

## **Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles**

*Le contrôle des interprofessions agricoles avait conduit la Cour à constater, dans son rapport public 2007, un manque de rigueur dans l'application de la loi du 10 juillet 1975 qui encadre le fonctionnement de ces organismes regroupant tous les acteurs économiques d'une filière (producteurs, transformateurs, négociants...) autour de missions d'intérêt commun.*

*Trop souvent, les accords dont l'extension était demandée aux pouvoirs publics - afin notamment de rendre obligatoire pour tous les membres d'une filière le prélèvement de cotisations décidées par l'organisme (d'où l'appellation paradoxale de « cotisations volontaires obligatoires », les CVO) - demeuraient imprécis sur la nature des actions que ces cotisations devaient financer ainsi que sur les éléments conduisant à la détermination du taux de prélèvement. Les ministères chargés de l'agriculture et des finances étaient parfois conduits à étendre des accords sans avoir reçu les informations nécessaires à leur juste appréciation. La Cour recommandait donc que l'Etat applique plus strictement le principe interprofessionnel, notamment durant la procédure d'extension des accords.*

*Dans sa réponse, le ministre de l'agriculture et de la pêche avait « indiqué avoir proposé au ministère des finances, qui l'avait acceptée, la rédaction d'un guide commun d'instruction et de suivi des accords interprofessionnels, qui fixera[it] notamment l'ensemble des éléments du contrôle à opérer dans ce cadre ». Ce guide, qui a pris la forme d'une instruction interministérielle signée le 15 mai 2007, contient plusieurs éléments qui répondent aux observations de la Cour et améliorent les procédures de prélèvement des CVO. Cette évolution avait été analysée par la Cour dans la seconde partie du rapport public de février 2008 sur*

les suites données aux observations<sup>37</sup>, sans qu'elle puisse encore en apprécier l'effectivité.

Début 2008, deux questions importantes demeuraient en attente de réponse : celle relative à l'absence de notification de ces cotisations à la Commission européenne et celle relative à la nécessaire harmonisation entre les organismes interprofessionnels, regroupements de droit privé, et les offices agricoles, établissements publics, dont les compétences se recouvrent en partie.

**La notification de ces cotisations volontaires obligatoires (CVO) à la Commission européenne, que demandait la Cour, est intervenue le 7 novembre 2008.** La décision de la Commission européenne du 10 décembre 2008, tout en confirmant le caractère de ressources publiques des CVO, a autorisé un régime-cadre d'aides financé par des CVO jusqu'au 31 décembre 2013. Les engagements pris à cette occasion par la France rendent d'autant plus nécessaire un contrôle accru des accords ainsi qu'une complète harmonisation entre les divers organismes interprofessionnels et l'office agricole FranceAgrimer créé le 1<sup>er</sup> avril 2009.

\*\*\*

**La Cour regrette l'absence de notification des cotisations volontaires obligatoires (CVO) à la Commission européenne, qui les considère comme des ressources publiques.**

Elle a obtenu satisfaction.

Un document intitulé « Notification générale d'actions conduites par les interprofessions en matière d'assistance technique, de recherche et développement ainsi que de publicité » a été notifié officiellement à la Commission le 8 novembre 2008. La décision de la Commission du 10 décembre 2008 considère de nouveau que les CVO sont des taxes parafiscales, c'est-à-dire des ressources publiques, au motif essentiel que ce type de cotisations nécessite un acte d'autorité publique pour produire tous ses effets. Le risque financier de qualification des CVO comme aides d'Etat illégales était bien réel si aucune notification n'avait été effectuée.

La Commission constate que le financement de ce régime ne soulève pas d'objections du point de vue de sa conformité avec le principe de non-discrimination et les règles de l'organisation commune de marché (OCM). La Commission fonde notamment son appréciation sur les engagements de la France relatifs à l'importation des produits soumis à CVO.

---

37) p.127 et s.

