



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 17.7.2013
C(2013) 4417 final

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 17.7.2013

CONCERNANT L'AIDE D'ÉTAT

N 561/2008

**mise à exécution par la France en faveur des actions conduites par les
interprofessions**

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 17.7.2013

CONCERNANT L'AIDE D'ÉTAT

N 561/2008

**mise à exécution par la France en faveur des actions conduites par les
interprofessions**

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 107, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

1. PROCEDURE

1.1. Procédure devant la Commission

- (1) Par lettre du 7 novembre 2008, la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne a notifié à la Commission, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité la mesure citée en objet. Tenant compte des divergences quant à la nature des cotisations volontaires rendues obligatoires au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, les autorités françaises ont soumis cette notification à la Commission pour des raisons de sécurité juridique, considérant, néanmoins, que la mesure ne constituait pas une aide d'État.
- (2) Le 10 décembre 2008, la Commission a adopté à l'égard de cette mesure une décision positive C(2008) 7846 final, concluant que la mesure en cause était compatible avec le marché intérieur.

- (3) Compte tenu du système des interprofessions en France et de la nature des cotisations en l'espèce, la Commission a considéré qu'il s'agissait de taxes parafiscales, c'est-à-dire de ressources publiques et que les actions des interprofessions étaient imputables à l'Etat. Elle s'est notamment fondée sur son interprétation de l'arrêt "Pearle"¹, et a estimé que la mesure ne remplissait pas toutes les conditions proposées par la Cour dans cette affaire, en particulier parce que l'approbation du gouvernement, par voie de reconnaissance de l'interprofession, constituait une condition préalable à l'adoption des cotisations et que, pour produire tous ses effets², les cotisations elles-mêmes nécessitaient un acte d'autorité publique (le décret interministériel).
- (4) La décision de la Commission a été attaquée par la France le 20 février 2009 (Affaire T-79/09), par le Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL) le 29 juillet 2009 (Affaire T-293/09), par le Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT) le 30 juillet 2009 (Affaire T-302/09), par le Conseil interprofessionnel des vins du Roussillon (CIVR), par le Comité national des interprofessions des vins à appellation d'origine et à indication géographique (CNIV), par l'Interprofession nationale porcine (Inaporc) et d'autres le 3 août 2009 (Affaire T-303/09), par l'Union nationale interprofessionnelle cidricole (Unicid) le 30 juillet 2009 (Affaire T-305/09), par Val'hor le 30 juillet 2009 (Affaire T-306/09), par l'Organisation nationale interprofessionnelle des graines et fruits oléagineux (Onidol) le 6 août 2009 (Affaire T-313/09) et par Intercéréales et Alain Grossi le 6 août 2009 (Affaire T-314/09).
- (5) Un des moyens d'annulation soulevés par les parties requérantes était une méconnaissance de la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, dans la mesure où la Commission aurait considéré, contrairement à ce que soutenait le gouvernement français, que ces cotisations volontaires obligatoires constituaient des taxes parafiscales, c'est-à-dire des ressources d'État.

1.2. L'arrêt Doux élevages

- (6) Dans l'affaire C-677/11 "Doux élevages", la Cour a répondu à une question préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1 du traité, concernant les aides d'État et, plus particulièrement, de la notion de "ressources d'Etat" dans les cas impliquant des cotisations volontaires rendues obligatoires.
- (7) Le 30 mai 2013, la Cour a rendu son arrêt, concluant que la décision d'une autorité nationale étendant à l'ensemble des professionnels d'une filière agricole un accord qui, comme l'accord interprofessionnel en cause au principal, institue une cotisation dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue par l'autorité nationale et la rend ainsi obligatoire en vue de permettre la mise en œuvre d'actions de communication, de promotion, de relations extérieures, d'assurance qualité, de recherche et de défense des intérêts du secteur concerné ne constitue pas un élément d'aide d'État.

¹ Arrêt du 15 juillet 2004, affaire C-345/02.

