

Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles

Le contrôle des interprofessions agricoles avait conduit la Cour à constater 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 hypothèses 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 « pris bonne note des observations de la Cour concernant un contrôle plein et entier [de l'utilisation du produit des CVO] » et 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 prend 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.

Néanmoins, certaines questions importantes liées au prélèvement des cotisations volontaires obligatoires demeurent en attente de réponse, notamment celle relative à l'absence de notification de ces cotisations à la Commission européenne et celle relative à la nécessaire harmonisation entre les divers organismes interprofessionnels, regroupements de droit privé, et les offices agricoles, établissements publics, dont les compétences se recouvrent en partie.

La Cour avait relevé que certains accords avaient été étendus alors que le flou de leur rédaction ne rendait pas possible la vérification de leur conformité avec les dispositions du code rural.

L'instruction indique que les accords dont l'extension est demandée doivent détailler « de manière exhaustive » les actions que viendraient financer les CVO envisagées. Cette description, rappelle l'instruction, « ne doit pas être une simple reprise des missions statutaires de l'interprofession ». La direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère chargé de l'agriculture ainsi que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère chargé de l'économie, conjointement responsables de l'extension des accords, sont donc désormais en mesure de rejeter les accords vagues ou imprécis.

La Cour avait relevé que les CVO venaient parfois abonder sans nécessité les réserves financières déjà élevées des interprofessions.

L'instruction 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. Si cette procédure est appliquée avec rigueur, elle est de nature à éviter que des CVO soient perçues sans justification.

La Cour avait relevé que la représentativité des organisations membres d'une interprofession, condition nécessaire pour que l'extension d'un accord interprofessionnel ne relève pas d'un abus de pouvoir, n'était pas suffisamment vérifiée.

L'instruction apporte une amélioration, puisqu'il est désormais prévu de vérifier la représentativité d'une interprofession à chaque fois qu'une de ses organisations professionnelles viendrait à démissionner. Cependant, la question ne se limite pas aux évolutions liées à d'éventuelles démissions ; il peut y avoir modification de la représentativité sans que change la composition de l'interprofession et l'instruction n'apporte pas de réponse sur ce point.

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.

L'instruction prévoit de rendre publics, sur le site Internet du ministère de l'agriculture, les accords professionnels étendus. Une fois effective, cette mesure contribuera à lever l'opacité dénoncée par la Cour.

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

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. Cela devrait permettre un premier contrôle de l'utilisation des fonds, afin d'éviter notamment que les interprofessions n'invoquent des motifs contestables pour justifier le reversement aux organisations professionnelles qui les composent d'une partie des cotisations perçues.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Vous trouverez ci-après les précisions qu'il me paraît utile d'apporter à la Cour à deux remarques figurant à la fin de son insertion (« L'instruction rédigée par les ministère de l'agriculture..... se recouvrent en partie »)

Sur l'absence de réponse concernant la notification des cotisations volontaires à la Commission européenne.

Le ministère de l'agriculture et de pêche considère que les CVO ne constituent pas des ressources d'Etat et ne sont pas, en conséquence, susceptibles de notification à la Commission européenne, ainsi que cela a été conforté, au niveau national, par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat dans l'affaire CIFOG (CE 21 juin 2006).

Au niveau communautaire, un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (Affaire Paerle, 15 juin 2004) contribue par ailleurs à définir les conditions dans lesquelles des cotisations perçues pour la mise en œuvre de mesures collectives sont des ressources privées. Cette jurisprudence est confirmée par un arrêt du tribunal de première instance des communautés européennes (affaire Rivesaltes, 20 septembre 2007).

Sur la nécessaire harmonisation entre organismes interprofessionnels et offices agricoles

La Cour avait constaté une similitude entre les rôles et les rapports entretenus entre ces diverses structures, compte tenu de la composition très similaire de leurs conseils d'administration (les mêmes membres y siègent), qui seraient de nature à entraîner des conflits d'intérêt.

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 ces dernières.

Il faut ajouter que la logique d'intervention de ces organismes est différente : mise en œuvre de politiques publiques pour ce qui concernent les offices agricoles, libres décisions des organisations professionnelles dans le cas des interprofessions.

Enfin, comme l'avait d'ailleurs remarqué la Cour dans son rapport 2006, 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, alors que celui de l'Etat, et des offices agricoles en particulier, tend à se recentrer. A ce titre, l'évolution des établissements publics agricoles fait actuellement l'objet d'une réflexion approfondie dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

La Cour des comptes souligne tout d'abord que l'instruction interministérielle du 15 mai 2007 est de nature à répondre à certaines des observations qu'elle avait formulées dans son rapport public annuel 2006. Cette instruction interministérielle permet en effet d'améliorer les procédures de prélèvement des CVO en précisant les règles à appliquer lors d'une demande d'extension ou d'homologation d'un accord interprofessionnel.

La Cour s'interroge ensuite sur les questions de la notification des cotisations volontaires obligatoires à la Commission européenne et de l'articulation des rôles respectifs des organismes interprofessionnels et des offices agricoles. Ces questions appellent les observations suivantes.

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

Comme mes prédécesseurs, je partage l'avis de la Cour des comptes quant à la nécessité de s'assurer d'une plus grande sécurité juridique des CVO au regard du droit communautaire. La position de la cour de justice des communautés européennes n'étant toujours pas connue, le débat juridique sur la nature publique ou privée des CVO reste entier. Tant que le doute perdure, la prudence doit conduire à les notifier à la Commission européenne. Il semble toutefois possible d'affiner l'analyse et de ne notifier que la part des CVO qui finance les interventions des interprofessions, et non celle qui concourt au financement de leurs dépenses de fonctionnement.

Sur l'articulation entre les interprofessions et les offices agricoles

La clarification des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles s'avère en effet nécessaire afin d'éviter que leurs compétences ne se recouvrent. Les décisions du premier Conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre dernier, relatives d'une part à la fusion de l'AUP et du CNASEA et d'autre part au regroupement des offices d'intervention agricoles, devraient être l'occasion de redéfinir les lignes de partage. De façon générale, il serait souhaitable de circonscrire le rôle des structures publiques aux actions qui ne peuvent être menées de manière efficace par les interprofessions. La réflexion sur la gouvernance des filières agricoles engagée dans le cadre des Assises de l'agriculture et les propositions que la France pourrait être amenée à faire en matière d'adaptation du droit de la concurrence aux spécificités du secteur agricole peuvent aussi être l'occasion d'un réexamen des interventions des offices et des interprofessions.
