2

L'utilisation de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux

PRESENTATION

Dans le secteur agricole, les « cotisations volontaires obligatoires » constituent un dispositif original de prélèvement obligatoire créé par la loi du 10 juillet 1975 relative aux organisations interprofessionnelles agricoles. Ces dernières, en effet, sont autorisées à assortir les accords conclus en leur sein d'un dispositif de financement, qui consiste en des cotisations prélevées sur tout ou partie des acteurs de la filière (producteurs, collecteurs, transformateurs…), ces accords pouvant ensuite être « étendus » et rendus obligatoires par les ministres chargés de l'agriculture et des finances.

En application des articles L. 111-7 et R.133-4 du code des juridictions financières, la Cour des comptes est compétente pour contrôler l'emploi de ces fonds, qui, nonobstant le caractère de créances privées que leur reconnaît la loi, constituent des prélèvements comparables d'un point de vue économique aux taxes parafiscales supprimées par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. A la différence de ces dernières, cependant, les « cotisations volontaires obligatoires » ne sont pas portées à la connaissance du Parlement, ni, jusqu'à présent, l'usage qui en est fait à celle de la Commission européenne.

C'est sur cette base qu'ont été contrôlés deux fonds d'intervention de la filière française des oléo-protéagineux, le « fonds de développement des entreprises des filières oléagineuse et protéagineuse (FEDOP) », et le « fonds d'action stratégique des oléagineux (FASO) », tous deux gérés par la société financière des oléagineux et protéagineux (Sofiproteol),

créée spécifiquement à cet effet en 1983 par les organisations interprofessionnelles du secteur[15].

I – La filière française des oléo-protéagineux

La production de graines oléagineuses et protéagineuses[16] est depuis une trentaine d'années pour l'agriculture nationale un enjeu stratégique et parfois conflictuel. En effet, l'organisation de ce secteur demeure très marquée par l'embargo sur le soja décidé par les Etats-Unis en 1973, qui avait fait craindre un temps pour l'approvisionnement de l'Europe en protéines végétales.

La filière française des oléo-protéagineux a donc été « construite » avec l'objectif prioritaire de développer la production, auquel s'est substitué peu à peu, notamment depuis la réforme de la PAC intervenue en 1992, celui de consolider les outils industriels de transformation des graines et de diversifier leurs usages non-alimentaires.

A – Une filière très intégrée

Cette filière est organisée aujourd'hui de façon fortement intégrée, autour du syndicat majoritaire des producteurs, la Fédération française des producteurs d'oléagineux et protéagineux (FOP)[17], dont les principaux responsables dirigent aussi l'Union nationale interprofessionnelle des plantes riches en protéines (UNIP) et l'Organisation nationale interprofessionnelle des oléagineux (ONIDOL), créées respectivement en 1976 et 1978 comme organisations interprofessionnelles qui réunissent, autour de la FOP, les principaux syndicats représentant la collecte, le négoce, la transformation, l'exportation…

L'ensemble de ces structures, qui partagent services et domiciliation, est rassemblé dans un groupe informel baptisé PROLEA.

15) La Cour tient à souligner que la réponse du président de SOFIPROTEOL à la présente insertion se limite à exposer des arguments déjà développés par lui au cours du contrôle et dont la Juridiction n'avait retenu ni le bien-fondé ni la pertinence.

16) Les premières comprennent pour l'essentiel le soja, le tournesol et le colza, les secondes les pois, les fèves et les lupins.

17) Affiliée à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA).

La loi du 10 juillet 1975, aujourd'hui codifiée aux articles L.632-1 à L.632-11 du code rural, permet aux interprofessions de prélever sur leurs membres des cotisations destinées à financer la mise en œuvre des accords conclus en leur sein. Sur la base d'une demande unanime des professions composant ces organisations, ces accords peuvent ensuite être étendus et rendus obligatoires à l'ensemble des exploitants ou entreprises de la filière par les ministres chargés de l'agriculture et des finances.

C'est en application de ces dispositions qu'à partir de 1983, et avec l'appui des pouvoirs publics, la filière s'est dotée d'outils d'intervention originaux, sous la forme de deux fonds d'investissements, le FEDOP et le FASO, confiés en gérance à la société Sofiproteol[18].

Cette société est un établissement financier agréé contrôlé majoritairement par la réunion des interprofessions UNIP et ONIDOL et de la FOP. Elle exerce ainsi une double activité : l'une privée, très marginale, pour son compte propre, l'autre en tant que mandataire des interprofessions, au moyen des ressources prélevées par ces dernières.

Le premier des deux fonds, le FEDOP, dont le volume d'actifs représentait 211 M€ fin 1999, est plutôt destiné à porter des participations durables au capital d'entreprises, tandis que le FASO, qui ne représentait à la même date que 21,2 M€ d'actifs, est mobilisé pour des subventions directes ou des opérations ponctuelles en relais de financement.

Ces fonds, dépourvus de personnalité juridique, sont financés par des « cotisations volontaires obligatoires » (CVO) prélevées sur les seuls producteurs, et décidées par les interprofessions pour des périodes de trois campagnes. En pratique, ces cotisations ne sont pas acquittées directement par les producteurs, mais déduites du prix qui leur est versé par les organismes collecteurs, auprès desquels chacune des deux interprofessions organise un appel de fonds avant d'apporter les sommes prélevées - déduction faite de 3 % conservés au titre de frais de gestion - à une association créé entre elles, le fonds de développement de la filière oléo-protéagineuse (FIDOP), qui lui-même les répartit entre les deux fonds d'intervention FEDOP et FASO.

La complexité de ce dispositif illustre par elle-même la lecture très extensive que font les dirigeants de Sofiproteol de la loi du 10 juillet 1975, qui réserve aux organisations interprofessionnelles elles-mêmes l'usage et la gestion des fonds prélevés sur leurs membres.

18) Ce dispositif financé sur fonds interprofessionnel a pris le relais d'une structure privée, le Comptoir national de techniques agricoles (CNTA), impliqué dans la consolidation de l'outil industriel de transformation des oléo-protéagineux mais qui a déposé son bilan cette même année 1983.

B – Un dispositif d'intervention à la légalité douteuse

La légalité tant nationale que communautaire du financement d'opérations d'investissement au moyen de « cotisations volontaires obligatoires » apparaît douteuse à plusieurs titres.

En premier lieu, la loi destine de telles cotisations au financement « *d'actions communes conformes à l'intérêt général* », prévues par des accords conclus et mis en œuvre par les interprofessions elles-mêmes pour la réalisation de leurs missions légales.

Or, de tels accords, dont les buts sont définis par la loi du 10 juillet 1975, n'existent pas et n'ont donc pas fait l'objet de l'extension réglementaire qui légitime l'instauration des cotisations. Les prélèvements sont en fait 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.

De surcroît, si Sofiproteol, de par son statut d'établissement financier, peut légitimement exercer une mission générale d'investissement dans les entreprises de la filière en utilisant ses fonds propres, il est douteux qu'elle puisse le faire au moyen de cotisations dont l'emploi est défini par la loi.

En effet, l'activité de prêt et la prise de participation dans des entreprises, ainsi que l'exercice même indirect d'activités industrielles et commerciales, ne figurent pas parmi les missions assignées par la loi du 10 juillet 1975 aux interprofessions. Pourtant, Sofiproteol intervient sur fonds FEDOP comme propriétaire et gestionnaire d'une grande partie de l'outil industriel français de transformation des oléagineux, au travers notamment de ses deux filiales Soprol et Saipol, détenues respectivement à hauteur de 77 et 66,6 %.

Sofiproteol s'appuie pour ce faire sur une décision du Conseil d'Etat de 1980[19], dont l'effet était d'autoriser la promotion de vins d'Alsace sur les marchés étrangers[20], pour en déduire que « l'extension des débouchés » évoquée par le juge administratif justifie une interprétation non limitative des dispositions légales.

19) CE, Sect. *Adam et autres*, 25 juillet 1980.

20) Le législateur a du reste immédiatement intégré cette mission « admise » par le Conseil d'Etat dans la loi, par une modification intervenue dès cette même année 1980.

Cette lecture accommodante de la loi rend incertaine la légalité nationale du dispositif, d'autant que plus de la moitié des engagements du FEDOP porte précisément sur cet outil industriel détenu en propre.

Il existe en outre, d'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de fortes présomptions d'incompatibilité avec les règles communautaires.

En effet, si aucune disposition normative européenne n'interdit explicitement l'exercice d'une activité commerciale ou industrielle aux interprofessions de la filière oléo-protéagineuse, la réglementation en vigueur dans un autre secteur[21] fait de cette interdiction la condition pour qu'un Etat-membre puisse reconnaître ces organisations. C'est donc vers cette interdiction que devrait s'orienter la position communautaire, conformément aux recommandations de la Commission européenne au Conseil du 26 octobre 1990 sur les organisations et accords interprofessionnels en agriculture.