² Arrêt du 20 septembre 2007 dans l'affaire T-136/05, Commission/Salvat

- (8) *Dans son arrêt, la Cour a développé les considérations suivantes:* Tout d'abord, la Cour a estimé que les cotisations en cause proviennent d'opérateurs économiques privés qui exercent une activité sur les marchés concernés, ce qui implique que ce mécanisme n'implique aucun transfert direct ou indirect de ressources d'État. Les fonds créés par les versements ne transitent pas par le budget de l'État ou par une autre entité publique et l'État ne renonce à aucune ressource, à quelque titre que ce soit, (telle que des impôts, des taxes, des contributions ou autres), qui, selon la législation nationale, aurait dû être versée au budget de l'État.
- (9) Selon la Cour, ces cotisations conservent leur caractère privé pendant tout leur parcours et les autorités nationales ne peuvent pas effectivement utiliser ces ressources au principal pour soutenir certaines entreprises. Ce sont les organisations interprofessionnelles concernées qui décident de l'utilisation de ces ressources, qui sont par conséquent entièrement consacrées à des objectifs déterminés par celles-ci. De même, ces ressources ne sont pas constamment sous contrôle public et ne sont pas à la disposition des autorités étatiques.
- (10) En ce qui concerne l'influence éventuelle que l'État peut exercer sur le fonctionnement de l'organisation interprofessionnelle par la décision d'étendre à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord interprofessionnel, la Cour est d'avis que cela n'est pas de nature à modifier les constatations ci-dessus. La Cour, a en effet, souligné que la réglementation en cause ne confère pas à l'autorité compétente le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds.
- (11) En outre, selon la jurisprudence des juridictions nationales compétentes, les dispositions du code rural régissant l'extension d'un accord instituant des cotisations dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle n'autorisent pas les autorités publiques à soumettre lesdites cotisations à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi. Les autorités publiques n'agissent que comme un «instrument» afin de rendre obligatoires les contributions instituées par les organisations interprofessionnelles pour la poursuite des fins qu'elles déterminent elles-mêmes. De plus, la Cour a souligné que des fonds privés utilisés par les organisations interprofessionnelles ne deviennent pas des «ressources publiques» simplement parce qu'ils sont utilisés conjointement avec des sommes provenant éventuellement du budget public.
- (12) Par ailleurs, la Cour a indiqué que ni le pouvoir de l'Etat de reconnaître une organisation interprofessionnelle conformément à l'article L.632.1 du code rural ni le pouvoir de cet Etat d'étendre à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord interprofessionnel conformément aux articles L.632-3 et L.632-4 de ce code ne permettent de conclure que les actions menées par l'organisation interprofessionnelle sont imputables à l'Etat.

1.3. Retrait

- (13) Dans sa décision C(2008) 7846 final la Commission a fondé explicitement son appréciation de la présence d'aide d'État, et plus particulièrement de l'implication de ressources d'État et l'imputabilité des actions à l'Etat, sur les arguments qui ont été réfutés par la Cour dans l'arrêt *Doux élevages* précité.

- (14) Dès lors, la Commission constate, à la lumière de l'arrêt *Doux élevages*, que la décision C(2008) 7846 final n'est pas motivée à suffisance de droit en ce qui concerne la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Cette décision n'étant pas devenue définitive, il y a donc lieu de la retirer et d'adopter une nouvelle décision.

2. DESCRIPTION DE L'AIDE

Le 7 novembre 2008, les autorités françaises ont notifié à la Commission un régime-cadre d'actions susceptibles d'être menées par les interprofessions telles que précisées ci-dessous. Selon les informations reçues par la Commission, il existe plus de soixante interprofessions agricoles en France actives dans divers secteurs (par exemple, toutes cultures végétales, fruits et légumes, horticulture, semence, viande, vins produits laitiers, etc.).

Il y a lieu de souligner que la notification ne concerne pas les subventions de l'État au budget des interprofessions. La Commission ne statuera donc pas, dans le cadre de la présente décision, sur la nature d'aide au secteur de ces subventions.

La notification ne se réfère pas à des situations dans lesquelles l'État accorderait aux interprofessions une subvention directement affectée à une action déterminée. La Commission ne se prononcera donc pas non plus sur la nature d'aide de telles subventions, qui ne sont pas ici en cause.

Par ailleurs, les autorités françaises ont précisé, au cours de la procédure contentieuse diligentée contre la décision du 10 décembre 2008³ que l'État n'était aucunement représenté dans les organes dirigeants des organisations interprofessionnelles faisant l'objet de cette procédure. La décision, selon les autorités françaises, ne devait pas viser les organisations interprofessionnelles qui, comme le GNIS, seraient régies par des textes spécifiques antérieurs à la loi n°75-600 du 10 juillet 1975, relative à l'organisation interprofessionnelle agricole. De fait, la participation de représentants de l'État dans les organes dirigeants ou délibérants d'organisations interprofessionnelles ou encore les spécificités d'organisations interprofessionnelles régies par des textes antérieurs à la loi n°75-600 du 10 juillet 1975, appelleraient un examen au cas par cas et ne peuvent être abordés dans le cadre de la présente décision, qui ne couvre donc pas les actions qu'elles pourraient conduire.

