

INTERPROFESSIONS ET CONTRACTUALISATION

La régulation des marchés au sein des filières

par Monsieur Yves Rio

ancien directeur de l'Association nationale interprofessionnelle

des fruits et légumes transformés (Anifelt)

et du Comité de liaison des interprofessions agricoles et agro-alimentaires (CLIAA)

Sommaire

INTRODUCTION

1. L'INTERPROFESSION DE FILIÈRE

1.1. UN OUTIL SPÉCIFIQUE

1.1.1. Conditions de création

1.1.2. Fonctionnement des instances

1.1.3. Financement

1.2. LES MISSIONS INTERPROFESSIONNELLES FAVORISANT LA RÉGULATION DES MARCHÉS

1.2.1. L'interprofession, pour quoi faire ?

1.2.2. Connaissance offre – demande, un préalable

1.2.3. Actions sur l'offre

1.2.4. Actions sur la demande

1.2.5. Équilibre offre – demande

2. LA CONTRACTUALISATION

2.1. LES RELATIONS ENTRE ACTEURS

2.2. POURQUOI UN CONTRAT ?

2.3. LE CONTRAT SELON LA LOI DE MODERNISATION DE JUILLET 2010

2.3.1. Le décret n° 2010-1753 pris pour le secteur laitier

2.3.2. Le décret n° 2010-1754 pris pour le secteur des fruits et légumes

CONCLUSION

ANNEXE 1

DES GROUPEMENTS AUX ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

ANNEXE 2

LA LISTE DES INTERPROFESSIONS RECONNUES

ANNEXE 3

LES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES AGRICOLES
SELON LA LOI DE MODERNISATION DU 27 JUILLET 2010

ANNEXE 4

LES CONTRATS DE VENTE DE PRODUITS AGRICOLES
SELON LA LOI DE MODERNISATION DU 27 JUILLET 2010

ANNEXE 5

LES DEUX DÉCRETS DU 30 DÉCEMBRE 2010
CONCERNANT LE SECTEUR LAITIER ET LE SECTEUR DES FRUITS ET LÉGUMES

POINT DE VUE

LES INTERPROFESSIONS VINICOLES, PAR MONSIEUR JÉRÔME AGOSTINI,
DIRECTEUR DU COMITÉ NATIONAL DES INTERPROFESSIONS DES VINS D'APPELLATION D'ORIGINE (CNIV)

Liste des tableaux

TABLEAU 1

LES GRANDES DATES DE L'HISTOIRE INTERPROFESSIONNELLE

TABLEAU 2

LA MULTIPLICITÉ DES STRUCTURES INTERPROFESSIONNELLES

TABLEAU 3

SIX FORMES DE CONTRAT EN AGRICULTURE

Liste des figures

FIGURE 1

L'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE

FIGURE 2

LE SCHÉMA INTERPROFESSIONNEL : UNE ORIGINALITÉ RÉSUMÉE EN NEUF CONCEPTS

GLOSSAIRE

AOC : l'*Appellation d'origine contrôlée* est l'un des signes identifiant la qualité et l'origine des produits agro-alimentaires français. Elle valorise un produit qui tire son authenticité et sa typicité de son origine géographique (<http://agriculture.gouv.fr/signes-de-qualite> – <http://www.inao.gouv.fr>).

CVO : une *cotisation volontaire obligatoire* est payée par les professionnels afin de financer des actions d'intérêt collectif. Elle est *volontaire* car elle est proposée par les organisations et *obligatoire* car elle bénéficie d'un arrêté d'extension pris par le ministre de l'Agriculture qui fait obligation de la régler à tous les partenaires de la filière.

