

N° 25

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA),

Par MM. Joël BOURDIN et Marc MASSION,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Agroalimentaire.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les propositions formulées par vos rapporteurs spéciaux s'articulent autour de trois points.

I – S'agissant du montant et de la composition du capital de SOPEXA : transformer l'actionnariat de la société.

1) Organiser la sortie du capital de SOPEXA de la puissance publique, représentée par les offices agricoles et UBIFRANCE, qui détiennent aujourd'hui 31,14 % des actions.

2) Recomposer le capital de SOPEXA autour de grands actionnaires de référence.

3) Conserver, pour l'Etat, une présence au conseil d'administration par le biais d'une action préférentielle ou « golden share », présence qui lui permettra le cas échéant de conserver un « droit de regard » sur certaines décisions de SOPEXA.

4) Assurer une augmentation du capital de SOPEXA, actuellement d'un montant trop faible pour permettre à la société de se développer.

II – S'agissant des relations financières entre l'Etat et SOPEXA : réviser les modalités du soutien financier de l'Etat à SOPEXA en s'inscrivant dans le respect des normes du commerce international.

5) Pérenniser le soutien de l'Etat à SOPEXA, en tirant parti de la l'autorisation des aides publiques nationales à la promotion des produits agro-alimentaires au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

6) Etablir un contrat de prestations de service pluriannuel entre l'Etat et SOPEXA, centré sur le financement d'actions d'intérêt général menées par SOPEXA pour le compte de l'Etat.

7) Développer la comptabilité analytique au sein de SOPEXA permettant de distinguer les activités concurrentielles et les missions d'intérêt général de la société.

8) Adapter les statuts de la société aux dispositions de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, dite loi NRE.

III – S’agissant des missions de SOPEXA : mener une réflexion sur son périmètre d’intervention.

9) Réfléchir à la question du maintien des activités de SOPEXA sur le territoire national.

10) Redéfinir les priorités internationales de SOPEXA en identifiant des pays cibles, à fort potentiel de développement, tels la Chine ou l’Inde, dans lesquels des actions générales pourraient être financées sur fonds publics.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Créée en 1961, par la volonté conjointe des professionnels agricoles et des pouvoirs publics, dans le cadre défini par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, la **Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires, dite SOPEXA**, se voit alors confier la mission de promouvoir, tant à l'étranger qu'en France, les produits agricoles et alimentaires français. Cette promotion consiste notamment dans la réalisation d'actions de propagande et de publicité en faveur de ces produits ou encore dans l'organisation de manifestations françaises à l'étranger chargées de faire connaître la spécificité de la culture alimentaire française dans le monde entier.

Les statuts actuels de SOPEXA, société anonyme de droit privé, portent, encore aujourd'hui, les stigmates de l'époque de sa création. En effet la présence de l'Etat y est toujours prédominante puisque, pourtant minoritaire au sein du capital de la société, ce dernier possède d'importants moyens de contrôle sur elle et participe directement à son financement par le biais d'une dotation annuelle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, recouvrant une subvention de fonctionnement et une subvention pour les actions mises en œuvre par le réseau international de SOPEXA.

En application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux des crédits de l'agriculture et des crédits du commerce extérieur ont décidé, au cours de l'année 2004, de conduire une **mission de contrôle budgétaire sur l'utilisation par SOPEXA des crédits publics en provenance du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ainsi que sur la nature des relations financières entre SOPEXA et la puissance publique**, dans le cadre plus général de l'examen de l'efficacité des aides publiques nationales à la promotion des produits agro-alimentaires français à l'étranger.

Dans le cadre de cette mission, vos rapporteurs spéciaux ont envoyé un questionnaire au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ; ils ont auditionné plus d'une dizaine de personnalités qualifiées afin de recueillir leurs observations et propositions s'agissant de l'avenir de SOPEXA ; enfin, ils ont effectué deux déplacements à l'étranger, l'un aux Pays-Bas, dans le cadre de l'organisation de « l'Apéritif à la française », événement multi-pays organisé par SOPEXA avec le soutien du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, l'autre à Chicago, aux Etats-Unis, dans le cadre de l'inauguration de Vinexpo, salon international du vin, auquel participait SOPEXA.

Vos rapporteurs spéciaux ont pu constater **l'unanimité des personnes auditionnées s'agissant de la qualité du travail accompli par SOPEXA depuis sa création**. Aujourd'hui, dans un contexte de forte diminution de la dotation de l'Etat à SOPEXA et de montée en puissance de la part des professionnels agricoles dans le financement de ses actions, la société est parvenue à une clarification de ses missions entre, d'une part, ses activités de prestations de service, contre rémunération d'honoraires, et, d'autre part, les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'Etat et qui consistent principalement dans la promotion de la culture alimentaire française à l'étranger et dans la conquête de nouveaux marchés internationaux.

En outre, la recrudescence, chez nombre de nos partenaires européens, de structures se réclamant du « modèle » SOPEXA, témoigne également de l'efficacité de cette société dans l'exercice de ses missions.

Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux estiment aujourd'hui nécessaire de proposer une réforme du fonctionnement de SOPEXA, dans le sens d'une clarification des relations financières entre l'Etat et cette société**.

Il conviendra, d'une part, de préconiser une **recomposition du capital de SOPEXA** par le biais du retrait des organismes publics aujourd'hui actionnaires et de la recapitalisation de cette société. Il conviendra, d'autre part, de **repenser les modalités du soutien financier de l'Etat à SOPEXA**, par le biais de la définition d'un contrat de prestations de service, s'inscrivant dans une logique pluriannuelle, mettant ainsi fin au versement annuel d'une subvention publique de fonctionnement à cette société. Enfin, vos rapporteurs spéciaux recommandent à SOPEXA **une meilleure définition de ses priorités internationales** et son implantation active dans des pays cibles, identifiés comme marchés émergents et à fort potentiel. A ce titre, le soutien financier de la puissance publique se justifie pleinement et doit permettre le lancement d'actions générales dans les pays définis comme prioritaires.

I. SOPEXA : UNE SOCIÉTÉ DONT LE DÉVELOPPEMENT A ACCOMPAGNÉ CELUI DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

A. LA CRÉATION DE SOPEXA ET L'ÉVOLUTION DE SES MISSIONS AU COURS DU TEMPS

1. A l'origine : mettre en place une politique de conquête des marchés

a) La création de SOPEXA s'inscrit dans un contexte de modernisation de l'agriculture française

La loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960 avait mis à jour la **volonté conjointe des professionnels et des pouvoirs publics de mener une politique agricole résolument orientée vers la conquête des marchés**, aussi bien intérieurs qu'extérieurs.

En effet, à cette époque, **le solde du commerce extérieur de la France en matière agro-alimentaire était très déficitaire**. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène, parmi lesquelles on peut citer le retard de développement technologique dans l'équipement des agriculteurs ou le morcellement des propriétés, qui nuit aux rendements.

Dans ce contexte, et en sus d'un effort volontariste de modernisation des structures, **l'accent a été mis sur la promotion des produits agricoles**, en parallèle avec l'expansion de la publicité sous toutes ses formes.

En conséquence, **la création de la Société pour l'Expansion des Ventes des Produits Agricoles et Alimentaires (SOPEXA) en 1961** s'est inscrite dans une stratégie de long terme visant à faire de l'agriculture française un leader au niveau mondial, par une action sur l'offre (la modernisation des structures), mais également sur la demande, par le biais d'activités de promotion.

b) La prise en charge par la société d'un nombre croissant de tâches

Le rôle de SOPEXA, lors de sa création, est de **promouvoir les produits agricoles et alimentaires français, aussi bien en France qu'à l'étranger**. Ce type de structure est alors une nouveauté, et SOPEXA est, à ce titre, pionnière dans la promotion spécifique des produits agricoles.

La promotion se fait par la réalisation d'actions de communication et de publicité de ces produits, ou bien, plus globalement, d'événements destinés

à créer une véritable « marque France » à l'étranger. A ce titre, des bureaux sont progressivement mis en place dans certains pays, à commencer par celui de New York.

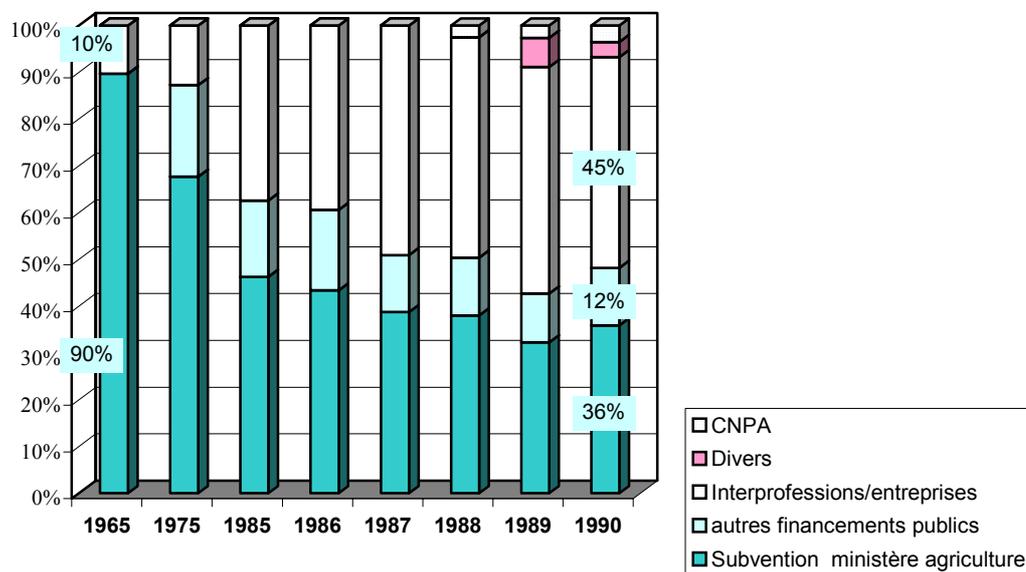
On peut distinguer deux phases dans l'évolution de la société.

(1) Première phase : de 1960 à 1985

SOPEXA est l'instrument d'aide de l'Etat aux professionnels. En témoigne la forte hausse de la dotation publique, qui passe de 34,9 millions de francs en 1965 à 199,8 millions de francs en 1985. Dans le même temps, le chiffre d'affaires de la société est multiplié par plus de 10 : il passe de 39 millions de francs en 1965 à 432 millions de francs en 1985.

De plus, SOPEXA permet d'associer les différents acteurs de l'agriculture en France. Ainsi, les offices et les interprofessions, qui rentrent au capital, financent dans des proportions très importantes la société, la participation de ces dernières passant de 4 millions de francs à 161,4 millions de francs entre 1965 et 1985.

Evolution de la répartition des ressources de SOPEXA de 1965 à 1990



Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

SOPEXA a pour rôle, sur le marché intérieur, de coordonner et de réaliser, pour le compte des interprofessions, des actions collectives de communication. Sur le marché extérieur, SOPEXA s'attache à développer la notoriété des produits français et, plus largement, de la « marque France ».

Elle accompagne le développement de l'agriculture française, qui connaît sur la période des évolutions « historiques », le pays devenant une grande puissance agricole.

Certaines des campagnes de la société méritent d'être citées, comme « *Agenor* » pour les pruneaux, « *Charente-Poitou, tradition du goût* », ou encore « *Piou-piou* » pour les petits pois.

On peut donc dire que les apports de SOPEXA, qui est alors financée presque en totalité par des crédits publics, sont de deux ordres :

- **les campagnes de communication** *stricto sensu* d'une part, qui contribuent à faire connaître les produits agricoles français et à positionner les spécialités françaises comme le vin sur un créneau « haut de gamme » ;

- **la « pédagogie » à destination des milieux agricoles** d'autre part, en les sensibilisant aux techniques modernes du marketing, et en leur donnant les moyens de se développer sur les marchés internationaux.

(2) Seconde phase : de 1985 à la fin des années 90

L'agriculture française s'insère avec succès dans la politique agricole commune (la PAC). La modernisation des structures a permis au pays de devenir un leader mondial dans le domaine agricole, et les produits français sont en grande partie positionnés sur le haut de gamme. De plus, le monde agricole apparaît à cette période comme beaucoup plus organisé et regroupé.

En ce qui concerne SOPEXA, **un rééquilibrage des financements se fait, l'Etat choisissant de financer de moins en moins d'actions**, directement et indirectement, les professionnels prenant le relais. **C'est à cette époque que SOPEXA commence à facturer, quoique marginalement, ses prestations**, ce qui permet à l'Etat de se concentrer sur les dotations liées au fonctionnement de la société, et notamment au développement de son réseau international.

On assiste, sur la période, à une baisse très importante de la subvention publique dans le chiffre d'affaires de la SOPEXA.

Evolution des financements d'origine publique dans SOPEXA

(en milliers d'euros)

	1990	1993	1996	1997	1998	1999
Dotation ministère de l'agriculture	30.731	27.001	25.200	23.779	21.038	21.038

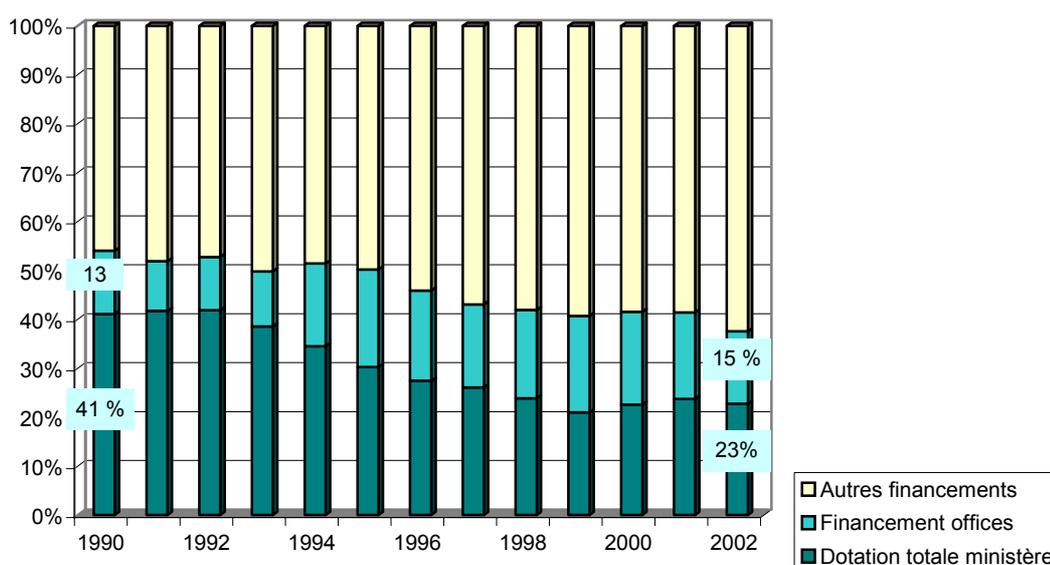
Financement Offices	9.601	7.919	16.915	15.502	15.923	19.731
Autres financements	33.996	35.153	49.679	51.948	51.249	59.397
Total du chiffre d'affaires de SOPEXA	73.968	70.073	91.794	91.230	88.210	100.166
Part ministère et offices	54 %	50 %	46 %	43 %	42 %	41 %
Part ministère	41 %	39 %	27 %	26 %	24 %	21 %

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

La dotation du ministère de l'agriculture est en baisse constante sur la période, puisqu'elle passe de 41 % du chiffre d'affaires en 1990 à 21 % en 1999. Cette baisse de la dotation n'est pas compensée par la hausse de la participation des offices agricoles, ce qui conduit globalement à une baisse des dotations publiques de 54 % à 41 % en neuf ans.

On observe cependant sur la même période une croissance du chiffre d'affaires de la société de plus de 15 %, ce qui traduit la montée en puissance du financement des interprofessions agricoles d'une part, des entreprises privées d'autre part.

Evolution de la part du financement public dans le total des ressources SOPEXA 1990-2002



Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

2. Une évolution rendue nécessaire par les normes juridiques internationales

Les traités internationaux signés par la France ne sont pas sans impact sur SOPEXA. Ils relèvent de deux catégories : les normes du commerce international d'une part, les normes communautaires d'autre part.

a) Les règles du commerce international

Les aides à la promotion s'inscrivent dans la « boîte verte » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ceci signifie que, au regard de l'OMC, les aides publiques à la promotion de produits agro-alimentaires n'introduisent pas de « distorsion » de concurrence dans les échanges internationaux agricoles, et, qu'en conséquence, il n'existe pas de plafond au montant que les Etats peuvent investir directement dans ce secteur.