Quoi qu'il en soit, dès lors que les cotisations volontaires obligatoires constituent des ressources d'Etat au sens de l'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne, se trouve posée la question de la compatibilité des moyens mis en œuvre par les fonds FEDOP et FASO avec les règles communautaires de la concurrence. C'est pourquoi, indépendamment de la légalité au fond de ces interventions, il revenait à l'Etat français, sauf à prendre le risque financier d'une irrégularité[22], de notifier ce dispositif à la Commission européenne, seule compétente pour apprécier cette compatibilité. Or, cette notification n'est jamais intervenue.

II – Un prélèvement plusieurs fois reconduit malgré le sous-emploi des ressources

Avoir prélevé des cotisations sur la base de résolutions de principe, et non pour appliquer des accords interprofessionnels assortis d'engagements précis, a eu pour effet que les ressources ont été faiblement mobilisées depuis plusieurs années, au point que l'essentiel des cotisations nouvelles vient alimenter une trésorerie surabondante qui ne trouve pas à s'employer.

21) Règlement n° 2200/96 CE du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

22) Aux termes de l'article 88-3 du Traité CEE, la sanction liée à l'absence de notification est le reversement, au besoin sous astreinte.

A – Des ressources largement inemployées

Au cours de la période contrôlée par la Cour, Sofiproteol a été chargée d'appliquer trois plans triennaux d'investissement, qui avaient été présentés par les interprofessions UNIP et ONIDOL aux pouvoirs publics à l'appui de leurs demandes de prélèvement de CVO.

Le premier de ces plans, qui venait à expiration à l'été 1996, n'avait mobilisé qu'une faible partie des ressources prélevées sur les producteurs, puisque les exercices 1995 et 1996 avaient vu l'engagement de 4,9 M€ seulement malgré le prélèvement ces mêmes années de 19,2 M€ de cotisations.

Le plan suivant, présenté à l'automne 1996 pour la période 1996-1998, se donnait donc pour objectif de « rattraper » ce sous-emploi par le développement des interventions. A cet effet, il justifiait le prélèvement de cotisations supplémentaires par des engagements prévisionnels de 46 M€ dans les entreprises de la filière, dont un peu plus de la moitié dans le secteur de la transformation, c'est-à-dire dans les entreprises contrôlées par Sofiproteol.

Les réalisations se sont révélées très éloignées de ces prévisions. En effet, loin de s'accroître des 46 M€ prévus, les participations du FEDOP ont en réalité décru sur cette période de 4 M€, soit un écart global de 50 M€ par rapport au plan approuvé par les pouvoirs publics.

Ce résultat a découlé en partie d'une mauvaise appréciation des moyens destinés à la restructuration de l'outil industriel détenu en propre par Sofiproteol sur fonds FEDOP, puisque celle-ci, au lieu de justifier les interventions prévues, s'est en fait traduite par une stagnation des engagements. Mais il est aussi la conséquence d'une sur-évaluation manifeste des possibilités d'investissement dans les autres activités stratégiques de la filière : alors que le plan réservait une enveloppe de 12 M€ aux secteurs de la lipochimie et des biocarburants, ceux-ci n'en ont finalement mobilisé que le douzième.

L'inaccomplissement du plan triennal 1996-1998 aurait dû conduire les ministres chargés de l'agriculture et des finances à refuser la reconduction des CVO pour trois campagnes supplémentaires demandée par les interprofessions et Sofiproteol en juin 1999, d'autant que les ressources inutilisées avaient permis, à cette date, la constitution d'un volume de trésorerie inemployée de presque 100 M€, correspondant à un peu plus de douze années de cotisations.

Tel ne fut pas le cas, puisque le prélèvement a été reconduit en octobre 1999 pour les campagnes 1999-2001, avec néanmoins une diminution des cotisations unitaires.

Cet accord ministériel était fondé sur un programme de financement ambitieux, qui prévoyait, en contrepartie du prélèvement de 13 M€, l'engagement de 59 M€, dont 17 au titre d'un plan de modernisation des installations de stockage faisant suite au durcissement des normes réglementaires de sécurité.

Mais là encore, ce plan est resté très largement inappliqué. Les documents présentés par Sofiproteol en vue de la reconduction du dispositif pour les campagnes 2002-2004 font, en effet, état de réalisations de 26,2 M€ seulement au 31 décembre 2001, soit à peine 45 % de la prévision initiale, alors même que les cotisations, pour leur part, étaient prélevées en totalité conformément au plan examiné trois ans plus tôt.

B – Une trésorerie surabondante

La perpétuation des prélèvements imposés aux producteurs, malgré l'inapplication des interventions qu'ils sont censés financer, a eu pour conséquence mécanique de faire croître les disponibilités inemployées des deux fonds gérés par Sofiproteol.

Au terme des trois derniers programmes triennaux, la composition de l'actif du FEDOP témoignait ainsi d'une trésorerie surabondante et cependant croissante :

Composition de l'actif du FEDOP

en M€	1995	1998	2001
Disponibilités	57,71	99,47	95,60
Engagements	104,14	104,65	131,50
TOTAL ACTIF	161,85	204,12	227,10

La situation était encore plus accusée au sein du FASO : en effet, au 31 décembre 1999, l'actif du fonds était composé de 17,72 M€ de

disponibilités, contre seulement 2,43 M€ d'engagements. S'il est vrai que les missions confiées à ce fonds, c'est-à-dire le relais de financement ou l'intervention en urgence, peuvent a priori justifier la constitution de disponibilités plus importantes en proportion, leur niveau témoigne toutefois d'un sous-emploi chronique et manifeste.

Le maintien de cette trésorerie génère des produits financiers croissants, qui, ajoutés aux produits des engagements passés, sont supérieurs aux cotisations depuis plusieurs années. Ainsi, les 26,2 M€ engagés au titre du plan triennal 1999-2001, alors même qu'ils marquaient une reprise des investissements, sont inférieurs à la somme des produits de trésorerie et des produits des engagements passés, qui se sont élevés sur la période à respectivement 18,3 et 10,7 M€ : d'un point de vue économique, ces engagements auraient donc pu être couverts sans cotisations supplémentaires.

❖

La reconduction par les pouvoirs publics des cotisations pesant sur les producteurs, en 1996 puis en 1999, semble ainsi avoir été décidée sans tenir compte de la situation financière des fonds, qui sont parvenus à un stade où les ressources nouvelles procurées par ces prélèvements obligatoires ne trouvent pas à s'employer.

III – Un contrôle insuffisant de l'Etat sur l'emploi des fonds

Le caractère « volontaire » des prélèvements qui alimentent les fonds d'intervention paraît avoir dissuadé l'Etat d'en contrôler sérieusement l'emploi et d'en organiser la gestion.

A – L'absence de contrôle économique et financier de l'Etat

Le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat dispose, dans son article premier :

« Sont assujettis au contrôle économique et financier de l'Etat les organismes énumérés ci-après :

(....)

3°) Les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels, à caractère économique, autorisés soit à percevoir

des taxes, redevances ou cotisations de caractère obligatoire, soit à opérer des péréquations de prix. »

Ces dispositions concernent directement les fonds FEDOP et FASO. La rédaction de l'article 2, qui vise d'autres catégories d'organismes, commence au demeurant par les termes « *Peuvent être soumis au même contrôle…* », ce qui semble attester que les dispositions de l'article premier s'appliquent sans exception possible.

Pourtant, depuis l'origine, les fonds FEDOP et FASO, mais aussi les interprofessions UNIP et ONIDOL, sont dispensés du contrôle économique et financier de l'Etat, alors que ce contrôle a été mis en place au sein de la société Unigrains, dont le rôle est très proche de celui de Sofiproteol dans le secteur des céréales, et qui bénéficie, elle aussi, de prélèvements obligatoires sous la forme de taxes parafiscales[23].

B – La présence de l'Etat au sein des comités de gestion des fonds

La gestion des deux fonds fait l'objet d'une convention conclue entre l'Etat et Sofiproteol, dont la première version date du 25 juillet 1983.

Cette convention prévoit que les décisions d'intervention seront prises par deux comités de gestion, au sein desquels siégeront les différentes familles composant les interprofessions[24], d'une part, et des représentants des ministères chargés de l'agriculture et des finances d'autre part. En application de la convention, les deux ministres peuvent demander une délibération supplémentaire, et dans le cas du seul ministre de l'agriculture, exercer un éventuel veto sur telle ou telle intervention.

En pratique, ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre, et les représentants des deux ministères ont continûment approuvé l'ensemble des dossiers examinées par les deux comités de gestion, y compris les interventions critiquables évoquées ci-dessous.