Il n'en reste pas moins que, pour répondre aux inquiétudes des organisations agricoles reprises par le ministère de l'agriculture et de la pêche, la France a introduit un recours le 20 février 2009 contre la décision de la Commission qualifiant les CVO de ressources publiques.

**La Cour regrettait le flou de la rédaction de certains accords.**

Elle a obtenu en grande partie satisfaction.

L'instruction du 15 mai 2007 impose que les accords dont l'extension est demandée détaillent « de manière exhaustive » les actions financées par les CVO. Désormais, les accords étendus devront encore être plus précis et se rattacher directement aux actions notifiées à la Commission européenne, sous peine de remettre en cause la dérogation accordée. A cet égard, la France devra fournir un rapport annuel sur les aides financées par des CVO.

Pour la période comprise entre le 15 mai 2007 et le 31 mars 2009, 177 accords ont été étendus mais cinq accords interprofessionnels ne l'ont pas été suite aux contrôles effectués. Toutefois l'information annuelle du comité de liaison des interprofessions agricoles sur les accords rejetés n'a pas fait l'objet d'un document formalisé, ainsi que le prévoyait l'instruction.

**La Cour avait relevé que les CVO collectées n'étaient pas toujours utilisées et venaient parfois abonder sans nécessité les réserves financières déjà élevées des interprofessions.**

Elle a obtenu satisfaction sur le principe.

L'instruction du 15 mai 2007 indique que l'extension d'un accord est subordonnée à la vérification des actions effectivement financées par CVO lors de la précédente campagne, ainsi qu'à l'appréciation par l'administration de la cohérence du taux de cotisation avec la nature des actions envisagées. Les engagements pris auprès de la Commission doivent rendre ce contrôle particulièrement rigoureux.

Par ailleurs, l'instruction prévoit la mise en place d'un tableau relatif aux montants annuels des CVO. Le ministère indique que l'élaboration de cet instrument a pris du retard et que les tableaux en cours d'élaboration tiendront compte des informations demandées par la Cour. Une synthèse partielle a été fournie à la Cour le 2 juillet 2009.

Dans sa décision du 10 décembre 2008, la Commission indique un budget annuel estimé à 250 M€ concernant les actions notifiées. La Cour constate que, selon les éléments fournis par le ministère, le montant sera plutôt de l'ordre de 300 M€. De plus, l'analyse de ces accords montre que plus de 20 % du montant des CVO ne peut être directement rattaché aux quatre actions notifiées à la Commission et censées justifier l'imposition d'une CVO.

**La Cour avait relevé qu'une certaine opacité entourait les accords étendus, dont la consultation n'était possible qu'en se rendant au ministère de l'agriculture ou au siège de l'interprofession.**

Elle n'a pas encore obtenu satisfaction.

L'instruction du 15 mai 2007 prévoit de rendre publics, sur le site Internet du ministère de l'agriculture, les accords professionnels étendus. Cette publication n'a pas été suivie d'effet, le ministère invoquant des difficultés techniques liées à la dématérialisation. Le comité de liaison des interprofessions agricoles et agro-alimentaires publie sur son site internet la liste des arrêtés d'extension des accords interprofessionnels et communique la liste des sites internet des interprofessions, qui souvent publient le texte de l'accord pour leurs adhérents. Le système de publication est donc actuellement complexe et non exhaustif.

Le ministère indique qu'il impose désormais, dans l'arrêté d'extension, une obligation de publication par l'interprofession du texte de l'accord et qu'il publiera sous peu les accords sur son propre site, les problèmes techniques et juridiques étant résolus.

**La Cour avait relevé que les interprofessions finançaient parfois, sans fondement évident, les organisations professionnelles qui les composent.**

Elle a obtenu satisfaction sur le principe.

L'administration exige désormais, en préalable à toute extension, la liste des conventions de service passées par les interprofessions avec des tiers pour la réalisation des actions financées par CVO. Ce contrôle est d'autant plus indispensable qu'un des engagements pris auprès de la Commission est d'exclure toute aide aux organisations professionnelles réalisant une action sans se conformer au prix du marché.