Cette exception est suffisamment rare pour être signalée. Il semble que les Etats-Unis soient particulièrement attachés à ce principe, et militent activement pour que ce type d'aide demeure dans la « boîte verte » de l'OMC lors des négociations futures.

Il n'existe donc, au niveau de l'OMC, aucune contrainte sur l'origine des financements de SOPEXA.

b) Les normes communautaires

Le droit communautaire est à l'opposé beaucoup plus contraignant. Quatre textes régissent ainsi les aides de soutien à la promotion agro-alimentaire.

(1) Le Traité de Rome

Le Traité de Rome dispose que les aides d'Etat ne doivent pas provoquer de distorsions de concurrence. Ainsi, l'article 87-1 dudit traité interdit les aides qui affecteraient les échanges entre Etats membres ou fausseraient la concurrence au profit de certaines entreprises ou de certaines productions. **Ce type d'aide doit être notifié à la Commission européenne,** et en tout état de cause, les subventions ne sauraient avoir pour effet de financer des publicités focalisées sur l'origine nationale des produits, ce qui constituerait une discrimination contre les produits similaires réalisés dans un autre Etat membre.

La pratique a montré que l'application de cet article conduisait à proscrire les campagnes financées avec des fonds publics qui mettraient prioritairement en avant l'origine française sur le territoire européen.

(2) Les lignes directrices des aides d'Etat dans le secteur agricole

Les « **lignes directrices** » des **aides d'Etat** dans le secteur agricole sont codifiées par les Communautés européennes¹. Elles revêtent une importance toute particulière pour SOPEXA, puisque toute campagne de promotion qui sortirait du champ d'action qu'elles définissent ne pourrait recevoir d'aide publique. En particulier, les points 13 et 14, couramment intitulés « lignes directrices promotion », indiquent que les aides aux produits sont limitées à la phase de démarrage/développement.

Il convient toutefois de noter que les actions de promotion définies comme de la « vulgarisation des connaissances scientifiques », organisation et participation aux foires et expositions, relations publiques, sondages et études de marchés peuvent être pris en charge en intégralité par l'Etat.

(3) Les lignes directrices relatives à la publicité

Cependant, en application des lignes directrices relatives à la publicité², **la Commission distingue ce qui relève respectivement de la publicité et de la promotion**, la publicité se définissant comme « *ce qui conduit à l'acte d'achat direct de produits* ». En conséquence, les régimes d'aides envisagées doivent être justifiés par au moins l'un des critères suivants :

- produit en excédent ou appartenant à des espèces sous-exploitées ;
- nouveaux produits ou produits de substitution non excédentaires ;
- produit de haute qualité, comme l'agriculture biologique ;
- actions utiles au développement de certaines régions ;
- actions utiles au développement des PME.

S'agissant des actions de SOPEXA en faveur des produits agro-alimentaires, et donc des campagnes co-financées par les offices agricoles et les interprofessions, elles **doivent respecter l'ensemble du dispositif réglementaire**, c'est-à-dire :

- respect des règles d'étiquetage, qui permettent aux consommateurs de ne pas être trompés sur les produits ;
- compatibilité avec les campagnes de publicité financées au niveau communautaire ;

¹ JO des Communautés européennes, 1^{er} février 2000, C28-2 à 24.

² JO des Communautés européennes, 12 décembre 2001, C252-5 à 14.

- interdiction de publicité directe de produits d'une ou plusieurs entreprises données.

Cette dernière règle a empêché, à partir de 2001, **les campagnes dites « associatives », où l'Etat, une interprofession et les entreprises d'un secteur soutiennent une campagne conjointe.**

(4) La directive « service » de 1992

La directive « service 92/50 » sur les règles de passation des marchés, prise par le Conseil le 18 juin 1992, transposée en droit français par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001¹ a introduit de profonds changements dans les relations entre SOPEXA et la partie « publique » de son actionnariat, à savoir les offices agricoles.

A partir de la promulgation de la loi MURCEF précitée, ces offices, qui n'étaient pas considérés comme des organismes de droit public, et qui entretenaient des relations privilégiées avec SOPEXA, sont devenus des « pouvoirs adjudicateurs ». En conséquence, les offices qui désirent mettre en œuvre une campagne de promotion des produits agro-alimentaires ont l'obligation de déposer des appels d'offre, et ne peuvent plus utiliser directement les services de SOPEXA sans mise en concurrence.

La directive « service » impose également des règles extrêmement strictes pour les campagnes confiées par un organisme de droit public à des sociétés privées. Pour mémoire :

- un appel d'offre communautaire est nécessaire pour les actions d'un montant supérieur à 200.000 euros ;

- en dessous de ce seuil, le marché doit être porté à la connaissance du public, sous forme de mise en compétition.

Les rapports de SOPEXA avec les interprofessions ont également évolué : alors que ces organismes, de droit privé, avaient pour habitude d'utiliser les conseils de la société, fournis à titre gracieux au titre de sa mission d'intérêt général, ils doivent désormais être facturés comme les autres clients.

B. LES MISSIONS ET ACTIVITÉS DE SOPEXA AUJOURD'HUI

Deux éléments essentiels caractérisent la problématique actuelle de SOPEXA et l'évolution récente de l'exercice de ses missions :

¹ *Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi MURCEF.*

- le désengagement financier de l'Etat ;

- la disparition progressive des « béquilles » que l'Etat, dans le passé, avait mises en place pour venir en aide à une structure dans laquelle il voyait un instrument privilégié : retrait des « plans de campagne » depuis la fin 2001, remise en cause, pour tenir compte des obligations communautaires, de la situation de monopole dont SOPEXA bénéficiait par rapport aux actions de promotion des offices agricoles.

Dès lors, la forte diminution de la dotation de l'Etat ainsi que la montée en puissance de la part des professionnels dans le financement des actions de SOPEXA ont entraîné une clarification de l'articulation de ses missions, entre, d'une part, ses activités de prestations de service à destinations de ses clients, et, d'autre part, les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'Etat.

1. Les actions de promotion agro-alimentaire contre rémunérations d'honoraires dans un contexte général de mise en compétition

Les actions de promotion dites « classiques », au profit des produits français, sont réalisées par SOPEXA contre rémunérations d'honoraires. Il s'agit d'une activité commerciale qui recouvre le champ de la publicité, de la promotion sur le lieu de vente, du conseil en marketing et des relations publiques. Dans le cadre de ces activités, SOPEXA fonctionne exclusivement comme une société anonyme privée, répondant à des appels d'offre et/ou à des mises en compétition afin de remporter des marchés.

Les prestations proposées par SOPEXA s'articulent autour de pôles de compétences liées au marketing et à la communication. Elles sont adaptées en fonction de la nature des clients et de leurs moyens.

Ces prestations sont facturées sur la base d'une proposition budgétaire et de devis négociés au préalable avec le ou les bénéficiaires de la prestation, ou, suivant la réglementation, sur la base d'une offre retenue suite à un appel d'offres. Les tarifs sont positionnés par rapport au marché concurrentiel. L'accord fait l'objet d'un contrat dans lequel sont rappelés les modes et échéances de paiement.

Il convient, en outre, de noter que **2002 aura été la dernière année pendant laquelle SOPEXA aura pu conserver, par rapport aux campagnes de promotion des offices agricoles, sa situation traditionnelle de monopole.** Le début de l'année 2003 a en effet vu, de la part des offices, un recours systématique à la mise en concurrence des prestataires éventuels, conformément à la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier, dite loi MURCEF, et

aux directives communautaires précitées, ce qui a entraîné **une banalisation complète de leurs relations avec SOPEXA et a placé cette dernière dans un contexte commercial et concurrentiel radicalement différent.**

Après deux années décevantes, en 2000 et 2001, s'agissant de l'évolution du chiffre d'affaires de SOPEXA et de la réalisation des objectifs prévus, **l'année 2002 a permis d'enregistrer un bilan nettement plus positif, notamment grâce à un effort important de maîtrise de l'évolution des charges et à une progression très substantielle des honoraires.** De même, alors que les prévisions pour 2003 étaient assez pessimistes et envisageaient des comptes en perte, la société s'est assez bien tenue dans les appels d'offres auxquelles elle a répondu.

2. Les actions réalisées dans le cadre des missions d'intérêt général de SOPEXA

a) Une dotation publique à double visée

Les actions dites « d'entraînement général » sont menées principalement pour le compte de l'Etat. Ces actions relèvent de la mission de service public de SOPEXA, elles sont financées ou cofinancées par des crédits publics et recouvrent des domaines aussi divers que la formation, la promotion de « l'image France », en particulier sur des marchés émergents à fort potentiel où les crédits publics sont stratégiques pour conforter l'image des produits et des entreprises françaises, ou encore la représentation des produits français dans les expositions internationales.

A ce titre, SOPEXA reçoit donc une dotation publique annuelle du ministère de l'agriculture, en diminution constante depuis une dizaine d'années et qui s'élevait en 2004 à 18,2 millions d'euros. Cette dotation publique est ventilée en deux grandes masses budgétaires :

- une **subvention de fonctionnement**, de l'ordre de 16,3 millions d'euros en 2003 et de 12,3 millions d'euros en 2004, et qui couvre aujourd'hui près de la moitié des dépenses de fonctionnement de la société, alors qu'il y a dix ans cette subvention de fonctionnement couvrait l'intégralité des dépenses de fonctionnement de SOPEXA ;

- une **subvention « pour actions »**, de l'ordre de 3,5 millions d'euros en 2003 et de 5,9 millions d'euros en 2004, permettant de couvrir certaines actions opérationnelles de SOPEXA, menées pour le compte de l'Etat dans le cadre de ses missions d'intérêt général. Pour les prestations réalisées par SOPEXA dans le cadre d'actions d'entraînement général, à la demande du ministère de l'agriculture et validées par un comité technique, les honoraires de la société sont plafonnés à 15 % du budget total de l'opération.

b) Les actions d'entraînement général réalisées par SOPEXA pour le compte de l'Etat

SOPEXA reste aujourd'hui un des outils privilégiés du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, en termes de promotion des exportations de produits agro-alimentaires français à l'étranger. A ce titre, le ministère lui confie les missions d'intérêt général suivantes :

- **le conseil stratégique et marketing auprès des filières agricoles et agro-alimentaires en vue de l'exportation**: cette activité se situe en amont de l'élaboration des campagnes de promotion destinées à l'export. Son objectif est d'apporter les informations pertinentes à l'Etat permettant de cibler les actions de promotion et d'utiliser au mieux les crédits impliqués dans l'export ;

- **la défense et la promotion de la culture alimentaire française** : cette mission est exercée par SOPEXA à la fois en France et à l'étranger.

En France, les actions principales concernent la communication et les relations publiques et ont pour objectif de mieux faire connaître la spécificité française en matière de produits agro-alimentaires et de gastronomie à l'attention d'un public connaisseur ou d'un public nouveau à initier.

A l'étranger, il s'agit de faire connaître, de défendre et de promouvoir la spécificité alimentaire française par tous médias appropriés : organisation des « semaines françaises » à l'étranger, mise en place d'événements dans plusieurs pays simultanément du type « Apéritif à la française », réalisation de concours gastronomiques, actions de promotion en association avec la restauration, organisation de la présence française dans les salons, foires et expositions internationaux dédiés aux produits agro-alimentaires, réalisation de lettres d'information thématiques, création, suivi et gestion de matériels promotionnels et de documents pédagogiques sur les produits français ;

- **l'approche et l'animation des marchés étrangers** : le réseau international de SOPEXA constitue le cœur du dispositif de promotion des exportations des produits agro-alimentaires français.

SOPEXA possède, en effet, aujourd'hui 39 implantations dans 34 pays différents pour identifier, préparer et pénétrer les marchés agro-alimentaires et y développer la présence et les prises de parts de marché des produits agro-alimentaires français. Cette mission est essentielle à la mise en œuvre de la mission d'intérêt général confiée par l'Etat à SOPEXA. **Ces actions nécessitent l'aide de l'Etat car elles sont longues à produire des résultats directement exploitables pour les entreprises** mais elles sont nécessaires pour leur ouvrir le marché concerné. On estime, par exemple, que le « défrichage » du Japon a duré dix ans avant que des résultats définitifs pour

les entreprises ne couronnent ces efforts initiaux et que offices, entreprises et interprofessions ne puissent y engager des actions de promotion proprement dites. Pour 2005, la SOPEXA a décidé d'intensifier sa présence en Inde, en Chine, dans les pays Baltes ainsi qu'au Brésil ;

- **la prise en compte de demandes complémentaires de l'Etat** : le ministère de l'agriculture peut demander à SOPEXA de l'aider pour des opérations spécifiques d'appui direct aux pouvoirs publics : réalisation d'études, organisation d'événements tels que conférences ou séminaires, support d'opérations spécifiques contribuant à la promotion de l'image de la France, apport d'expertise ou d'assistance à des pays tiers, gestion de crise et aide à la formation des acteurs de la crise agro-alimentaire, aide au montage de dossiers de promotion en vue d'un cofinancement européen.

Entre 2003 et 2004, il faut noter une augmentation des crédits publics à destination des actions d'entraînement général de SOPEXA, qui passent ainsi de 3,5 millions d'euros en 2003 à 5,9 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 68,5 % en un an, alors que la part de la dotation publique de fonctionnement au sein de la dotation publique globale est en baisse de 24,5 %.

Ventilation de la dotation publique en faveur des actions d'entraînement général transversales de SOPEXA en 2004

(en milliers d'euros)

Actions d'entraînement général de base	600
Matériel promotionnel	435
Image France	2 320
Sécurité alimentaire	450
Salons	1.995
Défense des signes de qualité	100
Total	5 900

Source : SOPEXA

Avec plus de quarante années d'expérience, la SOPEXA est aujourd'hui devenue une structure de référence en termes de promotion des ventes de produits agro-alimentaires français à l'étranger, prise comme modèle par nombre de nos partenaires européens.

C. COMPARAISONS INTERNATIONALES

1. L'exportation du « modèle » SOPEXA

La particularité que constituent, au regard des normes du commerce international, les règles relatives aux aides publiques à la promotion des

produits agro-alimentaires (la « boîte verte » de l'OMC), ont incité la plupart des grandes puissances agricoles à développer leur soutien à la promotion.

Les principaux concurrents de la France ont donc mis en place des dispositifs d'aide publique à la promotion, pour des montants souvent importants, en reprenant parfois le « modèle » de la SOPEXA.

Ainsi, au Royaume-Uni, une structure baptisée « Food from Britain » (FFB) a été créée, avec des capitaux publics, sur un modèle extrêmement proche de celui de la SOPEXA française. Cette structure est une société publique, qui dispose de filiales (de droit privé) à l'étranger, et qui travaille en concertation étroite avec le ministère de l'agriculture britannique.

Dans une note remise le 29 septembre 2004 au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, le directeur général de SOPEXA fait le constat suivant concernant FFB :

« Il est intéressant de constater que :

« - Food From Britain reçoit une subvention de l'Etat sans que celle-ci ne fasse l'objet d'aucune mise en compétition et/ou d'appel d'offres ;

« - Food From Britain a signé une convention quinquennale avec le DEFRA [Department for environmental Food and Rural Affairs] ;

« - Food From Britain confie, à son tour là encore sans appel d'offre, à ses structures privées à l'étranger, de l'argent public ;

« - ce dispositif a été approuvé par la Commission Européenne ;

« - le non recours à une procédure d'appel d'offres pour l'attribution de la subvention de l'Etat a été un point de discussion important avec la Commission. Le motif invoqué par le Royaume-Uni a été qu'il était inenvisageable qu'une structure non britannique puisse se voir confier ce type de financement et cette mission de promotion de produits britanniques. La Commission s'est inclinée et ceci a été donc acté ».