OCM : les *Organisations communes de marchés* ont structuré la *Politique agricole commune* (PAC) à partir de 1962. Elles visaient à soutenir les marchés grâce à des mécanismes différents selon les produits couverts, chaque produit ou groupe de produits faisant l'objet d'un règlement destiné à orienter les productions, stabiliser les prix et garantir la sécurité des approvisionnements. En 2008, les vingt-et-une OCM individuelles en fonctionnement ont été remplacées par une seule *Organisation commune des marchés* pour l'ensemble des produits agricoles de l'Union européenne. Celle-ci offre un cadre juridique unique qui régleme le marché intérieur, les échanges avec les pays tiers et les règles de concurrence. (http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products/markets/index_fr.htm).

OFFICES : établissements interprofessionnels spécialisés chargés des interventions de régulation des marchés, les cinq grands *Offices agricoles* ont été fusionnés le 1^{er} avril 2009 au sein de FranceAgriMer. Il s'agissait de l'*Ofimer*, l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture, de l'*Office de l'Élevage*, de l'*Onigc*, l'Office national interprofessionnel des grandes cultures, de l'*Onippam*, l'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales et de *Viniflor*, l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture. FranceAgriMer est un établissement public administratif, placé sous la tutelle de l'État dont la mission est d'offrir un lieu d'échanges et d'arbitrage entre les filières françaises de l'agriculture et de la pêche (www.franceagrimer.fr).

OMC : l'*Organisation mondiale du commerce* s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays, à l'échelle mondiale. Elle a été mise en place le 1^{er} janvier 1995 suite à la signature des accords de Marrakech qui clôturaient le cycle de négociation de l'Uruguay round ouvert en 1986 dans le cadre du GATT, créé lui en 1948. Cent cinquante trois États en sont aujourd'hui membres (www.wto.org/indexfr.htm).

OP : Les *Organisations de producteurs* sont créées par des agriculteurs assurant la même production et souhaitant concentrer leur offre. Elles ont remplacé les anciens *Groupements de producteurs* (cf. présentation détaillée en *Annexe 1*).

PAC : *Politique agricole commune* de l'Union européenne (http://europa.eu/pollagr/index_fr.htm). Les dépenses de la PAC reposent sur deux « piliers » : les dépenses du premier pilier, relatives aux marchés agricoles et incluant les aides directes, couplées ou découplées, versées aux agriculteurs et, d'autre part, les dépenses du deuxième pilier consacrées au développement rural. (www.asp-public.fr/prestationetsavoirfairenat/accueil-information).

INTRODUCTION

L'histoire économique ne manque pas d'ironie. Après une période d'essor des filières agricoles et agro-alimentaires, favorisée par de nombreuses modalités d'encadrement des productions et de régulation des flux¹, on a redécouvert pour le secteur agricole, qui jouissait jusque-là d'une sorte d'*exception culturelle*, les lois du marché et les exigences de la concurrence dans sa version *pure et parfaite*.

Jusque dans les années quatre-vingt-dix, les dispositifs de la Politique agricole commune (PAC) garantissaient en effet les niveaux de prix et géraient les volumes dans les grands secteurs de production. Des *filets de sécurité* assuraient une stabilité relative pour les autres branches, moins encadrées. Mais, dès la fin des années quatre-vingts, il est apparu judicieux de confronter les filières aux réalités du marché mondial. Les réformes successives de la PAC, de même que les propositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mise en place en 1995, ont suivi cette pente idéologique. Il a donc fallu libéraliser, déréguler ou plutôt ouvrir les marchés...

Ce mouvement a été européen, mais aussi national. Il a connu un grand succès, fort de l'adhésion majoritaire des acteurs publics (même si quelques responsables du ministère de l'Agriculture tentaient de résister), ainsi que de certains acteurs privés, y compris membres du secteur agricole. Les règles ont été abandonnées, les régulations dénoncées. L'État lui-même a dû renoncer à certaines pratiques jugées anti-concurrentielles et incompatibles avec les règles communautaires. Sur le marché national, les régulations privées, favorisées par les groupements de producteurs, et les interprofessions, les deux piliers de l'organisation économique agricole, ont été soupçonnées de masquer des ententes illícites et de nombreuses procédures ont été édulcorées, voire abandonnées.