Dans le cas des deux représentants du ministère de l'agriculture, cette approbation a pris une forme active, puisque ceux-ci ont siégé à l'ensemble des réunions des deux comités. Tel n'a pas été le cas des

23) Insertion au rapport public de 1998 sur « L'utilisation du produit de taxes parafiscales par la société Unigrains et l'institut technique des céréales et des fourrages ».

24) Le comité de gestion du FASO, plus resserré que celui du FEDOP, ne comprend que des représentants de Sofiproteol et des producteurs du côté des « professionnels ».

représentants du ministère des finances, dont la présence est devenue de plus en plus épisodique au sein du comité de gestion du FEDOP, alors qu'ils continuaient à assister aux réunions concernant le FASO.

Cet état de fait a été entériné dans une nouvelle convention, signée le 24 mai 2000, qui restreint la présence de l'Etat au sein du FEDOP au seul ministère de l'agriculture, mais maintient la présence des deux ministères pour ce qui concerne le FASO.

Cette nouvelle convention est venue combler un vide persistant depuis près de sept ans. En effet, alors que la convention initiale du 25 juillet 1983 comportait une clause de tacite reconduction, cette dernière avait été levée par un avenant du 4 mai 1990, qui fixait lui-même le terme de la convention au 25 juillet 1993 sans qu'elle soit révisée ou reconduite après cette date.

S'il est vrai que les objectifs et les moyens assignés aux accords interprofessionnels financés par CVO sont énoncés par la loi, laquelle ne prévoit pas l'intervention d'un dispositif conventionnel, le fonctionnement des comités de gestion n'a donc été régi par aucun acte de 1993 à 2000.

Enfin, il est surprenant que la nouvelle convention, reprenant en cela une disposition de la précédente, prévoie, en son article 13 :

« La présente convention ne sera pas enregistrée et pour ce qui concerne son application, les parties déclarent renoncer à tout recours à la voie judiciaire, à l'exclusion des litiges qui mettraient en cause les activités propres de l'établissement financier SOFIPROTEOL ».

La légalité d'une telle mention, signée par deux ministres engageant l'Etat, n'apparaît pas clairement et jette un doute sur la volonté des parties de clarifier la situation juridique de ce dispositif, tant au plan national que communautaire.

❖

L'absence de contrôle de l'Etat apparaît d'autant plus dommageable que les CVO constituent des prélèvements rendus obligatoires par un acte de puissance publique dont le Parlement n'est jamais informé, et dont les assujettis eux-mêmes ne sont pas toujours conscients, puisque les bilans et les résultats des fonds ne sont pas publics et ne font l'objet que de synthèses globales examinées tous les trois ans au sein des interprofessions.

IV – Des interventions critiquables

Les engagements qui, s'agissant du FEDOP, sont supposés résulter d'un plan stratégique triennal, bénéficient à hauteur de 60 % au secteur de la transformation des oléagineux (trituration, raffinage, et dans une certaine mesure, lipochimie et biocarburants) que réalise l'outil industriel de Sofiproteol, géré par la société holding Soprol. Les interventions au profit des sociétés et coopératives de stockage et de commerce de grains représentent quant à elles le cinquième du total des engagements.

A côté de ces opérations, qui ont justifié la création de Sofiproteol, se sont développées des interventions dans la nutrition animale, les semences, les biotechnologies, puis dans des fonds d'investissement plus diversifiés. Ces engagements ont parfois pris la forme de prêts, mais, pour l'essentiel, ils sont constitués de participations et de comptes courants, sans que la Cour ait été en mesure d'apprécier exactement comment ils ont été mis en œuvre et notamment s'ils ont satisfait aux prescriptions du droit de la concurrence.

A – Des engagements au profit du groupe interprofessionnel ou de structures qui lui sont liées

Les interventions du FEDOP et du FASO se font, pour près de la moitié de leur montant total, dans des sociétés dont Sofiproteol est, seul ou avec ses filiales, l'actionnaire majoritaire.

Sur un total de 131,5 M€ d'engagements du FEDOP au 31 décembre 2001, 62,2 M€ correspondaient ainsi à des participations dans Soprol et dans des sociétés du secteur de la transformation, ainsi que dans Diester Industries et la DICO, opérateurs industriels du secteur des biocarburants, également détenus par Sofiproteol et ses partenaires.

Les sociétés et coopératives du secteur de la mise en marché des productions végétales sont donc tout à la fois les bénéficiaires des interventions du FEDOP et les actionnaires de sociétés impliquées dans l'activité industrielle de Sofiproteol, comme Soprol et la DICO.

Dans cet ensemble très intégré les interventions correspondant à des prestations de service relèvent de sociétés de l'ensemble PROLEA gérées par Sofiproteol. C'est ainsi que la société interoléagineuse d'assistance et de développement (SIA), filiale à 100 % de Sofiproteol, centralise la mise en œuvre des études et des prestations de services. Par ailleurs, lorsqu'en 1997, en application d'un arrêté d'extension du 23 octobre 1996, les interprofessions UNIP et ONIDOL perçurent une

cotisation de solidarité en faveur de la filière bovine, une partie des sommes prélevées sur les producteurs (76 225 €) fut, avec l'accord du ministère de l'agriculture et de la pêche, affectée à la réalisation d'une étude sur l'alimentation animale dans les pays d'Europe centrale et orientale, confiée par Sofiproteol à l'association AGROPOL, présidée par l'ancien président de l'établissement financier.

Cette forte intégration des structures et des personnes peut entretenir la confusion des intérêts de l'activité propre de Sofiproteol et des entreprises du secteur, avec l'intérêt général auquel doit se conformer l'utilisation des fonds interprofessionnels.

Il en va ainsi des interventions du FEDOP et du FASO destinées à soutenir les restructurations du groupe Bourgoin (BSA) dans le sud-ouest.

Indépendamment des interventions consenties au Groupe coopératif occitan (GCO), dont le vice-président est l'ancien président de Sofiproteol et de la FOP, la filiale de GCO, UNICAL a obtenu en 1994 du FEDOP un engagement de 1,22 M€ sous la forme d'une augmentation de parts sociales et de la mise en place de deux comptes courants afin de contribuer à une opération de renforcement des fonds propres de BSA. En 1997, deux prêts d'un montant total de 0,72 M€ ont été consentis à UNICAL pour le même objet. Pourtant, à fin 2000, cette dernière société ne put rembourser le solde de ce compte courant et des deux prêts qu'après un abandon de créance par le FEDOP s'élevant à 234 972 €.

En 1995, et dans le cadre du même dossier, Sofiproteol avait obtenu la garantie du FASO en vue de l'acquisition sur ses fonds privés de 1,52 M€ d'obligations convertibles de BSA. En s'engageant à garantir moyennant une rémunération de 0,8 % l'an, 50 % des sommes dues en capital et en intérêts, le FASO, bien qu'informé du manque de visibilité de l'émetteur, couvrit ainsi avec des fonds provenant de prélèvements obligatoires le risque pris sur ses fonds propres par Sofiproteol, sans que l'intérêt général de cette opération ait été clairement démontré. A l'échéance du 31 décembre 2000, les sommes n'ayant pas été versées, le FASO fut effectivement appelé en garantie pour un montant de 818 667 €.

Avant même que le groupe Bourgoin ne soit mis en liquidation judiciaire et que ne s'engage la reprise de ses actifs, le FEDOP et le FASO avaient ainsi contribué à hauteur de 1 053 639 € au renflouement de ses activités régionales.

B – Une diversification contestable

Les fonds interprofessionnels ont également été utilisés pour des opérations de diversification dont certaines apparaissent dépourvues de tout lien avec la filière oléo-protéagineuse.

Ainsi, en intervenant en 1998 comme un partenaire financier stratégique dans la cession d'une partie du groupe Sanders par l'Entreprise minière et chimique à un groupe familial privé, le FEDOP a permis de structurer le secteur de la nutrition animale, qui est certes au cœur des débouchés de la filière, mais qui cohabite aussi au sein du nouveau groupe avec les produits vétérinaires et la génétique porcine.

Sous couvert d'une sollicitation du FASO justifiée par la perspective de travaux de recherche, des concours sous forme d'apports en capital et de prêts relais ont aussi été apportés à la société agro-industrielle du sorgho (SAIS), dont les actionnaires sont, pour l'essentiel, des sociétés de l'ensemble PROLEA, aux côtés d'une association émanant de la chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées, alors présidée par l'ancien président de Sofiproteol. De la sorte, les contributions obligatoires ont participé à la survie d'une société qui n'a pu dégager aucun produit d'exploitation de 1997 à 2000, et qui a pour objet des expérimentations en-dehors de la filière.

