

Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles

PRESENTATION

Les cotisations volontaires obligatoires (CVO) constituent la principale source de financement des interprofessions agricoles, organismes qui regroupent tous les acteurs économiques d'une filière (producteurs, transformateurs, négociants...) autour de missions d'intérêt commun. L'intitulé paradoxal de ces cotisations reflète l'ambiguïté de leur statut : décidées librement par les interprofessions, elles sont ensuite rendues obligatoires par arrêté interministériel. Les montants perçus ont augmenté à partir de 2004, après la transformation en CVO de plusieurs des taxes parafiscales que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a fait disparaître. On estime aujourd'hui à près de 300 M€ annuels ce mode de financement, et la tendance est à l'augmentation, du fait de l'ouverture du dispositif à de nouveaux secteurs, comme celui de la forêt, et de l'élargissement, par les lois d'orientation agricoles successives - la dernière datant de janvier 2006 -, du champ d'action offert aux interprofessions.

Sur le fondement de l'article L.111-7 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé en 2005 et 2006 les interprofessions les plus représentatives des différents secteurs concernés (vins, viandes, semences...), qui prélèvent près de la moitié des CVO annuellement perçues. Les observations qui en découlent complètent celles présentées, au rapport public de l'année 2002, sur le dispositif des CVO de la filière des oléo-protéagineux⁴⁰.

40) Cour des comptes – rapport public annuel 2002 – deuxième partie « Observations des juridictions financières », pages 579 et suivantes.

I - Une interprétation large de la loi

La loi du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole permet la reconnaissance par arrêté interministériel du groupement des organisations professionnelles les plus représentatives d'une filière. Les accords que les interprofessions ainsi reconnues sont susceptibles de conclure, et le prélèvement des cotisations destinées à les financer, peuvent ensuite être rendus obligatoires par arrêté interministériel pour tous les acteurs de la filière, fussent-ils non adhérents d'une organisation professionnelle membre de l'interprofession, s'ils sont conformes à des objectifs dont la loi dresse la liste. Ceux-ci visent essentiellement à favoriser la connaissance du marché, les relations entre les professionnels, la qualité et la promotion des produits, et même, depuis 1999, la mise en œuvre de politiques nationales et communautaires.

Les contrôles de la Cour n'aboutissent pas à mettre en cause ce mécanisme original, dès lors qu'il responsabilise les professionnels et favorise la recherche de consensus entre des familles aux intérêts parfois opposés, notamment entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Néanmoins, l'application du dispositif interprofessionnel souffre parfois d'une interprétation large de la loi, voire d'un détournement de son esprit.

A - Le principe d'unicité

Le code rural dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une seule organisation interprofessionnelle par produit, groupe de produits, ou appellation d'origine contrôlée. Ce principe simple n'est pas toujours respecté et l'administration a reconnu des interprofessions alors qu'il en existait déjà dans le secteur considéré.

Ce principe d'unicité est notamment violé dans le domaine laitier. Deux bases juridiques distinctes ont été utilisées au gré de l'administration, l'une (loi de 1974 spécifique à la filière laitière, articles L.632-12 et L.632-13 du code rural) pour le Centre national de l'économie laitière (CNIEL), l'autre pour l'Interprofession laitière ovine et caprine corse (ILOCC), reconnue au titre des dispositions générales de la loi de 1975 (article L.632-1). Or, ni la loi ni aucune décision ultérieure ne précisent que l'application des articles L.632-12 et L.632-13 est réservée au lait de vache, tout au contraire cette section traite de l'interprofession laitière dans son ensemble. Les structures interprofessionnelles constituées ultérieurement pour le lait des ovins et des caprins corses, mais aussi pour les productions du Roquefort ou des

Pyénées-Atlantiques, ou l'association interprofessionnelle caprine, auraient ainsi dû être rattachées au CNIEL. Dans le secteur sucrier, l'AIBS (association interprofessionnelle de la betterave et du sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le CIPS (comité interprofessionnel des productions saccharifères), créé par décret en 1969. Ce dernier, qui ne perçoit pas de cotisations rendues obligatoires au titre de la loi de 1975, n'a jamais été reconnu comme interprofession au sens du code rural, alors que la mission qui lui est attribuée par décret, c'est-à-dire l'examen des questions relatives aux rapports entre les familles et la préparation des accords interprofessionnels, est l'une de celles que la loi de 1975 a confiées aux interprofessions. Les mêmes organisations de planteurs de betteraves et de fabricants de sucre siègent dans ces deux interprofessions qui paraissent redondantes.

B - L'imprécision des accords

Alors que la loi de 1975 place l'accord interprofessionnel au cœur du dispositif, les CVO n'en étant que la conséquence financière, de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement. Dans ses observations au rapport public de l'année 2002 concernant la filière des oléo-protéagineux, la Cour avait déjà constaté que les prélèvements de CVO étaient « reconduits d'année en année sur la base de résolutions de principe relatives au financement de plans stratégiques synthétiques, qui ne comportent pas d'objectifs précis ». Ses derniers contrôles ont relevé que cette imprécision concerne plusieurs interprofessions de différents secteurs (vins et boissons, produits carnés...), ce qui rend délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO. Ainsi, par exemple, les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie ont répondu conjointement, en 2002, à l'interprofession de l'olive (AFIDOL) qui demandait l'extension d'un accord : « la possibilité offerte aux organisations interprofessionnelles reconnues de prélever des cotisations sur leurs membres suppose l'existence d'un accord portant sur la réalisation d'actions d'intérêt général, conformes aux finalités énumérées par l'article L.632-3 du code. Or nous devons constater que le texte [de l'accord examiné] se borne à mentionner, sans les définir de manière suffisamment explicite et détaillée, les actions de promotion, de recherche et d'expérimentation au financement desquelles sera affecté le produit de la cotisation qu'il instaure ». Cette appréciation n'est toutefois pas aussi fréquemment portée qu'elle devrait l'être, et elle ne s'accompagne pas toujours d'une suspension de la procédure d'extension. Il n'est donc pas rare que soient étendus des accords imprécis.

Par exemple, neuf des dix articles des accords de l'Interprofession nationale porcine (INAPORC) traitent de la contribution volontaire obligatoire qu'il convient d'instituer. Seul l'article premier rappelle les missions de l'interprofession, dans des termes très généraux qui ne peuvent tenir lieu d'objet pour les accords. Dès lors, l'accord n'a pas d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision sur son emploi.

C - La représentativité des membres

Seule la représentativité des organisations membres de l'interprofession permet d'assurer que l'extension ne relève pas de l'abus de pouvoir. Lors de la demande de reconnaissance de l'organisme, la représentativité est certes appréciée par le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO), structure qui réunit, sous la présidence du ministre de l'agriculture, des représentants de plusieurs ministères et d'organisations professionnelles agricoles. Toutefois, les critères de cette appréciation ne sont pas précisés, à l'inverse de ce qui est prévu par décret pour les organisations professionnelles agricoles représentées « dans les comités professionnels ou organismes de toute nature investis d'une mission de service public, ou assurant la gestion de fonds publics ou assimilés » (article 56 de la loi n° 2003-721, qui spécifie qu'il n'est pas applicable aux interprofessions). Une fois l'interprofession établie, le suivi de cette représentativité n'est prévu par aucun texte, et les tests de représentativité sont très rares. Le seul exemple identifié par la Cour concerne le Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC), qui a organisé en 1998 une élection professionnelle afin de renouveler les mandats de la famille de la viticulture. De son côté, le ministère de l'agriculture justifie l'absence de critères objectifs d'appréciation de la représentativité par le fait que « le fonctionnement harmonieux [des interprofessions] repose sur l'élaboration de consensus entre les familles professionnelles et que les décisions les plus importantes requièrent l'unanimité ». Cependant, cette unanimité pourrait être appréciée par famille, comme cela se pratique au sein de certains organismes.

*

* *

Enfin, la Cour note que la question de la notification des CVO à la Commission européenne fait l'objet d'un débat juridique. Le caractère contraignant des CVO pourrait impliquer la qualification de celles-ci en aides d'Etat au sens de l'article 87 du traité instituant la communauté européenne, ce qui nécessiterait qu'elles soient notifiées à la Commission européenne préalablement à leur mise en place. Les ministères en charge

de l'agriculture et de l'économie s'opposent sur ce point. Le premier est défavorable à la notification, au motif que les ressources provenant des cotisations, même rendues obligatoires, ne sont jamais à la disposition des pouvoirs publics et ne peuvent donc être considérées comme des aides d'Etat. A l'inverse, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) plaide pour une notification, en raison du risque financier que ferait courir une requalification par la Commission des CVO en aides d'Etat illégales. Un même désaccord existe parmi les interprofessions. Certaines, telles le CNIEL, s'opposent à la notification afin de préserver « le caractère privé et autonome de la gestion des interprofessions ». D'autres y sont favorables, ainsi le Comité national des interprofessions des vins à appellation d'origine a demandé en juin 2005 au ministre de l'agriculture de « garantir la sécurité juridique des cotisations interprofessionnelles en procédant à leur notification, serait-ce à titre conservatoire ». Cette question fait aussi l'objet d'une analyse contradictoire du Conseil d'Etat et de la Commission européenne. Dans deux décisions, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006, le Conseil d'Etat a en effet jugé que les CVO ne constituent pas des aides d'Etat et ne doivent donc pas être notifiées. Cependant, la Commission a plusieurs fois affirmé l'inverse aux autorités françaises. Elle considère en effet que les CVO, « ayant nécessité un acte d'autorité publique pour produire tous leurs effets », sont des ressources publiques qui doivent lui être notifiées, ce qui n'est généralement pas le cas aujourd'hui.

II - Des réserves financières abondantes

A - Les réserves financières des interprofessions

A partir de ces prélèvements sur l'économie agricole, certaines interprofessions ont accumulé des réserves financières souvent considérables, représentant parfois plus d'une année de cotisations, associées à des trésoreries abondantes. Ainsi, en 2004, pour les 21 interprofessions pour lesquelles cette estimation a été possible à partir des contrôles de la Cour et des informations transmises par le contrôle général, économique et financier de l'Etat, les réserves et les disponibilités s'élevaient respectivement à 110 M€ et 92 M€. Ces 21 interprofessions prélèvent annuellement 180 M€ de CVO. Les taux de cotisations fixés paraissent donc excéder les besoins ou en tout cas les capacités d'utilisation des fonds.

