



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 04-08-2003
C(2003) 2917

Objet: Aides d'État/France - aide n° N 189/2003
Actions financées par l'Agence de développement agricole et rural (ADAR)

Monsieur le Ministre,

1. Par lettre du 25 avril 2003, la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne a notifié à la Commission, conformément à l'article 88 paragraphe 3 du traité, la mesure mentionnée en objet. Des informations complémentaires ont été envoyées par lettre du 6 et du 11 juin 2003 et du 22 juillet 2003.

Description

2. Il s'agit de la notification des actions financées par l'Agence de développement agricole et rural (ADAR).
3. Depuis 1966, ces actions étaient organisées par l'association nationale pour le développement agricole (ANDA) et financées par une taxe forfaitaire assise sur toutes les exploitations assujetties à la TVA et par 9 taxes parafiscales assises sur 43 productions différentes. Ce dispositif a fait l'objet de notifications successives à la Commission lors de chaque reconduction des différentes taxes alimentant l'ANDA et la Commission a considéré ce dispositif comme compatible avec le droit communautaire, en dernier lieu dans le cadre de l'aide d'État n° N 515/2000¹.
4. Les autorités françaises ont expliqué que la suppression, par la loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 1^{er} août 2001, des taxes parafiscales à l'échéance du 31 décembre 2003, a rendu nécessaire une évolution des règles de financement du dispositif de développement agricole.
5. L'article 43 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 crée l'agence de développement agricole et rural (ADAR) qui succède à l'ANDA. Le nouveau dispositif ADAR se substitue effectivement à celui organisé antérieurement

¹ Lettre de la Commission aux autorités françaises n° SG(2000) D/107670 du 19.10.2002.

Son Excellence Monsieur Dominique GALOUZEAU de VILLEPIN
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

autour de l'association nationale pour le développement agricole (ANDA). L'ANDA, dissoute le 14 janvier 2003, est actuellement en phase de liquidation.

6. Les actions financées par les recettes de la nouvelle taxe fiscale affectées à l'ADAR seront donc bien de nature identique aux actions que finançait l'ANDA. Ce seront des actions à visée collective concernant l'ensemble des agriculteurs d'une zone géographique ou d'un secteur de production. Elles porteront sur la recherche appliquée, la recherche de références, l'appui méthodologique, l'appui technique ou la formation.
7. En créant l'ADAR, l'État et les organisations professionnelles ont souhaité réaffirmer les principes suivants :
 - le maintien des solidarités entre territoires et filières: l'affectation à l'ADAR du produit de la nouvelle taxe fiscale permettra de financer des programmes de développement, tout en assurant une mutualisation des sommes collectées au bénéfice tant des filières de production que des territoires ;
 - l'implication des professionnels: ils sont majoritaires au sein du conseil d'administration, instance délibérante de l'agence, et sont largement représentés au sein du comité scientifique et de prospective, chargé d'éclairer les choix du conseil d'administration ;
 - la simplification et la modernisation du fonctionnement du développement agricole: la réduction de cinq à trois du nombre de programmes financés permettra notamment de renforcer l'impact des interventions de l'agence en fonction d'objectifs clairement définis;
 - la baisse du niveau global de prélèvement sur les agriculteurs et une plus grande équité dans ce prélèvement, ainsi que l'amélioration de l'évaluation des programmes.
8. Une taxe unique, perçue par un collecteur unique – l'État, par voie de sa direction générale des impôts -, est créée en remplacement des dix taxes parafiscales précédentes, perçues par différents collecteurs de nature hétérogène – services de l'État, organisations interprofessionnelles, industriels transformateurs -.
9. Cette taxe est due par les exploitants agricoles au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole².

² Les exploitants agricoles qui ne sont pas redevables de la TVA (c'est-à-dire, en particulier ceux dont le montant moyen des recettes calculé sur deux années civiles consécutives est inférieur ou égal à 46.000 €) peuvent bénéficier du remboursement forfaitaire agricole, dont l'objet est de compenser d'une manière forfaitaire la charge de TVA ayant grevé les achats de produits et de biens effectués par ces exploitants ainsi que les services qui leur ont été rendus. Il consiste en un versement effectué directement par l'État aux intéressés et dont le montant est liquidé annuellement en appliquant un pourcentage fixé par la loi au

