (FAC) et du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), que le ministère justifie par le caractère complémentaire des aides, la rapidité de versement et la souplesse des critères d'éligibilité de l'aide à la trésorerie, apparaît peu convaincante à l'expérience. Ainsi, la plus grande rapidité de paiement attribuée au FAC n'a pas été constatée après les tempêtes Klaus et Xynthia²³¹, et plusieurs aides à la trésorerie n'ont pas été entièrement consommées lors de crises climatiques. L'exemple le plus frappant est le fonds d'allègement des charges distribué lors des inondations survenues dans le Var en 2010 : seuls quatre dossiers ont été retenus, pour un montant de 10 546 €. La faiblesse des montants d'aides du FAC par rapport aux indemnités du FNGCA conduit à mettre en doute la pertinence de la conduite de deux procédures d'instruction distinctes.

Tableau n° 1

| Crise | Secteurs concernés | Montant total (1) des indemnités FNGCA (M€) | Montant FAC versé (M€) | % FAC/ FNGCA |
|------------------------|--------------------------------|---|------------------------|--------------|
| Gel de mars-avril 2008 | fruits légumes / arboriculture | 64,20 | 1,32 | 2 % |
| Tempête Xynthia 2010 | tous secteurs | 30,60 | 2,24 | 7 % |
| Inondations Var 2010 | tous secteurs | 3,50 | 0,01 | 0,3 % |

(1) Part Etat et part FNGCA

Source: Cour des comptes d'après données du ministère chargé de l'agriculture et opérateurs

Les coûts en personnel de la gestion des aides conjoncturelles ont été évalués par le ministère pour ses seuls services déconcentrés, chargés de l'instruction des dossiers d'aide : en 2009, environ 1,5 ETP en moyenne par direction départementale des territoires (DDT)²³² et par

²³¹ Analyse faite pour la Charente-Maritime, les Landes et le Gers.

²³² Directions issues de la fusion des anciennes directions départementales de l'agriculture et directions départementales de l'équipement.

direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) y a été consacré, soit des dépenses de gestion estimées par le ministère à 10,5 M€, ce qui n'est pas négligeable. Les services de l'administration centrale sont également fortement mobilisés en cas de crise, d'autant plus que l'organisation matricielle de la direction générale concernée (à la fois par filière agricole et par dispositif d'aide) conduit à solliciter de multiples bureaux.

C - Des aides souvent émiettées et versées à contretemps

Les constats de la Cour s'appuient sur les cas des contributions du fonds d'allègement des charges, des prêts de crise (prêts de trésorerie et prêts de consolidation) et des prises en charge de cotisations sociales, car ils ont été largement utilisés lors du dernier plan d'aide au secteur agricole (PSEA) et constituent l'essentiel des dispositifs de crise.

1 - Des critères d'attribution favorisant l'émiettement des mesures

Les conditions générales d'accès aux mesures sont définies par le ministère chargé de l'agriculture, généralement en fonction d'un ou deux critères plus ou moins sélectifs (le taux de spécialisation minimum dans la production sinistrée, qui varie de 20 à 40 % selon les crises ; le taux d'endettement minimum, qui va de 20 à 85 % ; plus rarement le taux de perte d'excédent brut d'exploitation (EBE), qui varie de 10 à 30 %), à charge pour les services déconcentrés départementaux²³³ de définir des critères locaux complémentaires.

La déconcentration des critères d'attribution permet certes une meilleure adaptation au terrain, mais elle fait également reposer sur les services locaux la responsabilité de l'efficacité des mesures. Si les critères locaux complémentaires sont censés être plus sélectifs qu'à l'échelle nationale, certaines circulaires indiquent que ces derniers peuvent être assouplis quand cette modification « a une justification économique bien identifiée », notion qui n'est pas contrôlée.

Il en résulte qu'une proportion non négligeable des aides sont de faible montant. Le fonds d'allègement des charges du plan Barnier compte 2 960 aides inférieures à 100 €, soit plus de 10 % du total des aides versées lors de ce plan. D'autres contributions du FAC comprennent

²³³ Les décisions sont prises par le préfet après avis d'une commission réunissant les services de l'Etat (DDT, Trésor public, délégation de FAM), les représentants de la profession agricole, les organismes de protection sociale (MSA) et la chambre d'agriculture et les établissements de crédits.

une part importante d'aides inférieures à 500 € (22 % pour les prêts de trésorerie du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, 16 % pour le FAC lié à la tempête Klaus, 11 % pour le FAC fruits et légumes de 2009). Seules six des 25 contributions du FAC étudiées ont comporté la fixation d'un montant minimum (fixé nationalement), qui varie de 100 à 1 000 €.

Ce constat relativise l'efficacité réelle de l'aide, sans même évoquer l'effet psychologique que de trop faibles montants peuvent avoir sur les bénéficiaires. Le ministère affirme vouloir assortir, à l'avenir, d'un seuil plancher tous les dispositifs d'aide, comme la Cour le recommande.

Tableau n° 2

| Mesure | Nombre total d'aides versées | Proportion des aides en fonction de leur montant | | |
|---|------------------------------|--|----------------|---------------|
| | | <100€ | < 250€ (cumul) | <500€ (cumul) |
| FAC Barnier 2008/2009 | 28 752 | 10 % | 20 % | 31 % |
| FAC Klaus 2009 | 977 | 2 % | 7 % | 16 % |
| FAC Lait 2009 | 17 855 | s.o. | s.o. | 1 % |
| FAC Fruits Légumes 2009 | 2 875 | s.o. | 3 % | 11 % |
| FAC PSEA 2009 | 66 276 | s.o. | 3 % | 10 % |
| dont Porc | 1 284 | 0 % | 2 % | 9 % |
| FAC Xynthia-agri 2010 | 479 | 1 % | 3 % | 7 % |
| FAC Var 2010 | 4 | n.s. | n.s. | n.s. |
| Prêt de consolidation gel arboriculture | 111 | n.s. | n.s. | 13 % |
| Prêt de consolidation PSEA | 4 156 | 1 % | 4 % | 16 % |
| Prêt de trésorerie PSEA | 78 868 | n.s. | 5 % | 22 % |

s.o. : sans objet car la circulaire mentionnait un montant plancher.

FAC : fonds d'allègement des charges

PSEA : plan de soutien exceptionnel à l'agriculture

Source : Cour des comptes d'après les données des opérateurs (FranceAgrimer et Agence de services et de paiement)

En outre, l'absence de critères nationaux discriminants est patente pour les deux plus importants régimes d'aide mis en œuvre entre 2006 et 2010 : le plan Barnier, pour lequel la définition de l'intégralité des critères d'éligibilité a été renvoyée au plan local, et le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, dont les conditions d'accès étaient peu, voire pas sélectives. Dans ce dernier cas, le ministère justifie le critère de baisse de 10 % seulement de l'excédent brut d'exploitation par le fait que la crise

frappait le secteur agricole depuis plus d'un an et que l'excédent brut de référence avait déjà subi une baisse importante.

Il aurait été préférable d'élargir la période de référence à l'évolution de l'excédent brut sur deux ou trois ans, voire d'y ajouter un critère d'endettement (ce qu'ont fait les départements les plus sélectifs), car une baisse de l'excédent brut n'a pas les mêmes conséquences selon la structure des charges de l'exploitation. En outre, le critère était indifférencié selon les filières, alors même que leurs situations économiques n'étaient pas comparables. Enfin, les prêts de trésorerie du PSEA n'ont fait l'objet d'aucun critère économique d'éligibilité, ni d'aucune condition d'utilisation des fonds, leur octroi étant simplement subordonné à l'acceptation du prêt par l'établissement de crédit.