Le CNIEL et ses filiales disposent par exemple de 40 M€ de réserves, soit un an de cotisations, et d'une trésorerie constituée de 28 M€ de valeurs mobilières de placement. Le comité interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC) dispose de 8,3 M€ de réserves, soit près de 7 mois de cotisations, et d'une trésorerie constituée de 10,24 M€ de valeurs mobilières de placement. Malgré cela, le CIVC a obtenu en 2004 diverses subventions de l'ONIVINS, d'un montant total de 0,36 M€, pour des opérations que l'organisme aurait largement été en mesure de financer seul. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2005 a accordé la garantie de l'Etat à un emprunt de 60 M€ contracté par le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB), alors que l'interprofession aurait pu utiliser une partie de ses abondantes réserves (17,415 M€) pour limiter cet endettement. Entre 2002 et 2004 le produit des cotisations obligatoires perçues par le CIVB a augmenté de 38%, tandis que sa trésorerie progressait de 40%.

B - La dévolution des boni de liquidation

Dans ce contexte, la dévolution intégrale aux interprofessions des « boni de liquidation » des taxes parafiscales apparaît discutable. Jusqu'en 2003, 17 interprofessions agricoles, dont une majorité dans le domaine vitivinicole, bénéficiaient de ce type de taxes. Le décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 imposait la tenue d'une comptabilité séparée pour l'emploi de ces ressources, ce qui n'a quasiment jamais été effectué.

Cette absence rendait certes un peu délicat le calcul des excédents de taxes. Néanmoins, en 2004, le ministère du budget avait estimé à 51 M€ le montant des prélèvements réalisables sur ces réserves, en application des dispositions réglementaires. Pourtant, un décret en conseil d'Etat, en date du 8 juin 2006, a accordé à toutes les interprofessions la dévolution intégrale des boni de liquidation, et ceci indépendamment de la qualité de leur situation financière.

Cette cession, dont les motivations n'ont pas été explicitées, ne s'est pas accompagnée d'une exigence de diminution des taux de cotisation fixés par les accords. Dans l'avis qu'elle a transmis sur le projet de décret de dévolution, la direction du budget attirait l'attention sur l'abandon d'une recette au profit du budget général de l'Etat « dans un contexte de gestion extrêmement tendue du budget du ministère de l'agriculture depuis le début de l'année 2006 ». La nécessité d'ouvrir, par décret d'avance en date du 1^{er} août 2006, 20 M€ de crédits supplémentaires pour financer des aides à la distillation confirme cette appréciation. Le prélèvement d'une partie des boni aurait, par exemple, permis de diminuer ce montant.

Enfin, en application du décret de 1980 précité, un arrêté des ministres concernés aurait dû prévoir la liquidation du patrimoine acquis au moyen du produit de la taxe et fixer les modalités de cette liquidation. En l'absence de la comptabilité séparée pourtant réclamée par ce même décret, le respect de cette disposition réglementaire était impossible.

III - Des fonds peu contrôlés, dont l'emploi est parfois discutable

A - L'information et le contrôle de l'Etat

Alors que le décret du 26 mai 1955 soumet les organismes autorisés à percevoir des cotisations de caractère obligatoire au contrôle économique et financier de l'Etat, seule une petite moitié des soixante interprofessions existantes l'a été jusqu'en 2006. Ce contrôle de l'Etat n'a d'ailleurs pas suffi à faire appliquer la disposition réglementaire imposant la tenue d'un compte d'emploi séparé pour les taxes parafiscales dont bénéficiaient alors de nombreuses interprofessions. Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2003, dernière année où les taxes parafiscales étaient autorisées, députés et sénateurs avaient regretté que le contrôle de l'Etat se soit montré défaillant sur ce point, et avaient appelé en conséquence à une surveillance accrue.

C'est seulement en mars 2006, alors que les contrôles de la Cour étaient engagés, qu'un arrêté a effectivement placé toutes les interprofessions sous le contrôle économique et financier de l'Etat. Les modalités minimales de ce contrôle paraissent tenir compte du caractère spécifique des CVO (les vérifications sur place sont prévues « au moins une fois tous les cinq ans » pour les organismes percevant annuellement plus d'1 M€ de cotisations obligatoires).

Selon le chef du service du contrôle général économique et financier, « le contrôle des interprofessions ne peut guère être que léger. Les missions qui leur ont été données par le code rural, d'ailleurs en termes très généraux, concernent les intérêts particuliers des professions concernées ». Cependant, le code rural n'autorise l'extension des accords que lorsqu'ils visent « un intérêt commun » fondé sur des actions « conformes à l'intérêt général » (article L.632-3). Plusieurs interprofessions du domaine vitivinicole sont d'ailleurs chargées d'une mission de service public, notamment par convention avec la direction générale des douanes et des droits indirects. Les CVO constituent en outre un prélèvement obligatoire et l'Etat, qui leur confère ce caractère, doit en garantir un emploi régulier, même si les interprofessions ne sont pas des établissements publics sous tutelle.

Les interprofessions se prévalent parfois de la rédaction de l'article L.632-6 du code rural pour considérer que les CVO, bien que prélèvements obligatoires, sont des ressources dont elles peuvent librement disposer. Le code rural indique en effet que les CVO, « nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé ». Mais cette formulation précise uniquement que les CVO sont recouvrées selon les procédures de droit privé, ce qui ne modifie pas leur nature de ressources autorisées par l'Etat.

En application de l'article L.632-8-1 du code rural, le ministère chargé de l'agriculture est destinataire des rapports d'activité de chaque interprofession et des bilans d'application de chaque accord étendu. Il exploite les informations relatives aux CVO en élaborant des tableaux récapitulatifs retraçant les montants annuels perçus par chaque interprofession, documents dans lesquels la Cour a d'ailleurs relevé plusieurs erreurs factuelles ou d'actualisation. L'information du public peut par ailleurs présenter une certaine opacité puisque les accords autorisant les prélèvements ne sont pas publiés au journal officiel (il faut se rendre au siège de l'interprofession ou au ministère de l'agriculture pour pouvoir les consulter). Le Parlement n'est avisé ni du niveau, ni de l'emploi de ces prélèvements obligatoires.

B - L'emploi des fonds

Les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une part des CVO que celles-ci ont décidées. Le motif en est soit d'indemniser leur participation au fonctionnement de l'organisme, ceci sans fondement évident, soit de rétribuer l'exécution de missions que l'interprofession leur délègue. Dans cette dernière hypothèse, les versements effectués mériteraient d'être précisément contrôlés pour éviter que les CVO ne s'avèrent des cotisations syndicales de fait.

Le groupement national interprofessionnel des semences et des plants (GNIS) délègue par exemple à quatre organismes professionnels l'exécution de certaines de ses missions, pour des montants pouvant atteindre 3,7 M€ par an et par bénéficiaire. Ce transfert permet de financer des frais de structure et de fonctionnement dont le lien avec les travaux confiés à ces organismes n'est pas précisément établi. L'interprofession tend ainsi à réduire une part de son activité à des fonctions administratives, et elle subvient financièrement à des structures dont ses membres sont issus.

La superposition entre activité interprofessionnelle et intérêt sectoriel se traduit aussi par le fait que le GNIS collecte, depuis plusieurs années et avec des frais de gestion de 2%, les cotisations syndicales d'une des fédérations professionnelles qui le compose. Cette tâche, qui ne relève pas de ses compétences, prête à confusion dès lors que le GNIS prélève conjointement des cotisations obligatoires. Elle est, de plus, critiquable lorsque les présidences du GNIS et de la fédération bénéficiaire sont assumées par la même personne.

De son côté, pour couvrir les frais que ses fédérations adhérentes exposeraient en raison de leur participation à ses différentes instances, le CNIEL leur attribue une indemnité quasi forfaitaire, pour un montant total de 296 000 € (moyenne annuelle sur la période 2002-2004). De même, l'interprofession nationale porcine (INAPORC) redistribue annuellement 15 000 € à chacun des syndicats ou associations qui la constitue, en rémunération de la contribution des adhérents à ses activités.

Le Centre national pour la promotion des produits agricoles et alimentaires (CNPA) apporte d'autres exemples d'un emploi discutable des CVO. Cette association, financée par les cotisations de cinq interprofessions qui en sont membres actifs, gère le fonds national de promotion des produits agricoles et alimentaires (FNPA), institué par la loi du 4 juillet 1980 afin de « promouvoir les exportations de produits agricoles et agroalimentaires ». Or, l'usage de ce fonds suscite diverses interrogations.

En premier lieu, deux tiers des 6,1 M€ de cotisations appelées par le CNPA sont utilisés pour régler des opérations de promotion commandées à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) par diverses interprofessions membres du CNPA. Ce détour n'est pas justifié dans la mesure où les fonds pourraient être directement affectés à la SOPEXA. L'action du CNPA tend ainsi à opacifier les circuits qu'empruntent les CVO.

Par ailleurs, le CNPA a consenti des aides à des entreprises afin de favoriser leurs investissements commerciaux. Le montant unitaire modeste de ces concours, qui n'excèdent pas 24 000 euros par bénéficiaire, autorise à douter de l'intérêt économique de cette pratique.

En outre, sous l'intitulé d'« actions de défense à caractère général », le CNPA finance les interventions conduites en France et dans plusieurs pays par un syndicat agricole et par divers organismes professionnels. De 2002 à 2005, le montant total de ces contributions s'est élevé à 1,56 M€. Selon le règlement intérieur du CNPA, le directeur général des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'agriculture siège de droit au conseil d'administration de l'association. Cette participation tend à cautionner les pratiques du CNPA sans donner à l'administration les moyens de s'y opposer.

IV - L'évolution des champs d'action des interprofessions et des offices

Le code rural confie aux interprofessions, de droit privé, et aux offices sectoriels, établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, des champs d'action très proches (connaissance des marchés, organisation des filières, renforcement de la qualité...). En application de l'article L.611-1 du code, la surveillance de la cohérence des actions sectorielles conduites par les deux types de structure est la première des missions dévolue au conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO). Dans les faits, ce contrôle du CSO paraît toutefois très largement formel, pour ne pas dire inexistant.

Le législateur avait été soucieux de l'interaction des interprofessions et des offices dès la création de ces derniers. Ainsi, en 1982, la loi disposait que « les offices sont consultés chaque année sur les programmes d'activité et les budgets des organisations interprofessionnelles reconnues ». En 1986, il a été prévu que « les attributions conférées aux offices peuvent être transférées en tout ou partie à une ou plusieurs organisations interprofessionnelles reconnues ». Cette disposition, toujours en vigueur, n'a semble-t-il jamais été appliquée.

Ainsi, si une synergie apparaît dans une filière, elle est le résultat d'une bonne entente des dirigeants plutôt que de l'application d'une méthode normalisée. Les deux structures sont d'ailleurs souvent administrées par les mêmes personnes, ce qui présente un risque de conflits d'intérêt lorsque les offices versent des subventions aux interprofessions.