10. Elle est assise sur le chiffre d'affaires, tel qu'il est défini dans le code général des impôts, auquel sont ajoutés les paiements accordés aux agriculteurs au titre des soutiens directs mentionnés à l'annexe du règlement (CE) n°1259/1999 et à l'exclusion du chiffre d'affaires issu des activités de sylviculture et de pêche en eau douce. Elle se décompose en une part forfaitaire et une part variable.
11. Le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 € et 92 € par exploitant et d'une partie variable fixée à 0,19% jusqu'à 370.000 € de chiffre d'affaires et à 0,05% au-delà (hors TVA).
12. Le produit de la taxe est affecté, à concurrence de 85%, à l'ADAR pour le financement de programmes d'actions de développement agricole, les 15% restants étant affectés au budget de l'État, afin de contribuer au financement d'actions d'animation, qui viendront en appui des actions de développement agricole financées par l'ADAR. D'après les autorités françaises, il pourra s'agir, notamment, d'actions portant sur la promotion du remplacement en agriculture conduites auprès de groupes d'agriculteurs, d'actions visant à favoriser le dialogue entre agriculteurs et le reste de la société ou d'actions de sensibilisation à l'agriculture auprès de jeunes en cours de formation ainsi que d'actions de formation d'exploitants ou de salariés agricoles appelés à exercer des responsabilités dans diverses organisations professionnelles agricoles (syndicats représentatifs, organismes de coopération agricole, organismes de formation ou d'animation rurale).
13. Il est créé un établissement public administratif, l'ADAR, placé sous la tutelle de l'État. Cet établissement reprend les missions confiées antérieurement à l'ANDA : élaboration, financement, suivi et évaluation du programme national pluriannuel de développement agricole. Un commissaire du gouvernement, le directeur général de l'enseignement et de la recherche, chargé d'assurer la tutelle de l'État est nommé auprès de l'agence.
14. L'agence concourra au financement des programmes de développement agricole dans le cadre de l'article L.820-1 du code rural. En application de cet article : « Le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité de produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural. Relèvent du développement agricole : la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée, la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises, la diffusion des connaissances

montant des ventes ou livraisons (4% pour le lait, les animaux de basse-cour, les animaux de boucherie et de charcuterie, les céréales, les oléagineux et les protéagineux, 3,05% pour les autres produits) faites par eux à certaines catégories de personnes (en particulier, à des assujettis à la TVA redevables de la taxe en France) ou à l'exportation.

par l'information, la démonstration, la formation et le conseil, l'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission. »

15. Les interventions de l'ADAR porteront sur des programmes d'actions mis en œuvre par des agents de développement, ingénieurs ou techniciens de réseaux d'organismes professionnels à vocation générale (tels les chambres d'agriculture ou les instituts et centres techniques agricoles). Ils œuvreront dans le cadre de projets collectifs concernant l'ensemble des agriculteurs d'une zone géographique ou d'un secteur de production.
16. Aucun soutien financier individuel direct ne sera apporté aux exploitations agricoles, même si elles sont les destinataires finales des interventions de l'agence.
17. Les actions financées par l'agence s'analyseront, à l'instar des interventions financières effectuées précédemment par l'ANDA, comme des actions d'assistance technique, de recherche et de développement dans le cadre d'une mission d'intérêt général exercée en faveur de l'ensemble des agriculteurs. Les autorités françaises ont invité la Commission à se référer aux informations fournies lors de la dernière reconduction des taxes parafiscales ANDA, dans le cadre de l'aide d'État n° N 515/2000.
18. Selon les estimations des autorités françaises, pour la première année, le rendement de la taxe est évalué à 100 Mio €, le budget de l'ADAR étant de 85 Mio €. La durée du régime est de 5 ans.

Appréciation

19. Selon l'article 87 paragraphe 1 du traité, sauf dérogations prévues par ce traité, sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
20. Il apparaît que ces aides sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres dans la mesure où elles favorisent la production nationale au détriment de la production des autres États membres. En effet, les secteurs pouvant être concernés sont ouverts à la concurrence au niveau communautaire et, partant, sensibles à toute mesure en faveur de la production dans l'un ou l'autre État membre. La mesure relève donc de l'article 87, paragraphe 1, du traité.
21. L'article 87, paragraphe 3, point c) prévoit pourtant que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
22. Pour ce qui est du raisonnement développé par le passé, et dans la mesure où les aides notifiées se substituent aux aides octroyés par l'ANDA, la Commission renvoie à sa décision concernant l'aide d'État n° N 515/2000.