2.1. Les interprofessions et le système des cotisations volontaires obligatoires

- (15) Les interprofessions (les «IPO») sont des groupements qui rassemblent, par filière, les différentes familles professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon le cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution et qui ont été reconnus en qualité d'organisation interprofessionnelle par l'autorité administrative compétente. Leur existence, leurs missions et leur fonctionnement sont réglementés par les articles L. 631-1 et suivants du code rural. Certaines IPO ont un régime

³ Affaire T-79/09.

communautaire (par exemple, les IPO des secteurs de la viticulture, des fruits et légumes et du sucre).

- (16) Les IPO ont pour objectif de conduire des actions dans l'intérêt de tous les maillons d'une filière, visant essentiellement à favoriser la connaissance du marché, les relations entre les professionnels, la qualité et la promotion des produits. Une fois reconnues, les IPO sont habilitées à conclure les accords qui portent sur des cotisations volontaires destinées à les financer, prélevées sur tous les membres des professions les constituant. Les accords et le prélèvement peuvent ensuite être rendus obligatoires par un arrêté interministériel («étendus») pour tous les acteurs de la filière, fussent-ils non adhérents d'une organisation professionnelle membre de l'IPO, s'ils sont conformes à des objectifs dont la loi dresse la liste. Le code rural n'autorise l'extension des accords que lorsqu'ils visent «un intérêt commun» fondé sur des actions «conformes à l'intérêt général et compatibles avec les règles de la politique agricole commune» (cf. article L.632- 3 du code rural).
- (17) Les modalités de la collecte et la répartition des cotisations volontaires rendues obligatoires (« CVO ») sont réglées individuellement par chaque accord d'IPO.
- (18) Les autorités françaises ont soumis pour appréciation dix accords conclus par les plus grandes IPO représentant environ 30 % du budget total, le budget annuel étant estimé à 250 Mio d'euros. D'après ces informations, les CVO sont calculées par volumes produits, transformés et/ou mis sur le marché au profit d'IPO, et peuvent être perçues à différents niveaux de la filière (production, transformation ou distribution). Le taux de la CVO est fixé par IPO et réactualisé régulièrement (annuellement).
- (19) En ce qui concerne l'origine des ressources financières de l'IPO, il n'est pas exclu qu'elles soient partiellement financées par une subvention publique.

2.2. Le rôle de l'État

- (20) Dans le mécanisme des IPO et CVO, l'État joue un rôle à deux niveaux: tout d'abord, le fonctionnement des IPO nécessite une intervention de l'État et plus précisément, en vertu de l'article L. 632.1 du code rural les IPO peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles par l'autorité administrative compétente, par produit ou groupe de produits déterminés s'ils visent notamment, en particulier par la conclusion d'accords interprofessionnels, un ou plusieurs des objectifs énumérés dans cet article.
- (21) En outre, le rôle de l'État est d'étendre des accords conclus par les IPO reconnues à l'ensemble des professionnels d'une filière, par la voie d'un arrêté interministériel, qui rend les CVO obligatoires. Selon les informations fournies par les autorités françaises, le taux des CVO est fixé par les IPO concernées, qui les collectent et décident de leur utilisation pour des objectifs qu'elles déterminent.

2.3. Les bénéficiaires

- (22) Les bénéficiaires finals des actions menées par les IPO sont les producteurs primaires ainsi que les entreprises actives dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles.

2.4. Actions des interprofessions notifiées à la Commission

- (23) Les actions notifiées par les autorités françaises s'inscrivent dans le cadre défini par le code rural. Il s'agit notamment des actions suivantes:

- (a) Assistance technique.
- (b) Actions liées à la production et à la commercialisation de produits agricoles de qualité.
- (c) Actions de recherche-développement.
- (d) Actions de publicité.

2.5. Base juridique nationale

- code rural, livre sixième, titre III (articles L.631-1 à L.632-13)
- arrêtés interministériels relatifs à l'extension des accords interprofessionnels
- accords interprofessionnels de financement.

2.6. Durée

Jusqu'au 31 décembre 2013.