L'articulation des offices et des interprofessions prend un relief nouveau au vu des dernières évolutions législatives. En effet, le champ d'action des interprofessions a été élargi par toutes les lois d'orientation agricole successives, la dernière datant du 5 janvier 2006. Ainsi, la lutte contre les organismes nuisibles et la mise en œuvre des politiques économiques nationales et communautaires ont par exemple été ajoutés aux objectifs initiaux qui portaient sur la connaissance et la régulation du marché, les relations interprofessionnelles et la promotion des produits. A l'inverse, par la loi du 5 janvier 2006, d'un nouvel établissement public, l'Agence unique de paiement, qui constituera à terme l'interlocuteur unique des exploitants agricoles pour le traitement des aides, tend à réduire le rôle des offices, dont c'était l'une des principales activités.

La fusion de plusieurs offices en avril 2006 (les fruits et légumes avec le vin, la viande avec le lait) devrait en outre être l'occasion de redéfinir l'interaction d'une interprofession spécifique face à une structure publique de plus en plus globale. Dans la perspective de ces regroupements et dans le contexte d'une politique agricole commune en mutation, l'évolution respective des interprofessions et des offices appelle une attention particulière.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Le principe interprofessionnel développé par la loi de 1975 est un mécanisme bien adapté aux spécificités du monde agricole. Il mêle utilement recherche de consensus et responsabilisation des professionnels d'une filière. Cependant le rôle de l'Etat ne peut se limiter à rendre obligatoire le financement des actions conduites par les interprofessions.

Aussi la Cour recommande-t-elle que l'Etat :

- s'assure de la conformité du système avec les dispositions du code rural ;

- évalue les risques qu'il prend en ne notifiant pas les CVO à la Commission européenne dans l'attente de la décision de la Cour de justice des communautés européennes ;

- applique plus strictement le principe interprofessionnel, notamment durant la procédure d'extension des accords,

- veille à l'utilisation effective et régulière des fonds collectés en s'efforçant de corriger les abus,

- prenne en compte la situation financière souvent aisée et parfois opulente des interprofessions avant d'approuver les taux de cotisation stipulés dans leurs accords, a fortiori avant de leur accorder des concours financiers,

- enfin, reste attentif à l'évolution respective des interprofessions et des offices d'intervention agricoles.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

***Sur l'application plus stricte de la procédure d'extension des accords des
interprofessions***

Nous partageons la volonté de la Cour des comptes de renforcer l'application de la procédure d'extension des accords des interprofessions, en particulier lorsqu'ils autorisent le prélèvement de cotisations volontaires obligatoires (CVO).

Les CVO doivent, en effet, financer des actions transparentes, bien définies par les interprofessions et répondant à l'intérêt général. Leur utilisation doit faire en outre l'objet d'un suivi systématique et approfondi par l'administration.

Ainsi, lors de l'examen des demandes de renouvellement et d'extension des CVO, depuis que la Cour a exprimé ses remarques en 2002, il est systématiquement demandé aux interprofessions une ventilation complète des types d'actions qu'elles entendent financer au moyen des CVO, tels que : actions de recherche et développement, actions de promotion, études économiques. A cet égard, l'administration s'efforce d'obtenir des informations détaillées sur les actions menées en matière de promotion dans les secteurs en crise (comme l'est actuellement le secteur viticole). En outre, un bilan détaillé des opérations antérieures est exigé et le niveau de trésorerie des organismes bénéficiaires analysé. C'est dans ce contexte que dans le secteur des fruits et légumes frais et dans celui des oléo-protéagineux, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a pu être amenée à solliciter l'interruption du délai d'instruction de deux mois de la demande d'extension dans l'attente des précisions nécessaires.

Sur la question de la notification des CVO à la Commission européenne

Au regard de la position de la Commission européenne qui considère les CVO comme des ressources publiques devant être notifiées et malgré les deux décisions du Conseil d'Etat, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006, jugeant que les CVO ne constituent pas des aides d'Etat, donc ne nécessitant pas de notification, nous partageons l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité de s'assurer d'une plus grande sécurité juridique de ces dispositifs au regard du droit communautaire.

Il semble ainsi que le contrôle de l'utilisation des CVO par les pouvoirs publics, préconisé par la Cour, confère à ces cotisations un caractère public et constitue une raison supplémentaire de les notifier à la Commission européenne en tant qu'elles sont susceptibles d'être requalifiées en aides d'Etat.

Sur la dévolution des boni de liquidation des taxes parafiscales

Nous souhaitons rappeler à la Cour des comptes que l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 2003 a décidé d'un prélèvement de 157 M€ sur les quatre organismes les mieux dotés (ARVALIS, CETIOM, ONIC et Unigrains) tout en prévoyant l'affectation à ces organismes des boni restants de la liquidation des taxes parafiscales qu'ils percevaient.

Ainsi, la dévolution des boni de liquidation des taxes parafiscales mise en œuvre par le décret en Conseil d'Etat du 8 juin 2006 ne concerne que les organismes professionnels agricoles affectataires de taxes parafiscales et non visés par l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 2003, dont les interprofessions vitivinicoles confrontées depuis plusieurs années à une crise dans leur secteur.

Sur l'évolution des champs d'intervention des interprofessions et des offices

Nous partageons l'analyse de la Cour des comptes sur les interactions des interprofessions et des offices au regard de l'évolution du droit.

A ce titre, nous souhaitons aussi que la réforme engagée à travers le regroupement des offices agricoles et la création de l'Agence unique de paiement puisse être l'occasion de préciser les champs d'action des interprofessions par rapport aux structures publiques dans le secteur agricole, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de leurs interventions respectives ainsi redéfinies.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

L'insertion au rapport public annuel 2006 de la Cour des comptes appellent de ma part les remarques et recommandations qui paraissent relever de quatre catégories :

- 1) Les critères de reconnaissance des interprofessions appliqués par les pouvoirs publics et le respect des principes d'unicité et de représentativité auxquels ils doivent répondre ;*
- 2) Le contrôle de l'utilisation du produit des cotisations volontaires étendues ;*
- 3) La conformité du dispositif d'extension aux législations communautaire et nationale ;*
- 4) La définition des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles et l'articulation de leurs activités.*

1 – Les critères de reconnaissance des interprofessions

La Cour s'interroge d'une part, sur le respect du principe d'unicité posé par l'article L632.1 du code rural et d'autre part, sur les critères de représentativité des interprofessions retenus pour procéder à l'extension des règles.

1.1 - Le respect du principe d'unicité

Concernant le secteur laitier, selon la Cour, l'existence de l'Interprofession Laitière Ovine et Caprine Corse (ILOCC) fragilise le fondement juridique du Centre National de l'Economie Laitière (CNIEL), en rompant le principe d'unicité de l'organisation interprofessionnelle défini par le Code rural.

Le CNIEL et l'ILOCC n'ont pas le même champ de compétence et gèrent des produits différents. Il n'y a pas de chevauchement de leur activité. En conséquence, l'existence de ces organisations interprofessionnelles ne déroge pas au principe d'unicité posé par l'article L.632-1.

L'ambiguïté, qui occasionne les remarques de la Cour, prend sa source dans un déroulement chronologique qui a voulu que le CNIEL ait été reconnu par voie législative en 1974 (articles L.632-12 et L.632-13 du code rural), avant l'insertion au code rural des articles L.632-1 et suivants. Cette ambiguïté pourrait être levée en amendant l'article L 632-12 de ce code par l'introduction d'une précision indiquant que les dispositions de cet article visent uniquement le lait de vache.

Dans le secteur du sucre, le Comité interprofessionnel des productions saccharifères (CIPS) a été créé par le décret n° 69-308 du 3 avril 1969 dans le cadre de l'organisation commune de marché (OCM) du sucre de 1968. Cette interprofession relève expressément des dispositions législatives applicables au régime contractuel en agriculture (articles L.631-1 et suivants du code rural, issus de la loi du 6 juillet 1964). En ce qui concerne l'extension des règles, le premier règlement communautaire prévoyait, dès l'origine, le caractère obligatoire des accords entre producteurs et industriels pour toute livraison de betteraves. Ainsi, le CIPS échappe totalement aux dispositions de la loi de 1975. De son côté, l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS), qui a été reconnue en 1997 dans le cadre de la loi de 1975, n'est pas compétente en matière d'accords interprofessionnels. Le principe d'unicité n'est donc pas méconnu dans le secteur du sucre dès lors que le champ de compétence des deux interprofessions est différent.

De manière générale, concernant la question de la multiplicité des statuts des interprofessions, il peut être noté que, notamment dans le secteur des interprofessions viticoles, le nombre d'organismes relevant de dispositions dérogatoires à la loi de 1975 a fortement diminué depuis l'insertion au rapport public de l'année 1984.

1.2 - L'absence de critères objectifs pour apprécier la représentativité des organisations professionnelles membres des interprofessions

Cette absence de critères précis fragiliserait, selon la Cour, la légitimité des décisions prises au sein de ces interprofessions.

Comme le remarque la Cour, les critères d'appréciation de la représentativité des organisations professionnelles dans les « comités professionnels ou organismes de toute nature investis d'une mission de service public, [...], ne sont pas applicables aux interprofessions ». En dehors des dispositions prévues par de rares organisations communes de marché (fruits et légumes, tabac) dont le respect est bien entendu vérifié, il n'existe donc pas de base juridique à l'introduction de critères objectifs de représentativité.

Les interprofessions traduisent la réunion volontaire, à leur initiative, de familles professionnelles qui décident de se regrouper autour d'un projet de développement commun. Le caractère volontaire de cette démarche est une condition sine qua non de la réussite du « vivre ensemble » de fédérations professionnelles, dont les intérêts économiques peuvent être divergents.

Sauf à fragiliser cette spécificité, les pouvoirs publics n'ont pas à interférer sur les modalités de constitution des interprofessions. Toutefois, ces dernières ayant vocation à conclure des accords interprofessionnels susceptibles d'être rendus obligatoires par arrêté interministériel, le code rural impose à l'administration de vérifier la représentativité des familles constituant les interprofessions.

Cette vérification a pour objet de s'assurer que les familles les plus représentatives du secteur concerné fassent partie de l'interprofession, et non pas que toutes les familles professionnelles représentatives en soient membres.