La taxe

23. Conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice³, la Commission considère normalement que le financement d'une aide par le biais de charges obligatoires peut avoir une incidence sur l'aide en ayant un effet protecteur allant au-delà de l'aide proprement dite. Les cotisations en question constituent en effet des charges obligatoires. Suivant cette même jurisprudence, la Commission considère qu'une aide ne peut être financée par des taxes parafiscales grevant également des produits importés des autres États membres. Les autorités françaises ont confirmé que les taxes ne concernent que l'activité de production sur le sol français, quel que soit le type de perception de la taxe, seuls les producteurs (ou, selon la production concernée, les planteurs, les éleveurs ou les agriculteurs derniers propriétaires de l'animal à abattre et les exploitants agricoles pour la taxe forfaitaire) étant redevables. Les informations et les engagements donnés par les autorités françaises sont de nature à conclure que des importateurs des produits en provenance des autres États membres (par exemple d'animaux ou de céréales) ne sont pas frappés par la taxe. La taxe parafiscale en objet ne grève donc pas les produits importés des autres États membres et des États tiers.
24. La Commission note que la taxe est assise sur le chiffre d'affaires des agriculteurs, auquel sont ajoutés les paiements accordés au titre des soutiens directs payés au titre du développement rural et à l'exclusion du chiffre d'affaires issu des activités de sylviculture et de pêche en eau douce. Des paiements communautaires seraient donc aussi taxés. A cet égard, l'article 38 du règlement (CE) n° 445/2002 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) no 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le FEOGA⁴ prévoit que les paiements au titre de mesures de développement rural sont versés intégralement aux bénéficiaires. Toutefois, la Commission, en vertu de la jurisprudence de la Cour⁵, tout en s'opposant à ce que des coûts administratifs ou de contrôle puissent réduire le volume des paiements communautaires, ne s'oppose pas à ce qu'une taxe ou une cotisation instaurée conformément à la loi nationale frappe lesdits paiements.
25. La nouvelle taxe est due par les exploitants agricoles au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole.
26. La Commission est d'avis qu'une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises une exonération fiscale qui, bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable

³ Arrêt du 26 juin 1970 dans l'affaire 47/69, Recueil XVI, p. 487.

⁴ JO L 74 du 15.3.2002

⁵ Arrêts du 19 mai 1998 dans l'affaire C-132/95, *Bent Jensen*, Recueil 1998, p. I-3007 et arrêt du 22 octobre 1998 dans les affaires jointes C-36/97 et 37/97, *Kellinghusen and Kettelsen*, Recueil 1998, I-6337.

que les autres contribuables constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Voir à ce propos les points 9 à 12 de la Communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises⁶. Une telle exonération fiscale en faveur d'une certaine catégorie des producteurs agricoles pourrait en outre constituer une aide de fonctionnement en faveur desdits producteurs, puisqu'ils sont libérés d'une charge obligatoire pesant sur les secteurs concernés.

27. Or, le point 12 de la Communication prévoit que le caractère sélectif d'une mesure peut cependant être justifié « par la nature ou l'économie du système ». Le point 23 de la Communication ajoute qu'il incombe à l'État membre de démontrer qu'une telle exonération est ainsi justifiée et, partant, qu'elle ne constitue pas une aide au sens de l'article 87 du traité CE.
28. Cette exonération serait, d'après les autorités françaises, justifiée par la nature ou l'économie du système. En effet, ces autorités ont expliqué que les données statistiques figurant dans la base RICA (réseau d'informations comptables agricoles) font apparaître que les exploitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 46.000 € (seuil en deçà le remboursement forfaitaire est accordé) réalisent un chiffre d'affaires qui représente 7,5 % du chiffre d'affaire de l'ensemble des exploitations agricoles françaises. Si cette population d'exploitants était imposée dans les conditions prévues par le nouveau dispositif (part fixe de 90 € et part variable de 0,19 % du chiffre d'affaires), un supplément de 19,7 Mio € serait collecté avec un coût de collecte très sensiblement supérieur (quasi doublement). Dans l'éventualité où la seule part fixe leur serait imposée, la recette supplémentaire se limiterait à 10 Mio €. De ce fait, le surcoût généré par l'assujettissement de ces exploitations ainsi que la complexité accrue du contrôle risquent de s'avérer sans proportion avec le rendement attendu de la collecte.
29. En outre, qualitativement, il apparaît que la population des exploitants actuellement exonérés est orientée vers des spéculations liées à l'entretien de l'espace dont la rentabilité est faible. Leur assujettissement serait donc pénalisant, alors que du fait de leurs caractéristiques économiques les exploitations exonérées sont celles qui ont le plus de difficultés à accéder aux résultats de la recherche ou au bénéfice du conseil agricole.
30. Enfin, l'analyse des données RICA montre que le rapport entre le revenu estimé et le chiffre d'affaires (retenu comme base d'imposition pour ce nouveau dispositif) est plus dispersé (1 à 5) dans la population dont le chiffre d'affaires est inférieur à 46.000 € que dans celle dont le chiffre d'affaires est supérieur à 46.000 € (1 à 2).
31. La Commission considère que les explications apportées par les autorités françaises sont de nature à justifier l'exonération en faveur des exploitants agricoles placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole par la nature ou l'économie du système.