Les dispositifs étrangers d'aide publique à la promotion des produits agro-alimentaires

	France	Allemagne		Royaume-Uni	Italie	Espagne	Pays-Bas	USA
Organisme	SOPEXA	CMA	DWI (vins)	FFB	ICE	ICEX	EVD	FAS*(+ boards)
Statut	SA	GmbH		Public (+ filiales privées étranger)	Public (+ Buon Italia privé)	public	public	public
Tutelle	Min. Agri	Min. Agri	Institut des vins allemands	Min. Agri	Min. Indust+ Commerce ext)	Min. Eco. et Fin.	Min. Aff. Eco.	Min agri
Origine financement	Etat 24 % + Offices 15 % Interprofessions: 39 % Entreprises: 19 %	Etat (taxe) 84 % Prestations 8 % UE 8%		Etat 64 %	Régions + Ch. de Commerce 37 %	Etat 100% Régions dans budget action	Etat 95 %	Etat et CVO
Estimation Budget public promo agro-alimentaire (en millions d'euros)	68 (y compris interprof 33) (2002)	100 (vins exclus)	11,7	21	10,78	40	4,2 Viande et fleurs exclues	220 (+ crédits export-500)
Spécialisation agro-alimentaire	oui	oui	oui	oui	non (11 %)	non (10%)	non (15 %)	oui
Notification (date, nature de l'acte)	A déterminer	Oui (Déc 571/02 du 21 /01/04)	OUI	OUI	OUI	-	-	
Implantations à l'étranger	39 dans 34 pays	12	14	11	104	93 (dont 88 en missions économiques)	17	Ambassades- monde entier
Procédures d'attributions	Mise en concurrence	non	non	non	non			
Financements publics régionaux	+	+++		++	++++	+++		+++

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

La plupart des interlocuteurs rencontrés par vos deux rapporteurs spéciaux se sont retrouvés sur deux points :

- d'une part, l'autorisation donnée par la Commission européenne à l'attribution de fonds publics à la structure britannique crée une nouvelle situation dont pourrait bénéficier SOPEXA à l'avenir ;

- d'autre part, et de manière plus large, il serait regrettable pour la France de ne pas utiliser pour le développement de son agriculture un des seuls domaines (la promotion) où les règles de l'OMC ne sont pas contraignantes, et ce à l'heure même où nos principaux concurrents, conscients de cette possibilité, investissent dans des structures comparables à SOPEXA.

2. Deux exemples : l'Allemagne et les Etats-Unis.

L'étude de deux exemples, particulièrement significatifs, devrait permettre de mieux cerner **les stratégies développées par les concurrents de la France sur le marché agricole**. Les éléments suivants ont principalement pour origine les réponses au questionnaire adressé par vos deux rapporteurs spéciaux au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, dans le cadre de la présente mission de contrôle budgétaire.

a) L'Allemagne : des tâches réparties entre l'Etat fédéral et les Länder

En Allemagne, sont présents **plusieurs organismes de promotion des produits agricoles**. Il existe, en premier lieu, une **séparation entre le niveau fédéral d'une part, qui effectue une promotion générique, c'est-à-dire pour les produits agricoles sans mention de l'origine du Land, et les organismes des Länder d'autre part**, chaque Land pouvant avoir son organisme de promotion des produits agricoles. Les Länder peuvent disposer de financements publics pour cette activité.

(1) Les campagnes fédérales

La CMA (Centrale Marketing-Gesellschaft der Deutschen Agrarwirtschaft Mbh) est le principal instrument du dispositif allemand d'appui à l'exportation.

Cette dernière est une société de **droit privé, sous la tutelle du ministère de l'agriculture**. Son capital est détenu par 44 fédérations des secteurs agricoles et alimentaires, les principaux actionnaires étant le Deutscher Bauernverband (23 %) et le Deutscher Raiffeisenverband (18 %).

La CMA se charge de l'ensemble des produits agricoles et alimentaires, sauf les vins qui dépendent du Deutscher Weininstitut (budget de 11,7 millions d'euros en 2002)

Le budget total de la CMA est de 100 millions d'euros en 2004, dont 10 millions d'euros pour les frais de fonctionnement.

Le 21 janvier 2004, le ministère de l'agriculture allemand a obtenu l'aval de la Commission européenne s'agissant de la possibilité de faire une promotion générique, réservée aux produits qui respectent l'environnement, la protection animale et les droits des consommateurs.

Les actions de la CMA à l'étranger

La CMA dispose de 10 implantations à l'étranger dont certaines ont une vocation régionale : Washington, Tokyo, Moscou, Varsovie, Bruxelles, Londres, Athènes, Bruneck (Italie), Madrid, Paris, et consacre environ 20 % de son budget à la promotion des exportations.

Les actions développées dans ce cadre se présentent comme suit :

- actions de promotion des ventes, dégustations, publicité ;
- mise à disposition de matériel publicitaire ;
- participation à foires et salons (environ 50 par an) et bourses commerciales pour les différentes ;
- mise à disposition d'informations commerciales sur les grands marchés d'exportation (études de marché...) ;
- formation continue pour les exportateurs ;
- mesures spécifiques destinées aux firmes (informations commerciales, traductions, interprétariat...) ;
- publications d'AgrarExportActuel (service d'informations économiques destiné aux exportateurs allemands ;
- activités particulières (Congrès de la viande Berlin 2002).

Le budget est de 100 millions d'euros, répartis comme suit :

Répartition du budget de la CMA en 2004

(en millions d'euros)

Marketing marché intérieur	65
Marketing export	25
Fonctionnement	10

(2) Les actions des Länder

Au niveau des **Länder**, ceux à vocation agricole marquée entretiennent des fonds de promotion servant à améliorer l'image des produits agricoles locaux. La promotion s'articule autour de slogans relativement simples, du type « Qualität aus Bayern », l'origine étant alors censée garantir la qualité (ce type d'approche est, comme on le sait, remis en cause par la Commission).

Il existe donc à l'évidence une vraie analogie avec le mode de fonctionnement de la SOPEXA française.

b) Les Etats-Unis : des subventions publiques extrêmement importantes et en forte croissance

Les Etats-Unis, comme l'Allemagne, ont deux grands systèmes d'aides relatifs à la promotion des produits agricoles sur les marchés d'exportation, l'un fédéral et l'autre régional, ce dernier étant variable en fonction de l'Etat.

Les programmes fédéraux peuvent être divisés en deux grandes catégories : **les programmes « généraux »** et **les programmes mis en œuvre par le ministère de l'agriculture.**

(1) Les programmes généraux

Les « programmes généraux » présentent les caractéristiques suivantes :

- de nombreux programmes sont destinés aux grandes cultures basiques (maïs, soja, blé, coton, riz), complexes et très variables (au gré des pressions politiques et des philosophies) ;

- la plupart des programmes généraux (utilisables par les viticulteurs), que sont les activités **des services de vulgarisation et des stations expérimentales des universités**, portent sur **les pratiques culturelles et les tests sur les nouvelles variétés, et non sur les aspects commerciaux** ;

- il faudrait y ajouter **les programmes d'aide alimentaire** qui sont un moyen détourné pour familiariser une population à des goûts qui ne sont pas les siens, dans un premier temps sous forme gratuite (subventionnée par l'Etat), puis quand l'habitude s'est installée, par le circuit commercial traditionnel.

(2) Les programmes financés par le ministère de l'agriculture

Les programmes subventionnés par le ministère de l'agriculture (USDA, U.S. Department of Agriculture) pour le développement des exportations sont nombreux en 2003.

Il existe, en effet, de nombreux programmes pour exportateurs, Conformément aux souhaits du Congrès, ces programmes ne donnent aucune aide aux viticulteurs sous forme d'aide au revenu : ils visent à faciliter et encourager les exportations de vins et d'autres produits vers des nouveaux marchés.

Un exemple de programme : « recherche de clients étrangers »

A titre d'exemple, on peut citer le programme « recherche de clients étrangers », dont les modalités d'action peuvent évoquer celles de SOPEXA. Les objectifs de ce programme sont les suivants :

- **missions commerciales sur les marchés étrangers** pour les exportateurs potentiels (les frais de déplacement sont payés par les entreprises participantes, l'USDA prenant en charge l'organisation) ;
- **foires et salons** : l'USDA fournit des stands pour un prix de 150 dollars ;
- **promotions dans les points de vente et la restauration** ;
- **publicité pour les exportateurs** (avis aux acheteurs étrangers sur la disponibilité de produits).

Un autre élément important de ce dispositif est composé des MAP (Market Access Programs), réalisés en coopération avec les organisations professionnelles et les PME, et conçus pour créer, développer et maintenir des positions sur des marchés étrangers avec une assistance à coûts partagés (les entreprises privées paient une partie des coûts des activités de marketing et de promotion, l'aide pouvant aller jusqu'à 50 % des coûts).

Les MAP sont réalisés dans un secteur, avec une association professionnelle à but non lucratif (le California Wine Institute est l'une d'entre elles). Les règlements des MAP ont été modifiés à plusieurs reprises et ont établi des exigences spécifiques en matière de résultats : nombre de sociétés qui peuvent participer au programme, modes de remboursement des coûts engagés pour développer les marchés.

Les activités éligibles au titre des MAP sont notamment les promotions, les études de marché et les foires commerciales. **Le Farm Act de 2002 a prévu une augmentation progressive de la dotation annuelle, qui doit atteindre 200 millions de dollars en 2004.**

Pour 2003 la législation avait autorisé 110 millions de dollars. Ces fonds ont été effectivement alloués à **65 associations professionnelles**. Le Wine Institute a ainsi reçu, au titre du MAP, 3.759.000 dollars en 2003, les plus gros bénéficiaires ayant été l'US Meat Export Federation (10,1 millions de dollars) et Cotton Council International (8,4 millions de dollars).

L'exemple de la promotion menée par le Wine Institute of California

Depuis 1985 le Wine Institute est le gestionnaire des programmes autorisés par le Service Agricole Etranger (FAS) de l'USDA, y compris le MAP. Certains de ces programmes fournissent des fonds pour la promotion des vins californiens. Le Congrès a voté le Wine Equity and Expansion Act en 1985 pour pousser la viticulture américaine à vendre ses vins « globalement ».

En 1998 ce programme était financé par l'USDA à hauteur de 4,45 millions de dollars. Depuis lors le Wine Institute a reçu 2,7 millions de dollars en 2001, 3,1 millions de dollars en 2002 et 3,8 millions de dollars en 2003.

Environ 129 entreprises vinicoles de Californie (sur un total de 847) participent au programme international du Wine Institute. Le programme 2002-2003 prévoit des actions dans 19 pays.

50 % des coûts éligibles de l'entreprise sont remboursés, sous condition que les dépenses ont été engagées pour des activités qui faisaient partie d'un plan approuvé. Des audits financiers peuvent avoir lieu pour vérifier que le cahier des charges du MAP a été respecté.

Les dépenses éligibles couvrent les différentes activités de promotion (publicité par courrier, publicité dans les médias, démonstrations de produits, promotion sur le lieu de vente). Les frais de déplacement pour les salons sont également couverts (jusqu'à 2 personnes par entreprise).

Il existe aussi une liste de dépenses non éligibles : échantillons de produits, dépenses de développement de produit, études de marché, frais de référencement, ristournes, cartes de visite, frais administratifs aux USA, impôts.

Il semble donc que les Etats-Unis aient parfaitement intégré le caractère non contraignant des règles de l'OMC relatives aux aides à la promotion, notamment agricole.

II. LES DÉFIS ACTUELS DE SOPEXA

La place prise dans le commerce international par les techniques du marketing, ainsi que l'engagement des autres pays, obligent à une réflexion sur les évolutions souhaitables de SOPEXA. En effet, lors des auditions et des déplacements qu'ils ont effectués, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que certains problèmes se posaient et nécessitaient des réponses et une prise de position des pouvoirs publics. De manière synthétique, trois points peuvent être soulevés :

- le montant et la composition du **capital** de SOPEXA ;
- les modalités du **soutien financier de l'Etat** à la société ;
- **l'efficacité de SOPEXA**, et notamment de son réseau international, dans l'accomplissement de ses missions.

A. LE MONTANT ET LA COMPOSITION DU CAPITAL DE SOPEXA

1. Un capital social d'un montant faible mais des réserves propres importantes

SOPEXA est juridiquement une société anonyme au capital social de 152.500 euros, divisé en 10.000 actions ordinaires d'une valeur nominale de 15,25 euros chacune.

La plupart des personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux sont tombés d'accord sur le fait que le montant du capital de SOPEXA était insuffisant pour une société dont le chiffre d'affaires approche aujourd'hui les 80 millions d'euros. En particulier, il limite de manière sensible les possibilités de développement de SOPEXA, notamment sa capacité d'emprunt sur les marchés. De fait, le montant du capital social correspond à l'engagement des actionnaires lors de la création de la société en 1962 et n'a depuis jamais été réévalué.

Toutefois un lecture attentive du bilan des comptes annuels et consolidés de SOPEXA montre que la société possédait à la fin de l'année 2003 des capitaux propres de l'ordre de 3,6 millions d'euros pour la seule société anonyme SOPEXA et de 10,6 millions d'euros pour l'ensemble du groupe, filiales comprises. Dès lors, la sous capitalisation évoquée doit être relativisée au regard du montant de ses réserves et de son report à nouveau. Une augmentation du capital de SOPEXA peut donc être envisagée notamment par l'intégration de ses réserves propres.

Ainsi, **le contrôleur d'Etat de SOPEXA, M. Richard de Karajan**, entendu le 31 mars 2004 par vos rapporteurs spéciaux, a fait part de son sentiment à ce sujet, et a fourni des appréciations très utiles sur le juste niveau de valorisation du capital de SOPEXA. Il a notamment relevé que sa véritable valeur dépendait, d'une part, des salariés et de leur motivation, d'autre part, de la qualité du réseau et des contacts, autant d'éléments qui sont pour l'instant étroitement liés à l'engagement de l'Etat aux côtés de la société.

A ce titre, les conclusions, en date de 1998, du rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture¹ restent pleinement d'actualité sept ans plus tard. Il indique en effet que :

« Pour assurer son développement, SOPEXA ne peut conserver un capital aussi faible. Une recapitalisation doit être envisagée, en étant accompagnée d'un fonctionnement financier plus conforme à son statut de société anonyme.

« [...] compte tenu des moyens financiers limités des interprofessions et des offices, une entrée au capital de nouveaux partenaires financiers [...], voire d'un groupe de grande distribution, pourrait être envisagée. [...] A cette occasion, l'ouverture du capital au personnel de la société devrait être considérée comme une occasion pour celui-ci d'exprimer sa confiance dans l'avenir de l'entreprise ».

Il apparaît donc nécessaire de prévoir enfin les modalités concrètes d'une augmentation du capital de la société.

2. La répartition du capital de SOPEXA et les pouvoirs de contrôle de l'Etat

Si l'Etat n'apparaît pas directement au capital de la société, il est cependant présent *via* les offices agricoles et la société UBIFRANCE (ex centre français du commerce extérieur).

Répartition du capital social de la SOPEXA

¹ Mission d'audit de la SOPEXA, rapport IGF 97M52-01, janvier 1998.

(en %)

Secteur Public	31,14 %
dont UBIFRANCE	12,48 %
dont offices agricoles	18,66 %
Organismes agricoles	10,89 %
Organismes industriels	11,89 %
Coopérations	3,00 %
Interprofessions	43,05 %
Particuliers	0,03 %
TOTAL	100,00 %

Le statut de SOPEXA est celui d'une Société Anonyme (SA), mais elle agit plutôt comme un établissement public industriel et commercial (EPIC). La présence de l'Etat est en effet prépondérante, que ce soit dans le chiffre d'affaires total (90 % en 1965, 23 % en 2002, respectivement 90 % et 38 % si l'on y ajoute les financements des offices agricoles), ou en termes de structure. Il était pendant longtemps de tradition que le président du conseil d'administration et le directeur général soient de hauts fonctionnaires désignés par le ministre.

Il apparaît de plus que les pouvoirs de l'Etat dépassent très largement une participation par ailleurs minoritaire. Ainsi, le rôle de deux représentants doit être souligné :

- **le commissaire du gouvernement**, tel que défini à l'article 40 A des statuts de SOPEXA : « *Un commissaire du gouvernement, désigné par arrêté du ministre de l'agriculture et de la forêt, siège auprès du conseil d'administration et assiste aux assemblées générales ordinaires et extraordinaires* ».

Ce représentant de l'Etat est informé de l'ensemble des activités de la société, assiste aux conseils d'administration et, surtout, dispose **d'un droit de veto sur toutes les décisions du conseil** ;

- **le contrôleur d'Etat**, puisque, en application du décret n° 89-255 du 20 avril 1989, SOPEXA est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat et relève donc des dispositions générales prévues par le décret 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat.

A ce titre, le contrôleur d'Etat est nommé auprès de SOPEXA par le ministre de l'économie et des finances, et **contrôle l'activité économique et la gestion financière de SOPEXA** en veillant à préserver les intérêts patrimoniaux de l'Etat. **Il a tous pouvoirs d'investigation sur pièce et sur place**. Il a également accès aux séances du conseil d'administration et peut

assister aux séances de tous les organes consultatifs ainsi qu'à l'assemblée générale.