**La Cour souhaitait une harmonisation entre les divers organismes interprofessionnels, regroupements de droit privé, et les offices agricoles, établissements publics, dont les compétences se recouvrent en partie.**

Elle a obtenu partiellement satisfaction.

La création au 1<sup>er</sup> avril 2009 de l'office unique FranceAgrimer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer issu de la fusion des cinq offices<sup>38</sup> permet, selon le ministère, de promouvoir une vision transversale des différentes filières agricoles, alors que les interprofessions ont une vision spécifique de filière. Pour le ministère, le fait que les interprofessions mènent des actions ne doit pas conduire à empêcher toute action des pouvoirs publics, en particulier pour des secteurs agricoles touchés par des crises. La Cour note que le chevauchement de compétence entre les interprofessions et le nouvel office reste entier même si le regroupement des échelons territoriaux de France Agrimer avec les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt devrait être l'occasion d'une meilleure coordination en ce domaine.

\*\*\*

En définitive, les recommandations sur les cotisations volontaires obligatoires ont été suivies pour l'essentiel, mais la Cour restera attentive au risque de chevauchement de compétence entre les interprofessions agricoles et FranceAgrimer.

---

38) Le seul office resté à l'écart de cette fusion est l'ODEADOM, compte tenu des spécificités de l'outre-mer.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

***Sur les montants de CVO collectées et les réserves financières élevées  
des interprofessions***

*La trésorerie de certaines interprofessions représente plus de la moitié de leur budget annuel. Par conséquent je partage le souhait de la Cour des comptes d'une meilleure mise en application de l'instruction du 15 mai 2007 afin d'assurer une cohérence du taux de cotisation avec la nature et le volume des actions engagées.*

*Toutefois, il est impossible de connaître ex ante le montant des CVO car celles-ci sont généralement assises sur des productions qui ne sont connues qu'en fin de gestion ; par ailleurs le recouvrement des CVO pose des difficultés et est effectué le plus souvent avec retard. D'après les comptes 2008 de l'ensemble des interprofessions soumises au contrôle économique et financier de l'Etat, leur montant total serait de 317,7 M€, ce qui représenterait 72 % des ressources de ces organismes, lesquelles s'élèvent à 439 M€. Le montant de 250 M€ indiqué par la Commission se réfère aux comptes de l'année précédente et ne concerne que les CVO dont les accords lui ont été notifiés.*

*Concernant le montant des réserves accumulées par les interprofessions, il faut prendre en compte le fait que la CVO n'est perçue qu'avec un an de retard, que la signature des accords et leur renouvellement demandent du temps, et qu'il est nécessaire de sécuriser le financement des actions décidées et engagées par les interprofessions, qui doivent faire preuve de réactivité en cas de crise et inscrire leur démarche dans la durée.*

*Enfin, il faut signaler qu'une campagne de vérifications sur pièces et sur place a été déclenchée en 2008 et 2009 par la mission de contrôle « Agriculture, forêt et pêche » du CGEFi (contrôle général économique et financier), ce qui a permis d'examiner plus précisément la situation de huit interprofessions ; des préconisations ont été exprimées à cette occasion et leur suivi sera assuré par chacun des contrôleurs en charge des organismes concernés.*

***Sur l'harmonisation entre les organismes interprofessionnels,  
regroupements de droit privé, et l'office FranceAgriMer, établissement  
public***

*Je partage l'avis de la Cour des comptes sur la nécessaire harmonisation entre les interprofessions et FranceAgriMer. En effet, la mise en place de l'office unique ne résout pas la question du chevauchement de compétences. Certaines interprofessions seraient à même de prendre en charge une partie des compétences exercées par FranceAgriMer dans les filières concernées, notamment les secteurs des productions animales, de grandes cultures et de la viticulture. Ces interprofessions sont celles qui présentent actuellement les meilleures capacités d'intervention, au regard de leur crédibilité et de leur influence, de leur cohésion interne, du niveau de collecte des CVO et de leur autonomie vis-à-vis des aides publiques.*

---