Tout aussi étrangère à la filière a été en 1998 l'intervention du FEDOP au profit d'une coopérative chanvrière de l'ouest de la France qui cherchait à diversifier ses débouchés papetiers et textiles.

Depuis 1989, par ailleurs, Sofiproteol s'est impliquée dans des investissements de diversification dans le secteur agro-alimentaire à travers le fonds AGROPLUS, dont la vocation est de prendre des participations influentes sous forme de capital développement dans des petites et moyennes entreprises. La participation du FEDOP et du FASO s'est régulièrement accrue, atteignant 4,97 M€ en 1999, et faisant de Sofiproteol un des actionnaires principaux d'AGROPLUS. Ce fonds de diversification intervient, selon les termes mêmes utilisés en comité de gestion, comme un « *financier* », un « *opérateur industriel* » et un « *prestataire d'assistance en matière de management* » dans des entreprises privées fabriquant des pâtes alimentaires, des quenelles, des biscuits, sans compter des participations moins importantes dans les secteurs de la charcuterie industrielle, des eaux minérales et des vins de table. Ces domaines sont totalement étrangers à la filière oléo-protéagineuse, et les modalités d'intervention retenues paraissent excéder les limites que la loi assigne à l'activité interprofessionnelle.

C – Des opérations éloignées de l'intérêt général de la filière

Les fonds interprofessionnels affectés au FASO ont aussi été utilisés, contrairement à leur objet légal, pour financer des interventions dans les secteurs de l'édition et de la presse, ainsi que des contributions à des organisations syndicales.

Le FASO avait ainsi octroyé en 1992 un prêt sans intérêt de 38 112 € d'une durée minimum de trois ans à la société interoléagineuse d'assistance (SIA), afin de lui permettre de prendre une participation de 15 % dans une société d'édition et de lui apporter un compte courant d'associé de 15 245 € bloqué sur trois ans et rémunéré. A la suite de la mise en liquidation judiciaire de cette société d'édition, le prêt consenti n'a pu être remboursé au FASO.

Le FASO a également supporté un coût de 0,73 M€ au titre d'une opération visant à permettre à une société éditrice de publications d'intérêt agricole, AGRA, dont étaient actionnaires plusieurs organisations agricoles, de se restructurer et de nouer un partenariat avec le journal Le Monde, avant de réaliser la cession partielle de cette société peu rentable à une autre entreprise de presse. Outre l'intérêt de ce désengagement financier, l'accord avec le journal Le Monde, s'il ne donna pas lieu à des développements communs en termes de partenariat éditorial, permit à Sofiproteol, aux côtés d'autres organismes représentant le secteur des grandes cultures, d'entrer dans la société Le Monde Investisseurs grâce à une participation à son capital et à un apport en compte courant s'élevant au total à 0,61 M€. Si, selon Sofiproteol, il était important, même sans application concrète, de développer une opération en « synergie » avec ce quotidien, rien ne justifiait que la quote-part du financement lui incombant fût assurée par des prélèvements obligatoires sur les producteurs.

Sofiproteol mobilisa aussi les ressources du FASO afin d'octroyer en 1997 une avance remboursable de 15 245 € transformée en prêt sans intérêt et sans échéancier de remboursement, à une association créée par des dirigeants professionnels agricoles de la région Midi-Pyrénées, au nombre desquels figurait l'ancien président de l'établissement financier. Cette association, qui se fixait pour objectif de reprendre la publication d'une revue consacrée au développement rural, n'a eu finalement qu'une activité éditoriale très réduite. Alors que ses dépenses ont consisté pour l'essentiel à rembourser des prêts et des avances à son délégué et à régler des salaires et des prestations à ses proches, le FASO n'a pu recouvrer à ce jour une créance que l'origine de ses fonds lui interdisait de consentir.

Enfin, en 1996, fut prise en charge par le FASO la contribution de la filière oléo-protéagineuse à la commémoration du cinquantenaire de la fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA), pour un montant de 15 245 €, puis, pour le même montant, la contribution de la FOP au financement du cinquantenaire de la FNSEA.

Chaque année, le FASO a, du reste, apporté à la FNSEA une subvention de 21 343 € en 1995 et 1996 et de 21 817 € les années suivantes, pour contribuer au fonctionnement du bureau que ce syndicat entretient à Bruxelles. De tels versements sont irréguliers au regard de l'objet des fonds interprofessionnels.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les interventions financées au moyen de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléagineux et protéagineux apparaissent discutables au regard de la loi du 10 juillet 1975, soit qu'elles viennent conforter, pour près de la moitié d'entre elles, un outil industriel constitué, détenu et animé par Sofiproteol elle-même grâce à une interprétation conciliante des dispositions légales, soit qu'elles portent sur des entreprises opérant à la marge de la filière, voire nettement en-dehors d'elle.

L'absence de contrôle attentif de l'Etat sur ces fonds ne peut pas même expliquer les opérations les plus contestable : dans la plupart des cas, ses représentants, principalement ceux du ministère chargé de l'agriculture, les ont approuvées.

Au vu de ces interventions, dont il faut souligner qu'elles n'ont mobilisé qu'une faible partie des fonds prélevés sur les producteurs au cours de la période 1995-2001, la Cour met en doute l'opportunité de reconduire un dispositif dont la légalité est discutable, et dont les ressources n'ont été que médiocrement employées.

Au delà, l'exemple des cotisations volontaires obligatoires prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux la conduit à souligner qu'un tel mode de financement ne pourrait, sans être profondément réformé, se substituer aux taxes parafiscales dont la nouvelle loi organique relative aux lois de finances prescrit la prochaine disparition.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Les conclusions de la Cour des comptes sur l'emploi des fonds issus des cotisations volontaires obligatoires prélevées sur les producteurs oléo-protéagineux appellent de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les remarques suivantes.

La légalité nationale du dispositif d'intervention du FEDOP et du FASO conduit à une révision des modalités de gestion des fonds.

En application des articles L. 632-2 et L. 632-4 du code rural, les organisations interprofessionnelles reconnues par la loi peuvent demander, dans certaines conditions, l'extension de leurs accords. Dans ce cadre, elles peuvent instituer des cotisations volontaires obligatoires. Il est cependant nécessaire que ces accords soient destinés à poursuivre des objectifs déterminés.

Dans le secteur des oléo-protéagineux, deux fonds sont alimentés par le produit des cotisations volontaires obligatoires (CVO) de la filière. Le premier fonds (FEDOP) a notamment pour objet la prise de participations dans des sociétés et le financement à court, moyen et long terme d'opérations financières nécessaires à la création, l'extension ou la modernisation des entreprises de la filière. Le second fonds (FASO) intervient pour sa part dans des actions de solidarité, des actions en faveur de l'exportation des produits et en faveur de la recherche-développement.

Ils sont gérés par Sofiprotéol en vertu d'une convention signée avec l'État le 25 juillet 1983 et renouvelée le 25 mai 2000. Sofiprotéol est une société anonyme reconnue par le comité national de crédit, principalement détenue par les interprofessions de ce secteur.

Un arrêt du Conseil d'État du 25 juillet 1980, considérant que la loi initiale du 5 juillet 1975 énumérait de façon non limitative les finalités en vue desquelles étaient décidés ces accords, le tout dans un but conforme à l'intérêt général, avait permis de considérer comme régulières les interventions du FEDOP et du FASO, prévues par cette convention.

Cependant, les modifications ultérieures de la loi, codifiées au code rural (article L. 632-3), ont progressivement complété et précisé les objectifs énumérés sans qu'y figurent les activités financières ou commerciales. Dans ce nouveau contexte, la régularité des interventions de ces fonds nécessite d'être réexaminée au regard du droit national, comme le souligne la Cour, pour en revoir l'opportunité et l'usage et s'interroger sur la pertinence d'en pérenniser leur gestion au sein de cet établissement financier.

Aussi et compte tenu également de la situation de trésorerie des fonds, l'accord interprofessionnel conclu par les filières d'oléo-protéagineux pour

trois campagnes n'a été étendu par arrêté du 3 octobre 2002 que pour une seule campagne (2002-2003), dans l'objectif de réviser les modalités de gestion de ces fonds.

L'évolution du droit communautaire fragilise la base juridique du dispositif d'intervention du FEDOP et du FASO

- Le champ des missions des fonds gérés pourrait exclure les activités commerciales ou industrielles.

S'il n'existe pas de dispositions communautaires explicites interdisant à une interprofession dans cette filière l'exercice d'une activité commerciale ou industrielle, une telle disposition existe cependant dans le secteur des fruits et légumes. Par ailleurs, la communication de la Commission au Conseil du 26 octobre 1990 énumère les activités possibles pour une interprofession (actions de transparence des marchés, contrôle du respect des normes de qualité, actions de promotion et de recherche,…), sans que soient mentionnées les activités commerciales ou industrielles.