Ainsi, en matière de représentativité des organisations membres d'une interprofession, le Conseil d'Etat reconnaît aux pouvoirs publics un large pouvoir d'appréciation tenant d'une part à l'absence de critères précis sur la notion de représentativité, d'autre part, à sa jurisprudence constante qui a toujours conforté les décisions de reconnaissance et d'extension d'accords interprofessionnels prises par le ministère chargé de l'agriculture (CE 29 juin 2005 Confédération Paysanne c/ MAP au sujet de la reconnaissance d'INAPORC et CE 21 juin 2006 Confédération Paysanne c/MAP au sujet de l'extension d'un accord interprofessionnel conclu dans le cadre du Comité national Interprofessionnel des palmipèdes à Foie Gras).

2 - Le contrôle de l'utilisation du produit des cotisations volontaires étendues

La Cour des comptes relève, d'une part, un manque de transparence dans l'information disponible sur les cotisations volontaires obligatoires (CVO), d'autre part, un contrôle insuffisant du niveau et de l'emploi de ces cotisations.

2.1 - L'information sur le niveau des cotisations

Les cotisations volontaires, même étendues, demeurent des créances de droit privé ne constituant pas des ressources d'Etat.

*Si, de ce fait, les accords interprofessionnels ne sont pas publiés au Journal officiel en même temps que les arrêtés d'extension, il est à noter que ceux-ci sont aisément consultables au siège des interprofessions et auprès du ministère chargé de l'agriculture. Ce dernier transmet d'ailleurs lesdits accords à chaque fois qu'il est sollicité, soit par des professionnels, soit par des organisations professionnelles. **Toutefois, dans le souci d'améliorer encore la transparence, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'engage à expertiser la faisabilité et les modalités d'une publication des accords interprofessionnels étendus sur son site internet.***

Par ailleurs, le ministère de l'agriculture et de la pêche recense de façon suivie les CVO perçues par les différentes interprofessions, c'est-à-dire celles pour lesquelles des accords peuvent être étendus, en application de la loi de 1975. Ce suivi prend la forme de tableaux récapitulatifs des montants annuels perçus par chaque interprofession.

2.2 - Le contrôle de l'emploi des cotisations

2.2.1 - La Cour souligne l'imprécision des accords, qui ne mentionneraient pas les actions financées par la cotisation volontaire obligatoire, et dont il serait demandé l'extension aux pouvoirs publics. Selon la Cour, l'absence de précision concernant l'emploi de la CVO dans les accords interprofessionnels conclus dans le cadre de l'Association interprofessionnelle de l'olive (AFIDOL) et de l'interprofession nationale porcine, INAPORC, empêcherait les pouvoirs publics de vérifier la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.

Avant d'étendre les accords interprofessionnels qui leur sont soumis, les pouvoirs publics s'assurent que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre des missions dévolues aux interprofessions. Au moment de l'examen des actions financées par les CVO, les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie et des finances ont la capacité « d'apprécier » leur conformité aux dispositions du Code rural ainsi que l'évolution des taux de cotisations, en se fondant sur le projet de budget et les rapports d'activité.

Par ailleurs, il convient de souligner que pour le bon fonctionnement des interprofessions, et dès lors que les actions entreprises sont conformes au Code rural, la pré-affectation des CVO au financement d'actions précises pourrait s'avérer inefficace par manque de souplesse. En effet, si ces actions ne pouvaient être engagées pour une raison ou une autre, toute autre affectation deviendrait impossible. Cette position a été confortée par le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006 Confédération paysanne c/MAP).

2.2.2 - La Cour conteste le bien-fondé de versements effectués par les interprofessions au profit de certaines organisations professionnelles membres. Elle note que ces versements peuvent « indemniser la participation des interprofessions au fonctionnement des organisations ». Par ailleurs, elle suggère que lorsque ces financements résultent de la délégation de mise en œuvre d'actions prévues par les accords interprofessionnels, un contrôle administratif soutenu de l'emploi des fonds devrait être mis en place.

Il convient tout d'abord de préciser que les fonds versés viennent en contrepartie d'actions d'intérêt commun à l'ensemble de la filière concernée, dans l'esprit de la réglementation qui prévoit que les accords interprofessionnels peuvent être étendus, notamment lorsqu'ils « visent un intérêt commun conforme à l'intérêt général », indépendamment de l'application stricto sensu d'accords interprofessionnels (article L.632-3 du code rural).

Ainsi, dans le cadre de conventions pluriannuelles, le Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants (GNIS) délègue, par voie de convention, certaines opérations de notation des cultures et des lots conduisant à la certification des semences et des plants à différents organismes. Ces derniers disposent de moyens en personnels et en

équipements (laboratoires), qui permettent la réalisation des opérations prévues dans la réglementation, en vue de la certification des semences et des plants.

Les installations doivent être habilitées et les personnels agréés. Les conventions, qui prévoient les modalités techniques et financières de cette délégation de service, sont visées par le Contrôleur d'Etat et le Commissaire du gouvernement.

Concernant la participation du CNIEL ou de l'interprofession nationale porcine aux frais encourus par les fédérations adhérentes au titre de leur participation à l'interprofession, il convient de noter que le principe d'une rémunération des actions menées par des fédérations membres est acceptable. S'il s'avérait que les versements intervenus ne correspondaient à aucune prestation entrant dans le cadre des actions finançables par CVO, le ministère de l'agriculture et de la pêche demanderait aux Présidents concernés de mettre fin à cette pratique.

Enfin, s'agissant du Centre National pour la promotion des Produits Agricoles (CNPA), la défense des produits français à l'étranger peut être comprise comme un des volets de l'action de promotion : ceci constitue d'ailleurs un des items des actions d'intérêt général que le ministère de l'agriculture et de la pêche confie à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA). Une telle action de défense n'a évidemment aucun rapport avec « la dévolution au bénéfice d'organisations syndicales de moyens et de facilités pour leur fonctionnement propre et leurs actions à l'étranger ».

2.2.3 - La Cour note le niveau élevé des réserves financières ou de la trésorerie dont disposent certaines interprofessions, au regard desquelles les taux de cotisation fixés paraissent excessifs. La Cour semble suggérer que le ministère de l'agriculture et de la pêche devrait, avant de procéder à l'extension d'accords fixant les taux de cotisation, opérer une vérification du besoin financier réel de l'interprofession concernée.

Cependant, le Ministère de l'agriculture s'interroge sur sa capacité légale à exercer un tel contrôle d'opportunité. Le contrôle préalable à l'extension, tel qu'il résulte de l'article L.632-3, porte sur les objectifs poursuivis et la destination des fonds ainsi récoltés.

Dans la volonté du législateur, l'interprofession constitue, pour une filière, un moyen d'organisation, de convergence et de responsabilisation des acteurs. Une intervention plus appuyée des pouvoirs publics dans la fixation de ses règles fragiliserait cet objectif.

De manière générale, le Ministère de l'agriculture considère que son rôle est avant tout de vérifier que les cotisations dont l'extension est demandée ou a été obtenue concourent bien à la réalisation d'actions menées au profit de l'ensemble de la filière.

Il est toutefois pris bonne note des observations de la Cour concernant la nécessité d'un contrôle plein et entier à ce titre. A cette fin, les services du ministère de l'agriculture et de la pêche ont proposé à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère chargé de l'économie et des finances qui l'a acceptée, la rédaction d'un guide commun d'instruction et de suivi des accords interprofessionnels, qui fixera notamment l'ensemble des éléments du contrôle à opérer dans ce cadre. Les orientations établies par ce guide seront communiquées aux interprofessions.

3 - La conformité du dispositif d'extension aux législations communautaires et nationales

Cette recommandation de la Cour fait référence au débat en cours, dont la Cour a bien noté qu'il n'était pas conclu, concernant la question de la notification des CVO à la Commission européenne.

La position du ministère de l'agriculture et de la pêche sur cette question, confortée par une jurisprudence récente du Conseil d'Etat, est constante : les CVO ne constituent pas des aides d'Etat (créances de droit privé selon de Code rural, l'Etat n'en dispose pas, taux et modalités de perception définis par les interprofessions, etc...). Toutefois, le ministère de l'agriculture et de la pêche considère que, compte tenu des interprétations juridiques contradictoires sur ce sujet, une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) permettrait de trancher définitivement ce débat. C'est pourquoi ce ministère avait choisi dans l'affaire CIFOG précitée (CE 21 juin 2006) de suggérer au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle.

4 - La définition des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles et l'articulation de leurs activités

La Cour constate qu'il y a similitude entre ces structures et que les rôles et les rapports entretenus entre elles, compte tenu de la composition très similaire de leurs Conseils d'administration (les mêmes membres y siègent), seraient de nature à entraîner des conflits d'intérêt.

Sur la similitude des champs d'actions, ainsi que le remarque la Cour, le législateur a dévolu des missions proches aux interprofessions et aux offices. Le principe de l'existence d'interprofessions est par ailleurs un principe ancien, repris au niveau communautaire par certaines organisations communes de marché.

Dans la pratique, il est constaté qu'en matière de promotion par exemple, les financements sont assurés essentiellement, et dans des proportions qui peuvent représenter jusqu'à 50% de leur budget, par les interprofessions elles-mêmes.

En tout état de cause, lorsque les offices contribuent à une action menée par des interprofessions, c'est toujours en complément des financements apportés par celles-ci.

Par ailleurs, la remarque de la Cour selon laquelle le versement de subventions à une interprofession présente le risque de conflit d'intérêt, n'est recevable que dans l'hypothèse où les subventions bénéficieraient directement à telle ou telle fédération professionnelle membre. Ceci n'est nullement le cas puisque les subventions sont versées à l'interprofession pour l'ensemble des acteurs de la filière.

Enfin, comme l'a d'ailleurs remarqué la Cour, le champ d'intervention des interprofessions est amené à s'élargir à de nouvelles missions, en raison des évolutions engagées ou prévisibles, tant au plan national (loi d'orientation agricole) que communautaire. Celui de l'Etat tend à se recentrer.

Conclusion :

Comme l'a noté la Cour dans son rapport, « le principe interprofessionnel développé par la loi de 1975 est un mécanisme bien adapté aux spécificités du monde agricole, qui mêle utilement recherche de consensus et responsabilisation des professionnels d'une filière ». Dans ce contexte, la nécessaire tutelle des pouvoirs publics doit à la fois garantir le strict respect des principes prévus par la loi et le droit communautaire, mais ne pas altérer cette originalité du fait interprofessionnel qui fonde sa légitimité et permet son efficacité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INAPORC

Inaporc regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié. Il regrette également de retrouver dans le rapport définitif des appréciations juridiques erronées ou approximatives.

Sur les éléments qui lui ont été communiqués, Inaporc formule les observations suivantes.