Dans le cas d'espèce, **il dispose de pouvoirs très étendus** pour une société anonyme : **il vise ou approuve non seulement les actions réalisées sur financement public ainsi que le budget global de la société, mais également la politique salariale, le montant des salaires individuels des cadres et leurs augmentations, les investissements.**

La présence de l'Etat est donc extrêmement marquée au sein de SOPEXA, ce qui n'est, au reste, pas anormal compte tenu de l'importance de la subvention publique accordée à l'entreprise, mais éloigne SOPEXA du modèle de la société anonyme dirigée par les actionnaires au *pro rata* de leur présence au capital.

3. L'efficacité du conseil d'administration

Il n'appartient pas à vos rapporteurs spéciaux de faire des remarques sur le fonctionnement interne de la société. En outre, les personnes auditionnées se sont en général félicitées de la collégialité qui préside à la prise de décision, dans le sens de l'intérêt de la société.

Cependant, des doutes ont pu être émis sur de possibles conflits d'intérêt. En effet, les actionnaires de SOPEXA sont également en partie ses clients les plus importants.

Sur ce point précis, l'application des nouvelles règles juridiques européennes, qui obligent les offices à avoir recours aux appels d'offre, semble de nature à limiter les risques.

De plus, interrogé à ce propos, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales indique que : *« la diversité des filières représentées au sein du Conseil d'administration de SOPEXA, alliée à la conscience que l'enjeu à l'international dépasse les problématiques à court terme font que ce risque a été jusqu'ici minime : preuve en est qu'il n'y a jamais eu jusqu'ici d'opposition du Conseil d'administration à l'augmentation des tarifs ».*

B. LES MODALITÉS DU SOUTIEN DE L'ETAT À SOPEXA

1. Une diminution continue de la subvention publique à SOPEXA depuis dix ans

Dans un premier temps, il convient de noter que le soutien financier de l'Etat à SOPEXA a été marqué par une diminution drastique en quinze ans de la subvention versée par le ministère de l'agriculture, qui est passée de 30 millions d'euros en 1990 à 18,2 millions d'euros en 2004, et une prévision de 14 millions d'euros dans le projet de budget pour 2005, en l'absence de redéploiement de crédits au sein du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

A cet égard, il est intéressant de souligner l'analyse du contrôleur d'Etat de SOPEXA dans son rapport datant du 15 juin 2003, selon laquelle *« après les années 1999-2001, marquées par un désengagement financier important de l'Etat, se traduisant par une diminution sensible de la subvention du ministère de l'agriculture au cours du contrat de plan qui s'est achevé en décembre 2001, les années 2002 et 2003 ont vu la banalisation complète des relations entretenues par la société avec la puissance publique, phénomène notamment illustré par la fin des aides à la trésorerie et par la mise en concurrence systématique de SOPEXA, depuis le début de 2003, par les Offices d'intervention agricoles et les interprofessions pour la mise en œuvre de leurs actions de communication pour laquelle la société se trouvait jusque là en situation de quasi-monopole »*.

Evolution de la part de financement public de la Sopexa de 1990 à 2002

(en milliers d'euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dotation totale ministère	30 371	29 956	28 279	27 001	27 563	26 907	25 200	23 779	21 038	21 038	20 275	19 818	19 818
Financement offices	9 601	7 287	7 370	7 919	13 527	17 703	16 915	15 502	15 923	19 731	17 025	14 700	12 853
Autres financements	33 996	34 560	31 901	35 153	38 812	44 261	49 679	51 948	51 249	59 397	52 463	48 913	54 350
Total du CA SOPEXA	73 968	71 803	67 550	70 073	79 902	88 872	91 794	91 230	88 210	100 166	89 763	83 431	87 021
% ministère + offices	54%	52%	53%	50%	51%	50%	46%	43%	42%	41%	42%	41%	38%
% ministère	41%	42%	42%	39%	34%	30%	27%	26%	24%	21%	23%	24%	23%

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Il convient de distinguer, au sein du financement public en faveur de SOPEXA, d'une part, le financement issu de la dotation publique versée par le ministère de l'agriculture, elle-même ventilée en deux masses, la subvention de fonctionnement et la subvention d'actions spécifiques dites d'entraînement général, d'autre part, le financement des offices agricoles destiné à couvrir totalement ou partiellement certaines campagnes gérées par SOPEXA, qui, depuis 2003, font toutefois l'objet d'une mise en compétition systématique en fonction des seuils de la réglementation communautaire.

La subvention du ministère de l'agriculture proprement dite a été réduite de 3 millions d'euros en cinq ans.

Ventilation de la dotation publique à SOPEXA depuis 1998

(en milliers d'euros)

	Dotation globale du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales		
	Subvention de Fonctionnement (TVA incluse)	Actions d'intervention (Entraînement Général)	Total
1998	17 227	3 811	21 038
1999	16 891	4 147	21 038
2000	17 074	3 201	20 275
2001	16 741	3 077	19 818
2002	16 007	3 811	19 818
2003	16 120	3 500	19 620
2004 (en cours)	12 300	5 900	18 200

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

S'agissant de la seule dotation du ministère pour le fonctionnement de SOPEXA, il convient de noter qu'elle est destinée, à près de 60 %, au fonctionnement du réseau international. Cette subvention couvre dorénavant moins de 50 % des frais de fonctionnement totaux de la société. Ainsi, en 2004, le montant de frais de fonctionnement de SOPEXA était estimé à 27,5 millions d'euros, couverts à 44,7 % par la dotation publique, contre une couverture de 100 % en 1992 et de 72 % en 2000.

Taux de couverture des frais de fonctionnement du réseau international de SOPEXA par la dotation de fonctionnement du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

(en millions d'euros et en pourcentage)

2001		2002		2003		2004	
9,96	59,53 %	9,1	58,11 %	9,5	58,3 %	7	57 %

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

2. Une source de désaccord interministériel

a) L'opposition de deux logiques ministérielles

Le maintien d'un soutien financier direct de l'Etat à SOPEXA, sous la forme d'une dotation budgétaire du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, fait, depuis plusieurs années, l'objet d'interrogations opposant deux logiques ministérielles :

- d'une part, la **logique de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie selon laquelle la subvention versée à SOPEXA ne devrait plus constituer une aide au fonctionnement de la société mais devrait être conçue comme la rémunération d'une prestation de service** nécessitant le lancement de procédures d'appels d'offres, auxquelles SOPEXA est aujourd'hui jugée parfaitement en mesure de répondre. En effet, d'après la direction du budget, il n'est pas dans l'intérêt de l'Etat de subventionner une société relevant du domaine concurrentiel, cette subvention pouvant, en outre, constituer une aide d'Etat qu'il conviendrait de faire valider par la Commission européenne. De manière plus radicale encore, vos rapporteurs spéciaux ont pu avoir le sentiment que la logique défendue par la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie visait à transformer la structure de SOPEXA, afin d'en renforcer la logique entrepreneuriale et d'en faire une société entièrement privée qui ne perdurerait que grâce aux activités qui la rémunèrent ;

- d'autre part, la **logique du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**, selon laquelle le maintien d'une forme de subvention publique à SOPEXA est indispensable et constitue le principal souci des professionnels. Ce maintien doit être subordonné à la fixation d'objectifs dans le cadre d'un cahier des charges, mais il ne paraît pas nécessaire, d'après le ministère de l'agriculture, de lancer une procédure d'appel d'offres, les actions financées par le biais de la dotation budgétaire étant des actions d'intérêt général, étrangères aux critères de rentabilité. En outre, le ministère de l'agriculture justifie la nécessité de conserver un lien financier entre l'Etat et SOPEXA, d'une part, en faisant référence aux structures étrangères ayant pris comme modèle SOPEXA et qui bénéficient de subventions publiques, tels Food from Britain au Royaume-Uni ou encore Buonitalia en Italie, d'autre part en soulignant que le soutien financier public à l'exportation des produits agro-alimentaires nationaux reste un des seuls domaines non contraints par les règles du commerce international et considéré comme n'apportant pas de distorsion concurrentielle dans les échanges internationaux, cette exception étant suffisamment rare pour être exploitée pleinement.

b) Les conclusions divergentes d'un rapport d'audit conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture sur la SOPEXA en 1998

Cette opposition manifeste entre deux logiques est apparue clairement dans le **rapport d'audit précité sur SOPEXA, établi conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'agriculture, datant de janvier 1998.**

En effet, s'agissant de l'évolution de la dotation de service public, ce rapport propose deux scénarios distincts émanant, pour l'un, de l'inspection générale des finances, pour l'autre, de l'inspection générale de l'agriculture.

Ainsi, pour l'inspection générale des finances, les missions de service public de SOPEXA doivent être limitées aux actions d'entraînement général, celles-ci comportant à la fois des actions de promotion générique des produits français ou de leur mode de consommation, de réalisation de matériel promotionnel ainsi que l'organisation de la présence des entreprises françaises sur des salons ou expositions internationales.

Dans la perspective de clarification des relations entre l'Etat et SOPEXA, l'inspection générale des finances propose dès lors de « *considérer l'Etat comme un client de SOPEXA et de lui facturer, selon les mêmes règles que celles appliquées aux entreprises, les prestations réalisées pour son compte* ». Enfin, s'ajouteraient à ces crédits les budgets incitatifs, c'est-à-dire l'abondement par l'Etat des moyens consacrés par les interprofessions, les offices ou les entreprises à la réalisation des actions de promotion.

En revanche, pour l'inspection générale de l'agriculture, la priorité donnée au réseau international doit se traduire dans le fait que son entretien et son développement sont considérés comme la mission de service public de SOPEXA, garante d'une présence constante et de perspective de croissance au sein des marchés de conquête dans les pays émergents.

D'après l'inspection générale de l'agriculture, les arguments à l'appui de cette proposition sont de trois ordres :

- ce réseau ne doit pas être dépendant, pour son existence et son évolution, de financements aléatoires qui ne reposeraient que sur les rémunérations des actions conduites au bénéfice des entreprises ou des interprofessions, même abondées par l'Etat ;

- l'action du réseau, dans sa mission de conseil aux entreprises et interprofessions, doit conserver une certaine objectivité dans la préconisations des actions les plus adaptées aux produits et aux marchés ;

- enfin, la France se situe dans un contexte de compétition internationale de plus en plus exacerbée, dans lequel ses principaux concurrents maintiennent, voire accroissent, leurs efforts de soutien aux exportations agro-alimentaires, souvent par des interventions budgétaires directes, dans la mesure où celles-ci demeurent les seules formes de soutien acceptables au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (« boîte verte » des accords de Marrakech). Dès lors, l'inspection générale de l'agriculture considère qu'il serait *« paradoxal que des objectifs, au demeurant légitimes, de clarification des relations financières entre SOPEXA et l'Etat aboutissent de facto à un désengagement et, sur le moyen terme, à un affaiblissement de nos positions sur le commerce mondial des produits agro-alimentaires »*.

Compte tenu de l'existence de ces deux thèses ministérielles divergentes et de l'attribution qu'elle engendre s'agissant de l'avenir de SOPEXA, vos rapporteurs spéciaux estiment aujourd'hui nécessaire qu'une vision claire sur la manière dont l'Etat envisage sa relation avec SOPEXA à l'avenir intervienne rapidement, d'autant plus que la qualité des actions réalisées par SOPEXA est unanimement reconnue et qu'il s'agit d'un outil privilégié en termes de promotion des ventes de produits agro-alimentaires français à l'étranger.

C. L'EFFICACITÉ DE SOPEXA DANS LA RÉALISATION DE SES MISSIONS

1. Une efficacité unanimement reconnue

Les déplacements effectués ainsi que les auditions réalisées par vos rapporteurs spéciaux, dans le cadre de leur présente mission de contrôle budgétaire sur l'utilisation des crédits publics à destination de SOPEXA, leur ont permis de juger de manière globalement positive les actions menées par cette société dans le cadre de sa mission de promotion des ventes de produits agro-alimentaires français à l'étranger.

Il est en effet apparu à vos rapporteurs spéciaux que SOPEXA est une structure dotée d'une expérience riche sur le terrain, d'un personnel compétent, motivé et imaginatif, ainsi que d'un réseau international développé.

Ainsi que le soulignait déjà le rapport d'audit conjoint précité de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture, datant de janvier 1998, « *pour les quatre grands secteurs de produits¹ concernés par les budgets de SOPEXA, les actions menées ont incontestablement permis de conquérir de nouveaux marchés et de gagner des parts de marché sur ceux qui étaient déjà familiers* ».

Si l'un des traits fondamentaux de l'expérience acquise par SOPEXA réside dans sa capacité à fédérer des acteurs ou des intervenants *a priori* concurrents autour d'une démarche collective, il convient toutefois de souligner que le système de promotion des ventes de produits agro-alimentaires mis en place par SOPEXA bénéficie d'abord aux productions les plus organisées au niveau national comme au niveau communautaire, si bien que ce sont les secteurs les mieux structurés, à savoir les vins et spiritueux ou les produits laitiers, regroupés en interprofessions, qui tireront le plus avantage des actions de SOPEXA.

En outre, l'activité de SOPEXA est centrée sur la promotion collective plus que sur les marques. Ainsi que le notait le rapport d'audit conjoint précité sur SOPEXA, « *cette dimension collective inclut la plupart du temps l'origine France des produits ; dès lors, les produits de la deuxième transformation, qui mettent plus souvent en avant une marque qu'une origine géographique, de terroir ou de production, ne trouvent que peu d'intérêt à ce type d'action : c'est la raison pour laquelle de très grands groupes (Danone, Pernod-Ricard) qui non seulement ne souhaitent pas mettre en avant l'origine française des produits mais qui, au contraire, utilisent à plein les ressources*

¹ Ces quatre grands secteurs sont ceux des vins et spiritueux, des fruits et légumes, des produits carnés ainsi que des produits laitiers.

du groupe pour jouer directement l'effet de marque, n'ont recours que de façon exceptionnelle aux services de SOPEXA ».

2. Les qualités développées par SOPEXA

Il convient, dans un premier temps, de souligner que **le travail réalisé par SOPEXA au bénéfice des filières s'appuie sur la combinaison de différents métiers qui dépassent les services d'une agence classique de communication**. Ce que d'autres proposent de manière segmentée (marketing, publicité, relations publiques, promotion), SOPEXA le traite de manière synergique et complémentaire.

La qualité du travail réalisé par SOPEXA vient tout d'abord de sa connaissance approfondie des marchés, qui repose d'une part sur une connaissance de l'amont et de l'aval des filières, qui lui permet de jouer un rôle fédérateur vis-à-vis des entreprises et des interprofessions et d'apporter un conseil efficace sur les stratégies de marketing à moyen terme, d'autre part sur une expérience acquise depuis de nombreuses années en matière de promotion sur les lieux de vente, enfin sur une connaissance parfaite des outils de marketing adaptés aux produits de l'agro-alimentaire.

En outre, il convient de noter les progrès récemment réalisés par SOPEXA sur trois plans :

- d'une part, **sur le plan financier, le taux d'autofinancement de la société est passé de près de 35 % en 2000 à 47 % en 2003 et à 56,16 % en 2004**, grâce un effort manifeste de gestion mené depuis deux ans ainsi qu'à l'amélioration de la marge brute opérationnelle (+ 14 % par rapport à 2003). Cette situation a permis, malgré la diminution du soutien financier de l'Etat, une augmentation des actions faites pour son compte ;

- d'autre part, **s'agissant des activités commerciales de la société, il convient de noter que la mise en concurrence systématique de SOPEXA, y compris pour les actions relevant des offices agricoles, a prouvé que la société était compétitive** puisqu'elle a remporté nombre d'appels d'offres conséquents, parmi lesquels la promotion des signes de qualité européens ou encore l'organisation de tous les déplacements de l'ancien commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler.

Ainsi en 2003, SOPEXA a répondu à 43 appels d'offre et/ou mises en compétition et en a remporté 32, soit un taux de réussite de 74,5 %.