De plus, le règlement n° 1638/98 portant organisation commune de marché dans le secteur de l'huile d'olive restreint le champ d'activité des organisations interprofessionnelles à un nombre limitatif de domaines (suivi et gestion administrative du marché, amélioration des impacts environnementaux, système de traçabilité, etc.). La connexité des matières entre le secteur oléagineux et le secteur protéagineux peut laisser supposer que le législateur communautaire, s'il était interrogé, en appellerait à un traitement similaire pour l'ensemble des deux filières.

Il apparaît ainsi que l'évolution récente du droit communautaire fragilise la régularité du dispositif, tant du point de vue de la nature des actions menées que des secteurs dans lesquels elles sont effectuées.

- Le dispositif devrait être validé par la Commission au regard des dispositions du traité de l'Union européenne sur les aides d'État.

Bien que s'agissant de créances privées conformément à l'article L. 632-6 du code rural, les CVO présentent un caractère public puisqu'elles sont soumises au contrôle de l'Etat. Créées en effet par la loi, elles sont collectées par des organismes reconnus par la loi dans les conditions définies par les autorités administratives. Par ailleurs, leurs bénéficiaires exercent leur activité dans le secteur concurrentiel.

En raison de leur qualification légale, les CVO n'ont jamais été notifiées à la Commission européenne au titre de l'article 88 § 3 du traité UE. Néanmoins, en accord avec le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, les autorités françaises ont interrogé la Commission européenne le 8 août 2002 sur ce point. Le

ministère veillera, en fonction de la réponse de la Commission, au respect du droit communautaire.

Renforcer la présence du contrôle par l'État dans les conditions réglementaires

Comme l'a souligné la Cour, le suivi de ces fonds rend nécessaire leur assujettissement au contrôle économique et financier de l'État. Toutefois, ce dernier ne se justifie que pour les actions interprofessionnelles durablement financées par des CVO.

Pour l'ensemble de ces raisons et compte tenu des critiques émises par la Cour sur certaines interventions particulières des fonds gérés, l'opportunité même d'une convention entre l'État et Sofiprotéol peut être mise en doute, dès lors que l'extension des futures cotisations volontaires par l'État se limiterait aux seules actions énumérées au code rural. D'ores et déjà et dans l'attente d'une clarification juridique communautaire sur le rôle des interprofessions et leur mode de financement, les ministres chargés de l'agriculture et des finances ont dénoncé l'actuelle convention qui lie l'État à Sofiprotéol. De nouvelles modalités d'application de l'article L. 632-3 du code rural seront mises en œuvre, à compter de la campagne 2003-2004, en concertation avec Sofiprotéol.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales souhaite apporter les précisions suivantes aux observations de la Cour portant notamment :

- sur la légalité des interventions en particulier de Sofiprotéol ;

- sur le niveau d'utilisation des ressources ;

- sur le contrôle exercé par l'Etat ;

- sur le champ d'extension des interventions de Sofiprotéol.

Légalité du dispositif d'intervention

Les accords interprofessionnels de l'Union nationale interprofessionnelle des plantes riches en protéines (UNIP) et de l'Organisation nationale interprofessionnelle des oléagineux (ONIDOL) relatifs au financement des interventions du fonds de développement des entreprises des filières oléagineuse et protéagineuse (FEDOP) et du fonds d'action stratégique des oléagineux (FASO) ont été étendus en 1996 et 1999

par les pouvoirs publics. A cet égard, il convient de préciser que, préalablement, lesdits accords ont été adressés à l'administration compétente, accompagnés des procès verbaux des assemblées générales au cours desquelles les plans stratégiques triennaux 1996-1999 et 2000-2002 ont été présentés sous forme de documents détaillés.

L'adoption de ces accords à l'unanimité des collèges, dans les conditions prévues par la loi, les rend parfaitement conformes au code rural, même si leur rédaction, telle qu'elle a été reprise dans les arrêtés d'extension publiés au journal officiel n'a pu, pour des raisons évidentes, détailler l'ensemble des programmes triennaux approuvés.

Par ailleurs, il convient de souligner que Sofiprotéol, établissement financier enregistré auprès de la Banque de France depuis juillet 1983, peut légitimement exercer une mission générale d'investissement au moyen de cotisations dont l'emploi est défini par la loi.

En effet, sa création est née de la nécessité d'opérer la restructuration de l'industrie de trituration des oléagineux suite au dépôt de bilan du CNTA (Comptoir national de technique agricole) en 1982.

Dès cette création, l'Etat et les professionnels ont souhaité financer, par une cotisation volontaire obligatoire (CVO), des actions de renforcement et de restructuration des entreprises agroalimentaires, plus particulièrement dans les filières oléagineuse et protéagineuse. Ces actions ont été considérées conformes à la notion d'intérêt général des filières prévue par l'art. 2 de la loi du 10 juillet 1975, aujourd'hui art. L. 632.3 du code rural, et éclairée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt Adam du 25.07.1980), qui confirmait que la liste des actions énumérées par cet article n'est pas limitative.

En outre, l'activité d'établissement de crédit apparaît sans contradiction avec la notion d'action commune prévue par le code rural pour les missions des interprofessions.

La volonté de l'Etat et des professionnels s'est traduite :

- *en 1er lieu par la signature le 27 juillet 1983 de la convention entre l'Etat et Sofiprotéol, qui fixe les missions du FEDOP, les missions du FASO (avenant du 10.12.84) ainsi que les modalités de fonctionnement de ces deux fonds,*
- *en 2ème lieu par l'extension, par des arrêtés interministériels successifs, des CVO approuvées par les interprofessions pour le financement du FEDOP et du FASO.*

En ce qui concerne la compatibilité avec les règles communautaires de l'intervention de Sofiprotéol, notamment en raison de l'absence de notification des CVO au titre de l'art. 87 du traité CE, les précisions suivantes peuvent être apportées :

Tout d'abord, l'absence, dans les règlements applicables au secteur des oléo-protéagineux, de dispositions portant une interdiction comparable à celle qui existe dans l'organisation commune des marchés (OCM) fruits et légumes, et le fait que le Conseil d'Etat a formellement dénié tout caractère normatif à la communication de la Commission au Conseil du 26 octobre 1990, ont conduit à ne pas retenir ces deux éléments comme fondant une éventuelle non-conformité au droit communautaire.

En particulier, s'agissant du défaut de notification du dispositif au sens de l'art. 87 du traité CE relatif aux aides d'Etat, il convient de noter que, jusqu'ici, la qualification d'aide d'Etat des actions financées par voie de CVO n'avait pas été retenue, s'agissant de cotisations de droit privé.

Cependant, des analyses juridiques conjointes sont en cours dans les ministères chargés de l'économie et de l'agriculture sur ce mode de financement, notamment au regard de l'évolution de la jurisprudence de la CJCE (arrêt Preussen-Elektra, du 13 mars 2001 affaire 379/98).

En outre, une question a été adressée à la Commission le 8 août 2002, pour lui demander si cette récente jurisprudence avait, de quelque manière que ce soit, fait évoluer sa position exprimée lors de différentes rencontres auprès des autorités françaises et s'appuyant sur une jurisprudence antérieure (affaire 173/73 ; affaire 78/76 ; affaire 212/87)

A l'issue de ces travaux et compte tenu de la réponse de la Commission à la question du 8 août 2002, les autorités françaises se conformeront aux conclusions des analyses juridiques, et notifieront, le cas échéant, l'ensemble du dispositif des actions interprofessionnelles agricoles.

Emploi des ressources

La Cour souligne que, au cours de la période contrôlée, les trois plans triennaux prévisionnels appliqués par Sofiprotéol ont fait l'objet d'engagements très inférieurs aux prévisions, à la fois dans le secteur de la transformation et dans les autres secteurs stratégiques de la lipochimie et des bio carburants.

La période du contrôle a porté sur les années 1995 à 1999. Or, il convient de noter qu'au cours de ces années, les ressources nettes procurées par les cotisations ont représenté 41,31 M€, alors que le comité de gestion du FEDOP a engagé 53,81 M€, et que les interventions réalisées se sont élevées au total de 32,8 M€.

Ce ratio interventions/cotisations, de 79 %, apparaît relativement satisfaisant.

Il a notamment permis de faire face aux importants besoins du plan « silos », nécessité par la mise aux normes imposée à la suite de l'accident survenu à Blaye en 1998. Ce plan a consisté en des actions d'adaptation et

de développement des capacités de stockage, pour répondre au besoin de sécurité, à la progression des volumes collectés et à la segmentation croissante des marchés.

La filière oléoprotéagineux est également concernée par ces trois objectifs, prépondérants dans la filière céréalière, dans la mesure où les organismes stockeurs gèrent globalement leur stockage, notamment sous l'angle de la sécurité, de l'amélioration de la qualité, de la traçabilité et de la valorisation des produits.