⁶ JO C 384 du 10.12.1998

Les aides

32. Il se dégage des informations fournies tant à l'époque que dans le cadre de la nouvelle notification que les activités financées par le fonds rentrent dans les catégories d'aides à la recherche et au développement ainsi que celles relatives à l'assistance technique.
33. En ce qui concerne les actions de recherche et d'expérimentation, ainsi que celles de diffusion du progrès scientifique, les lignes directrices agricoles, prévoient, au point 17, que les aides à la recherche et au développement seront examinées conformément aux critères exposés dans l'encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement⁷. Ce dernier précise qu'il est compatible avec le marché commun un taux d'aide pouvant atteindre 100 %, même dans le cas où la R&D serait exécutée par des entreprises, pour autant que les quatre conditions y reprises soient remplies dans tous les cas :
- a) l'aide revêt un intérêt général pour le secteur particulier concerné, sans provoquer de distorsion de concurrence induite dans d'autres secteurs
 - b) l'information doit être publiée dans des journaux appropriés, ayant au moins une distribution nationale et non limitée aux membres d'une organisation particulière, de manière à garantir que tout opérateur potentiellement intéressé par cette activité peut être facilement informé qu'elle est ou a été mise en œuvre et que les résultats sont ou seront fournis, sur demande, à toute partie intéressée. Cette information sera publiée à une date qui ne sera pas postérieure à toute information qui peut être donnée aux membres d'une organisation particulière
 - c) les résultats des travaux sont fournis, pour exploitation, par toutes les parties concernées, y compris le bénéficiaire de l'aide, sur une base égale, à la fois en termes de coût et de temps,
 - d) l'aide satisfait aux conditions prévues à l'annexe 2 "Soutien interne: base de l'exemption des engagements de réduction" à l'accord sur l'agriculture conclu lors du cycle d'Uruguay des négociations commerciales multilatérales (JO n° L 336 du 23 décembre 1994, p. 31)."
34. Les informations envoyées par les autorités françaises à l'époque ont permis à la Commission de conclure que ces conditions sont remplies, ainsi :
- a) les efforts de recherche et développement ont pour objet le bénéfice du secteur concerné. En outre, les représentants agricoles sont largement présents dans des instances

⁷ JO C 45 du 17.2.1996, p. 5, ultérieurement modifié en ce qui concerne son application au secteur agricole, JO C 48 du 13.2.1998, p. 2.

paritaires, ce qui les permettrait de retenir les recherches pour lesquelles la profession serait intéressée;

b) les informations sont publiées largement et les résultats des recherches peuvent être consultés sans discrimination et sur simple demande. Ils sont par ailleurs obligatoirement rendus publics et largement diffusés auprès de la filière;

c) les résultats des travaux sont fournis gratuitement et également à tous les intéressés sans qu'une quelconque découverte puisse donner lieu à une exploitation commerciale des résultats;

d) les actions financées par l'ANDA avant et par l'ADAR à présent ne donnent lieu à aucun versement direct aux producteurs ni aux transformateurs et qu'elle satisfait aux critères commerciaux internationaux souscrits par l'UE.

35. Pour ce qui est des actions d'assistance technique, les lignes directrices de la Communauté dans le secteur agricole prévoient, au point 14, que ce type d'aides est autorisé, avec un taux d'intensité de 100 %, lorsqu'elles sont accessibles à toutes les personnes éligibles exerçant dans la zone concernée, dans des conditions objectivement définies et que le montant d'aide total octroyé ne dépasse 100 000 euros par bénéficiaire par période de trois ans ou, s'agissant des PME, à 50 % des dépenses éligibles, le montant le plus élevé s'applique. Les autorités françaises se sont engagées à respecter ces conditions.

Conclusion

36. A la lumière de ce qui précède la Commission considère que le régime en l'espèce peut bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c) du traité, en tant qu'aide destinée à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques.

37. Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués 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 de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication du texte intégral de la lettre. Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne
Direction générale de l'Agriculture
Direction Législations économiques agricoles
Bureau : Loi 130 5/128
B-1049 BRUXELLES
Télécopie n°: 32-2-296 7672

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Pour la Commission

Franz FISCHLER
Membre de la Commission