1)- Sur l'imprécision des accords quant à l'emploi des fonds

La Cour relève que de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement, et regrette notamment que l'accord de financement de l'interprofession nationale porcine (Inaporc) n'ait d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision de son emploi.

Elle suggère que cette imprécision ne serait pas conforme à la volonté du législateur de 1975 et rendrait délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.

Outre qu'il est du seul ressort des organisations interprofessionnelles et des professionnels qui les composent d'évaluer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'organisation et au financement de ses actions, l'observation n'apparaît fondée ni en droit, ni en fait.

On pourrait, certes, souhaiter une simplification législative qui permette de réunifier trois concepts aujourd'hui dissociés : l'objet des organisations interprofessionnelles, l'objet des accords interprofessionnels étendus et l'objet de la cotisation interprofessionnelle. Tel n'est plus le cas en l'état actuel des textes mais c'est bien cet état qu'il convient seul de prendre en compte.

L'article L.632-3 du code rural détermine, par une liste fréquemment modifiée, le champ d'intervention des accords interprofessionnels susceptibles d'être étendus par l'autorité administrative lorsqu'ils sont conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle : le financement de l'organisation et de ses actions ne figure pas parmi les onze objectifs existant depuis la loi du 5 janvier 2006.

L'article L.632-4 détermine les conditions et effets de l'extension de ces accords.

Mais c'est l'article L.632-6 du code rural qui traite seul des cotisations, en précisant qu'elles peuvent être prélevées lorsqu'elles résultent des accords étendus « selon la procédure fixée aux articles L.632-3 et L.632-4 ».

La loi n'impose donc nullement que les cotisations résultent des accords interprofessionnels visés à l'article L.632-3, et donc que le lien soit établi entre cotisation et action résultant d'un accord étendu ; elle fixe simplement une même procédure pour l'extension des accords relatifs aux actions et pour les accords relatifs aux cotisations.

Si les cotisations découlent donc nécessairement d'accords précis, il ne s'agit pas des accords visés à l'article L.632-3, relatifs aux seules actions, mais de ceux qui sont visés à l'article L.632-6, dont le seul objet est le financement de l'interprofession et de l'ensemble de ses activités.

C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006, Confédération paysanne, n°271450) : « Considérant que si le syndicat requérant soutient que l'accord étendu par l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions du code rural citées ci-dessus [L.632-3 et L.632-6], en ce qu'il tend à créer une cotisation interprofessionnelle sans préciser les actions en vue desquelles elle sera prélevée, il résulte des termes de l'article 4 de cet accord que le produit des cotisations, déduction faite des sommes

correspondant à la rémunération des frais de perception et de contrôle, est affecté au financement d'actions contribuant à développer la consommation, à améliorer la production et la qualité des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, qu'ainsi, l'accord en cause répond aux exigences posées aux articles L.632-3 et L.632-6 du code rural ». Voir également : CE 21 novembre 2001 n°221163, syndicat régional des pisciculteurs d'Ile de France.

Il ne saurait d'ailleurs en être autrement dès lors que l'article L.632-1 du code définit pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles agricoles une liste d'objets ou d'objectifs, et donc de missions, dont tous ne se retrouvent pas dans le champ d'application des accords interprofessionnels : il n'y a pas de concordance nécessaire ni constatée entre l'objet imparti par la loi aux organisations interprofessionnelles reconnues et le champ des accords interprofessionnels « actions » susceptibles de faire l'objet d'une extension. Considérer que les cotisations ne pourraient qu'être liées aux actions faisant l'objet d'accords étendus reviendrait dès lors à interdire aux organisations concernées de bénéficier d'un quelconque financement pour les actions non visées à l'article L.632-3 et entrant pourtant dans leur objet au titre de l'article L.632-1 : il s'agit pourtant, et notamment de domaines aussi fondamentaux (et coûteux) que la veille anticipative des marchés, la sécurité alimentaire et la traçabilité ou le maintien et le développement du potentiel économique du secteur.

Les cotisations interprofessionnelles visées à l'article L.632-6 sont donc bien destinées à permettre à l'organisation interprofessionnelle d'exercer ses missions, sans que les actions correspondantes doivent être autrement définies. Ces missions sont d'ailleurs connues du redevable puisqu'elles découlent de la loi et des statuts de l'organisation.

L'accord interprofessionnel relatif au financement ne saurait d'ailleurs préciser les diverses actions financées sans comporter le budget de l'Interprofession, au risque d'ouvrir la voie à des actions judiciaires incessantes de redevables, d'interdire toute adaptation conjoncturelle en fonction de la situation des marchés et des évolutions constatées pendant la période de validité des accords (un à cinq ans) et de risquer de transformer les actions ainsi visées en aides d'État par l'instauration d'un contrôle préalable de la destination et de l'emploi des fonds.

Il revient en revanche aux administrations de tutelle de s'assurer, avant chaque renouvellement, que les sommes recueillies sont bien utilisées exclusivement dans le cadre de l'objet défini à l'article L.632-1, ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans l'arrêt précité. La pratique montre qu'elles le font systématiquement et de manière souvent extrêmement détaillée.

2) Sur l'emploi des fonds collectés

L'article L.632-6 du code rural habilite les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues à prélever des cotisations sur les membres des professions les constituant, selon la procédure prévue pour l'intervention et l'extension des accords interprofessionnels.

Il n'en délimite ni l'objet, ni le champ d'utilisation.

Dès lors, la limite de l'utilisation des cotisations ainsi recueillies est celle que fixe l'article L.632-1 du code rural à l'objet que doivent remplir les organisations interprofessionnelles pour leur reconnaissance, puisque c'est cette reconnaissance qui leur permet de bénéficier des CVO.

Les cotisations volontaires étendues doivent donc permettre de financer tout ce qui concourt à la réalisation de l'objet de l'organisation interprofessionnelle reconnue, et donc l'ensemble des activités et actions entrant dans le cadre des prévisions de l'article L.632-1 et des statuts.

Il n'est pas contestable que le financement des organisations membres ne fait pas partie de l'objet des organisations interprofessionnelles.

En revanche, l'indemnisation de ces mêmes organisations au titre des frais et charges spécifiques qu'elles assument pour permettre à l'organisation interprofessionnelle de remplir son objet entre bien dans le cadre de celui-ci et ne paraît pas critiquable.

Il a toujours été admis que les corps intermédiaires – partis politiques, syndicats, etc. – pouvaient bénéficier de ressources prélevées sur des fonds résultant de contributions obligatoires dès lors que leur concours était nécessaire au bon fonctionnement des institutions ou organisations concourant à l'intérêt des catégories sociales concernées. De tout temps, et en-dehors même des subventions qu'ils perçoivent, les partenaires sociaux et syndicats professionnels tirent de leur participation au Conseil Economique et Social, et plus encore aux activités de formation, des fonds publics dans des proportions considérables.

Plus spécifiquement en matière agricole, il n'apparaît pas que l'attribution du produit de cotisations obligatoires aux organisations professionnelles concourant aux accords interprofessionnels viole l'usage que le code rural entendrait réserver aux CVO : non seulement il n'existe pas, comme on l'a vu, d'autre réserve d'usage que l'accomplissement de l'objet de l'organisation, mais surtout une telle contribution est parfois prévue comme obligatoire, et notamment dans le cas des accords interprofessionnels à long terme.

Ainsi, l'article L.631-8 du code rural dispose : « L'accord interprofessionnel à long terme doit également comporter, pour chaque produit, des dispositions permanentes relatives :(...) 4°) – Aux cotisations professionnelles assises sur le produit et nécessaires à l'élaboration, à la négociation, à la mise en œuvre et au contrôle de la bonne application des accords ;(...) »

Cette rédaction résulte de l'article 53-II-1° de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, seule l'application des accords étant antérieurement visée par la loi de 1964 : la modification apportée démontre à la fois l'actualité et l'étendue du souci du législateur de faire en sorte que les organisations professionnelles qui concourent à l'intérêt commun dans un cadre interprofessionnel puissent bénéficier des financements obligatoires correspondants.

Si cette disposition, consignée au chapitre premier du titre III du livre VI du code rural, n'est pas reprise au chapitre suivant relatif aux organisations interprofessionnelles, c'est parce que le législateur n'a pas cru nécessaire d'instituer un double financement obligatoire (l'un pour l'organisation interprofessionnelle, l'autre pour les organisations professionnelles membres), rien n'interdisant qu'une part du prélèvement rendu possible par l'article L.632-6 soit utilisée pour indemniser les organisations professionnelles des frais qu'elles engagent pour l'élaboration, la négociation, la mise en œuvre et le contrôle de la bonne application des accords et, plus généralement, pour leur contribution au dialogue interprofessionnel.

Contrairement à ce que semble considérer la Cour, le fondement des indemnités versées est donc clair.

Il est certain, en revanche, qu'une telle indemnisation, qui exclut tout enrichissement, ne saurait être opérée sans contrôle ; il convient qu'elle soit accordée dans des conditions de transparence qui nécessitent à tout le moins :

- *Une convention préalable entre l'organisation interprofessionnelle et ses membres définissant la nature des concours sollicités de ces derniers et leurs modalités d'indemnisation ;*
- *Une approbation par les organes statutaires (conseil d'administration, assemblée générale) ;*
- *Une communication au Commissaire aux comptes et, bien entendu, au contrôleur d'État ;*
- *Un compte-rendu d'exécution assorti des justificatifs comptables nécessaires.*

Tel est le cas pour Inaporc, étant en outre précisé que le versement annuellement décidé est plafonné à une somme très inférieure au coût que représente, pour les organisations membres, leur participation aux travaux et commissions de l'association et le relais de ses actions.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION
INTERPROFESSIONNELLE DE LA BETTERAVE ET DU SUCRE
(A.I.B.S.)**

Le rapport indique que l'A.I.B.S. (Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le C.I.P.S. (Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères), créée par décret en 1969, ce qui dérogerait au principe d'unicité inscrit dans le code rural.

La création de l'A.I.B.S. et sa reconnaissance en 1997 n'ont en rien dérogé aux dispositions de l'article L.632-1 du code rural qui dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits : cette disposition est au contraire parfaitement respectée, seule l'A.I.B.S. étant reconnue dans le cadre des dispositions de cet article.

Le C.I.P.S. est en effet totalement étranger, dans sa composition, dans son objet et dans son activité, au régime et aux mécanismes juridiques de la loi du 10 juillet 1975, modifiée et codifiée aux articles L.632-1 et suivants du code rural.