Plus généralement, durant cette période, le FEDOP a développé ses interventions vers les secteurs d'intérêt stratégiques pour la filière et son avenir que sont :

- les semences et les biotechnologies,

- les biocarburants et la lipochimie.

Dans la mesure où les accords interprofessionnels, votés à l'unanimité des collèges représentés, en conformité avec l'article L.632-4 du code rural, s'appliquaient à des actions concourant à l'amélioration de la maîtrise et de la transparence du marché, à la qualité des produits, à la promotion des produits, à la réalisation de programmes de recherche appliquée, leur extension est apparue conforme à l'intérêt général des filières concernées.

Malgré ces interventions, l'abondance de la trésorerie (45 % des cotisations perçues au 31 décembre 1998) a conduit les professionnels et les pouvoirs publics à réduire, à partir de la campagne 99/2000, leurs propositions concernant les CVO de la filière oléagineuse et de la filière protéagineuse et à affecter directement au FASO une partie des ressources des cotisations, afin d'accompagner en particulier des actions en faveur des biotechnologies et du développement des usages non alimentaires. Cette baisse des taux de cotisation, conjuguée à la réduction des surfaces liée à l'entrée en vigueur d'Agenda 2000, s'est traduite par une diminution sensible des fonds affectés au FEDOP et au FASO.

Par ailleurs, l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances, qui supprime la parafiscalité et fait du financement par CVO l'une des voies pour remplacer les taxes parafiscales à partir du 1er janvier 2004, conduit les administrations à un réexamen attentif des actions financées par voie de CVO, de leur mise en œuvre et de leur contrôle.

Dans ces conditions, une évolution de la convention liant l'Etat et Sofiprotéol a été mise à l'étude, afin de privilégier les actions qui prennent une importance stratégique croissante pour l'avenir de l'agriculture et des productions d'oléo-protéagineux, portant sur la recherche appliquée, les valorisations non-alimentaires, les bio carburants et les biotechnologies.

Le contrôle de l'Etat sur l'emploi des fonds

La Cour relève également que la convention initiale de 1983 est arrivée à échéance le 25 juillet 1993, en sorte que la nouvelle convention datée du 24 mai 2000 est venue combler un vide persistant depuis près de 7 ans.

Or, la rédaction de la nouvelle convention en 2000, qui, à ses articles 7 et 8, détaille les périodes couvertes par l'alimentation des fonds en remontant à leur création montre qu'il n'a pas été dans l'intention des parties de suspendre l'application de la convention, entre 1993 et 2000. La présence des représentants de l'administration aux comités de gestion, soulignée par la Cour elle-même, en atteste.

Les champs d'intervention de Sofiprotéol

Il importe tout d'abord de préciser que Sofiprotéol ne se confond pas avec les 2 interprofessions UNIP et ONIDOL, mais est chargée de la gérance des fonds FEDOP et FASO, appelés à recevoir les cotisations, et dont les missions sont précisées par la convention.

Les comités de gestion de ces deux fonds comprennent des représentants des familles professionnelles représentées au sein de l'UNIP et de l'ONIDOL, qui n'y sont toutefois pas représentées en tant que telles.

Enfin, les actions du FEDOP et du FASO visent, en conformité avec la convention, des interventions dans les entreprises elles-mêmes, alors que les actions des interprofessions s'exercent en direction de leurs membres, c'est-à-dire les organisations professionnelles représentatives de la production, de la transformation, et de la commercialisation.

Au cas d'espèce, il ne peut être contesté que Sofiprotéol a, depuis sa création, développé une réelle expertise dans des filières agricoles et agro-alimentaires, à rentabilité peu attractive pour les investisseurs, et marquées par des besoins structurels de fonds propres.

Après avoir orienté prioritairement ses interventions dans le secteur de la trituration oléagineuse, dans un contexte de désengagement des autres opérateurs, cette structure a progressivement étendu son action vers les secteurs non alimentaires et des bio-carburants, ainsi que dans des opérations conduites dans des secteurs autres, mais qui sont directement liés à cette filière, comme la nutrition animale.

Bien entendu, compte tenu de l'évolution du contexte juridique et prenant note des observations de la Cour, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales veillera à faire évoluer dès 2003 le partenariat engagé avec Sofiprotéol, dans le respect de l'intérêt général de la filière.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE SOFIPROTEOL

En 2000, la Cour des comptes a décidé de vérifier les comptes d'emploi du FEDOP et du FASO gérés par l'établissement financier de la filière des oléagineux et protéagineux Sofiprotéol, pour les exercices 1995 à 1999.

Il n'a pas échappé à la Cour que « la production des graines oléagineuses et protéagineuses est depuis une trentaine d'années pour l'agriculture nationale un enjeu stratégique ». Un tel enjeu justifiait que la Cour procède au contrôle des comptes d'emploi du FEDOP et du FASO, et que Sofiprotéol, au service des acteurs de la filière française des oléo-protéagineux, en particulier des organisations interprofessionnelles UNIP et ONIDOL, lui apporte son plus grand concours. Un tel enjeu exigeait aussi que ce contrôle, qui aura donné lieu à près de deux années d'investigations, conduise à des conclusions d'une précision suffisante.

Sofiprotéol souhaite y contribuer de nouveau, en formulant les observations suivantes.

La coopération constante de Sofiprotéol

Selon l'article R. 133-4 du code des juridictions financières, un « organisme » bénéficiant d'un « concours financier attribué sous forme (...) d'une cotisation légalement obligatoire » doit établir un « compte d'emploi » de cette ressource. Comme l'a noté la Cour, le FEDOP et le FASO correspondent à de tels « compte[s] d'emploi », auxquels sont transférées les cotisations volontaires obligatoires perçues par l'ONIDOL et l'UNIP qui leur sont destinées.

La convention conclue entre l'Etat et Sofiprotéol le 25 mai 2000 rappelle que « les ressources du fonds FASO, outre les dotations de départ, [étaient] constituées (...) jusqu'en 1996, par la moitié des produits financiers issus des placements du FEDOP et du FASO ». Le FASO ne reçoit que « depuis 1997, 10 % des ressources annuelles » tirées des cotisations volontaires obligatoires perçues par l'UNIP et l'ONIDOL pour abonder le FEDOP. Il en résulte qu'avant 1997, le produit d'aucune cotisation volontaire obligatoire n'était transféré au FASO, sous quelque forme que ce soit. Ces cotisations étaient alors transférées au FIDOP puis reçues par le seul FEDOP.

Les comptes du FASO en 1995 et 1996 n'étaient donc abondés par aucune « cotisation légalement obligatoire » au sens de l'article R. 133-4 du code des juridictions financières. Par suite, le titre de compétence de la Cour peut être sérieusement mis en doute pour le contrôle des exercices 1995 et 1996 du FASO. De plus, en ce qui concerne ses exercices 1997 et 1998, le FASO a reçu des cotisations volontaires obligatoires exclusivement pour les besoins des opérations du fonds PUNA (Promotion et usages non

alimentaires). Le contrôle de la Cour aurait dû en conséquence se limiter à l'emploi de ces seules cotisations, facilement identifiables.

Sofiprotéol a pourtant tenu à coopérer avec la Cour.

En s'attachant à distinguer les ressources provenant de cotisations volontaires obligatoires des autres ressources du FASO, la Cour aurait, au demeurant, constaté immédiatement que nombre d'opérations critiquées par elle ne soulevaient en tout état de cause aucune difficulté puisque, précisément, elles n'ont pas été financées par le produit des cotisations volontaires obligatoires.

Par exemple, la Cour conteste les actions menées à destination de publications d'intérêt agricole. Le FASO a effectivement permis, avec différents organismes représentant le secteur des grandes cultures, la diffusion d'une information ciblée et de qualité sur ses domaines d'intervention de la filière française des oléo-protéagineux, grâce à des organes de presse indépendants. De telles actions ont toutefois été menées avec d'autres ressources du FASO que le produit des cotisations volontaires obligatoires. La Cour le souligne elle-même en rappelant que ces actions ont été menées en 1992, c'est-à-dire d'ailleurs antérieurement à la période sur laquelle son contrôle devait porter.

Il faut ajouter que ces engagements s'inscrivaient parfaitement dans le cadre de la convention conclue avec l'Etat relative au FASO lui assignant toutes « actions spécifiques aux interfaces de la filière justifiées par leur contribution à son développement ». Enfin, il ne s'agissait évidemment pas d'« opérations éloignées de l'intérêt général de la filière ». A qui d'autre en effet l'accompagnement des publications d'intérêt agricole pouvait-il profiter, sinon aux acteurs de la filière ? La Cour ne le dit pas.