L'exemple du FAC PSEA (plus de 66 000 bénéficiaires dans la France entière) illustre la grande hétérogénéité des pratiques départementales.

Le montant moyen de l'aide octroyée par agriculteur varie de 1 à 4,7 entre le département dont le montant moyen d'aide par bénéficiaire est le plus élevé (6 190 €) et celui dont le montant d'aide est le plus faible (en moyenne 1 316 € par agriculteur aidé), pour une moyenne nationale de 2 310 € par bénéficiaire. Corrélativement, la proportion des exploitations professionnelles aidées est de 9% dans le premier département, contre 40 % pour le second.

Certaines commissions départementales ont ainsi fait le choix d'un saupoudrage des aides alors que d'autres ont assumé le choix d'un dispositif sélectif. Or rien ne permet de dire que de tels écarts soient justifiés par la situation économique des agriculteurs concernés. Ce constat peut être étendu aux contributions du fonds d'allègement des charges pour les crises antérieures, en particulier celles du plan Barnier, dont le montant moyen de l'aide attribuée se situe entre 423 € et 4 799 € par exploitant selon les départements, soit un écart de 1 à 11, ainsi que, de façon générale, aux prises en charge de cotisations sociales, pour lesquelles chaque caisse de la mutualité sociale agricole définit ses propres critères.

Sous couvert d'une adaptation des mesures à chaque crise et à chaque contexte local, le fait de laisser le niveau départemental déterminer les critères d'attribution conduit assez fréquemment à un saupoudrage, le nombre des bénéficiaires aidés prévalant sur le montant de l'aide elle-même. Ces aides étant attribuées selon un mode « guichet » et la définition du montant de l'enveloppe précédant celle des critères, les paramètres sont fixés de manière à consommer les crédits annoncés.

2 - Une réponse décalée par rapport au temps de la crise

L'analyse *a posteriori* des différents allègements de charges financières montre que, malgré les efforts importants faits - et notamment la grande mobilisation des directions départementales - pour raccourcir les délais, les premiers paiements interviennent entre quatre et six mois après la signature de la circulaire initiale ou le fait générateur en cas de crise climatique. En outre, le versement des aides s'échelonne dans le temps : en moyenne, la date à laquelle le seuil de 50 % (en valeur) des paiements effectués est atteint se situe entre 6 et 10 mois après la signature de la circulaire (exception faite des contributions du FAC liées à la tempête Xynthia : 3 mois après la circulaire).

Ce décalage peut faire perdre toute pertinence à une aide à la trésorerie lorsque son versement intervient une fois le pic de la crise passé. C'est ce qui s'est produit en 2010 à la suite de la remontée des cours des oléoprotéagineux et du blé.

Parmi les facteurs qui expliquent ces délais (particulièrement dans le cas du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture) figurent tout d'abord le temps nécessaire à la concertation locale, d'autant plus long que les critères nationaux sont peu sélectifs, ensuite la succession des annonces (et des circulaires) modifiant plusieurs paramètres de montant et de critères, et enfin le temps de réception puis de traitement des demandes, dont le nombre est d'autant plus élevé que les critères d'attribution annoncés sont larges. Pour les contributions du FAC du PSEA, la proportion de dossiers instruits qui se sont révélés non éligibles ont ainsi varié de 15 à 35 % selon les départements.

II - Des manquements aux règles européennes

Les aides d'urgence à l'agriculture doivent s'inscrire dans les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier. Elles doivent également être notifiées à la Commission européenne et autorisées par elle.

Cette règle générale de notification souffre deux exceptions : le régime dit d'exemption, applicable à certaines aides allouées aux petites et moyennes entreprises, pour lequel une information minimale est exigée, ainsi que le régime des aides *de minimis*.

Les aides *de minimis* et les aides à montant limité

Le régime des aides *de minimis*, largement utilisé en France, est aujourd'hui régi par le règlement (CE) n°1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007. Son principe général est que des aides de faible montant ne risquent pas d'affecter les échanges entre Etats membres et d'être incompatibles avec le marché intérieur, et que, par conséquent, elles ne nécessitent pas d'être notifiées à la Commission. Le règlement pose donc une condition essentielle : les aides *de minimis* accordées aux exploitants ne doivent pas excéder 7 500 € par bénéficiaire sur une période de trois exercices fiscaux. En outre, le total des aides ne doit pas excéder 0,75 % de la production annuelle agricole, soit 438 337 500 € sur les trois dernières années.

Les plafonds des aides étaient fixés respectivement à 3 000 € et à 0,3 % de la production annuelle agricole, soit 195 216 000 € par le précédent règlement, datant de 2004. Le règlement de 2007 s'applique de façon rétroactive aux aides versées avant son entrée en vigueur.

Un régime comparable, dit à montant limité (AML), a été instauré en 2009, dans le contexte de la crise économique, pour la seule période triennale 2008-2009-2010. Ces aides AML, contrairement aux aides *de minimis*, doivent être notifiées, mais bénéficient d'un plafond supérieur par exploitant (15 000 € sur la période, montant qui inclut les aides *de minimis* accordées aux bénéficiaires).

1 - Les prises en charge de cotisations sociales

La prise en charge de cotisations sociales constitue une aide à la trésorerie des exploitants de même nature que, par exemple, l'allègement des charges financières. Ce n'est qu'en janvier 2009 que le ministère, examinant le statut de cette forme d'aide au regard des textes régissant les aides d'Etat, a indiqué aux services déconcentrés, dans les circulaires instituant les mesures d'urgence, qu'il convenait de les comptabiliser comme des aides *de minimis*, ce qui n'avait pas été fait auparavant.

Ces aides, d'un montant total de 68,1 M€ pour la période 2006-2008, n'avaient été pour autant ni notifiées ni exemptées de notification, ce qui constitue une irrégularité.

Des dispositions ministérielles spécifiques, postérieures à janvier 2009 (elles datent de juin 2009) prévoient pourtant de ne pas comptabiliser sous le plafond *de minimis* les prises en charge accordées aux éleveurs laitiers. Cette instruction, certes relevée dans un seul cas, n'est pas compatible avec le droit communautaire.

2 - Les aides fiscales individuelles

Le *vademecum* de la Commission européenne sur la législation relative aux aides d'Etat dispose que les exonérations fiscales font partie du champ des aides d'Etat. Les autorités françaises estiment cependant qu'en l'absence d'harmonisation communautaire en matière fiscale, la Commission n'est pas à même de juger de l'effet d'une mesure fiscale propre à un Etat membre sur la concurrence. Le ministère chargé de l'agriculture considère « qu'une analyse juridique approfondie est nécessaire afin d'expertiser si ces exonérations doivent être qualifiées d'aides ».

Ainsi, les exonérations de taxes foncières pratiquées en France ne sont actuellement ni notifiées, ni exemptées de notification, ni comptabilisées sous plafond *de minimis*.

La Cour recommande au ministère de trancher cette question en liaison avec la Commission européenne.