Créée à l'initiative des pouvoirs publics (ce que ne saurait être une organisation reconnue au titre de la loi de 1975), le C.I.P.S. ne constitue pas un groupement : il n'a pas de membres, de sorte qu'il ne saurait être judicieusement écrit qu'il réunit, à l'instar de l'A.I.B.S., les organisations de planteurs et de fabricants de sucre ; certes, ces organisations proposent au ministre des personnalités siégeant au Conseil d'administration, mais elles n'y sont pas pour autant organiquement représentées. Il a pour seul objet de servir de réceptacle à la négociation contractuelle entre organisations de planteurs et d'industriels et à la préparation des accords prévus et définis par la réglementation communautaire, et ne saurait intervenir dans les autres domaines impartis par l'article L.632-1 du code rural aux organisations qu'il régit.

Le C.I.P.S. ne saurait donc en aucun cas faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi, ce qu'il n'est pas, de sorte que tout risque de dualité de reconnaissance est exclu.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL
INTERPROFESSIONNEL DE L'ÉCONOMIE LAITIÈRE (CNIEL)**

Le CNIEL regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié. Il regrette également de retrouver dans le rapport définitif des appréciations juridiques erronées ou approximatives, qui auraient sans doute pu être évitées si la Cour n'avait pas refusé de donner la parole à son conseil au cours de l'audience.

Sur les éléments qui lui ont été communiqués, le CNIEL formule les observations suivantes:

1) Sur la nature des organisations interprofessionnelles agricoles

Il apparaît nécessaire de rappeler d'emblée avec fermeté ce qui constitue la caractéristique fondatrice et fondamentale des organisations interprofessionnelles relevant de la loi de 1975.

La grande innovation de la loi de 1975, qui n'avait de précédent qu'en ce qui concerne les groupements de producteurs et les comités économiques institués par la loi d'orientation agricole de 1962, est en effet d'avoir établi un simple mécanisme de reconnaissance d'organismes de droit privé créés à l'initiative non pas de l'État, mais des organisations professionnelles les plus représentatives, comme l'a expressément rappelé la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

La philosophie est donc fondamentalement différente de celle qui régit les organismes à caractère interprofessionnels qui existaient auparavant, dont certains ont survécu, comme de ceux qui ont été créés par la suite tels, pour s'en tenir au secteur de l'agriculture, les offices de la loi de 1982.

C'est pourquoi, si l'on peut dire de ces derniers qu'ils « responsabilisent » les professionnels⁴¹, les organisations interprofessionnelles de 1975 ne font que bénéficier de la reconnaissance par l'État des responsabilités qu'ont su prendre les organisations qui les composent.

C'est pourquoi également la loi a expressément souligné que les cotisations prélevées, fût-ce sur un fondement rendu obligatoire, restaient des créances de droit privé.

C'est pourquoi enfin le contrôle de l'État ne peut s'exercer qu'a posteriori, et dans le strict respect de la liberté d'association et de la propriété privée.

41) ou a tout le moins les personnalités issues du milieu professionnel désignées par l'État.

2) Sur le principe d'unicité

C'est ainsi, par exemple, qu'il ne saurait être fait grief à l'administration de ne pas respecter le « principe d'unicité » posé par l'article L.632-1 du code rural : elle n'a en rien la maîtrise, qui relève des seuls professionnels, de la base juridique adoptée pour la création d'une organisation interprofessionnelle, et si l'Interprofession laitière des articles L.632-12 et L.632-13 du code rural (loi de 1974) n'est pas limitée au lait de vache, rien n'aurait autorisé l'administration à s'opposer à ce que les professionnels corses du lait de brebis et de chèvres préfèrent s'organiser dans le cadre des articles L.632-1 à L.632-11 (loi de 1975, qui seule prévoit l'unicité des organisations qui se soumettent à son statut).

Là encore, c'est l'initiative professionnelle qui doit prévaloir : le caractère privé et autonome de la gestion des interprofessions est un enjeu majeur pour les familles professionnelles qui ont décidé de s'associer en leur sein.

3) Sur la notification des CVO à la Commission européenne et la qualification de ressources d'Etat

La Cour note que la question de la notification des CVO à la Commission européenne fait l'objet d'un débat juridique et oppose les ministères en charge de l'agriculture et de l'économie indiquant que : « le premier est défavorable à la notification au motif que les ressources provenant des cotisations, même rendues obligatoires, ne sont jamais à la disposition des pouvoirs publics et ne peuvent donc être considérées comme des aides d'Etat. À l'inverse, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) plaide pour une notification, en raison du risque financier que ferait courir une requalification par la Commission des CVO en aides d'Etat illégales.

Ce jugement de la Cour sur la qualification de ressources d'Etat de la cotisation homologuée au profit du CNIEL est donc nuancé. La Cour évoque d'ailleurs une analyse contradictoire du Conseil d'Etat et de la Commission européenne mais de manière incomplète. Or, la position du Conseil d'Etat sur le caractère privé des cotisations prélevées par les interprofessions, résultant de sa décision du 21 juin 2006 (Confédération Paysanne n° 271 450), est tout à fait explicite, et doit être citée in extenso. Après avoir cité les articles L.632-3 et L.632-6 du code rural, il juge :

« Considérant, en premier lieu, que si le syndicat requérant soutient que l'arrêté litigieux, qui a étendu en application des dispositions citées ci-dessus un accord instituant des cotisations dans le cadre de l'organisation interprofessionnelle du foie gras, aurait dû être notifié à la Commission européenne préalablement à son entrée en vigueur conformément au troisième paragraphe de l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne, les stipulations de cet article ne sont applicables, en vertu de l'article 87 du même traité, que lorsque sont en cause des aides « accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce

soit » ; qu'il est constant que les ressources collectées grâce à la cotisation dont il s'agit, et les actions financées par ces ressources, ne se traduisent par aucune dépense supplémentaire ou atténuation de recettes pour l'Etat, d'autres collectivités publiques ou des personnes agissant pour leur compte ; que, si les actions financées par les cotisations en cause doivent respecter le cadre général défini par les dispositions législatives citées ci-dessus, ces actions sont établies et mises en œuvre de façon autonome par l'organisation interprofessionnelle percevant la cotisation, sans être soumises à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi et sans que le produit des cotisations soit jamais mis à la disposition des autorités publiques ; qu'il suit de là que les aides accordées en contrepartie des cotisations interprofessionnelles ne peuvent être regardées comme accordées par l'Etat, ou au moyen de ressources d'Etat au sens des stipulations de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne telles qu'interprétées par la Cour de Justice des Communautés européennes notamment dans l'arrêt du 15 juillet 2004 visé ci-dessus ; que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait dû être, préalablement à sa signature, notifié à la Commission européenne doit, par suite, être écarté ;

La jurisprudence communautaire, au visa explicite de laquelle le Conseil d'Etat s'est prononcé, considère qu'un prélèvement ne relève des aides d'Etat que lorsque son utilisation est strictement encadrée par l'autorité publique, qu'il s'agisse des modalités de recouvrement, des conditions de son attribution ou des décisions d'affectation (CJCE, 15 juillet 2004 C-345-02, Pearle BV et autres, et conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer). Elle s'impose bien évidemment à la Commission.

Seule une mauvaise compréhension de la philosophie même des interprofessions, de leur fondement juridique et de leur fonctionnement est de nature à entretenir une confusion qui permettrait effectivement d'assimiler les cotisations volontaires à des aides d'Etat. Pour les membres des interprofessions, une telle dérive n'est pas envisageable et doit être évitée à tout prix. C'est d'ailleurs dans cet esprit que les organisations interprofessionnelles ont souligné que le contrôle économique et financier dont elles font l'objet de la part de l'Etat ne peut être exercé qu'a posteriori, sans participation des contrôleurs d'Etat ou représentants de l'Etat aux instances décisionnelles.

4) Sur les réserves financières

La nature de leurs missions et le caractère éminemment fluctuant, d'une année sur l'autre, d'une campagne agricole, la précarité qui est la leur (en cas d'arrêt de leurs activités, leurs obligations sociales ne peuvent être financées que sur leurs réserves), le caractère constant, en revanche, des délais sans cesse allongés avec lesquels l'Etat et les Offices leur versent les contributions financières qui leur sont destinées, rendraient illusoire un quelconque fonctionnement sans réserves financières importantes. Une année de fonctionnement est sans doute à cet égard très insuffisante.

Les services de l'Etat eux-mêmes se félicitent de cette politique de prudence qui seule permettra d'éviter, en cas de difficultés, le recours aux fonds publics pour apurer des passifs non provisionnés. On comprend mal, dès lors, l'observation formulée par la Cour, pourtant à juste titre soucieuse de saine gestion économique, financière et budgétaire, et encore moins qu'elle explique ces réserves, à moins que ce ne soit par ironie, par une incapacité d'utilisation des fonds collectés !

4) Sur l'emploi des fonds collectés

L'article L.632-6 du code rural habilite les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues à prélever des cotisations sur les membres des professions les constituant, selon la procédure prévue pour l'intervention et l'extension des accords interprofessionnels.

Il n'en délimite ni l'objet, ni le champ d'utilisation.

Dès lors, la limite de l'utilisation des cotisations ainsi recueillies est celle que fixe l'article L.632-1 du code rural à l'objet que doivent remplir les organisations interprofessionnelles pour leur reconnaissance, puisque c'est cette reconnaissance qui leur permet de bénéficier des CVO.

Les cotisations volontaires étendues doivent donc permettre de financer tout ce qui concourt à la réalisation de l'objet de l'organisation interprofessionnelle reconnue, et donc l'ensemble des activités et actions entrant dans le cadre des prévisions de l'article L.632-1 et des statuts.

Il n'est pas contestable que le financement des organisations membres ne fait pas partie de l'objet des organisations interprofessionnelles.

En revanche, l'indemnisation de ces mêmes organisations au titre des frais et charges spécifiques qu'elles assument pour permettre à l'organisation interprofessionnelle de remplir son objet entre bien dans le cadre de celui-ci et ne paraît pas critiquable.

Il a toujours été admis que les corps intermédiaires – partis politiques, syndicats, etc. – pouvaient bénéficier de ressources prélevées sur des fonds résultant de contributions obligatoires dès lors que leur concours était nécessaire au bon fonctionnement des institutions ou organisations concourant à l'intérêt des catégories sociales concernées. De tout temps, et en-dehors même des subventions qu'ils perçoivent, les partenaires sociaux et syndicats professionnels tirent de leur participation au Conseil Economique et Social, et plus encore aux activités de formation, des fonds publics dans des proportions considérables.