La légalité du dispositif d'intervention

Le respect de la loi du 10 juillet 1975

Qualifier de « dispositif d'intervention à la légalité douteuse » le régime des cotisations volontaires obligatoires n'est pas sérieux.

La légalité de ce dispositif est incontestable pour la raison simple qu'il trouve son fondement dans la loi n° 76-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, aujourd'hui codifiée aux articles L. 632-1 et suivants du code rural. C'est en effet sur ce fondement qu'un système de financement par des cotisations volontaires obligatoires a été mis en place en 1983, en plein accord avec l'Etat. Ces cotisations sont prélevées par les organisations interprofessionnelles UNIP et ONIDOL.

Il fallait faire face au développement important des productions oléagineuses et protéagineuses et à la nécessité de restructurer le secteur

oléagineux alors en difficulté. Il fallait en particulier offrir à l'outil industriel de la trituration une véritable politique de valorisation des huiles et des tourteaux. La Cour estime qu'il ne s'agissait pas là « d'actions communes conformes à l'intérêt général ». Elle ne dit cependant pas ce qu'auraient été de telles actions.

Sofiprotéol a été créé en 1983 après une concertation approfondie avec l'Etat. Sofiprotéol est l'établissement financier spécialisé de la filière française des oléo-protéagineux. Conformément à la convention conclue avec l'Etat le 25 juillet 1983, il a pour mission, grâce au dispositif composé du FEDOP et du FASO, d'employer le produit des cotisations volontaires obligatoires au développement et à la promotion de la filière.

Les doutes de la Cour quant à la légalité du dispositif d'intervention de la filière sont liées au fait que le produit des cotisations volontaires obligatoires reçues par le FEDOP contribue en particulier au financement d'activités de nature industrielle. En réalité, « la légalité nationale du dispositif » n'est absolument pas « incertaine » puisque c'est le Conseil d'Etat lui-même qui a procédé à la « lecture accommodante de la loi » contestée par la Cour, et non pas l'UNIP, l'ONIDOL ou encore Sofiprotéol.

Le Conseil d'Etat considère en effet que les cotisations volontaires obligatoires peuvent « être destinées à financer des actions conformes à l'objet social » des organisations interprofessionnelles qui les perçoivent (CE 27 juin 1994, M. Longcamp). Le Conseil d'Etat a également jugé que le produit des cotisations volontaires obligatoires peut permettre de poursuivre d'autres objectifs que ceux évoqués par la loi du 10 juillet 1975, « en particulier celui d'une extension des débouchés par l'accroissement de la demande du produit » (CE 25 juillet 1980, M. Adam).

Par exemple, l'outil industriel géré par la société Saipol a permis, grâce à la société Diester Industrie contrôlée à 34 % par plus de 650 organismes collecteurs, de mettre en place avec succès une filière non alimentaire destinée à valoriser, dans l'intérêt général des acteurs de la filière française des oléo-protéagineux, la transformation de la graine en biocarburant. Il s'agit bien, contrairement à l'appréciation de la Cour, d'une opération conforme à l'objet social de l'UNIP et l'ONIDOL, ayant en outre permis l'extension des débouchés de la filière, et donc d'une opération parfaitement conforme au droit.

Le respect des exigences communautaires

A la prétendue absence de compatibilité des financements décidés par le FEDOP et le FASO, à partir des cotisations volontaires obligatoires pour la réalisation de projets et d'activités d'intérêt commun avec les dispositions communautaires en matière de concurrence, il convient de répondre que :

- d'une part, aucune disposition du règlement communautaire relatif à l'organisation commune des marchés de matières grasses (qui couvrent la filière oléagineuse) n'interdit aux interprofessions de cette filière d'exercer une activité commerciale ou industrielle ; et que

- d'autre part, les cotisations volontaires obligatoires ne constituent pas des aides d'Etat.

La Cour sur ce dernier point, soutient en effet, sans aucune argumentation juridique, que les cotisations volontaires obligatoires constituent des aides d'Etat au sens de l'article 87 du Traité CE, et que le programme de financement des investissements de la filière à partir de ces cotisations, aurait dû en conséquence être notifié à la Commission européenne par les administrations concernées.

Cette appréciation de la Cour est juridiquement doublement erronée : elle refuse d'une part de prendre en compte l'état de la jurisprudence communautaire récente comme en particulier l'arrêt PreussenElektra rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes le 13 mars 2001 qui a dit pour droit que le facteur déterminant pour définir s'il y a aide d'Etat au sens de l'article 87 du Traité CE, n'est pas de savoir si l'Etat favorise d'une façon ou d'une autre une entreprise, mais s'il prévoit un transfert de ressources étatiques, et va d'autre part à l'encontre - sans aucune justification - de l'analyse juridique constante de la compatibilité des cotisations volontaires obligatoires, depuis leur création.

Partant l'arrêt PreussenElektra a notablement réduit le champ d'application de la notion d'aide d'Etat définie par l'article 87 précité, en exigeant que, pour qu'il y ait ressource d'Etat, il y ait transfert direct ou indirect de ressources de l'Etat ou d'un organisme public, l'Avocat général ayant en outre précisé dans cette affaire, que l'autorité publique doit pouvoir disposer, d'une manière ou d'une autre, d'un droit sur les montants concernés.

Or, le cas des cotisations volontaires obligatoires est similaire aux circonstances de cet arrêt dans la mesure où il n'y a pas transfert de ressources étatiques puisque les interprofessions UNIP et ONIDOL reçoivent ces cotisations directement des opérateurs privés du secteur, et non pas de l'Etat ou d'un organisme sous contrôle étatique. De plus, l'Etat ne renonce à aucune ressource en ne les percevant pas lui-même.

L'arrêt PreussenElektra a en outre été conforté par l'arrêt Stardust rendu par la même Cour le 16 mai 2002.

La loi du 10 juillet 1975 dispose d'ailleurs elle-même, en son article 3, que « nonobstant leur caractère obligatoire, les cotisations volontaires obligatoires demeurent des créances de droit privé ».

Par conséquent, les cotisations volontaires obligatoires ne constituent clairement pas des ressources d'Etat au sens de l'article 87 du Traité et ne peuvent donc pas, a fortiori, être considérées comme des aides d'Etat incompatibles avec le marché commun.

On rappellera d'ailleurs que jamais la Commission, tenue régulièrement au courant de ce mécanisme, d'ailleurs publié au Journal Officiel de la République Française, n'a émis la moindre réserve sur celui-ci de sa création à aujourd'hui.

La réalité du dispositif d'intervention

La base légale du dispositif

La position de la Cour estimant qu'il n'y a pas eu de base légale au dispositif d'intervention de la filière sur la période 1993 à mai 2000 en raison d'une suspension des accords avec les pouvoirs publics n'est pas sérieux. En effet, les cotisations volontaires et les arrêtés d'extension trouvent leur fondement juridique non pas dans les conventions signées avec les pouvoirs publics comme la Cour semble le prétendre, mais dans la loi en l'occurrence celle du 10 juillet 1975.

Il s'ensuit que l'observation de la Cour sur la prorogation ou non de la convention de juillet 1983 jusqu'à la nouvelle convention de mai 2000 est sans objet et donc sans incidence aucune sur la base légale du dispositif.

On rappellera en outre que le dispositif d'engagement de la filière relevant du droit privé, l'absence de convention avec les pouvoirs publics, ne porterait pas atteinte à la pérennité du FEDOP et du FASO qui poursuivraient leurs interventions conformément à leur propre contrat constitutif.

L'image fidèle des comptes du FEDOP

La Cour estime que le FEDOP dispose d'une « trésorerie surabondante » en raison d'une insuffisance d'engagements.

En fait, la Cour n'a pas présenté une image correcte de l'état de la trésorerie de ces deux fonds. Tout d'abord, la Cour n'a envisagé que les engagements bruts du FEDOP, sans prendre en compte les charges afférentes comptabilisées. Ensuite, elle a omis de déduire l'ensemble des engagements par signature (garanties, cautions, promesses d'achat, etc.). Enfin, la Cour n'ignore pas que la crédibilité d'un établissement financier exige de conserver des réserves d'un niveau suffisant pour faire face aux engagements prévisionnels à moyen terme et recevoir la confiance de ses partenaires.

La transparence des comptes du FEDOP

La Cour suggère qu'un manque de transparence entoure les comptes du FEDOP.

En fait, au-delà des rappels qui précèdent quant à la portée de la loi du 10 juillet 1975, les comptes annuels du FEDOP ne sont nullement occultes, mais bien au contraire à la disposition du plus large public. Le bilan et le compte de résultat du FEDOP sont systématiquement publiés par SOFIPROTEOL, dans son rapport annuel. Ils font en outre l'objet tous les ans, après leur vérification par les commissaires aux comptes et leur approbation par l'assemblée des actionnaires, d'une publication et d'un dépôt au greffe du Tribunal de commerce de Paris.