Taux de réussite de SOPEXA s'agissant des réponses aux appels d'offre et/ou mises en compétition en 2003

Caractéristiques	Gagné	Perdu	Total	% de réussite
France (appels d'offre)	11	11	22	50,0 %
dont nouvelles actions	7	6	13	53,8 %
Étranger	21	0	21	100,0 %
dont nouvelles actions	2	0	2	100,0 %

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Répartition par types de produits (filères)

Filières	Gagné	Perdu	Total	% de réussite
Produits laitiers	8	0	8	100,0 %
Produits carnés	6	1	7	85,7 %
Produits de la mer	1	1	2	50,0 %
Vins et Spiritueux	5	1	6	83,3 %
Fruits et légumes	8	5	13	61,5 %
Divers	4	3	7	57,1 %

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Cette appréciation doit cependant être relativisée par le fait que, longtemps en situation de monopole sur ce marché, la SOPEXA bénéficie aujourd'hui d'un « avantage comparatif » historique et de relations privilégiées avec la puissance publique ;

- enfin, **SOPEXA a fait, ces dernières années, de réels efforts afin de développer son activité avec les entreprises privées** : ainsi le développement du poids des entreprises dans l'activité globale de SOPEXA s'est confirmé en 2002 (23,2 %) et en 2003 (25 %). En outre, SOPEXA s'est engagée en 2004, au-delà des campagnes associatives traditionnelles, au renouvellement et à la dynamisation des offres traditionnelles en direction des entreprises (salons, annuaires, matériel promotionnel) ainsi qu'à la montée en puissance des prestations segmentées par rapport aux attentes des entreprises.

Importance économique et évolution des clients de SOPEXA entre 1997 et 2002

(en milliers d'euros)

	2002		2001		2000		1999		1998		1997	
Interprofessions	33.026	47,6 %	31.764	48,1 %	31.615	44,4 %	38.383	46,8 %	34.065	48,3 %	32.062	43,8 %
Entreprises	16.102	23,2 %	12.379	18,7 %	15.168	21,3 %	15.151	18,5 %	13.350	18,9 %	12.068	16,5 %
Offices	12.853	18,5 %	14.700	22,2 %	17.025	23,9 %	19.731	24,1 %	15.923	22,6 %	15.502	21,2 %
Ministère (entraînement général)	3.811	5,5 %	3.077	4,7 %	3.201	4,5 %	4.147	5,1 %	3.811	5,4 %	6.455	8,8 %
Conseils et Comités Régionaux	1.758	2,5 %	2.172	3,3 %	1.734	2,4 %	2.377	2,9 %	1.426	2,0 %	1.644	2,2 %
Ministère (autres Actions)	619	0,9 %	376	0,6 %	475	0,7 %	629	0,8 %	1.111	1,6 %	2.907	4,0 %
Union Européenne	104	0,2 %	139	0,2 %	89	0,1 %	208	0,3 %	95	0,1 %	1.545	2,1 %
Divers	1.121	1,6 %	1.492	2,3 %	1.954	2,7 %	1.417	1,7 %	769	1,1 %	1.101	1,5 %
TOTAL Chiffre d'Affaires	69.395	100,0 %	66.099	100,0 %	71.261	100,0 %	82.042	100,0 %	70.550	100,0 %	73.285	100,0 %

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

3. Des interrogations persistantes

a) L'évolution récente du chiffre d'affaires de SOPEXA

Le rapport précité du contrôleur d'Etat de SOPEXA du 15 juin 2003 analyse l'évolution récente des missions de SOPEXA de manière encourageante mais circonspecte : « *on a vu qu'il se dégage des comptes 2002, qui présentent de nombreux aspects positifs, un sentiment favorable sur la manière dont l'avenir de SOPEXA doit être considéré, le relatif succès obtenu pour les appels d'offre 2003 allant dans la même direction : il faut noter en particulier la progression constante des honoraires qui pourrait témoigner d'évolutions en profondeur prometteuses dans les relations de l'entreprise et ses clients, les efforts pour comprimer les charges internes et externes, la volonté de dégonfler le volume des créances clients pour améliorer la trésorerie* ».

Toutefois, le contrôleur d'Etat précise qu'il ne faut pas « *s'en tenir à ces éléments positifs, même si l'on doit les prendre en compte avec satisfaction. Les succès obtenus dans les appels d'offre 2003 doivent beaucoup au poids du passé, il n'est pas sûr que, dans l'avenir, les échecs ne seront pas plus fréquents. Les résultats 2002 doivent être relativisés : le chiffre d'affaires obtenu est tout juste voisin de celui de 1998 ; si, par rapport aux objectifs du budget 2002, les résultats obtenus sont assez satisfaisants au niveau de la maîtrise des frais de fonctionnement, on reste assez loin des objectifs en ce qui concerne les actions* ».

La conclusion du contrôleur d'Etat donne des éléments clés s'agissant de l'efficacité future de SOPEXA dans l'exercice de ses missions : « *il est clair (...) qu'avec la mise en compétition systématique, la logique de 2003 et 2004 devrait être celle de la poursuite de la baisse du chiffre d'affaires, la seule question étant celle du niveau de cette baisse, la survie de l'entreprise dépendant de sa capacité à serrer ses frais de fonctionnement et à améliorer suffisamment la qualité de ses services pour justifier des honoraires plus rémunérateurs de la part de clients traditionnels ou nouveaux* ».

b) Le maintien d'une activité sur le territoire national

Au cours des auditions réalisées par vos rapporteurs spéciaux, la question du maintien d'une activité de promotion de SOPEXA sur le territoire national s'est posée à maintes reprises.

En effet SOPEXA est une société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires, conçue, à l'origine, comme une structure

permettant de favoriser l'exportation de produits agro-alimentaires français à l'étranger.

Or SOPEXA continue aujourd'hui d'exercer une partie de ses activités sur le territoire national en participant à l'élaboration de campagnes de promotion de produits agro-alimentaires français en France. La question se pose aujourd'hui de savoir si cette activité n'est pas devenue obsolète et s'il ne conviendrait de circonscrire les activités de SOPEXA à la promotion de produits français à l'étranger.

Interrogés sur ce point par vos rapporteurs spéciaux, les services du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, ont admis que SOPEXA avait aujourd'hui moins vocation à intervenir sur le marché intérieur qu'il y a une quinzaine d'années. S'ils ont reconnu que les actions de promotion de produits français sur le territoire national réalisées par SOPEXA étaient aujourd'hui discutables, ils ont toutefois estimé qu'une action en termes de défense de la culture alimentaire française, même au sein de nos frontières, pouvait se justifier.

c) L'adaptation du réseau international

Si le réseau international de SOPEXA apparaît aujourd'hui particulièrement développé, puisque la société possède 39 implantations dans 34 pays différents, il n'est pas toujours parfaitement adapté aux besoins exprimés par les marchés étrangers ni à la conquête de marchés émergents.

Au début des années 1990, SOPEXA possédait trois types de structures à l'étranger : bureaux, antennes et correspondants. A partir de 2000, en accord avec la DREE dont certains agents « géraient » l'activité de SOPEXA dans quelques pays, il a été décidé de supprimer la notion de correspondants et de ne conserver que des structures dirigées par du personnel de SOPEXA (bureaux et antennes).

Il convient de noter que les 34 pays dans lesquels est implantée SOPEXA couvrent aujourd'hui 90 % des exportations agro-alimentaires françaises.

En outre, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de l'intention de SOPEXA de développer ses activités en Chine, en Inde, dans les pays Baltes et au Brésil au cours de l'année 2005.

Le réseau international de SOPEXA en 2003

<i>Bureaux</i>		<i>Antennes</i>	
<i>PAYS</i>	<i>VILLE</i>	<i>PAYS</i>	<i>VILLE</i>
ALLEMAGNE	Düsseldorf	AUTRICHE	Vienne
ROYAUME-UNI	Londres	IRLANDE	Dublin
ESPAGNE	Barcelone	PORTUGAL	Lisbonne
ITALIE	Milan	SUISSE GRECE Emirats arabes unis ARABIE	Zürich Athènes Dubai Riyadh
BELGIQUE PAYS-BAS	Bruxelles La Haye		
DANEMARK	Copenhague	SUEDE FINLANDE	Stockholm Helsinki
POLOGNE	Varsovie	RUSSIE REP. TCHEQUE HONGRIE	Moscou Prague Budapest
ETATS-UNIS	New York		Chicago Los Angeles
CANADA	Montréal		Toronto
		MEXIQUE BRESIL	Mexico Sao Paulo
JAPON	Tokyo	COREE	Séoul
CHINE	Pékin		Hong Kong Shangai Taïpei
SINGAPOUR	Singapour	TAIWAN THAILANDE MALAISIE INDONESIE VIET NAM	Bangkok Kuala Lumpur Jakarta Hanoi
FRANCE	Paris		
TOTAL			
16	16	18	23

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

III. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les préconisations de vos rapporteurs spéciaux s'articulent autour de trois points, allant tous dans le sens de la clarification des relations financières entre l'Etat et SOPEXA, et devraient permettre de tracer de nouvelles perspectives d'avenir pour la société :

- **une modification de l'actionnariat et une recomposition du capital** de la société ;
- **de nouvelles modalités de soutien de l'Etat à SOPEXA, qui devront s'inscrire dans un contexte pluriannuel ;**
- **une réorganisation du réseau de la société**, notamment en direction des pays à fort potentiel de développement.

A. UNE RECOMPOSITION DU CAPITAL DE LA SOCIÉTÉ

L'architecture et le capital de SOPEXA ne sont à l'évidence pas adaptés, et sont susceptibles d'entraver ses possibilités de développement. De plus, il apparaît qu'ils constituent une entrave à son développement dans une vraie logique de marché, à la fois en raison de la présence très forte de représentants de l'Etat disposant de pouvoirs étendus (commissaire du gouvernement et contrôleur d'Etat), et d'un capital d'un montant extrêmement faible, qui limite les possibilités d'endettement.

Il est à noter que cette position a fait l'objet d'un **large consensus parmi les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs spéciaux.**

En conséquence, plusieurs changements pourraient être utilement apportés.

1. Une évolution juridique rendue nécessaire par la loi NRE du 15 mai 2001

La loi du 15 mai 2001 précitée relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) impose à la société une évolution de ses statuts, évolution qui a, de fait, été intégrée dans les statuts lors d'une assemblée générale extraordinaire le 9 juin 2004.

- **le nombre d'administrateurs au conseil d'administration** est actuellement fixé à 24. Or l'article L. 225-17 du code du commerce limite ce nombre à 18 au maximum. **L'assemblée générale extraordinaire a en conséquence limité le nombre d'administrateur à 18 ;**

- **la situation des conventions réglementées** pose également un problème. Ces conventions interviennent directement ou indirectement entre la société et l'un de ses dirigeants, qu'il soit président, administrateur, ou actionnaire à plus de 10 % des droits de vote. Une procédure particulière est alors prévue, qui suppose notamment une information du conseil d'administration, et un rapport du commissaire aux comptes. Or, au sein de la SOPEXA, les statuts ne sont pas à jour de ces dispositions. Cette situation est d'autant plus dommageable que les principaux clients de la SOPEXA sont également représentés au conseil d'administration.

Sur ce point précis, aucune avancée n'a été réalisée lors de l'assemblée générale extraordinaire du 9 juin 2004.

Cette assemblée générale a également été l'occasion de redéfinir **la structure de gouvernance de la SOPEXA**. Deux solutions étaient proposées aux administrateurs :

- un président du conseil d'administration assisté d'un directeur général (la structure actuelle) ;

- un président directeur général, assisté d'un ou de plusieurs directeurs délégués.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, c'est la **seconde alternative qui a été retenue, et ce, contre l'avis du gouvernement**, qui n'a pour l'instant pas formulé le souhait de convoquer un nouveau conseil d'administration.

Vos rapporteurs spéciaux, qui n'ont pas de remarques à formuler sur la nouvelle répartition des rôles, **s'étonnent cependant que cette décision ait été prise alors qu'il aurait été préférable, à titre préalable, de mener à bien les négociations avec le gouvernement concernant les relations entre SOPEXA et l'Etat.**

2. Une sortie de l'Etat du capital et une recomposition de l'actionariat

La présence des offices agricoles et d'UBIFRANCE dans le capital de SOPEXA est de nature à nuire au bon fonctionnement d'une société qui reste de droit privé. De plus, une sortie du capital des offices limiterait les risques juridiques inhérents à une structure où les principaux clients sont également actionnaires.

La recomposition du capital pourrait se faire autour de grands actionnaires de référence, comme le Crédit Agricole ou la Coface (dont les

noms étaient déjà évoqués dans le rapport conjoint précité des inspections générales des finances et de l'agriculture).

Cependant, et vos rapporteurs spéciaux tiennent à le préciser, cette sortie du capital ne doit en aucun cas signifier le désengagement de l'Etat de l'avenir de SOPEXA, désengagement qui serait, d'une part, mal perçu par ses clients et actionnaires, d'autre part, en contradiction avec l'intérêt que portent les autres pays aux aides à la promotion des produits agricoles.

Dès lors, en dehors de tout engagement financier, vos rapporteurs spéciaux suggèrent que l'Etat conserve dans la société une « action préférentielle », ou « golden share », comme le droit le permet.

Cette action aurait un **double avantage** :

- d'une part, **elle augmenterait incontestablement la valeur intrinsèque de la société**. En effet, si la qualité des services rendus par SOPEXA n'est pas niable, sa valorisation repose implicitement sur la confiance que lui accordent ses clients, confiance qui repose en partie sur la présence de l'Etat au capital. En conséquence, afin de préserver un instrument de plus de quarante ans et qui a fait ses preuves, il est impératif que l'Etat montre son engagement aux côtés de la société ;

- d'autre part, **elle pourrait donner à l'Etat un droit de regard sur certaines décisions de la société**, ou encore sur son changement de nationalité, toujours possible si le capital était ouvert. Par exemple, de nombreux interlocuteurs se sont montrés sensibles à la possibilité qui pourrait être offerte à la société de réaliser des campagnes de promotion sur le territoire national pour des producteurs étrangers. Une action préférentielle pourrait à cette occasion, et sans préjuger de sa décision, donner à l'Etat les moyens de prendre une décision coordonnée avec les autres politiques menées en faveur du monde agricole.

3. Une recapitalisation de la société

Le montant actuel du capital de SOPEXA est unanimement reconnu comme étant insuffisant. La sortie de l'Etat du capital **pourrait donc être l'occasion d'augmenter le capital de la société**, suivant des modalités qui restent à définir. **A cet égard, on pourrait envisager une augmentation du capital social par intégration des réserves propres de la société.**

La réalisation de cette préconisation n'est clairement pas du ressort de l'Etat, mais de la société elle-même, qui devra à cette occasion démontrer son potentiel aux investisseurs. Il n'en reste pas moins que l'engagement éventuel

de ces derniers aux côtés de SOPEXA est lié au type de relation qui sera mis en œuvre avec l'Etat.

B. LA RÉVISION DES MODALITÉS DE SOUTIEN DE L'ETAT À SOPEXA

La question du type de soutien que l'Etat doit accorder à SOPEXA est un sujet de débat déjà ancien et récurrent. **De ce point de vue, la situation n'a pas évolué depuis le rapport conjoint précité des inspections générales des finances et de l'agriculture, datant de 1998.**

Vos rapporteurs spéciaux estiment que, dans un contexte de rigueur budgétaire, il n'est pas anormal de s'interroger sur l'efficacité et l'opportunité de chaque dépense de l'Etat. Cela participe d'une vision de l'efficacité de l'action publique qu'ils partagent pleinement.

Le débat annuel relatif au montant de la subvention publique à SOPEXA nuit au fonctionnement de la société. En effet :

- il a tendance à **démotiver les salariés** qui manquent de visibilité à moyen terme sur les soutiens dont ils disposent ;

- de la même manière, **les clients de SOPEXA** qui, dans ce secteur, nouent **des partenariats de confiance et de long terme**, risquent de ne plus recourir aux services d'une entreprise dont l'avenir financier dépend étroitement de décisions dictées par les impératifs budgétaires nationaux.

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux préconisent une évolution qui revêtirait un double aspect.

1. Une redéfinition des modalités du soutien financier public sur la base d'un contrat de prestations de service

Il convient que l'Etat, s'il se désengage du capital de la société, **poursuive son soutien financier.**

Cependant, il est clair que les modalités du soutien financier de l'Etat doivent évoluer, afin de distinguer au sein de la société ce qui relève des **missions d'intérêt général** et ce qui relève des **activités concurrentielles**, soumises à appel d'offre.

Dans l'esprit de vos rapporteurs spéciaux, il s'agit donc de **bénéficier des possibilités juridiques offertes par l'OMC dans le domaine de la promotion**, à l'instar des autres pays, et d'utiliser pour ce faire un outil qui a fait ses preuves et a largement inspiré l'étranger. Un soutien financier rénové

devrait, de plus, permettre à la société de développer ses capacités à exporter son savoir faire.