3 - Les aides liées à la fièvre catarrhale ovine en 2008

Certaines aides accordées aux éleveurs pour compenser la perte d'animaux lors de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine en 2008, d'un montant total de 41,4 M€, n'ont été ni notifiées, ni exemptées et se situent hors du champ des aides *de minimis*. Elles contreviennent donc aux textes régissant les aides d'Etat. Dans la mesure où l'article 10 du règlement d'exemption de 2006 prévoit des aides relatives aux maladies animales dont la définition s'apparente aux aides versées, ce règlement d'exemption aurait pourtant pu fournir un fondement juridique à ces aides.

Ce régime d'exemption a bien été utilisé, en revanche, pour une autre aide, spécifiquement destinée aux éleveurs d'ovins allaitants, instituée en novembre 2008, à hauteur de 25 M€ au total. L'intitulé de l'aide telle qu'elle a été notifiée à la Commission européenne est le suivant : « Indemnisation des pertes dues à l'épizootie de fièvre catarrhale ovine (FCO) pour l'élevage ovin allaitant ». Or, elle a été versée de façon automatique, sans nécessiter de demande de la part des exploitants, et elle a été calculée en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible et du nombre d'animaux relevant de la prime à la brebis (aide préexistante versée dans le cadre de la politique agricole commune). Elle se situe dans le prolongement des allègements de charges et des aides pour perte de marge brute mises en place auparavant pour le secteur ovin.

Si la simplicité de mise en œuvre de l'aide est louable, elle ne respectait pas certaines conditions spécifiées à l'article 10 paragraphe 2

du règlement d'exemption (en particulier le mode de calcul et l'intensité maximale d'aide pour chaque bénéficiaire).

B - Le respect des plafonds des aides *de minimis*

La France, a largement recours aux aides *de minimis*, essentiellement lors des crises²³⁴, mais l'administration ne se donne pas les moyens de vérifier correctement que les conditions de plafond sont respectées, aux niveaux individuel et national.

1 - Un suivi hétérogène et non exhaustif du respect du plafond par exploitant

Le règlement 1535/2007 prévoit d'assurer le respect du plafond *de minimis* soit par le recueil des déclarations individuelles des bénéficiaires relatives aux aides qui leur ont été versées, soit par la constitution d'un « registre central ».

Dans les faits, les déclarations, lorsqu'elles sont demandées, sont succinctes, peu intelligibles et non exploitables. Faute de registre national, les services déconcentrés sont les seuls garants du respect du plafond *de minimis* par exploitant. Cependant, l'administration centrale n'a fixé aucun cadre pour en permettre un suivi homogène sur le territoire, ce qui s'est traduit par une grande diversité des outils développés par les directions départementales des territoires. Certains choix (de forme, mais surtout de fond) faits par les services auraient mérité une validation et une harmonisation à l'échelle nationale.

Le ministère a indiqué qu'un outil informatique national sécurisé était en cours d'élaboration. Un travail préparatoire a été effectué en 2007-2008, mais il a abouti à une base qui ne donnait pas satisfaction. Les derniers développements de ce projet, relancé en janvier 2010, font intervenir les services fiscaux en tant que gestionnaires de deux crédits d'impôt sous régime *de minimis* et laissent augurer un long délai de mise en place de la base.

Les plafonds *de minimis* ne sont pas suivis de manière fiable alors qu'il s'agit d'un sujet sensible au regard des obligations communautaires de la France.

²³⁴ Outre les prises en charge de cotisations sociales, entrent dans ce cadre le FAC, les prêts de consolidation et prêts de trésorerie, les aides à la trésorerie *ad hoc*, sans compter les incertitudes existant sur l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti.

2 - Le traitement des dépassements de plafond par exploitant

Selon les informations fournies à la Cour, l'existence de dépassements n'était pas connue jusque récemment (2010) au sein de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT), malgré de fortes présomptions, notamment pour le secteur de l'élevage ovin en 2007.

Pour le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, le ministère chargé de l'agriculture a prévu que des engagements pouvaient être bloqués en cas de dépassement du plafond des aides à montant limité (AML). Selon un bilan dressé en avril 2010, des dépassements ont effectivement été enregistrés pour la période 2008-2010, que ce soit pour le plafond *de minimis* ou, dans une moindre mesure, pour le plafond AML. Selon le ministère, ils concerneraient environ 600 exploitants, pour un excédent de 1,4 M€. En toute rigueur, le remboursement des aides versées au-delà du plafond serait la seule issue régulière, alors que le ministère se borne à en assurer le suivi.

3 - Des pratiques dérogatoires dans le secteur viticole

En 2006, des aides complémentaires à une « distillation de crise » instaurée au niveau européen ont été mises en place par la France.

Le dispositif d'aide *ad hoc* adopté en décembre 2006 après plusieurs modifications prévoyait que l'office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (ONIFLHOR) verse une aide à la trésorerie « limitée à 5 000 € par exploitation ». Or, le plafond des aides *de minimis* applicable à cette époque était de 3 000 €.

La France a donc organisé pour le secteur viticole un système irrégulier de dérogation aux plafonds *de minimis* alors en vigueur. Ces dépassements se traduisaient par une dépense de 2,8 M€, sur le total de 19,2 M€ accordé à l'ensemble de la profession²³⁵. Il concernait 1 998 exploitations (sur les 23 483 bénéficiaires), qui ont ainsi perçu 6,7 M€ au lieu de 3,9 M€.

Le ministère a indiqué qu'il avait anticipé une augmentation du plafond *de minimis*, prévisible selon lui dès 2006, mais qui n'est intervenue qu'en novembre 2007. Ce changement ayant un caractère rétroactif, les autorités françaises ne peuvent plus être mises en cause à propos de ces dérogations.

²³⁵ D'après les données fournies par la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires.

Par décisions de la Commission européenne du 20 septembre 2000 et du 19 janvier 2005, la France a par ailleurs été contrainte de récupérer auprès des bénéficiaires des aides illégalement versées à des exploitations du vignoble charentais d'une part (1,15 M€ d'aides hors intérêts, en Charente, Charente-Maritime et Dordogne) et du vignoble de Rivesaltes d'autre part (6,13 M€ d'aides hors intérêts, dans les Pyrénées-Orientales).

En 2010, la France a fait valoir auprès de la Commission qui l'interrogeait sur l'avancement de la récupération des aides versées que, compte tenu de la conjoncture économique, elle envisageait d'appliquer le dispositif *de minimis* en déduction du montant à recouvrer auprès des exploitants, lorsque celui-ci serait inférieur au montant de leur plafond individuel au titre du *de minimis*. Un système de compensation a ainsi été conçu dans les deux cas : les aides *de minimis* sont calculées pour être strictement égales aux aides indues à reverser par les exploitants, lorsque les conditions de respect du plafond *de minimis* le permettent (dans la grande majorité des cas). Les deux circuits, de remboursement de l'aide indue, d'une part, et de versement de l'aide *de minimis*, d'autre part, existent bien, mais sont étroitement coordonnés.

Sans connaître les difficultés de la France en matière de respect du plafond *de minimis* et le détail de l'aide prévue, la Commission semble, au vu des justifications fournies, avoir validé ce dispositif.

4 - Le respect du plafond national : une démonstration impossible et un dépassement probable

Faute de disposer d'un registre central ou de s'appuyer sur les déclarations individuelles des bénéficiaires pour établir un bilan fiable des aides effectivement versées aux exploitants, la France n'est pas en mesure de démontrer qu'elle respecte le plafond *de minimis* national. Elle ne peut donc remplir son obligation de notifier ou de ne plus octroyer des aides si ce plafond est atteint.