Plus spécifiquement en matière agricole, il n'apparaît pas que l'attribution du produit de cotisations obligatoires aux organisations professionnelles concourant aux accords interprofessionnels viole l'usage que le code rural entendrait réserver aux CVO : non seulement il n'existe pas, comme on l'a vu, d'autre réserve d'usage que l'accomplissement de

l'objet de l'organisation, mais surtout une telle contribution est parfois prévue comme obligatoire, et notamment dans le cas des accords interprofessionnels à long terme.

Ainsi, l'article L.631-8 du code rural dispose : « L'accord interprofessionnel à long terme doit également comporter, pour chaque produit, des dispositions permanentes relatives : (...) 4°) – Aux cotisations professionnelles assises sur le produit et nécessaires à l'élaboration, à la négociation, à la mise en œuvre et au contrôle de la bonne application des accords ; (...) »

Cette rédaction résulte de l'article 53-II-1° de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, seule l'application des accords étant antérieurement visée par la loi de 1964 : la modification apportée démontre à la fois l'actualité et l'étendue du souci du législateur de faire en sorte que les organisations professionnelles qui concourent à l'intérêt commun dans un cadre interprofessionnel puissent bénéficier des financements obligatoires correspondants.

Si cette disposition, consignée au chapitre premier du titre III du livre VI du code rural, n'est pas reprise au chapitre suivant relatif aux organisations interprofessionnelles, c'est parce que le législateur n'a pas cru nécessaire d'instituer un double financement obligatoire (l'un pour l'organisation interprofessionnelle, l'autre pour les organisations professionnelles membres), rien n'interdisant qu'une part du prélèvement rendu possible par l'article L.632-6 soit utilisée pour indemniser les organisations professionnelles des frais qu'elles engagent pour l'élaboration, la négociation, la mise en œuvre et le contrôle de la bonne application des accords et, plus généralement, pour leur contribution au dialogue interprofessionnel.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL POUR LA
PROMOTION DES PRODUITS AGRICOLES ALIMENTAIRES (CNPA)**

En ce qui concerne l'utilisation des deux tiers des cotisations appelées par le CNPA pour régler des opérations de promotion à la SOPEXA, je tiens à souligner que plusieurs des interprofessions adhérentes au CNPA ont souhaité, compte tenu de l'expérience que nous avons acquise en matière de promotion, utiliser nos services.

Cette action ne peut être considérée comme "tendant à opacifier les circuits qu'empruntent les CVO".

J'ajoute que toutes ces interventions font l'objet de conventions avec la SOPEXA, et depuis 2001, après appel d'offres.

Pour ce qui est des interventions que nous décidons sous l'intitulé "Actions de défense à caractère général", il s'agit exclusivement d'actions à l'étranger, car nous ne prenons pas en compte, les actions que les organismes bénéficiaires peuvent réaliser en France.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ INTERPROFESSIONNEL
DES PRODUCTIONS SACCHARIFÈRES (CIPS)**

Le rapport indique que l'A.I.B.S. (Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le C.I.P.S. (Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères), créée par décret en 1969, ce qui dérogerait au principe d'unicité inscrit dans le code rural.

La création de l'A.I.B.S. et sa reconnaissance en 1997 n'ont en rien dérogé aux dispositions de l'article L.632-1 du code rural qui dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits : cette disposition est au contraire parfaitement respectée, seule l'A.I.B.S. étant reconnue dans le cadre des dispositions de cet article.

Le C.I.P.S. est en effet totalement étranger, dans sa composition, dans son objet et dans son activité, au régime et aux mécanismes juridiques de la loi du 10 juillet 1975, modifiée et codifiée aux articles L.632-1 et suivants du code rural.

Créée à l'initiative des pouvoirs publics (ce que ne saurait être une organisation reconnue au titre de la loi de 1975), le C.I.P.S. ne constitue pas un groupement : il n'a pas de membres, de sorte qu'il ne saurait être judicieusement écrit qu'il réunit, à l'instar de l'A.I.B.S., les organisations de planteurs et de fabricants de sucre ; certes, ces organisations proposent au ministre des personnalités siégeant au Conseil d'administration, mais elles n'y sont pas pour autant organiquement représentées. Il a pour seul objet de servir de réceptacle à la négociation contractuelle entre organisations de planteurs et d'industriels et à la préparation des accords prévus et définis par la réglementation communautaire, et ne saurait intervenir dans les autres domaines impartis par l'article L.632-1 du code rural aux organisations qu'il régit.

Le C.I.P.S. ne saurait donc en aucun cas faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi, ce qu'il n'est pas, de sorte que tout risque de dualité de reconnaissance est exclu.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ NATIONAL DES
INTERPROFESSIONS DE VINS A APPELLATION D'ORIGINE**

Le CNIV soutient parfaitement le caractère privé et autonome de la gestion interprofessionnelle. Toutefois, les privilèges accordés par la loi, et pour notre filière le règlement portant OCM aux interprofessions justifient une intervention de l'autorité publique.

Il existe une incertitude juridique sur la nature de cette intervention au regard de la qualification d'aides d'Etat. Le CNIV estime que les C.V.O. devraient échapper à cette qualification. Toutefois, la sécurité juridique et donc financière justifie une notification de précaution, tant qu'il n'existe pas une décision de la CDJE clairement applicable aux Interprofessions.

** Dans une décision du 19 janvier 2005 non publiée concernant Rivesaltes, la Commission a qualifié le financement du CIVDN visant la publi-promotion "d'aides d'Etats" (considérant 130). Or, la cotisation au profit du CIVDN, si elle diffère légèrement en droit français des CVO, s'analyse à l'identique de celles-ci au regard du droit communautaire.*

Les deux administrations auxquelles il est fait référence (les ministères en charge de l'agriculture et de l'économie) sont les autorités de tutelles des interprofessions. Une réflexion complémentaire sur la cohérence de l'Etat sur ce dossier serait la bienvenue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU VIN DE BORDEAUX (CIVB)

Vous avez bien voulu m'adresser un extrait de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles », concernant la situation financière du Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux.

Vous indiquez notamment que le Conseil interprofessionnel « aurait pu utiliser une partie de ses abondantes réserves (17,415 M€) pour limiter son endettement ».

Cette appréciation me conduit à formuler les remarques suivantes :

- Les différents contrôleurs d'Etat ont toujours demandé aux interprofessions de garder un niveau de réserves équivalent à 6 mois de fonctionnement. Cette situation est justifiée par le fait que les engagements pris par les interprofessions auprès de leurs fournisseurs, et dans le cadre de leurs missions, sont des engagements nécessairement pluriannuels (programmes de recherche ou de promotion en France et à l'étranger notamment). Le niveau de réserves du CIVB constaté à la fin de 2004 doit donc être apprécié au regard de celui de son budget, de l'ordre de 30 millions d'euros.*
- Le CIVB pouvait-il utiliser ses réserves pour limiter son endettement ? En tenant compte de ce qui précède, la réponse est non. En effet le CIVB, afin d'assainir le marché des vins de Bordeaux, a dû engager un programme d'arrachage, avec l'accord de l'Etat, et verser une aide complémentaire d'un montant de 60 millions d'euros sur trois années, dont 14 millions d'euros pour la seule année 2006.*

- *Parallèlement, le CIVB a été conduit, pour les mêmes raisons, à financer avec l'accord de l'Etat, un complément d'aide à la distillation pour un montant estimé à ce jour à 13 millions d'euros. Cette somme mobilisable dès l'année 2006 est prise sur ses réserves et financée par la mise en place d'une cotisation temporaire.*

Le niveau de l'emprunt contracté par le CIVB et cautionné par l'Etat correspond très exactement à ses besoins de financement. Le niveau de réserves constaté en 2004 a permis au CIVB de faire face à ses engagements en termes de trésorerie. En revanche, ses réserves sont désormais négatives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES SEMENCES ET DES PLANTS (GNIS)

Les cotisations volontaires obligatoires se sont substituées aux taxes parafiscales pour le financement des actions conduites par le GNIS qui sont à la fois des actions officielles mises en œuvre pour le compte du ministère de l'Agriculture (contrôle et certification des semences et plants en application de directives communautaires) et des actions interprofessionnelles (harmonisation des relations entre les familles professionnelles, animation et représentation de la filière, communication... etc).

Dans le cadre de son contrôle la Cour indique dans ses conclusions que «les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une partie des CVO que celles-ci ont décidé ». Sur ce point le GNIS souhaite apporter les éclaircissements nécessaires en formulant les observations suivantes :

Délégation de tâches à des organisations professionnelles :

Pour la plupart des espèces végétales (espèces de grande culture et légumes) le contrôle et la certification des semences avant leur commercialisation a été confié par les pouvoirs publics au GNIS.

Cette activité fait partie de ses missions définies à l'article 2 (3°) du décret 62-585 du 18 mai 1962 ou l'alinéa d) stipule (II (le GNIS) assure l'exécution des décisions prises en matière de contrôle par le ministère de l'Agriculture, notamment en ce qui concerne la certification variétale et sanitaire ».

Pour réaliser cette mission de service public le GNIS utilise ses moyens propres (personnel et matériel) ou fait appel à des tiers possédant les compétences nécessaires pour réaliser une partie des travaux conduisant à la certification officielle des semences et plants. C'est le cas dans le domaine des semences de maïs, des semences oléagineuses, des semences de chanvre et des plants de pomme de terre.

Ce recours à des tiers intervient dans le respect des dispositions prévues à l'article 6 du décret n° 62-585 du 18 mai 1962 à savoir « le Ministre de l'Agriculture détermine les conditions dans lesquelles le Groupement peut

confier à certains organismes professionnels le soin d'aider les intéressés ou de contrôler leur activité dans le domaine de la production, de la conservation, de la distribution des graines de semences et plants. L'action de ces organismes doit être conforme aux directives du chef du service technique ».

D'autre part on peut rappeler que ce mode d'organisation est conforme aux directives communautaires sur la commercialisation des semences et plants qui encadrent le dispositif sur le plan réglementaire. Cela a été acté par l'Union européenne dans une directive du conseil N° 2004/117 du 22 décembre 2004. Cette directive est la concrétisation de 2 expériences menées à partir des dispositions prévues d'une part dans la directive 98/96 en ce qui concerne les inspections sur pied et dans la décision 98/320 de la commission du 27 avril 1998 en ce qui concerne l'échantillonnage et les essais de semences. Ces expérimentations conduisant à la législation précitée ont été largement inspirées par l'expérience française qui fonctionnait avec succès depuis quelques dizaines d'années.