Enfin, comme de nombreux interlocuteurs l'ont reconnu, **le risque existe, en cas de désengagement financier de l'Etat, de voir SOPEXA accepter de réaliser la promotion de produits étrangers en France.** Cette situation serait en fait paradoxale : l'Etat aurait assuré le développement et accompagné une société pendant plus de quarante ans, pour qu'elle finisse par faire de la concurrence aux agriculteurs français. Cette hypothèse n'est pas à exclure. La SOPEXA a toujours refusé les demandes de ce type, que ses statuts lui interdisent d'honorer par ailleurs, ce qui est normal pour une société dont le fonctionnement est assuré en partie par une dotation de l'Etat. D'une certaine manière, le soutien de la puissance publique peut être vu comme une compensation des contraintes, notamment administratives, que supporte l'entreprise.

En conséquence, vos rapporteurs préconisent que la subvention versée par l'Etat ne **serve plus au fonctionnement de la SOPEXA et soit clairement utilisée pour mener des actions d'intérêt général, précisément définies dans un cadre pluriannuel, avec une convention financière.**

Ainsi, il s'agirait d'un **contrat de prestation de services** afin de promouvoir, par exemple, la « marque France » à l'étranger, ou de poursuivre des actions ciblées en faveur des vins français. SOPEXA pourrait également développer son offre en direction des PME, qui n'ont pas la surface financière suffisante pour recourir aux services des grandes agences de communication.

A cet égard, il sera nécessaire de **développer la comptabilité analytique au sein de SOPEXA** permettant de faire la distinction entre ses activités de nature concurrentielle et ses missions d'intérêt général.

Il conviendra cependant de vérifier la compatibilité de ce contrat de prestation de service avec les règles européennes applicables en matière de concurrence, qui, comme on l'a vu, sont beaucoup plus contraignantes que les règles de l'OMC. Le récent accord de la Commission européenne s'agissant de la société britannique « Food From Britain » montre qu'une attitude « conciliante » de Bruxelles n'est toutefois pas à exclure en ce domaine.

2. Les relations entre l'Etat et SOPEXA doivent s'inscrire dans un cadre pluriannuel

D'autre part, ce soutien, et sans préjuger de son montant, doit impérativement s'inscrire **dans une logique pluriannuelle**. En effet, s'agissant d'une société qui accomplit un certain nombre de missions d'intérêt général, **missions qui sont par nature de long terme** (sensibiliser les pays

asiatiques au vin français par exemple), **une bonne visibilité sur son avenir apparaît comme un préalable** à toute action construite, et un gage donné vis-à-vis, aussi bien du monde agricole, que des interlocuteurs étrangers.

Vos rapporteurs spéciaux sont conscients que le montant actuel de la subvention, 18,2 millions d'euros en 2004, est non négligeable, et pourrait éventuellement être revu à la baisse. **Ils estiment cependant qu'il est important de pérenniser sur le long terme l'engagement de l'Etat**, afin de ne pas faire de SOPEXA une société purement privée. Ainsi, le montant de ce contrat de prestation de service devra faire l'objet de discussions entre les ministères concernés et la direction de SOPEXA, afin de ne pas déséquilibrer de manière brutale le bilan de l'entreprise.

Il serait cependant judicieux que le gouvernement indique, chaque année, les thèmes qui lui paraissent prioritaires, notamment en termes géographiques et sectoriels, et évalue à cette occasion l'efficacité de SOPEXA sur les missions de l'année précédente.

C. VERS UNE EVOLUTION DES MISSIONS DE SOPEXA

Dans le cadre de la réorganisation de SOPEXA préconisée par le présent rapport d'information, il convient de mener une réflexion quant à l'évolution des missions de cette société.

En effet, la cession des parts détenues dans le capital de SOPEXA par les établissements publics ainsi que la révision des modalités du soutien de l'Etat à SOPEXA posent la question du maintien de certaines contraintes liées à l'exercice de ses activités.

Trois points méritent ici une attention particulière : d'une part, la question du maintien des activités de SOPEXA sur le territoire national, d'autre part la diversification des activités de SOPEXA dans le sens éventuel mais controversé de la promotion de produits non français, enfin la redéfinition des priorités internationales de SOPEXA.

1. SOPEXA doit-elle conserver une activité sur le territoire national ?

Alors que SOPEXA a pu juger nécessaire, au moment de sa création et dans un contexte agro-alimentaire français moins structuré qu'aujourd'hui, de mener de grandes campagnes de promotion sur le territoire national, la pertinence de cette activité, financée en partie par des crédits publics, sur un marché désormais mûr et structuré, est aujourd'hui discutable.

Dans leur rapport d'audit conjoint précité, datant de 1998, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'agriculture recommandaient déjà de « *donner clairement la priorité au réseau étranger de SOPEXA par rapport à ses activités en France* ». Par conséquent la mission d'audit proposait que « *les activités de promotion du bureau France soient autofinancées et que le soutien de l'Etat à la promotion soit exclusivement accordée au réseau étranger* ».

La subvention de fonctionnement du bureau « France » n'apparaît en effet plus justifiée comme elle avait pu l'être par le passé.

D'une part, l'argent public n'a pas en France l'effet de pré-investissement pour assurer la conquête de parts de marché qu'il a à l'étranger. Si l'intervention en France n'est pas illégitime, le rôle de structuration des filières agro-alimentaires devrait davantage relever d'un financement par les offices ou les interprofessions. A cet égard, il convient toutefois de noter que la structuration des interprofessions au fil des années a permis à SOPEXA de réduire ses activités en France.

D'autre part, comme le soulignait la mission d'audit précitée, « *si le métier de SOPEXA est particulier et n'a pas de concurrent potentiel autres que les organes internes des interprofessions (...), SOPEXA exerce une activité concurrentielle des opérateurs privés sur le marché français et ne devrait pas, à ce titre, bénéficier d'une subvention de fonctionnement* ».

La présence de SOPEXA sur le marché français étant avant tout un héritage du passé, il conviendrait sans doute de réfléchir à l'opportunité pour cette société de maintenir une partie de ses activités sur le territoire national.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux sont conscients que le retrait des organismes publics du capital de SOPEXA ainsi que le passage à l'autofinancement du bureau France de la société permettraient, en partie, de contourner les objections faites au maintien des activités de SOPEXA sur le territoire national.

Ce point devra sans doute être tranché dans la nouvelle convention signée entre l'Etat et SOPEXA dans le cadre de la réorganisation structurelle de la société.

2. SOPEXA doit-elle diversifier ses activités dans le sens de la promotion de produits non français ?

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs spéciaux ont été à plusieurs reprises sensibilisés à la question de l'interdiction statutaire imposée

à SOPEXA de mener des campagnes de promotion pour des produits agro-alimentaires non français, que ce soit à l'étranger ou en France.

Dans ses réponses au questionnaire que lui ont adressé vos rapporteurs spéciaux, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales souligne que « *désormais, la société SOPEXA est, pour les campagnes « produit », mises en compétition comme n'importe quelle société de communication. Toutefois, compte tenu de la composition de son conseil d'administration qui est issu d'une association entre l'Etat et les interprofessions, il ne lui est pas possible de faire la promotion de produits non français. L'Etat réfléchit à une compensation de cette exclusivité* ».

Cela signifie-t-il, *a contrario*, que la cession des parts détenues dans le capital de SOPEXA par les établissements publics ainsi que la révision des modalités du soutien de l'Etat à SOPEXA, conçues comme devant permettre à la société de se tourner davantage vers le marché et d'être moins dépendante de l'Etat, sont de nature à permettre la diversification de son portefeuille de clients et de sa palette d'offre de prestations, dans le sens éventuel de la promotion de produits étrangers ?

La question se poserait alors de savoir si l'on doit autoriser statutairement SOPEXA à pratiquer une activité de promotion de produits étrangers à l'étranger¹ ou encore de produits étrangers en France, solution de loin la plus radicale dans l'opinion de vos rapporteurs spéciaux. On pourrait en effet considérer que, grâce à sa parfaite connaissance du marché national, SOPEXA serait en mesure de faire bénéficier certains concurrents étrangers de son expertise commerciale.

Il semble évident à vos rapporteurs spéciaux qu'une telle diversification des activités de SOPEXA serait de nature à contrarier sa mission d'intérêt général relative à l'exploitation de son réseau international.

Longtemps considéré comme le « bras séculier » de la France à l'étranger, SOPEXA devrait, selon vos rapporteurs spéciaux, continuer à exercer une mission de représentation de « l'image France » à l'étranger et de conquête de marchés émergents à fort potentiel, pour le compte de la puissance publique.

¹ A cet égard, il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux que le grand producteur de vins américain Gallo avait proposé au bureau de SOPEXA New York de réaliser, pour son compte, une campagne de promotion de ses vins en France.

3. Une meilleure définition des priorités internationales de SOPEXA

Le rôle principal de SOPEXA est celui de la promotion de l'image agro-alimentaire de la France à l'étranger. Cette mission d'intérêt général a justifié depuis plus de quarante ans l'existence d'une dotation publique à cette société.

Lors de leur audition par vos rapporteurs spéciaux, les dirigeants de SOPEXA ont estimé qu'actuellement, près de 50 % du réseau international de SOPEXA n'était pas rentable économiquement, notamment dans certains pays d'Asie, d'Amérique latine ou d'Europe de l'est, d'où la nécessité d'une subvention publique destinée à encourager et financer l'implantation de la société dans ces pays émergents jusqu'à rentabilisation des bureaux installés.

Vos rapporteurs spéciaux estiment aujourd'hui plus que nécessaire de soutenir plus encore l'implantation et le développement des activités de SOPEXA dans certains pays cibles, identifiés comme marchés émergents à fort potentiel, tels la Chine, l'Inde, la Pologne, le Brésil, etc.

Il s'agirait dès lors, pour la puissance publique, de financer le lancement d'actions générales dans ces pays cibles plutôt que de subventionner indifféremment l'ensemble du réseau international de SOPEXA.

A cet égard, dès 1998, la mission d'audit conjointe précitée de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture, reconnaissant l'importance du pré-investissement dans les marchés à défricher, recommandait de « *moduler l'aide de l'Etat selon le degré de maturité du marché. (...) L'Etat aurait ainsi un rôle incitatif, aussi bien à l'égard des partenaires de SOPEXA que de SOPEXA elle-même, pour favoriser la pénétration des marchés émergents au sens large, par rapport aux marchés matures, notamment dans les grands pays de la Communauté* ».

examen en commission

Réunie le mercredi 13 octobre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **ensuite** entendu une communication de MM. Joël Bourdin et Marc Massion, rapporteurs spéciaux, sur la SOPEXA (**société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires**).

M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur, a rappelé qu'il avait mené, **avec M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture**, durant l'année 2004, une mission de contrôle budgétaire sur SOPEXA, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et que cette mission avait donné lieu à de nombreuses auditions, ainsi qu'à deux déplacements à l'étranger.

A titre liminaire, **M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur**, a indiqué que SOPEXA avait été créée en 1962 avec pour objectif de promouvoir, principalement à l'étranger, les produits agricoles et alimentaires français. Il a fait état des difficultés rencontrées au début des années 1960 par l'agriculture française, qui accusait un net déficit commercial, principalement en raison de structures inadaptées et du morcellement des propriétés agricoles.

Il a souligné que la création de SOPEXA s'inscrivait dans un contexte marqué, d'une part, par la volonté des pouvoirs publics et des professionnels de développer l'agriculture française, d'autre part, par l'émergence des techniques modernes du marketing. En conséquence, il a montré que les statuts de la société portaient, encore aujourd'hui, la marque de cette époque, avec une présence très forte de l'Etat qui, pourtant minoritaire au capital, possédait d'importants moyens de contrôle et participait au financement de SOPEXA par le biais d'une dotation annuelle, recouvrant une subvention de fonctionnement et une subvention destinée au financement d'actions dites « d'entraînement général », conduites par le réseau international de SOPEXA, dotation qui était passée de 39 millions de francs en 1965 à 200 millions de francs en 1985.

M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur, a observé que SOPEXA s'était imposée comme un acteur incontournable pour les professionnels et avait notamment réalisé en France des campagnes de promotion très efficaces tout en développant son réseau international, participant ainsi activement à la promotion de la **culture** alimentaire française à l'étranger. En conséquence, il a estimé que SOPEXA avait rempli un double rôle :

- elle avait accompagné le développement de l'agriculture française en contribuant à faire connaître à l'étranger les produits français ;

- elle avait joué un rôle qu'il était possible de qualifier de « pédagogique », en sensibilisant les agriculteurs français aux techniques de marketing.

Il a cependant constaté qu'à partir de 1990, la subvention de l'Etat commençait à baisser de manière extrêmement sensible, puisqu'elle revenait de 30 millions d'euros en 1990 à 18,2 millions d'euros en 2004, ce qui posait la question de l'avenir du partenariat entre SOPEXA et les pouvoirs publics.

M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur, a exposé les principales évolutions du contexte juridique international, rappelant que SOPEXA était une société de droit privé et qu'à ce titre, la subvention de l'Etat pouvait être considérée comme une aide publique, et devait donc être en conformité avec les règles du commerce international édictées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et du droit communautaire. Il a mis en exergue le fait que, si les règles communautaires étaient relativement restrictives en la matière, les aides à la promotion étaient considérées par l'OMC comme n'introduisant pas de distorsion de concurrence dans les échanges, et relevaient à ce titre de la « boîte verte », ce qui constituait une exception suffisamment rare pour être signalée. En effet, il a montré que de nombreux pays subventionnaient de manière croissante des structures comparables à SOPEXA, prenant trois exemples :

- l'institution publique « Food from Britain », en Grande-Bretagne, dont le principe avait été accepté par la Commission européenne, qui avait admis que la procédure se fasse sans appel d'offres, se rangeant aux arguments du gouvernement britannique qui avait exposé qu'il était « inenvisageable » qu'une structure étrangère puisse remplir cette mission ;

- les Etats-Unis, où le financement public en faveur de la promotion agro-alimentaire était supérieur à 200 millions d'euros, et en forte progression ces dernières années, ce qui démontrait l'intérêt des américains pour inclure dans la « boîte verte » les aides à la promotion ;

- et l'Allemagne, où la dotation de l'équivalent public de la SOPEXA était de 100 millions d'euros, soit un niveau supérieur à celui de la France.

Tirant les enseignements de ces comparaisons internationales, **M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur**, a remarqué que les autres pays n'hésitaient pas à financer largement ce type d'aides et que le « modèle SOPEXA » s'était bien exporté.

M. Marc Massion a remarqué que la qualité du travail accompli par SOPEXA avait été unanimement reconnue lors des auditions et des déplacements, et que le travail réalisé par SOPEXA s'appuyait sur la

combinaison de différents métiers, comme le marketing, la publicité, les relations publiques et la promotion, qui dépassaient les services d'une agence classique de communication. Il a, de plus, souligné les progrès réalisés par SOPEXA sur trois plans :

- au niveau financier, un taux d'autofinancement qui passait de 35 % en 2000 à 56,16 % en 2004, ce qui avait permis à SOPEXA, malgré la diminution du soutien financier de l'Etat, d'augmenter les actions réalisées pour son compte ;

- la compétitivité de la société, qui, suite à des mises en concurrence systématique, avait remporté 74 % des appels d'offres auxquels elle avait répondu en 2003 ;

- le développement des activités de SOPEXA en direction des entreprises privées, leur part dans le chiffre d'affaires étant passée de 16,5 % en 1997 à 23,2 % en 2002.

Puis **M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur**, a cédé la parole à M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a, dans un premier temps, fait part des principales difficultés rencontrées aujourd'hui par SOPEXA. A cet égard, il a indiqué que ses remarques s'articuleraient autour de trois points : d'une part, la structure de gouvernance de SOPEXA et la composition de son capital, d'autre part, les modalités du soutien financier de l'Etat à SOPEXA, enfin, le dimensionnement du réseau international de SOPEXA.

S'agissant, dans un premier temps, du capital de SOPEXA, il a d'abord précisé que le capital actuel de SOPEXA s'élevait à 152.500 euros, montant très faible pour une société réalisant un chiffre d'affaires de l'ordre de 80 millions d'euros. Il a indiqué que la plupart des personnes entendues à ce sujet s'étaient accordées sur le fait que cette capitalisation « symbolique » nuisait aux possibilités de développement de la société. A cet égard, il a rappelé que le rapport conjoint de 1998 réalisé par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'agriculture avait déjà souligné que pour assurer son développement, SOPEXA ne pouvait conserver un capital aussi faible et que, par conséquent, une recapitalisation devait être envisagée, en étant accompagnée d'un fonctionnement financier plus conforme à son statut de société anonyme. Cependant, **M. Joël Bourdin** a noté que le montant des capitaux propres de la société était élevé, de l'ordre de 3,6 millions d'euros pour la société anonyme SOPEXA et de 10,2 millions d'euros pour l'ensemble du groupe, filiales comprises.