Bien que la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires n'ait pas été en mesure de donner les montants annuels d'aides *de minimis* versés en France, la Cour a procédé à une estimation, sur la base de l'inventaire des crises et des aides qu'elle a dressé. Plusieurs facteurs de sous-estimation des chiffres réels sont apparus : certaines aides *de minimis* accordées aux exploitants agricoles ne sont pas des aides d'urgence (les montants indiqués ne tiennent pas compte, en particulier, des prises en charge pérennes de cotisations sociales ou des crédits d'impôt) ; les aides accordées par les collectivités territoriales, qui relèvent du régime *de minimis*, non connues du ministère, ne sont pas incluses ; les exonérations de taxe sur le foncier

non bâti accordées lors des crises aux exploitants des secteurs en difficulté, dont le statut juridique est incertain, restent pour la plupart non chiffrées. En outre, l'exercice suppose de retenir les montants effectivement payés et non les montants annoncés, souvent - mais pas toujours - supérieurs, comme le montre le bilan dressé pour le fonds d'allègement des charges et les prêts de crise, et de prendre en compte l'année de paiement (et non celle de l'annonce)²³⁶.

Au total, la France a donc vraisemblablement largement dépassé, sur la période 2005-2006-2007, le plafond national qui lui était fixé avant la modification de la réglementation européenne intervenue en décembre 2007. Il est en outre très probable que le plafond *de minimis* national ait de nouveau été dépassé pour la période 2006-2007-2008, malgré l'augmentation significative de son niveau.

En application de l'article 4 alinéa 6 du règlement *de minimis*, la Commission européenne peut demander aux Etats membres de rendre compte des aides octroyées, par bénéficiaire et pour l'ensemble du pays, ce que la France est aujourd'hui dans l'incapacité de faire, s'exposant ainsi à un risque de contentieux communautaire.

III - La nécessité d'aider autrement les agriculteurs en cas de crise

A - Les principaux défauts auxquels il faut remédier

La Cour n'a pu trouver trace dans les services du ministère chargé de l'agriculture d'aucune évaluation *ex post* interne ou externe des différents plans d'urgence mis en place. Tout au plus le développement d'une culture d'évaluation figure-t-il parmi les axes de progrès de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires. La recommandation de faire un « retour d'expérience » pour chaque crise a pourtant déjà été formulée, par exemple en 2002 par l'inspection générale de l'agriculture.

Une condition préalable à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de ces aides n'est pas même remplie : le suivi de l'exécution des aides par le ministère reste, en effet, embryonnaire (il se limite au

²³⁶ Ceci n'est pas neutre notamment pour le PSEA, mis en place au dernier trimestre 2009, qui entraîne des paiements plutôt en 2010, mais c'est essentiellement le plafond des aides à montant limité et non le plafond *de minimis* qui est concerné dans ce cas précis.

suivi budgétaire de la consommation des crédits) et il repose essentiellement sur les opérateurs.

Cette absence d'évaluation est d'autant plus dommageable que le bien-fondé de certaines des aides d'urgence peut être mis en cause.

1 - Les aides d'urgence, un frein paradoxal aux nécessaires évolutions structurelles

Surmonter une crise peut relever d'aides conjoncturelles de soutien immédiat à la trésorerie, mais peut aussi être obtenu sur le long terme par des aides rendant les secteurs moins vulnérables aux crises successives. Des mesures à caractère plus structurel peuvent être mieux adaptées que la reconduction de dispositifs d'aide d'urgence, option politique généralement choisie. Cette solidarité nationale attendue est de nature à décourager les évolutions souhaitables dans un certain nombre de filières.

Les aides d'urgence pourraient à tout le moins, lorsque cela est pertinent, être assorties de conditions d'évolution structurelle applicables aux exploitations ou aux secteurs. La répétition de schémas d'aide d'année en année, en fonction de la variation des revenus des exploitants, pourrait ainsi être évitée.

Des exemples peuvent être cités : les aides aux serristes pour faire face à leurs dépenses d'énergie ne sont pas accompagnées de mesures destinées à réduire la facture énergétique ; pour le secteur viticole, les aides à la distillation de crise incitent à une reconstitution des stocks par les viticulteurs, sans atteindre les objectifs de diminution de production espérés.

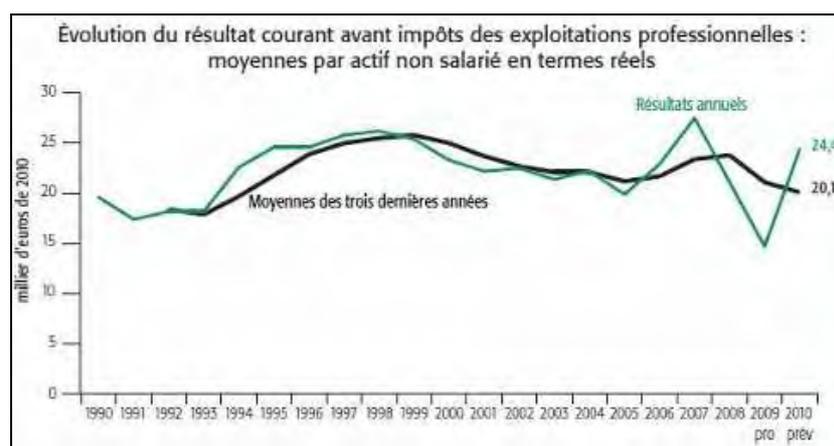
A l'échelon local, auquel sont *in fine* distribuées les aides d'urgence, des réponses durables aux crises successives de revenus sont possibles, comme l'illustrent les mesures du projet agricole départemental des Bouches-du-Rhône. Ce dernier prône une meilleure organisation des filières (la concentration de l'offre pour les circuits longs, des aides à la conversion ou la création de référentiels technico-économiques pour les circuits courts) ; la promotion d'un nouveau modèle agricole, répondant à la demande croissante d'une production locale de qualité et favorisant la diversification des activités agricoles et para-agricoles, pour contribuer à l'amélioration du revenu des agriculteurs ; la mise en place de diverses expériences pourvoyeuses de débouchés locaux ; la négociation avec la grande distribution locale pour promouvoir les produits locaux.

Le ministère a fait valoir la priorité qui aurait été donnée depuis 2008 à l'amélioration de la gouvernance et à l'accompagnement financier des évolutions structurelles, notamment pour les secteurs des fruits et

légumes, la viticulture et le secteur ovin. Les effets de cette démarche sur la dépense publique ne sont cependant pas encore perceptibles : nombre d'aides d'urgence ont en effet continué à être versées en 2008-2009 à ces secteurs, qui ont également bénéficié, comme les autres, du plan Barnier et du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture.

2 - La prise en compte exclusive des mauvaises années

Le système actuel des aides d'urgence, qui réagit aux baisses supposées de revenus mais ignore les périodes plus fastes, est singulièrement asymétrique. Or les revenus des exploitants agricoles connaissent des variations importantes, comme le montrent les statistiques du ministère chargé de l'agriculture depuis 1990.