Dans ce cadre ce ne sont pas des « missions propres au GNIS » qui sont déléguées à ces organisations professionnelles mais un certain nombre de tâches leur sont confiées « en sous traitance ». Cela découle de raisons à la fois historiques et économiques. Raisons historiques tout d'abord : quand le GNIS s'est vu confier à partir de 1962 la certification officielle des semences et plants s'est posé le problème des moyens pour réaliser cette action. Un certain nombre de fédérations professionnelles réalisaient déjà à cette époque pour leurs membres des activités de contrôle (non officiel) de la production de semences. Elles possédaient donc la technicité et les moyens nécessaires. Par exemple dès 1932 le secteur professionnel des plants de pomme de terre avait mis en place un contrôle de l'état sanitaire des plants de pomme de terre compte tenu de l'importance de ce critère pour la réussite de la culture. Dans un souci de rationalité économique le ministère de l'Agriculture a donc décidé tout en confiant la mission officielle de certification à un organisme unique afin d'assurer la cohérence des décisions, d'ouvrir la possibilité à cet organisme de conventionner avec des organisations où existaient déjà les compétences humaines et matérielles.

Les tâches confiées à ces organisations professionnelles sont définies dans des conventions passées entre le GNIS et ces organisations. Ce sont des conventions triennales avec des clauses de résiliation. Ces conventions sont passées par le GNIS avec les organisations concernées après autorisation donnée par le ministère de l'Agriculture comme prévu à l'article 6 du décret du 18 mai 1962. Cette autorisation prend la forme de décisions qui précisent le type de tâche que le GNIS peut confier à ces organisations. Il s'agit de tâches élémentaires relatives aux notations en culture des parcelles de production de semences ou dans certains cas (pomme de terre) de notations et d'analyses sur les lots de plants destinés à être commercialisés. Il faut également noter que le personnel de ces organisations effectuant ces tâches élémentaires demeure pendant la période où il effectue ce travail sous

l'autorité du Chef du Service Officiel de Contrôle et de Certification qui peut à tout moment le récuser.

Sur le plan financier il n'y a pas de transfert de fonds de l'interprofession vers les organisations professionnelles qui réalisent ces tâches mais simplement la rémunération du service rendu au GNIS par ces fédérations. Cette rémunération couvre des frais directs proportionnels au volume d'activité confié (nombre d'hectares sur lesquels sont effectués des notations ou nombre des lots bénéficiant d'analyses) ainsi que des frais moins dépendants du volume d'activité (frais d'encadrement, frais informatiques, frais administratifs)

Enfin sur le plan fonctionnel et contrairement aux affirmations de la Cour l'action du GNIS dans ce domaine n'est pas réduite à une simple fonction administrative. Le GNIS a la responsabilité entière du contrôle et de la certification des semences et plants. Les tâches confiées aux organisations professionnelles font l'objet de rapports techniques sur les résultats des notations de culture et des analyses de lots adressés au service technique du GNIS (Service Officiel de Contrôle et de Certification) qui sur ces bases prend la décision de certifier ou de ne pas certifier le lot de semences concerné.

Cotisations syndicales d'une des fédérations professionnelles :

Comme indiqué par la Cour le GNIS apporte contre rémunération son concours à la collecte des cotisations syndicales d'une des fédérations du secteur. La production des semences est organisée en France de façon contractuelle entre les entreprises semencières et les agriculteurs multiplicateurs et l'interprofession est le lieu de dialogue entre les familles professionnelles. Pour que ce dialogue soit constructif et efficace il faut que les deux familles professionnelles puissent jouer chacune leur rôle plein et entier et en particulier que les agriculteurs multiplicateurs puissent traiter d'égal à égal avec les entreprises semencières. C'est dans cet objectif d'intérêt général que l'interprofession apporte son assistance à une fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Cette assistance apportée par le GNIS est effectuée en toute transparence pour l'ensemble des acteurs. Le rôle du GNIS dans ce domaine est d'ailleurs très limité. Il se borne tout d'abord à informer les entreprises semencières des montants unitaires de cotisations syndicales décidées par la Fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Il consiste ensuite en un travail uniquement administratif de récupération des sommes collectées par les entreprises semencières auprès des agriculteurs multiplicateurs travaillant sous contrat avec elles et le reversement de ces sommes auprès de la fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Ce système fonctionne à la satisfaction de tous les acteurs depuis 25 ans. Il n'y a aucune confusion possible entre les CVO (antérieurement les taxes parafiscales) dont les entreprises semencières sont redevables auprès du GNIS et les cotisations syndicales que ces entreprises ne peuvent prélever qu'avec l'accord des agriculteurs multiplicateurs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE
INTERPROFESSIONNELLE DE L'OLIVE (AFIDOL)**

L'Afidol regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié.

Sur le seul élément qui lui ait été communiqué, elle formule les observations suivantes.

Sur l'imprécision des accords quant à l'emploi des fonds

La Cour relève que de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement n'ait d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision de son emploi.

Elle suggère que cette imprécision ne serait pas conforme à la volonté du législateur de 1975 et rendrait délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.

Outre qu'il est du seul ressort des organisations interprofessionnelles et des professionnels qui les composent d'évaluer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'organisation et au financement de ses actions, l'observation n'apparaît fondée ni en droit, ni en fait.

On pourrait, certes, souhaiter une simplification législative qui permette de réunifier trois concepts aujourd'hui dissociés : l'objet des organisations interprofessionnelles, l'objet des accords interprofessionnels étendus et l'objet de la cotisation interprofessionnelle. Tel n'est plus le cas en l'état actuel des textes mais c'est bien cet état qu'il convient seul de prendre en compte.

L'article L.632-3 du code rural détermine, par une liste fréquemment modifiée, le champ d'intervention des accords interprofessionnels susceptibles d'être étendus par l'autorité administrative lorsqu'ils sont conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle : le financement de l'organisation et de ses actions ne figure pas parmi les onze objectifs existant depuis la loi du 5 janvier 2006.

L'article L.632-4 détermine les conditions et effets de l'extension de ces accords.

Mais c'est l'article L.632-6 du code rural qui traite seul des cotisations, en précisant qu'elles peuvent être prélevées lorsqu'elles résultent des accords étendus « selon la procédure fixée aux articles L.632-3 et L.632-4 ».

La loi n'impose donc nullement que les cotisations résultent des accords interprofessionnels visés à l'article L.632-3, et donc que le lien soit établi entre cotisation et action résultant d'un accord étendu ; elle fixe simplement une même procédure pour l'extension des accords relatifs aux actions et pour les accords relatifs aux cotisations.

Si les cotisations découlent donc nécessairement d'accords précis, il ne s'agit pas des accords visés à l'article L.632-3, relatifs aux seules actions, mais de ceux qui sont visés à l'article L.632-6, dont le seul objet est le financement de l'interprofession et de l'ensemble de ses activités.

C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006, Confédération paysanne, n°271450) : « Considérant que si le syndicat requérant soutient que l'accord étendu par l'arrêté litigieux méconnaîtrait les dispositions du code rural citées ci-dessus [L.632-3 et L.632-6], en ce qu'il tend à créer une cotisation interprofessionnelle sans préciser les actions en vue desquelles elle sera prélevée, il résulte des termes de l'article 4 de cet accord que le produit des cotisations, déduction faite des sommes correspondant à la rémunération des frais de perception et de contrôle, est affecté au financement d'actions contribuant à développer la consommation, à améliorer la production et la qualité des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, qu'ainsi, l'accord en cause répond aux exigences posées aux articles L.632-3 et L.632-6 du code rural ». Voir également : CE 21 novembre 2001 n°221163, syndicat régional des pisciculteurs d'Ile de France.

Il ne saurait d'ailleurs en être autrement dès lors que l'article L.632-1 du code définit pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles agricoles une liste d'objets ou d'objectifs, et donc de missions, dont tous ne se retrouvent pas dans le champ d'application des accords interprofessionnels : il n'y a pas de concordance nécessaire ni constatée entre l'objet imparti par la loi aux organisations interprofessionnelles reconnues et le champ des accords interprofessionnels « actions » susceptibles de faire l'objet d'une extension. Considérer que les cotisations ne pourraient qu'être liées aux actions faisant l'objet d'accords étendus reviendrait dès lors à interdire aux organisations concernées de bénéficier d'un quelconque financement pour les actions non visées à l'article L.632-3 et entrant pourtant dans leur objet au titre de l'article L.632-1 : il s'agit pourtant, et notamment de domaines aussi fondamentaux (et coûteux) que la veille anticipative des marchés, la sécurité alimentaire et la traçabilité ou le maintien et le développement du potentiel économique du secteur.

Les cotisations interprofessionnelles visées à l'article L.632-6 sont donc bien destinées à permettre à l'organisation interprofessionnelle d'exercer ses missions, sans que les actions correspondantes doivent être autrement définies. Ces missions sont d'ailleurs connues du redevable puisqu'elles découlent de la loi et des statuts de l'organisation.

L'accord interprofessionnel relatif au financement ne saurait d'ailleurs préciser les diverses actions financées sans comporter le budget de l'Interprofession, au risque d'ouvrir la voie à des actions judiciaires incessantes de redevables, d'interdire toute adaptation conjoncturelle en fonction de la situation des marchés et des évolutions constatées pendant la période de validité des accords (un à cinq ans) et de risquer de transformer les actions ainsi visées en aides d'État par l'instauration d'un contrôle préalable de la destination et de l'emploi des fonds.

Dès lors, l'appréciation dont la Cour se félicite, portée par les ministères de l'agriculture et de l'économie en 2002 à propos de l'accord interprofessionnel Afidol, est contraire aux dispositions du code rural et ne saurait être généralisée.

Il revient en revanche aux administrations de tutelle de s'assurer, avant chaque renouvellement, que les sommes recueillies sont bien utilisées exclusivement dans le cadre de l'objet défini à l'article L.632-1, ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans l'arrêt précité. La pratique montre qu'elles le font systématiquement et de manière souvent extrêmement détaillée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION
DES VENTES DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES
(SOPEXA)**

Sans intervenir dans l'analyse juridique des liens entre le CNPA et ses membres, nous tenions simplement à apporter les précisions ci-après.

La société SOPEXA, société anonyme de droit privé, intervient comme conseil dans le cadre de la promotion à l'étranger des produits agro-alimentaires français.

Comme pour chaque client, les prestations à destination du CNPA ou de l'un de ses membres font l'objet d'un contrat précis, détaillé et signé par toutes les parties.

Le CNPA intervient comme donneur d'ordre pour chaque contrat avec répartition précise du prix de la prestation entre les deux clients.

Notre société fournit au CNPA, comme à l'ensemble des co-contractants, un compte rendu de mission pour chaque contrat.

Nous comprenons qu'ainsi le CNPA est totalement en mesure de justifier de l'emploi de ses fonds contractualisés pour les missions confiées à SOPEXA.