A cet égard, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**, a regretté que cette remarque n'ait toujours pas été prise en compte, sept ans plus tard.

Puis, **M. Joël Bourdin** a fait référence à la composition même du capital et, de manière plus large, à la structure de gouvernance de la société. Il a ainsi rappelé que SOPEXA était une société anonyme, de statut privé, dont la puissance publique détenait 30 % de l'actionnariat. Il a toutefois précisé que cette société de droit privé était, de fait, étroitement contrôlée par l'administration, par le biais de sa présence au conseil d'administration et de la jouissance par le commissaire du gouvernement d'un droit de veto sur toutes les décisions du conseil, par le biais également de son contrôle économique et financier, enfin par la présence, pendant très longtemps, de hauts fonctionnaires d'Etat aux principaux postes de direction de la société. Il a également indiqué que, si l'Etat n'apparaissait pas directement au capital, il était représenté par le biais d'UBIFRANCE et des offices agricoles au conseil d'administration.

Dès lors, il a regretté que les liens entretenus entre l'Etat et SOPEXA n'aboutissent de facto à une situation aujourd'hui confuse.

Dans un deuxième temps, il a indiqué que les modalités du soutien financier de l'Etat à SOPEXA faisaient l'objet, depuis de nombreuses années, d'interrogations opposant deux logiques ministérielles : la logique de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part, selon laquelle la subvention versée à SOPEXA ne devrait plus constituer une aide au fonctionnement de la société, mais devrait être conçue comme la rémunération d'une prestation de service nécessitant le lancement de procédures d'appels d'offres ; la logique du ministère de l'agriculture, d'autre part, selon laquelle le maintien d'une forme de subvention publique à SOPEXA était indispensable, mais devait être subordonné à la fixation d'objectifs dans le cadre d'un cahier des charges permettant de financer des actions d'intérêt général, étrangères aux critères de rentabilité.

Dans un troisième et dernier temps, il a fait part des interrogations soulevées s'agissant de l'adaptation actuelle du réseau international de SOPEXA aux besoins exprimés par les marchés étrangers, ainsi qu'aux perspectives de conquête de marchés émergents. Il a indiqué que, si ce réseau international apparaissait aujourd'hui particulièrement développé, avec trente-neuf implantations dans trente-quatre pays, son évolution devrait toutefois avoir pour priorité la conquête de marchés à fort potentiel commercial et économique, tels la Chine, l'Inde, les pays d'Europe centrale et orientale, les Pays baltes ou certains pays d'Amérique latine.

Après avoir souligné les principales difficultés auxquelles était aujourd'hui confrontée SOPEXA, il a tenu à livrer quelques préconisations concernant l'avenir de SOPEXA.

Il a indiqué que les propositions retenues par les deux rapporteurs spéciaux s'articulaient autour de trois points : une modification de l'actionnariat et une recomposition du capital de la société, d'une part, de nouvelles modalités du soutien de l'Etat à SOPEXA, d'autre part ; enfin, une réflexion quant à l'évolution des missions de SOPEXA, par le biais notamment d'une meilleure organisation de son réseau international.

S'agissant de la recomposition du capital de la société, il a d'abord recommandé la sortie des offices agricoles et d'UBIFRANCE du capital de SOPEXA et indiqué que la recomposition du capital pourrait se faire autour de grands actionnaires de référence, comme le Crédit Agricole ou la Coface. Cependant, il a précisé que cette sortie du capital ne devait en aucun cas signifier le désengagement de l'Etat de l'avenir de SOPEXA, désengagement qui serait, d'une part, mal perçu par ses clients et actionnaires, d'autre part, en contradiction avec l'intérêt que portaient les autres pays aux aides à la promotion des produits agricoles.

Dès lors, en dehors de tout engagement financier, il a suggéré que l'Etat conserve dans la société une « action préférentielle », ou « golden share », comme le droit le permettait. Il a précisé que cette action aurait un double avantage : d'une part, elle augmenterait incontestablement la valeur intrinsèque de la société, d'autre part, elle pourrait donner à l'Etat un droit de regard sur certaines décisions de la société, ou encore sur son changement de nationalité, toujours possible si le capital est ouvert.

Concernant la recapitalisation de la société, il a précisé que la sortie de l'Etat du capital pourrait être l'occasion d'augmenter le capital de la société, suivant des modalités restant à définir, mais qu'il convenait à cet égard de prendre en considération le montant élevé des capitaux propres de la société, et que l'augmentation du capital social pourrait être en partie réalisée par l'intégration de ces réserves propres.

S'agissant des modalités du soutien financier de l'Etat à SOPEXA, deuxième axe de propositions des rapporteurs spéciaux, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**, a préconisé, d'une part, la définition d'un vrai contrat de prestations de service entre l'Etat et SOPEXA. En effet, il a indiqué que les modalités du soutien financier de l'Etat devaient évoluer, afin de distinguer au sein de la société ce qui relevait des missions d'intérêt général et ce qui relevait des activités concurrentielles, soumises à appel d'offres. En conséquence, il a précisé que la subvention versée par l'Etat ne devrait plus servir au financement du fonctionnement de SOPEXA, mais être utilisée pour mener des actions d'intérêt général, précisément définies dans un cadre

pluriannuel, par le biais d'une convention financière. Il a indiqué que cette convention financière pourrait prendre la forme d'un contrat de prestations de services afin de promouvoir, par exemple, la « marque France » à l'étranger, ou de poursuivre des actions ciblées en faveur des vins français.

D'autre part, il a précisé que ce contrat devait impérativement s'inscrire dans une logique pluriannuelle afin d'assurer à SOPEXA une bonne visibilité à moyen terme. Enfin, il a déclaré que ce contrat, pluriannuel pour ses aspects financiers, devrait cependant donner lieu chaque année à une définition par l'Etat des objectifs qu'il estimait devoir être mis en œuvre, ainsi qu'à une évaluation précise des actions menées les années précédentes.

Enfin, s'agissant de l'évolution des missions de SOPEXA, troisième et dernier axe de propositions des rapporteurs spéciaux, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**, a souligné que trois points méritaient à ce sujet une attention particulière : d'une part, la question du maintien des activités de SOPEXA sur le territoire national, d'autre part la diversification des activités de SOPEXA dans le sens éventuel mais controversé de la promotion de produits non français, enfin la redéfinition des priorités internationales de SOPEXA.

Il a d'abord indiqué que, si SOPEXA avait pu juger nécessaire, au moment de sa création et dans un contexte agro-alimentaire français moins structuré qu'aujourd'hui, de mener de grandes campagnes de promotion sur le territoire national, la pertinence de cette activité, financée en partie par des crédits publics, sur un marché désormais mûr et structuré, était aujourd'hui discutable.

Il a précisé que ce point devrait être tranché par la nouvelle convention signée entre l'Etat et SOPEXA dans le cadre de la réorganisation structurelle de la société.

Il a également posé la question de savoir si, dans le cadre de la clarification des relations financières entre l'Etat et SOPEXA, on pourrait autoriser statutairement SOPEXA à pratiquer une activité de promotion de produits étrangers à l'étranger, voire en France. Il lui a toutefois semblé évident qu'une telle diversification des activités de SOPEXA serait de nature à contrarier sa mission d'intérêt général relative à l'exploitation de son réseau international.

Enfin, dans le cadre de l'évolution des missions de SOPEXA, il a préconisé une meilleure définition de ses priorités internationales, par le biais de l'implantation dans des pays-cibles, identifiés comme marchés émergents et à fort potentiel : Inde, Chine, Brésil, Pologne, Pays Baltes. Dès lors, il a estimé qu'il s'agirait, pour la puissance publique, de financer le lancement d'actions

générales dans ces pays cibles, plutôt que de subventionner indifféremment l'ensemble du réseau international de SOPEXA.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Paul Girod a indiqué qu'il était réticent quant à la possibilité pour SOPEXA de réaliser des campagnes de promotion pour des produits étrangers en France.

Puis **M. Jean Arthuis, président**, a proposé un échange sur les principales propositions des rapporteurs spéciaux. S'agissant tout d'abord du capital de SOPEXA, il a rappelé que la proposition consistait dans la sortie du capital des établissements publics et dans l'augmentation du montant du capital.

A cet égard, **M. Paul Girod** a exprimé le souhait de faire entrer au capital de SOPEXA des institutions possédant une surface financière importante.

En réponse, notamment, à M. Adrien Gouteyron, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**, a rappelé la composition actuelle du capital de SOPEXA et a indiqué que l'augmentation de ce capital était une proposition qui avait rencontré une large adhésion lors de toutes les auditions.

S'agissant du soutien financier de l'Etat à SOPEXA, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que deux thèses s'opposaient sur ce point, d'une part, celle de la direction du budget, d'autre part, celle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

A cet égard, **M. Alain Lambert** a souligné la nécessité pour la représentation nationale de formuler des propositions différentes de celles des administrations. Il a jugé nécessaire de clarifier les relations financières entre l'Etat et SOPEXA et a souligné le risque d'une politique de subventionnement « aveugle » d'organismes dont on ne mesurait pas l'efficacité, d'où la nécessité de contreparties contractuellement fixées. Il a indiqué que le lien entre l'Etat et SOPEXA devait prendre la forme d'un contrat de prestations de service et mettre fin au versement d'une subvention de fonctionnement à SOPEXA.

M. Jean-Jacques Jégou s'est prononcé en faveur de la sortie du capital de SOPEXA des établissements publics et a précisé que SOPEXA devait assurer, seule, son financement par le biais de ses activités rémunératrices.

M. François Marc s'est interrogé sur l'idée de mieux cibler les actions de SOPEXA dans les pays à fort potentiel de développement, le

montant du chiffre d'affaires de la société lui paraissant, pour ce faire, trop modique.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a précisé que la proposition des deux rapporteurs spéciaux s'articulait autour d'un contrat de prestations de service pluriannuel, ce qui lui paraissait indispensable, compte tenu de l'engagement des autres pays pour ce type d'aides. En outre, il a rappelé que les aides publiques nationales à la promotion agro-alimentaire étaient tolérées par les règles du commerce international et les normes communautaires. Enfin, il a indiqué que la proposition des rapporteurs spéciaux ne consistait pas dans un arbitrage entre deux thèses ministérielles, mais émanait bien d'une réflexion propre à la commission des finances.

M. Adrien Gouteyron a exprimé son accord à l'idée, avancée par les deux rapporteurs spéciaux, d'une convention pluriannuelle, indiquant cependant qu'elle devrait posséder suffisamment de souplesse pour permettre à SOPEXA de s'adapter aux circonstances.

Mme Nicole Bricq a rappelé l'existence de mécanismes régionaux de soutien à la promotion des produits agro-alimentaires, mécanismes qui lui paraissaient relativement efficaces.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a rappelé que l'objet de SOPEXA n'était pas, sur des crédits publics, de subventionner telle région au détriment de telle autre.

M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur, a précisé que le développement international de SOPEXA devait se faire en priorité vers les pays dont le développement semblait le plus prometteur, ce qui reprenait les idées avancées par le ministre délégué au commerce extérieur.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a estimé qu'il était nécessaire de prohiber l'aide de l'Etat en faveur de la promotion purement « Franco-Française ».

La commission a alors donné acte de leur communication, à l'unanimité, à MM. Joël Bourdin et Marc Massion, rapporteurs spéciaux, et décidé que les conclusions de leur mission feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

- M. Bruno Hot

Directeur des politiques économique et internationale (DPEI)

- M. Jean-Jacques Benezit

Sous-directeur de la Direction des politiques économique et internationale (DPEI), commissaire du gouvernement au sein du conseil d'administration de SOPEXA.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- M. Richard de Karajan

Contrôleur d'Etat, Mission de contrôle des organismes publics agricoles, siégeant au conseil d'administration de SOPEXA.

- M. Olivier Caillou

Chef du bureau 7 A, 7^{ème} sous-direction de la direction du budget, en charge du budget de l'agriculture.

- M. Frédéric Boudié

Direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, siégeant au conseil d'administration de SOPEXA.

- M. Raphaël Alomar

Direction des relations économiques extérieures (DREE), chef du bureau 6 C de la 6^{ème} sous-direction, en charge de la politique agricole extérieure, censeur au sein du conseil d'administration de SOPEXA.

Offices et interprofessions agricoles

- M. Victor Scherrer

Président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA),
siégeant au conseil d'administration de SOPEXA.

- M. Pierre-Louis Balay

Président de l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de
l'horticulture (ONIFLHOR), siégeant au conseil d'administration de
SOPEXA.

SOPEXA

- M. Dominique Chardon

Président directeur général

- M. Gilles Dabezies

Ancien directeur général

Aux Pays-Bas

- M. Jean-Paul Thuillier

Chef de la mission économique près l'ambassade de France aux Pays-Bas,
La Haye

- Mme Elisabeth Mercier

Attachée agricole de la mission économique près l'ambassade de France aux
Pays-Bas, La Haye

- M. Nils Andresen

Directeur de SOPEXA Pays-Bas

- M. Philippe Nauche

Directeur associé de SOPEXA France

- Mme Françoise Prebay

Chef du bureau Amérique-Pacifique et promotion des échanges agricoles et
alimentaires, à la sous-direction des échanges internationaux, représentant la
DPEI au conseil d'administration de SOPEXA

Aux Etats-Unis

- **M. Dominique Decherf**

Consul général de France à Chicago

- **M. Matthieu Peyraud**

Consul adjoint

- **M. Christian Berger**

Conseiller agricole près l'ambassade de France aux Etats-Unis, Washington

- **M. Arnaud Leretour**

Chef de la mission économique près l'ambassade de France, Chicago

- **M. Jacques Thébault**

Président de SOPEXA Amérique du Nord

- **M. Olivier Moreaux**

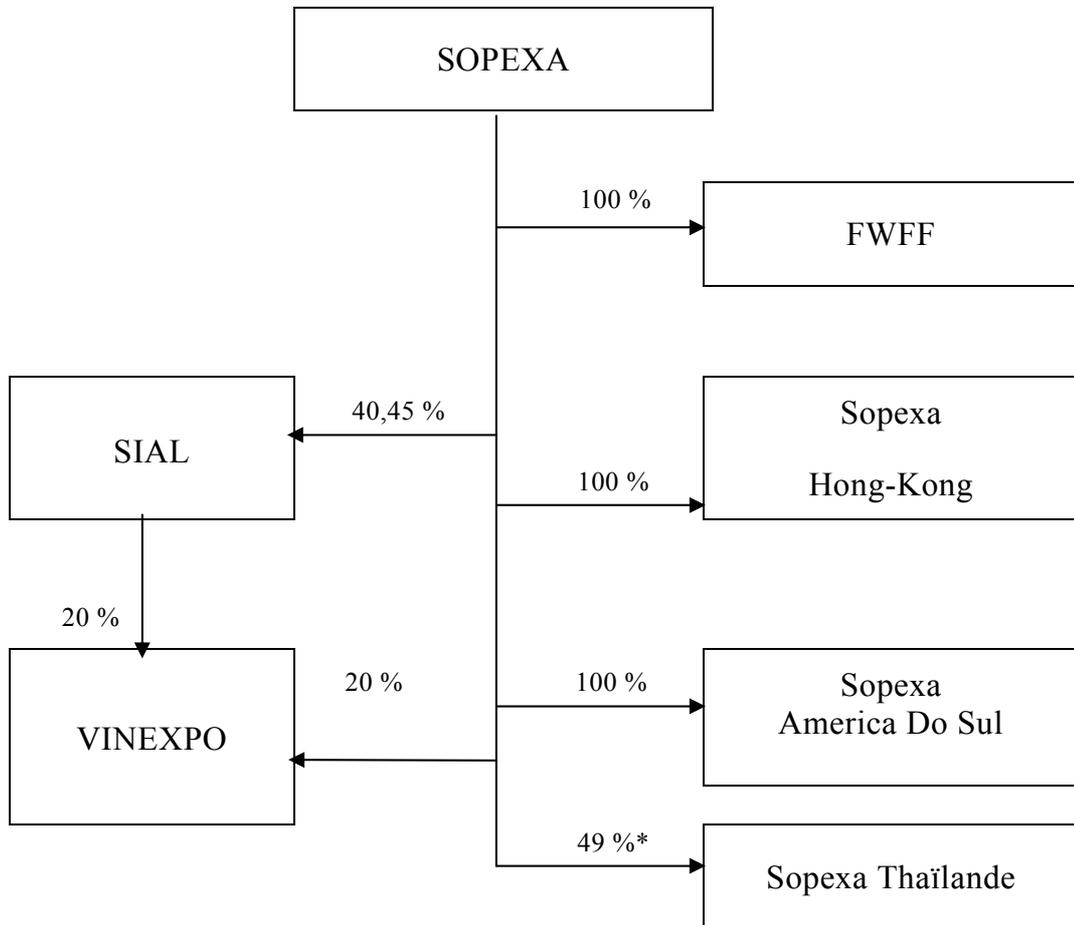
Vice-président de SOPEXA Amérique du Nord