Source : Ministère chargé de l'agriculture - Agreste

En se plaçant dans une perspective pluriannuelle, il est possible, pour atténuer les effets de la volatilité des revenus, d'avoir recours à d'autres dispositifs qui ne présentent pas le caractère asymétrique des aides d'urgence. Le lissage des revenus des exploitants d'un point de vue fiscal, par un étalement des résultats ou d'un revenu exceptionnel sur plusieurs années, l'épargne de précaution, encouragée par une défiscalisation, ou encore l'assurance revenu responsabilisent ainsi davantage les exploitants, tout en allégeant la charge pesant sur les finances publiques.

3 - Une rapidité d'annonce souvent préjudiciable à l'efficacité

Le ministère s'assure, de façon générale, que les délais de traitement des crises sont suffisamment rapides - promptes annonces ministérielles et mise en place des crédits -, mais cette préoccupation limite fortement l'efficacité de l'aide. Dresser un diagnostic étayé d'une crise et déterminer les moyens susceptibles d'y répondre sont, en effet, difficilement compatibles avec l'impératif politique d'annoncer rapidement les mesures et les enveloppes mises en place.

La connaissance des conséquences d'une crise donnée sur le revenu des exploitants ne peut être immédiate, surtout dans le cas des crises de marché, de nature économique. Dans ces conditions, une aide d'urgence rapidement mise en place peut finalement s'avérer inappropriée.

L'impératif de rapidité que le ministère s'impose peut également aller à l'encontre de l'efficacité des dispositifs d'aides.

Ainsi, une aide mal calculée, faute de temps pour consulter les directions départementales des territoires ou les instituts techniques compétents, pour laquelle les critères de sélection se révèlent *in fine* inadaptés ou l'enveloppe consacrée à l'opération trop faible nécessitera une adaptation des dispositifs propice à une dérive dans le temps et à des changements dans les montants nécessaires.

Quelques exemples peuvent être cités : les révisions successives de l'aide pour perte de marge brute pour l'élevage ovin en crise en 2008 (révision des conditions d'accès, en particulier des taux de spécialisation retenus, puis augmentation de 30 % des taux d'indemnisation) ; la mise en place, en janvier 2009, d'une aide à la trésorerie gérée par VINIFLHOR, complémentaire à l'ensemble des dispositifs déjà mis en place pour l'arboriculture, qui ont été insuffisants (fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), allègement des charges, prise en charge de cotisations sociales, exonérations de taxes sur le foncier non bâti) ; de façon plus large, l'élaboration d'un dispositif complémentaire d'aide, le DACS-AGRI, dans le cadre du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture, signe que les conditions d'accès aux aides envisagées initialement ne permettaient pas d'aider certains agriculteurs en difficulté.

B - Les voies de progrès

L'intervention financière de l'Etat par les aides d'urgence s'inscrit dans le contexte plus général de la gestion des risques en agriculture. Elle

pose la question de la pertinence et du niveau nécessaire d'intervention de l'Etat pour aider les exploitants agricoles à faire face aux aléas.

1 - Une plus grande responsabilisation des exploitants agricoles et un recours moins systématique à la solidarité nationale

a) Utiliser effectivement les trois niveaux d'intervention face aux risques

La gestion des risques en agriculture a été étudiée de longue date et a fait l'objet de nombreux rapports en France²³⁷.

Différents niveaux d'intervention doivent coexister et être utilisés graduellement :

- un premier niveau de risque (aléas courants) relève de la responsabilité de l'exploitant. Celui-ci peut s'adapter au marché en sélectionnant les produits agricoles à faible exposition au risque, à cycle de production court, en choisissant des techniques et pratiques agricoles limitant le risque de production ou en diversifiant sa production, ses débouchés, ses sources de revenus (sur l'exploitation ou en dehors) ;
- un deuxième niveau d'intervention, lui aussi préventif, consiste à lisser le revenu par la fiscalité, à pratiquer l'épargne de précaution ou encore à faire jouer des mécanismes d'assurance ou de mutualisation des risques (coopératives, fonds de mutualisation, contractualisation) ;
- un ultime niveau d'intervention relève de la solidarité nationale (fonds national de garantie des calamités agricoles et aides d'urgence hors FNGCA, pouvant être qualifiées de « filets de sécurité »).

Faute d'avoir mis l'accent sur les deux premiers niveaux, face à un événement qualifié de crise, quel qu'il soit, c'est le recours immédiat à la solidarité nationale qui a, jusqu'à présent, été privilégié.

b) Responsabiliser les exploitants

La politique de l'Etat en matière de gestion des risques est peu lisible. De multiples régimes d'aides d'urgence, pas toujours réservés au

²³⁷ On peut citer notamment les rapports : Babusiaux (2000), Ménard (2004), Sadier (2005), Mortemousque (2007), IGF-CGAAER (2009).

traitement des catastrophes naturelles, se sont, en effet, développés au détriment d'un système cohérent de couverture des risques.

Les aides d'urgence ne prennent ainsi pas en compte les efforts que les agriculteurs ont faits pour diminuer leur exposition au risque, voire, au contraire, récompensent l'inaction.

Par ailleurs, si l'Etat n'a pas manqué d'être présent financièrement aux côtés des exploitants lors des différentes crises, il a été moins efficace pour développer et promouvoir des outils plus élaborés de prévention et de gestion des risques par les exploitants.

L'épargne de précaution, matérialisée en France par l'utilisation du dispositif fiscal de la déduction pour aléas (DPA) a ainsi connu un développement très limité. Elle ne permettait d'ailleurs pas, jusqu'en 2010, de répondre aux aléas d'ordre économique.

De la même façon, l'assurance récolte, mise en place en 2005, s'est faiblement développée : elle reste dans une phase d'émergence après cinq années d'existence. La coexistence du fonds national de garantie des calamités agricoles et de l'assurance ou encore l'absence de mécanisme de réassurance publique ont pu être des freins à son développement.

A titre de comparaison, nos voisins européens (Allemagne, Italie, Espagne) interviennent dans une moindre mesure sous forme de dispositifs d'aide nationaux (hors politique agricole commune) spécifiques aux aléas agricoles, hormis dans les cas de "calamités". Dans ces cas, une intervention publique peut contribuer à des fonds de garantie ou d'assurance, mais de manière très variable, puisqu'en Allemagne le principal instrument d'intervention face aux aléas climatiques reste les dispositifs d'aide de la politique agricole commune, éventuellement abondés. L'Italie et l'Espagne privilégient le recours à l'assurance, la subvention publique pouvant prendre en charge de 50 à 80 % des primes. En Espagne, le système d'assurance agricole, fortement développé et en permanence adapté aux nouveaux risques, couvre la plupart des risques climatiques, les accidents et principales maladies animales ; une assurance revenu y est expérimentée.

Egalement confrontés à la crise économique de 2009, les pays voisins ont mis en place soit des dispositifs limités à certains secteurs ou à certaines charges (en Allemagne, aides à la vache laitière et au pâturage, et allègement des taxes sur le diesel agricole), soit des régimes majoritairement non spécifiques à l'agriculture (en Italie, allègements fiscaux, financement de travaux publics, soutien à l'octroi de crédits aux investisseurs et aux entreprises qui s'adressaient à tous les secteurs économiques).

Pour l'Allemagne, une des explications à cette intervention nationale plus limitée réside dans la moindre exposition des agriculteurs aux aléas des crises de revenus, notamment du fait de la diversification de leurs revenus (production de bioénergies fortement subventionnée, forêt, tourisme ou pluriactivité non agricole) et, ce qui est très important, d'un meilleur partage de la valeur ajoutée au sein de la chaîne de production-transformation-commercialisation.