3. APPRECIATION

3.1. Existence d'une aide

- (24) L'article 107, paragraphe 1, du traité, dispose que sont incompatibles avec le marché intérieur, "dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".
- (25) Ainsi, pour pouvoir être qualifiées d'aides d'Etat, les actions examinées doivent être imputables à l'Etat et financées par des ressources d'Etat.
- (26) En ce qui concerne le système des IPO et la nature des CVO, afin d'être en mesure de déterminer si les cotisations peuvent constituer des ressources d'Etat, la Commission a examiné la mesure notifiée, entre autres, à la lumière de l'arrêt récent dans l'affaire Doux élevage.

- (27) *Sur le système des IPO*: L'existence, les missions et le fonctionnement des interprofessions sont subordonnés à la reconnaissance par une autorité d'État. Les IPO restent cependant des personnes morales de droit privé qui ne font pas partie de l'administration publique, le rôle d'État étant limité à leur reconnaissance et à l'extension des accords qu'elles ont la compétence de conclure, comme il ressort des informations fournies par les autorités françaises dans la notification.
- (28) *Sur le mécanisme des CVO*: En vertu de l'article L. 632-6 du code rural, nonobstant le caractère obligatoire des cotisations, celles-ci demeurent des créances de droit privé. Elles ne transitent ni par le budget de l'État, ni par une entité publique, ni par un fonds contrôlé par les pouvoirs publics. En effet, il ressort des articles du code rural que le rôle de l'État se limite à l'extension des accords, les IPO restant responsables pour la fixation de taux des cotisations et de leur utilisation pour les objectifs déterminés par elles-mêmes.
- (29) En ce qui concerne les objectifs susmentionnés, que les IPO doivent atteindre, notamment par les actions menées, la Cour a relevé, dans l'affaire "Doux élevages", que l'article L. 632-3 du code rural indique de manière très générale et non exhaustive les objectifs qu'un accord IPO doit favoriser pour pouvoir être étendu par l'autorité publique, et ne subordonne donc pas l'extension d'un tel accord à la poursuite d'objectifs concrets, fixés et définis par les autorités de l'État.
- (30) Il résulte de l'arrêt Doux élevages que les autorités nationales ne peuvent pas effectivement utiliser les ressources provenant des cotisations en cause pour soutenir certaines entreprises. C'est l'organisation interprofessionnelle concernée qui décide de l'utilisation de ces ressources, qui sont entièrement consacrées à des objectifs déterminés par elle-même. De même, ces ressources ne sont pas constamment sous contrôle public et ne sont pas à la disposition des autorités étatiques. La réglementation en cause ne confère pas à l'autorité compétente le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds. Comme la Cour l'a en outre précisé, l'influence éventuelle que l'État peut exercer sur le fonctionnement de l'organisation interprofessionnelle par la décision d'étendre à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord interprofessionnel n'est pas de nature à modifier les constatations faites ci-dessus.
- (31) La Cour a en outre précisé que ni le pouvoir de l'État de reconnaître une organisation interprofessionnelle conformément à l'article L.632-1 du code rural ni le pouvoir de cet État d'étendre à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord interprofessionnel conformément aux articles L.632-3 et L.632-4 de ce code ne permettent de conclure que les actions menées par l'organisation interprofessionnelle sont imputables à l'État.
- (32) Pour les raisons citées aux considérants qui précèdent, la Commission considère que les actions en cause menées par les IPO ne sont pas imputables à l'État et que les CVO qui les financent ne sont pas des ressources d'État.

(33) Il en résulte que ces actions ne constituent pas des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

4. CONCLUSION

(34) La Commission constate que la mesure notifiée par la France ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision de la Commission C(2008) 7846 final du 10 décembre 2008 dans l'affaire N 561/2008 est retirée.

Article 2

Les actions conduites par les interprofessions, notifiées à la Commission le 7 novembre 2008, ne constituent pas des aides d'Etat, sans préjudice de la question de savoir si les subventions de l'État à une interprofession constituent ou non une aide au secteur concerné.

Article 3

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 17.7.2013

Par la Commission

Dacian CIOLOȘ
Membre de la Commission

Avertissement

Dans le cas où le présent document contiendrait des informations confidentielles qui ne doivent pas être divulguées à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception du présent document. Si la Commission ne reçoit aucune demande justifiant de non-publication dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la publication du texte intégral du présent document, dans la langue faisant foi, sur le site Internet: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à:

Commission européenne
Direction générale de l'agriculture et du développement rural
Direction M – Législation agricole
Unité M.2 – Concurrence
Loi 130 5/94A
B-1049 Bruxelles
Fax: 0032 2 29 67 67