Mais le *Marché* n'a pas tenu toutes ses promesses. Derrière les crises à répétition – tantôt de surpro-

duction, tantôt de pénurie – les graves déséquilibres entre offre et demande ou les prix et les marges sans boussole, les spécificités irréductibles des marchés agricoles se sont rappelées aux opérateurs. Un mot d'ordre est alors revenu à la mode : la *régulation*. Il s'agit en fait – pour pallier les crises et suppléer aux désengagements publics édictés à Bruxelles – de retrouver des cadres, des règles, des directives, des garde-fous, des orientations : autrement dit, des politiques...

Certes, quelques outils fonctionnent encore dans ce qui subsiste de la PAC. Mais d'autres ne sont plus en état de marche ou, plus radicalement, ont disparu, sont oubliés, jugés inadaptés, dépassés, voire interdits. On vante donc aujourd'hui ce que l'on a discrédité, on réinvente des systèmes abandonnés, on importe des solutions de contrées lointaines ou de secteurs très différents. Les effets de la nouvelle grande crise et la nécessité de *remplacer* la PAC conduisent les acteurs politiques, professionnels ou administratifs à formuler de nouvelles propositions. Certaines d'entre elles ont même trouvé une transcription officielle avec la *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche* datée du 27 juillet 2010.

Ces propositions s'articulent autour de trois programmes d'action, correspondant chaque fois à un acteur spécifique :

- ◆ L'État et l'intervention publique, avec ce qu'il reste des dispositifs européens de soutien
- ◆ L'assurance, récolte ou revenu, confiée au secteur privé avec bonification publique
- ◆ Les acteurs des filières, surtout *via* leurs organisations (groupements de producteurs, coopératives et, avant tout, interprofessions) et les relations qui les lient (contractualisation).

Dans ce contexte, l'article analyse essentiellement le *champ de régulation* confié aux acteurs des filières. Les deux autres groupes d'action (État, assurance) ne sont traités que lorsqu'ils accompagnent les programmes interprofessionnels.

- ◆ Sur le plan macro-économique, le texte étudie donc les capacités anciennes, mais surtout actuelles et nouvelles des interprofessions, qui

1 - Les outils étaient multiples : stockages de précaution, retraits de produits, disciplines qualitatives strictes, quotas, fixations de prix uniques, restitutions à l'exportation, etc..

favorisent la régulation des marchés. Après un bref rappel historique, il présente les conditions nécessaires à leur fonctionnement efficace. Puis, afin d'en évaluer les chances de réussite, il analyse les missions qui leur sont confiées pour tenter d'optimiser la régulation des marchés. L'article porte essentiellement sur les organisations interprofessionnelles nationales de produits génériques. Les interprofessions de produits d'appellation d'origine, à base régionale, particulièrement importantes dans le secteur viticole, font, elles, l'objet d'un *Point de vue* rédigé par M. Jérôme Agostini, directeur du CNIV, le Comité national des interprofessions des vins d'appellation d'origine.

- ◆ Sur le plan micro-économique, l'article étudie le *contrat*, c'est-à-dire le mode de résolution des rapports entre acteurs mis en avant dans les propositions récentes. À travers l'histoire de la contractualisation, il explique pourquoi certains secteurs l'ont depuis longtemps adopté, alors que d'autres ne l'ont jamais pratiqué. Puis, il analyse ses apports, relié éventuellement à un contrat-type de nature interprofessionnelle, pour les secteurs qui en seront nouvellement dotés.

Ces deux approches complémentaires permettent de mieux appréhender les enjeux actuels de politique agricole en répondant, même partiellement, à deux questions-clés :

- ◆ Peut-on réguler les marchés face à la doctrine libérale qui s'impose, quoi qu'on en dise ? Et

l'interprofession sera-t-elle en mesure de jouer sa partition dans ce contexte ?