Le FEDOP au service de l'intérêt général

La Cour a cru devoir ranger parmi les « diversifications contestables » les interventions du FEDOP dans le secteur en particulier de la nutrition animale.

A l'évidence, la Cour n'aura pas suffisamment tenu compte de l'environnement économique immédiat de la filière française des oléo-protéagineux. En fait, ces interventions sont bien évidemment stratégiques pour la filière car elles permettent de faciliter et de promouvoir l'utilisation des oléagineux et protéagineux dans l'alimentation du bétail.

Ce secteur est particulièrement important pour la filière française des oléo-protéagineux. Il constitue l'un des principaux débouchés pour les tourteaux d'oléagineux et les pois protéagineux. A ce titre, les syndicats les plus représentatifs des opérateurs de ce secteur, le Syncopac et le SNIA, font d'ailleurs partie intégrante de l'interprofession et du comité d'engagement du FEDOP. C'est pourquoi le FEDOP a contribué au rapprochement des groupes Sanders et Glon, deux opérateurs majeurs du secteur, mais dont l'importance respective n'atteignait pas la taille critique à même de pérenniser les débouchés des oléagineux et protéagineux.

Considérer dès lors comme le fait la Cour, l'intervention de Sofiprotéol dans ce dossier de rapprochement comme contestable, n'est assurément pas raisonnable.

Le secteur des oléo-protéagineux ne bénéficie d'aucune protection depuis le Dillon Round négocié en 1962 dans le cadre du GATT. C'est le dispositif d'intervention fondé sur le produit de cotisations volontaires obligatoires qui a permis de constituer au fil des années une filière française des oléo-protéagineux active, entreprenante et efficace. Elle est à ce titre reconnue, tant au niveau national que communautaire, comme constituant un élément incontournable du développement durable de l'agriculture française,

dans l'intérêt des membres qui la composent mais également des consommateurs non seulement français mais aussi européens. C'est un fait.

Aussi, la Cour des comptes se sera certainement méprise en appelant à la suppression l'un des instruments de ce succès. L'intérêt général de la filière française des oléo-protéagineux invite tout au plus à adapter les conditions de gestion et d'emploi des cotisations volontaires obligatoires. En ce sens, les utiles mesures ont d'ores et déjà été prises :

- *dès récolte 2003, le FEDOP ne recevra plus le produit d'aucune cotisation volontaire obligatoire ;*
- *au sein des comptes du FASO, les ressources provenant du produit de cotisations volontaires obligatoires seront individualisées et ne seront affectées qu'à des interventions spécifiques réalisées dans le cadre de l'intérêt commun ;*
- *de nouveaux rapports contractuels seront institués avec l'Etat.*

REPONSE DU PRESIDENT D'AGRO PLUS

En réponse à l'interrogation de la Cour, je me permets de vous faire connaître les raisons qui ont amené Sofiprotéol à investir dans Agro Plus :

- Agro Plus est une société qui apporte des fonds propres aux PME du secteur agro-alimentaire et les aide à se développer. Agro Plus compte une vingtaine d'actionnaires parmi lesquels, des institutionnels financiers tels que la Caisse des dépôts et consignations, la Compagnie financière, AXA, AGF, ainsi que des organismes liés à l'agriculture comme Sofiprotéol, Unigrains, des caisses régionales de Crédit agricole.

- La participation de Sofiprotéol dans Agro Plus a été un élément déterminant pour la constitution du tour de table et par là même a exercé un effet de levier pour drainer, auprès d'autres partenaires non agricoles, des capitaux vers le secteur agro-alimentaire. Si Sofiprotéol n'avait pas investi, probablement qu'Agro Plus n'aurait pas vu le jour.

Rappelons que le secteur agro-alimentaire est l'un des premiers secteurs industriels français en terme de chiffre d'affaires et d'emplois, qu'il contribue positivement à la balance commerciale ainsi qu'à l'aménagement du territoire, par la présence de ces industries sur tout le territoire français.

- Par sa participation dans Agro Plus, Sofiprotéol a ainsi aidé indirectement à conforter et développer le tissu industriel agro-alimentaire et par là même a contribué à valoriser les productions agricoles en général, manifestant ainsi, une certaine solidarité avec les différentes filières agricoles.

- Certes, les interventions d'Agro Plus n'ont pas concerné uniquement la filière oléo-protéagineuse, mais Sofiprotéol ne détient que 18 % du capital d'Agro Plus et ne peut orienter l'ensemble des investissements d'Agro Plus vers les filières oléo-protéagineuses.

Néanmoins, un certain nombre de dossiers concernant ces filières ont été étudiés (dans les huiles, les protéines, le soja, l'alimentation animale) et trois investissements ont été réalisés dans ces secteurs.

- Par ailleurs, l'investissement de Sofiprotéol dans Agro Plus lui a permis non seulement de percevoir en retour des dividendes mais également des contributions à ses charges fixes, lui permettant ainsi de réduire ses frais de fonctionnement.

REPONSE DU PRESIDENT D'AGROPOL

L'association Agropol (association pour le développement international agronomique et industriel des protéagineux et des oléagineux) a été constituée, à l'initiative des principales organisations de la filière des oléoprotéagineux, dans le but de se doter d'un organisme spécialisé dans la coopération internationale.

C'est pourquoi, l'établissement financier Sofiprotéol, au service de la filière, chargé en particulier d'orienter et de développer la politique industrielle de transformation et l'innovation dans les entreprises de la filière des oléoprotéagineux, contribue, en tant que membre de l'association, au développement de ses activités.

Dans ce sens, Agropol entretenant depuis toujours et de manière soutenue une coopération avec les pays de l'Est, en particulier avec la Pologne, l'Ukraine et la Roumanie, s'est vue naturellement confiée par Sofiprotéol, compte tenu de son expérience, de ses contacts et de ses connaissances de ces pays, la réalisation avec l'accord du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, d'une étude sur l'alimentation animale dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Par ailleurs, au-delà de son implantation dans les pays de l'Est, Agropol, en tant qu'organisme à but non lucratif, était la structure la plus appropriée pour, à peu de frais, réaliser cette étude de manière fiable et efficace.

Le rapport de synthèse de cette étude a permis, tant à la filière qu'aux pouvoirs publics, d'enrichir leurs connaissances sur ce secteur stratégique, dans un souci d'anticipation lié à l'élargissement prévisible de l'Union Européenne à un certain nombre de ces pays.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE AGRO-INDUSTRIELLE DU SORGHO (SAIS)

En premier lieu il convient de rappeler en réponse à l'interrogation de la Cour, que la création de la SAIS s'est inscrite dans une démarche d'anticipation du gel des terres agricoles du fait de l'excédent structurel des céréales au niveau européen, pour trouver, sur incitation de l'Union Européenne et des pouvoirs publics de nouveaux débouchés à travers notamment la valorisation des produits agricoles.

Les travaux de recherche et développement menés par la SAIS sur le sorgho pour développer ses applications industrielles comme en particulier ses applications dans l'industrie papetière ont eu précisément pour objet de répondre à cette attente.

C'est donc dans ce contexte que la filière oléagineuse s'est associée au développement de ce secteur végétal, de la même manière qu'elle l'avait fait à l'origine pour la filière protéagineuse, et que Sofiprotéol est alors entrée au capital de la SAIS pour contribuer à l'accompagnement de ses travaux sur la valorisation du sorgho à des fins industrielles.

La région du sud-ouest étant la zone privilégiée de la culture du sorgho, il était naturel pour la société de disposer d'un partenaire dans cette région pour lui assurer un approvisionnement pérenne en produit.

L'entrée au capital de la société, à coté notamment de l'ENSIACET (école de chimie de Toulouse) et de la société Unigrains, d'une association émanant de la chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées avait précisément pour objectif de répondre à ce souci.

Enfin il est à noter, que grace à la contribution de ses associés comme de celle en particulier de Sofiprotéol, les travaux engagés par la société, ont permis dans l'intérêt général de mettre en œuvre des procédés intéressants pour lutter contre l'effet de serre et dans l'interêt plus particulier du monde agricole, d'obtenir des résultats prometteurs dans le domaine en particulier des pailles de céréales.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE REGIONALE D'AGRICULTURE DE MIDI-PYRENEES

L'association émanant de la chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées se nomme : Association sud-ouest pour le développement international agricole. Cette association a pour objet d'entreprendre toute action favorisant une coopération entre les milieux agricoles et ruraux de Midi-Pyrénées avec les pays étrangers. Elle a été créée à l'initiative de la chambre régionale d'agriculture qui a suscité, animé ou géré plusieurs associations de ce type.