2 - Les opportunités à ne pas manquer pour réformer la gestion des risques en agriculture

a) Les apports de la loi de modernisation agricole de 2010

Des perspectives favorables ont été ouvertes par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. L'objectif de stabilisation du revenu des exploitants, dans un contexte de risques et d'aléas plus forts, de volatilité des prix et de concurrence accrue, y est inscrit, tout comme celui de responsabilisation des exploitants.

Certaines dispositions, qui font écho aux difficultés évoquées ici, pourraient contribuer à un recours accru aux mécanismes autres que les aides d'urgence, comme la création d'un Fonds national de gestion des risques en agriculture, qui résulte de l'élargissement du champ du FNGCA aux risques d'origine sanitaire et environnementale ; le lancement de travaux préparatoires à la mise en place d'un dispositif de réassurance publique ; l'assouplissement des modalités de la dotation pour aléas, qui est étendue à la survenance d'un aléa économique, ce qui devrait lui permettre de devenir un véritable outil d'amortissement des fluctuations de revenu.

La loi met surtout l'accent sur l'organisation économique de l'offre agricole, jugée insuffisante.

La Cour encourage les initiatives ainsi prises par le ministère chargé de l'agriculture. Leur objectif est de lisser l'effet économique des crises successives sur les exploitations agricoles, de donner aux exploitants les moyens de s'en prémunir plus efficacement et, ce faisant, de rationaliser l'intervention financière de l'Etat en favorisant la prévention des effets des crises plutôt que leur traitement dans l'urgence.

b) La future réforme de la politique agricole commune

Une réflexion a également été engagée, dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune (PAC) prévue en 2013, sur de nouveaux outils de lutte contre les crises économiques : fonds de

mutualisation économique, extension de l'utilisation de l'outil assurantiel au risque prix. La Commission européenne a en particulier publié le 18 novembre 2010 une communication sur la PAC à l'horizon 2020, traduite dans les propositions communautaires de l'été 2011.

Parmi les propositions de la Commission figure l'inclusion, dans le second pilier de la politique agricole commune (PAC), d'un ensemble d'outils de gestion des risques afin de mieux gérer les aléas de revenu et la volatilité des prix (nouvel outil de stabilisation des revenus qui pourrait être déclenché en cas de baisse de 30 % du revenu par rapport à une référence pluriannuelle et allierait financements par l'exploitant, les Etats membres et l'Union européenne ; soutien renforcé aux instruments d'assurance et aux fonds de mutualisation).

Ces dispositions, dont la France soutient le principe, iraient là encore dans le sens d'un moindre recours aux aides d'urgence.

Dans ce contexte favorable ouvert par la loi de modernisation de l'agriculture et par la prochaine réforme de la PAC, il convient de traduire dans les faits le nécessaire rééquilibrage que la Cour appelle de ses vœux, entre les trois niveaux d'intervention face aux risques en agriculture. Les réponses apportées jusqu'à présent ne constituent pas, en effet, des solutions durables.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les aides d'urgence en agriculture, telles qu'elles ont été mises en œuvre de 2006 à 2010 de manière récurrente, sont le reflet des faiblesses structurelles de l'agriculture française. Faute de politique de prévention des aléas, notamment économiques, et faute d'avoir tiré suffisamment rapidement les leçons des crises précédentes, l'État se retrouve dans la situation de devoir apporter des réponses dans l'urgence.

Dans les faits, la décision de répondre ou non aux demandes des professionnels est insuffisamment fondée sur des données économiques objectives. Les dispositifs adoptés se traduisent par une juxtaposition de mesures permettant plus d'étoffer l'annonce politique que de répondre à des besoins clairement identifiés.

La mise en œuvre de ces mesures n'écarte pas les risques de saupoudrage des aides et de différences de traitement entre agriculteurs, en partie du fait d'un encadrement et d'un suivi insuffisants de ces dispositifs par le ministère chargé de l'agriculture. En outre, le moment où les exploitants agricoles bénéficient réellement des aides apparaît en décalage avec le temps de la crise. Ces facteurs limitent singulièrement

tant l'efficience que l'efficacité des aides. De surcroît, elles ne sont pas exemptes d'irrégularités au regard des règles européennes.

Ces aides constituent, de façon plus générale, une réponse qui n'est satisfaisante ni pour les agriculteurs qui préfèrent vivre du revenu de leur exploitation que des aides publiques, ni pour l'Etat qui, paradoxalement, décourage les nécessaires évolutions structurelles, en intervenant de manière asymétrique lors des crises, tout en ignorant les périodes d'embellies économiques.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, un tel système ne peut perdurer en l'état. La survenue récurrente de situations actuellement qualifiées de crises doit pouvoir trouver une réponse dans la constitution d'une agriculture mieux à même de les supporter et dans la mise en place d'un système de couverture des risques au sein desquels davantage de place serait laissée aux responsabilités individuelle et collective des professionnels.

Dans la ligne de l'orientation générale visant à mettre en œuvre les mesures structurelles qui permettront de minimiser à l'avenir les effets des « crises » sur les secteurs agricoles, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. développer un système de couverture des risques en agriculture faisant intervenir un premier niveau de responsabilité individuelle des exploitants (mécanismes de lissage des revenus comme la déduction pour aléas, épargne de précaution, diversification des revenus), complété par un système de responsabilité collective professionnelle (contractualisation, fonds de mutualisation, assurances agricoles) ;*
- 2. réserver le recours à la solidarité nationale aux crises de nature exceptionnelle, sur la base de données chiffrées objectives ;*
- 3. subordonner le versement d'aides d'urgence à l'intervention préalable des deux niveaux de couverture des risques précités ;*
- 4. rendre juridiquement plus sûres les aides au regard du droit communautaire, en assurant un contrôle effectif du respect du plafond des aides de minimis et en clarifiant le statut des exonérations de taxe sur le foncier non bâti.*

SOMMAIRE DES REPONSES

| | |
|---|-----|
| Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement | 348 |
| Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire | 349 |
| Directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole | 354 |
| Président directeur général de l'Agence de service et de paiement | 355 |
| Directeur général de FranceAgrimer | 356 |

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU
GOUVERNEMENT**

Je me permets par ailleurs d'insister sur le caractère très préjudiciable pour la France d'une communication publique d'informations confidentielles relatives à des versements d'aides présentées par la Cour comme non-conformes à la réglementation communautaire.

Je souscris pleinement à la plupart des constats et analyses formulés dans ce rapport. Néanmoins, je souhaite formuler les quelques commentaires suivants.

Je partage tout d'abord l'analyse de la Cour des comptes développée au sujet des risques liés au non respect de la réglementation communautaire en matière d'aides d'État. J'insiste de ce point de vue sur la nécessité pour le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire de disposer, dans les meilleurs délais, d'une base de données fiable pour le suivi des aides de minimis, afin de sécuriser au mieux les dispositifs d'aides versées aux exploitants et de mettre fin à des pratiques disparates afin d'exclure que de nouveaux contentieux en la matière ne voient le jour.

S'agissant des développements de la Cour relatifs aux procédures de recouvrement d'aides illégales, je tiens à rappeler que je reste vigilante au respect de la réglementation nationale et communautaire.