- **M. Jean-Noël Bossé**

Directeur général adjoint de SOPEXA France

ANNEXE 2

GRUPE CONSOLIDÉ SOPEXA



**Pourcentage intégration globale : 100 %*

ANNEXE 3

COMPTES CONSOLIDÉS AU 31 DÉCEMBRE 2003

Bilan actif – Comptes consolidés SOPEXA SA

(en euros)

<i>Rubriques</i>	<i>Montant Brut</i>	<i>Amortissement Prov.</i>	<i>Montant Net</i>	<i>Exercice Précédent</i>
<i>IMMOBILISATIONS INCORPORELLES</i>				
Concessions, brevets et marques	1 517 898	1 308 938	208 960	390 168
Autres immobilisations incorporelles				4 410
<i>IMMOBILISATIONS CORPORELLES</i>				
Terrains	6 876		6 876	6 876
Constructions	38 962	38 962		
Installations techniques	938 749	692 589	246 160	405 234
Autres immobilisations corporelles	5 576 807	4 723 050	853 757	1 205 249
Immobilisations en cours	41 563		41 563	
<i>IMMOBILISATIONS FINANCIERES</i>				
Titres de participation	5 772		5 772	5 771
Titres des sociétés M.E.	5 450 497		5 450 497	6 993 719
Autres immobilisations financières	760 990	458 621	302 369	812 384
ACTIF IMMOBILISE	14 338 114	7 222 160	7 115 954	9 823 811
<i>ACTIF CIRCULANT</i>				
Avances, acomptes sur commandes	528 834		528 834	517 441
Clients	26 092 001	2 201 308	23 890 693	35 980 175
Etat-Impôt différé	1 824 535		1 824 535	1 141 057
Autres créances	4 025 306	886 526	3 138 780	3 773 514
Autres Valeurs mobilières	3 923 158		3 923 158	
Disponibilités	2 761 084		2 761 084	3 317 968
Charges constatées d'avance	2 038 456		2 038 456	2 146 977
ACTIF CIRCULANT	41 193 374	3 087 834	38 105 540	46 877 132
COMPTES DE REGULARISATION				
Ecart de conversion actif	180 142		180 142	159 912
TOTAL GENERAL	55 711 630	10 309 994	45 401 636	56 860 855

Bilan passif - comptes consolidés SOPEXA SA

(en euros)

<i>Rubriques</i>	<i>Montant</i>	<i>Exercice Précédent</i>
Capital social	152 500	152 500
Réserve légale	15 250	15 245
Autres réserves	593 616	
Réserves groupe	8 079 423	6 706 097
Ecart de conversion groupe	(699 365)	(351 823)
Report à nouveau	2 226 347	2 226 347
RESULTAT groupe	212 390	1 966 947
CAPITAUX PROPRES	10 580 161	10 715 313
INTERETS MINORITAIRES		
AUTRES FONDS PROPRES		
Provisions pour risques	1 725 615	1 384 072
Provisions pour charges	1 318 249	1 466 219
PROVISIONS RISQUES & CHARGES	3 043 864	2 850 291
Emprunts, dettes auprès des établiss.crédit	2 638	4 864 367
Avances, acomptes reçus sur commandes	5 072 040	6 384 865
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	12 528 948	16 023 046
Dettes fiscales et sociales	7 896 264	8 740 788
Dettes sur immobilisations	44 034	43 930
Autres dettes	878 148	1 524 198
Produits constatés d'avance	5 086 621	5 463 273
DETTES et régularisations	31 508 693	43 044 467
Ecart de conversion passif	268 918	250 784
TOTAL GENERAL	45 401 636	56 860 855

Compte de résultat première partie SOPEXA SA

(en euros)

Rubriques	Montant	Exercice Précédent
Ventes marchandises	67 581	112 526
Production vendue de services	65 026 990	69 283 190
CHIFFRE D'AFFAIRES NET	65 094 571	69 395 716
Subventions d'exploitation	16 120 188	16 007 147
Reprises amortis., provisions, transfert	448 031	697 447
Autres produits	661 601	1 618 068
PRODUITS D'EXPLOITATION	82 324 391	87 718 378
Autres achats et charges externes	60 179 384	65 898 044
Impôts, taxes et versements assimilés	1 329 385	1 067 953
Salaires et traitements	12 966 531	13 452 598
Charges sociales	5 369 662	5 232 150
Dotations amortissements immobilisations	942 007	1 030 314
Dotations provisions sur actif circulant	1 213 087	140 313
Dotations provisions risques et charges	500 000	45 249
Autres charges	323 248	274 345
CHARGES D'EXPLOITATION	82 823 304	87 140 966
RESULTAT D'EXPLOITATION	(498 913)	577 412
Produits financiers de participation		6 328
Produits des autres valeurs mobilières	21 782	11 753
Autres intérêts et produits assimilés	33 894	65 873
Reprises provisions et transferts charges	338 601	321 278
Différences positives de change	126 899	98 942
PRODUITS FINANCIERS	521 176	504 174
Dotations financ. amortissem. et provisions	638 763	361 468
Intérêts et charges assimilées	164 232	309 926
CHARGES FINANCIERES	802 995	671 394
RESULTAT FINANCIER	(281 819)	(167 220)
RESULTAT COURANT avant impôt	(780 732)	410 192

Compte de résultat deuxième partie SOPEXA SA

(en euros)

<i>Rubriques</i>	<i>Montant</i>	<i>Exercice Précédent</i>
Produits except. sur opérations gestion	92 473	216 308
Produits except. sur opérations capital	6 219	42 962
PRODUITS EXCEPTIONNELS	98 692	259 270
Charges except. sur opérations de gestion	10 416	18 447
Charges except. sur opérations en capital	4 080	66 094
CHARGES EXCEPTIONNELLES	14 496	84 541
RESULTAT EXCEPTIONNEL	84 196	174 729
Impôts dus sur les bénéfices	48 151	44 871
Impôts différés sur les bénéfices	(698 498)	27 897
TOTAL DES PRODUITS	82 944 259	82 944 259
TOTAL DES CHARGES	82 990 448	87 969 669
Résultat des sociétés intégrées	(46 189)	512 153
Résultat sociétés mises en équivalence	258 579	1 454 794
RESULTAT GROUPE	212 390	1 966 947
RESULTAT HORS GROUPE		

ANNEXE 4

COMPTES SOCIAUX ANNUELS AU 31 DÉCEMBRE 2003

Bilan actif - Comptes annuels SOPEXA SA

(en euros)

Rubriques	Montant Brut	Amortissements	31/12/2003	31/12/2002
IMMOBILISATIONS INCORPORELLES				
Concessions, brevets et droits similaires	1 510 537	1 302 282	208 256	385 863
Autres immobilisations incorporelles				4 410
IMMOBILISATIONS CORPORELLES				
Terrains	6 876		6 876	6 876
Constructions	38 962	38 962		
Installations techniques, matériel, outillage	925 704	681 848	243 856	405 727
Autres immobilisations corporelles	5 329 354	4 593 162	736 192	1 029 997
Immobilisations en cours	41 563		41 563	
IMMOBILISATIONS FINANCIERES				
Autres participations	254 078		254 078	117 738
Autres immobilisations financières	532 822	458 621	74 201	506 409
ACTIF IMMOBILISE	8 639 895	7 074 874	1 565 021	2 457 019
STOCKS ET EN-COURS				
Avances et acomptes versés sur commandes	515 713		515 713	494 686
CREANCES				
Créances clients et comptes rattachés	23 916 157	2 191 141	21 725 017	33 390 796
Autres créances	6 391 690	886 526	5 505 164	6 361 700
DIVERS				
Valeurs mobilières de placement	3 923 158		3 923 158	
Disponibilités	2 599 881		2 599 881	3 241 333
COMPTES DE REGULARISATION				
Charges constatées d'avance	1 994 262		1 994 262	2 086 096
ACTIF CIRCULANT	39 340 861	3 077 666	36 263 194	45 574 610
Ecarts de conversion actif	653 695		653 695	159 912
TOTAL GENERAL	48 634 451	10 152 541	38 481 910	48 191 541

Bilan passif – Comptes annuels SOPEXA SA

(en euros)

Rubriques	31/12/2003	31/12/2002
Capital social ou individuel dont versé: 152 500 €	152 500	152 500
Réserve légale	15 250	15 245
Autres réserves	593 616	
Report à nouveau	2 226 347	2 226 347
RESULTAT DE L'EXERCICE (bénéfice ou perte)	614 573	593 621
CAPITAUX PROPRES	3 602 286	2 987 713
AUTRES FONDS PROPRES		
Provisions pour risques	2 199 168	1 205 384
Provisions pour charges	1 318 248	1 466 219
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	3 517 417	2 671 604
DETTES FINANCIERES		
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédit		4 864 367
Avances et acomptes reçus sur commandes en cours	5 072 041	6 384 865
DETTES D'EXPLOITATION		
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	12 218 462	15 517 572
Dettes fiscales et sociales	7 877 808	8 682 055
DETTES DIVERSES		
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	44 034	43 930
Autres dettes	878 056	1 524 196
Produits constatés d'avance	5 002 888	5 264 455
DETTES	31 093 290	42 281 441
Ecarts de conversion passif	268 918	250 784
TOTAL GENERAL	38 481 910	48 191 541

Résultat de l'exercice en centimes

614 572,86

Total du bilan en centimes

38 481 910,39

Compte de résultat - Comptes annuels SOPEXA SA

(en euros)

Rubriques	France	Exportation	31/12/2003	31/12/2002
Ventes de marchandises	12 358	53 446	65 804	106 048
Production vendue de services	18 886 517	40 970 651	59 857 168	64 060 175
CHIFFRES D'AFFAIRES NETS	18 898 876	41 024 097	59 922 973	64 166 223
Subventions d'exploitation			16 120 188	16 007 147
Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges			448 031	543 133
Autres produits			603 914	1 518 994
PRODUITS D'EXPLOITATION			77 095 105	82 235 496
Autres achats et charges externes			55 946 745	61 394 605
Impôts, taxes et versements assimilés			1 287 914	1 032 056
Salaires et traitements			11 719 829	11 882 337
Charges sociales			5 049 211	4 837 971
DOTATIONS D'EXPLOITATION				
Sur immobilisations : dotations aux amortissements			907 380	958 350
Sur actif circulant : dotations aux provisions			1 201 734	140 313
Pour risques et charges : dotations aux provisions			500 000	45 249
Autres charges			906 213	1 263 969
CHARGES D'EXPLOITATION			77 519 027	81 554 851
RESULTAT D'EXPLOITATION			(423 922)	680 645
QUOTE-PARTS DE RESULTAT SUR OPERATIONS FAITES EN COMMUN				
PRODUITS FINANCIERS				
Produits financiers de participations			1 801 800	60 980
Produits des autres valeurs mobilières et créances de l'actif immobilisé			20 719	11 665
Autres intérêts et produits assimilés			33 894	65 873
Reprises sur provisions et transferts de charges			378 353	102 837
Différences positives de change			49 465	80 686
PRODUITS FINANCIERS			2 284 231	322 042
Dotations financières aux amortissements et provisions			1 112 316	182 780
Intérêts et charges assimilées			167 146	261 546
CHARGES FINANCIERES			1 279 462	444 326
RESULTAT FINANCIER			1 004 769	(122 284)
RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS			580 847	558 361

Compte de résultat (suite) - Comptes annuels SOPEXA SA au 31/12/2003

<i>Rubriques</i>	<i>31/12/2003</i>	<i>31/12/2002</i>
Produits exceptionnels sur opérations de gestion	75 588	65 705
Produits exceptionnels sur opérations en capital	2 075	98 127
PRODUITS EXCEPTIONNELS	77 664	163 833
Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	8 750	8 438
Charges exceptionnelles sur opérations en capital	4 080	113 669
CHARGES EXCEPTIONNELLES	12 831	122 108
RESULTAT EXCEPTIONNEL	64 833	41 725
Participation des salariés aux résultats de l'entreprise		
Impôts sur les bénéfices	31 107	6 465
TOTAL DES PRODUITS	79 457 000	82 721 371
TOTAL DES CHARGES	78 842 427	82 127 750
BENEFICE OU PERTE	614 573	593 621

ANNEXE 5

COMPTE DE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL POUR 2004

(en milliers d'euros)

	Budget 2003	Projection 2003	Budget 2004	Budget 2004/ Budget 2003
Clients	60.111	65.109	62.019	3,17 %
Dotation publique aux actions d'entraînement général transversales	3.500	3.500	5.900	68,57 %
Autres ressources	1.100	487	1.905	73,16 %
Total activités	64.711	69.096	69.824	7,90 %
Dotation publique de participation au financement de la mission de service public	16.318	16.120	12.300	- 24,62 %
TOTAL DES PRODUITS	81.029	85.216	82.124	1,35 %
Achats externes	- 53.548	- 56.413	- 54.622	2,18 %
MARGE BRUTE TOTALE	27.571	28.803	27.502	- 0,25 %
<i>Dont Marge brute opérationnelle</i>	11.253	12.683	15.202	35,09 %
<i>Taux de MB opérationnelle</i>	17,39 %	18,36 %	21,77 %	
Charges d'exploitation	- 7.331	- 7.735	- 7.856	7,16 %
Frais de personnel	- 19.455	- 18.373	- 17.677	- 9,14 %
Impôts et taxes	- 657	- 785	- 630	- 4,09 %
E.B.E.	128	1.910	1.339	ns
<i>Taux d'EBE</i>	0,16 %	2,24 %	1,63 %	
Produits financiers	860	1.902	250	- 70,93 %
Frais financiers	- 543	- 340	- 466	- 14,18 %
Dotation aux amortissements et provisions	- 977	- 2.948	- 886	- 9,31 %
RESULTATS AVANT IMPÔTS	- 532	524	237	ns
Frais de fonctionnement	- 28.963	- 30.181	- 27.515	- 5,00 %
Subvention	19.818	19.620	18.200	- 8,16 %
Taux d'autofinancement	41,82 %	48,32 %	56,16 %	

Source : SOPEXA

DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR SOPEXA

Créée en 1961, la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires, dite SOPEXA, est née de la volonté conjointe des professionnels agricoles et des pouvoirs publics de disposer d'un outil privilégié de promotion des produits agricoles et alimentaires français, tant en France qu'à l'étranger.

Société anonyme de droit privé, SOPEXA entretient toutefois des liens étroits avec l'Etat, puisque 30 % de son capital est détenu par des organismes publics et qu'elle reçoit une dotation annuelle du ministère de l'agriculture.

Dans le cadre de leurs activités de contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les rapporteurs spéciaux de l'agriculture, M. Joël Bourdin, et du commerce extérieur, M. Marc Massion, ont souhaité contrôler l'utilisation par SOPEXA de cette dotation publique.

Si la qualité des travaux accomplis par SOPEXA depuis sa création est unanimement reconnue, force est de constater que les relations statutaires et financières entre l'Etat et cette société doivent aujourd'hui être clarifiées voire assainies.

C'est pourquoi **la commission des finances du Sénat préconise :**

- la **recomposition du capital de SOPEXA**, par le biais du retrait des organismes publics aujourd'hui actionnaires et de la recapitalisation de la société ;

- la **révision des modalités du soutien financier de l'Etat à SOPEXA**, par le biais de la définition d'un contrat de prestations de service entre l'Etat et SOPEXA, s'inscrivant dans une logique pluriannuelle ;

- une **meilleure définition des priorités internationales de SOPEXA**, par le biais de l'identification de nouveaux pays cibles, à fort potentiel de développement.