Je partage ensuite globalement l'analyse de la Cour sur les conditions de la mise en place des aides, de leur calibrage et de leur gestion. Je rejoins pleinement la Cour sur le besoin d'une réelle simplification des dispositifs, indispensable dans un contexte de diminution des effectifs du MAAPRAT et des opérateurs. Cette simplification paraît par ailleurs nécessaire pour permettre un suivi correct de la mise en œuvre de ces aides, comme évoqué précédemment.

Enfin, je m'inscris dans la logique de la Cour en ce qui concerne le retour d'expérience sur la gestion des dispositifs d'aides de crises : dans un contexte de raréfaction des ressources, il s'avère primordial de bénéficier de retours d'expérience au niveau national et local afin de s'assurer que les crédits alloués dans le cadre d'une gestion de crise ont été attribués de manière efficiente. Un meilleur partage d'informations objectives de nature économique sur la situation des secteurs ou des exploitations est hautement nécessaire pour calibrer au mieux les dispositifs.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION, DE LA PECHE, DE LA RURALITE ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Il convient de rappeler quelques éléments d'importance sur les aides d'urgence permettant d'en percevoir toute la complexité, tout en soulignant le fait que les politiques mises en œuvre intègrent d'ores et déjà de nombreux éléments soulignés dans le projet d'insertion.

Les spécificités du secteur agricole justifient des réponses adaptées dans l'action publique.

En effet, le secteur agricole est un secteur économique évidemment très exposé aux risques environnementaux, climatiques et sanitaires par la nature même de ses activités, avec comme conséquence une forte fluctuation des niveaux de production. A cette variabilité intrinsèque s'ajoutent les risques de fluctuation des marchés sous l'effet croisé du mouvement de fond de la libéralisation des échanges internationaux et du développement extrêmement rapide de la productivité de ce secteur dans les puissances agricoles émergentes. Cette exposition à de multiples risques est tout à fait exceptionnelle dans le tissu économique et doit effectivement trouver des réponses adaptées dans l'action publique. Cette action doit mobiliser tous les moyens disponibles, aussi bien via des réponses de court terme pour soulager les opérateurs et préserver les filières, que des réponses de long terme en accompagnant voire accélérant des évolutions structurelles nécessaires.

Une autre des caractéristiques du secteur agricole, notamment en France, réside dans le fait que le capital investi est peu mobile, ce qui rend difficile des évolutions structurelles radicales. Un investissement dans un facteur de production agricole n'est rentable que sur le long terme et ne peut être modifié au gré des aléas, d'autant moins que ce capital investi est très souvent familial et qu'il répond donc à d'autres impératifs que la rentabilité à court terme.

Par ailleurs, il est erroné de parler d'un secteur agricole unique. Coexistent un grand nombre de filières avec leurs spécificités techniques et économiques et des expositions aux risques différentes. Aussi est-il injustifié de considérer le secteur agricole dans son ensemble comme étant en crise récurrente : il est plus opportun de considérer chaque filière séparément pour apprécier réellement l'occurrence de ces événements. On s'aperçoit alors que ces activités très diverses sont touchées tour à tour par des crises qui ont des origines différentes.

Il faut également relever la nécessité absolue pour le Gouvernement d'intervenir rapidement en cas de crise afin de maintenir le potentiel de production, de préserver les emplois des filières et d'assurer autant que possible une rentabilité minimale du secteur.

Cette réactivité est en effet une exigence à laquelle il est impossible de se soustraire sans prendre le risque d'une aggravation de la crise, d'une destruction irréversible du potentiel de production et d'une accentuation des tensions au sein du monde agricole. La gestion de crise comprend une dimension psychosociologique qui ne doit pas être sous-estimée. En complément de l'impact économique attendu de l'ensemble des mesures de crises, la qualité de l'écoute et la rapidité de décision contribuent aussi de manière décisive à la résolution des crises. Cette nécessité de l'action dans l'urgence complique fortement l'analyse technique et économique de la crise réalisée avant toute décision d'intervention. Par ailleurs, la pérennité d'emplois en milieu rural est en jeu. La survie de filières entières est essentielle car celles-ci contribuent depuis longtemps à fournir une alimentation reconnue pour ses qualités sanitaires et gustatives. Elles participent au maintien d'un tissu économique et social dans les territoires. Ces biens publics, ainsi que tous les autres services rendus par l'agriculture à l'ensemble de la population, justifient pleinement le recours à la solidarité nationale quand ces filières sont menacées. Enfin, au regard du coût élevé d'entrée en agriculture, l'abandon de l'activité agricole dans les territoires est très souvent définitif.

La rapidité d'action n'exclut pas la réflexion et le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) s'est doté d'une organisation performante pour disposer d'une véritable expertise technique.

Le MAAPRAT n'agit en effet jamais sans expertise précise. Il a été récemment réorganisé afin d'optimiser l'expertise économique qui étaye les décisions prises. La création du service de statistiques et de prospective, la réorganisation du service des nouvelles des marchés et des offices avec la création de FranceAgriMer permettent le rassemblement des connaissances sur les filières et une analyse économique et prospective de qualité, complétée par un dispositif d'évaluation.

Par ailleurs, lors de l'analyse des conséquences des crises, le MAAPRAT est en contact permanent avec certains interlocuteurs privilégiés, notamment les banques et les compagnies d'assurance, qui peuvent lui transmettre des éléments complémentaires sur la vision en temps réel de la situation économique d'une filière.

Sur le plan juridique, le MAAPRAT met tout en œuvre pour garantir la compatibilité des aides de crise avec la réglementation communautaire.

Sur la régularité de ces aides, rien n'est décidé qui va à l'encontre de la réglementation, car il n'y a pire situation que de demander aux agriculteurs le remboursement d'une aide octroyée quelques années plus tôt. Depuis ma prise de fonction, j'ai inscrit mon action dans le respect de la réglementation communautaire.

S'agissant d'aides « de minimis », le respect des plafonds est vérifié pour chaque bénéficiaire avant attribution de l'aide, cette vérification englobant la période réglementaire de trois ans. Ainsi, la mise en œuvre de certains volets des plans d'actions en faveur des filières est dûment adaptée au cas par cas à la situation de chaque agriculteur au regard de ces plafonds. Cette vérification est rendue possible par l'amélioration continue des outils de suivi des aides relevant du Ministère chargé de l'agriculture, notamment au niveau déconcentré dans chaque Direction départementale des territoires. Enfin, la réglementation communautaire prévoit la responsabilisation de chaque bénéficiaire vis-à-vis du respect des plafonds, les services de l'Etat s'engageant à lui délivrer toutes les informations dont il a besoin.

Par ailleurs, les dispositifs d'accompagnement mis en place dans le cadre des procédures relatives aux aides illégales aux vignobles charentais et de Rivesaltes ont été validés par la Commission européenne.

S'agissant plus particulièrement des prises en charge de cotisations sociales, elles sont encadrées par un dispositif législatif (article 26 de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2007 qui a introduit l'article L. 726-3 dans le code rural et de la pêche maritime) complété par des dispositions réglementaires validées par le Conseil d'Etat (article R. 726-1 CRPM). Il s'agit donc d'un dispositif pérenne à vocation exclusivement sociale, visant à aider les personnes momentanément empêchées de s'acquitter de leurs cotisations sociales, dans le respect des règles communautaires.

Les prises en charge de cotisations sociales accordées par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) constituent ainsi une mesure d'accompagnement permettant d'aider au cas par cas les agriculteurs confrontés à des difficultés, liées ou non à des crises. Elles ne sont pas destinées à accompagner les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui rencontrent des difficultés structurelles les contraignant à cesser leur activité, mais plutôt à maintenir en activité des exploitants. C'est la raison pour laquelle le décret lie l'attribution des prises en charge à la viabilité de l'exploitation, ce qui est conforme au droit communautaire.

En outre, les prises en charge de cotisations sociales des agriculteurs assurant à leurs bénéficiaires un avantage économique par rapport à ceux qui n'en bénéficient pas sont soumises aux règles communautaires de plafonnement « de minimis ».

L'enveloppe de 30 millions d'euros mobilisée chaque année sur les crédits de la MSA comparée au montant des cotisations émises (7,3 milliards d'euros au titre des non salariés et des salariés agricoles) permet de relativiser la portée de ce dispositif. Cependant, ce dispositif constitue un levier indispensable pour aider les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui connaissent des difficultés de trésorerie notamment du fait des

crises conjoncturelles ou des aléas climatiques qui affectent le secteur agricole.

Par ailleurs, les solutions apportées ces dernières années vont dans le sens d'un renforcement des filières face aux aléas. Les négociations récentes et en cours privilégient la mise en place d'outils de couverture des risques.

Les solutions apportées sont multiples et sont beaucoup plus efficaces que ne le décrit la Cour. Ainsi le MAAPRAT s'est mobilisé, d'une part, pour le renforcement structurel des exploitations agricoles et des filières, et d'autre part, pour mettre la prévention des aléas au cœur de sa politique et des négociations en cours sur la Politique agricole commune (PAC) post 2013.

Face à l'exposition croissante des exploitations agricoles aux risques climatiques, sanitaires et économiques, le MAAPRAT est conscient de la nécessité d'élaborer une panoplie complète d'outils de gestion des risques à la disposition des agriculteurs. Ces dispositifs ont pour vocation de mettre en avant la responsabilité des agriculteurs, à l'échelle individuelle et collective, pour la gestion des risques susceptibles d'affecter leurs exploitations ou leurs filières.

C'est dans ce cadre que le MAAPRAT a œuvré pour l'intégration, au sein de la PAC, à partir de 2010, d'outils de gestion des risques tels que l'assurance climatique ou les Fonds de mutualisation pour les risques sanitaires et environnementaux. Ces évolutions de la PAC sont venues relayer et accentuer des initiatives menées précédemment au niveau national : démarrage du soutien à l'assurance récolte en 2005 et création du dispositif des caisses de solidarité dans le secteur des productions végétales en 2005. Ces réformes ont déjà permis d'obtenir des résultats prometteurs avec notamment la complète rénovation de la gestion des risques climatiques dans les secteurs des grandes cultures et de la viticulture où le recours à l'assurance est désormais devenu la norme pour les agriculteurs désirant protéger leur production des aléas climatiques. En effet, ces secteurs ne sont plus éligibles à l'indemnisation publique par le Fonds national de gestion des risques en agriculture.

Le MAAPRAT a poursuivi ses travaux dans le cadre de la Loi de la modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010 avec la création du Comité national de gestion des risques en agriculture et l'intégration dans le droit national des nouvelles dispositions relatives à la gestion des risques récemment introduites dans la PAC. Les décrets relatifs aux fonds de mutualisation seront prochainement publiés. Constitués à l'initiative des professionnels et reposant sur une participation financière des agriculteurs à hauteur de 35 %, ils permettront d'indemniser les conséquences des incidents sanitaires et environnementaux qui auront été reconnus par le ministère chargé de l'agriculture.

En outre, la formalisation écrite des relations commerciales entre les producteurs et leurs premiers acheteurs, prévue par la LMAP, a pour objectif de protéger les agriculteurs en leur donnant de la visibilité sur leurs débouchés sur de longues périodes mais également de donner de la visibilité aux transformateurs et aux distributeurs sur leurs approvisionnements. Le développement de la contractualisation permet ainsi de limiter la volatilité des prix.

Par ailleurs, le MAAPRAT a mis en place des plans stratégiques de filières pour améliorer leur compétitivité, sur la base des diagnostics réalisés par des cabinets d'audit extérieurs. De nombreuses mesures ont d'ores et déjà été décidées et mises en œuvre.

Enfin, dans le cadre des négociations relatives à prochaine programmation de la PAC pour la période 2014-2020, le MAAPRAT poursuit son objectif de développement des outils de gestion des risques. Il s'agit notamment d'étendre le mécanisme des fonds de mutualisation répondant aux aléas économiques. Il s'agit aussi de l'extension des possibilités offertes par l'assurance afin qu'elle devienne accessible à l'ensemble des filières agricoles et, en particulier, l'élevage.

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE CENTRALE
DE LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE**

C'est avec une grande attention que j'ai pris connaissance de l'analyse de la Cour sur la conception des aides et leurs conditions de mise en œuvre, ainsi que sur les recommandations formulées.

Je vous informe que la CCMSA n'a pas de réponse à apporter à ce rapport.

**REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE
DE SERVICES ET DE PAIEMENT**

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet n'appelle pas de
remarque particulière de ma part.*

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE FRANCEAGRIMER

Ce projet, qui ne soulève pas de remarque particulière quant à la gestion des aides de crise effectuée par FranceAgriMer, appelle de ma part les observations suivantes.

FranceAgriMer, établissement public de création récente est une structure essentielle instituée par les pouvoirs publics pour assurer la mise en œuvre des politiques communautaires et nationales destinées au monde agricole.

Les missions confiées à l'établissement par son décret de création, en 2009, ont été renforcées au regard de celles précédemment attribuées aux anciens offices agricoles. Ainsi, FranceAgriMer est chargé d'alerter les pouvoirs publics en cas de crise agricole et de mettre en œuvre les outils de gestion de crise. A ce titre, le ministère de l'agriculture a précisé que son choix de confier la gestion des mesures d'urgence à un même opérateur (FranceAgriMer) devrait, à l'avenir, améliorer l'homogénéité sur l'ensemble des paramètres des différentes aides et en particulier des dispositifs relatifs aux fonds d'allègements des charges (FAC), des prêts de consolidation et des prêts de trésorerie.

Ces prérogatives donnent à l'établissement la capacité à expertiser la situation des différentes filières agricoles et à proposer au ministère en charge de l'agriculture les dispositifs les plus appropriés pour répondre aux situations d'urgence.

L'expérience dont FranceAgriMer peut aujourd'hui se prévaloir ainsi que les outils qu'il a développés pour assurer la gestion des mesures mises en œuvre depuis sa création, lui confèrent l'aptitude à gérer d'autres dispositifs s'ils devaient lui être confiés.

S'agissant plus spécifiquement du respect du cadre réglementaire communautaire des aides de crise, FranceAgriMer a engagé dans le cadre de la démarche de réingénierie de ses processus, la refonte de la gestion des aides nationales qui intègre les aides d'urgence. Les actions qui seront entreprises à l'issue de ces travaux ont pour objectifs d'une part, de sécuriser les dispositifs par la réalisation d'un référentiel réglementaire reprenant de manière très précise et complète le cadre juridique auquel doit répondre chaque catégorie de mesure et d'autre part, d'améliorer l'expertise de l'établissement sur la pertinence de ceux-ci au regard des évaluations qui seront réalisées à l'issue de leur mise en œuvre.