- ◆ La contractualisation, présentée comme un remède miracle, pourra-t-elle résoudre les problèmes issus de la disparition de certaines mesures (secteur du lait) ou de l'absence ancestrale de règles (secteur des fruits et légumes frais) ?

1. L'INTERPROFESSION DE FILIÈRE

1.1. Un outil spécifique

1.1.1. Conditions de création

Les organisations interprofessionnelles sont apparues dans la sphère agricole et agro-alimentaire dès les années trente et ce, afin de gérer les excédents. Mais c'est pour faire face à la pénurie des années quarante et cinquante qu'elles se sont multipliées, avant de se généraliser avec la Loi fondatrice du 10 juillet 1975. Depuis cette date, le cadre réglementaire a été maintes fois revu et corrigé pour suivre au plus près les évolutions économiques et institutionnelles de l'agriculture française (*Tableau 1*).

C'est la prise en compte des influences du marché sur l'activité agricole qui a conduit à privilégier la notion de filière. Celle-ci correspond à envisager l'agriculture comme acte de production, mais aussi comme acte de vente. On parle alors de débouchés

ENCADRÉ 1

Base documentaire

Pour cet article, les informations de base sont disponibles au moins à trois niveaux :

- Dans le cahier d'études DEMETER numéro 10, publié en 2001 et intitulé *Gérer les marchés et la qualité alimentaire : double défi pour les interprofessions*.
- Sur le site « www.cliaa.com », créé et géré par le Comité de liaison des interprofessions agricoles et agro-alimentaires (CLIAA), structure informelle qui regroupe la grande majorité des directeurs d'interprofessions.
- Sur le site du ministère de l'Agriculture qui recense les interprofessions reconnues, ainsi que la liste des accords interprofessionnels étendus (<http://agriculture.gouv.fr/interprofessions>).

Tableau 1
Les grandes dates de l'histoire interprofessionnelle

	Années	Textes	Objectifs	Problématiques
Prémices	1930 / 1940	Textes particuliers : betterave, blé, vin	Gestion des marchés	Maîtrise des premiers excédents
	1940 et suivantes	Ordonnances de Vichy	Gestion des marchés de pénurie (semences et vins)	Économie de guerre et corporatisme vichyssois
	1948	Loi de 1948 sur les Centres techniques	Essor du développement technique	Reconstruction et productivisme
Émergence	1960 – 1962	(Loi de 1960) Loi du 8 août 1962 sur les groupements de producteurs	Contrats-types Organisation et concentration de la production	Gestion de l'amont agricole par concentration de l'offre
	1964	Loi du 6 juillet 1964	Accords interprofessionnels à long terme	Base de l'économie contractuelle
Développement	1975 et réforme de 1980	Loi du 10 juillet 1975 (Loi du 4 juillet 1980)	Harmonisation des textes antérieurs et fondement de l'organisation interprofessionnelle	Gestion des filières agricoles et agro-alimentaires (amont et aval) Délégation de pouvoirs octroyée aux interprofessions
	1982	Loi du 6 octobre 1982	Mise en place des Offices	Intervention de l'État dans la gestion des marchés
	1986	Loi du 30 décembre 1986	Transfert des compétences des Offices aux interprofessions	Réponse du libéralisme et retour à l'équilibre entre gestion privée / gestion publique
Reconnaissance européenne	1990	Communication de la Commission au Conseil du 26 octobre 1990 Réforme des OCM * : → Tabac (règlement 2077/92)	Création d'une démarche sectorielle de reconnaissance des organisations interprofessionnelles dans les OCM * réformées	Communautarisation du débat et prise en compte du schéma de filière par Bruxelles
	1992	→ Fruits et légumes (règlements numéros 2200/96 & 2201/96)	Introduction du schéma interprofessionnel dans les OCM * réformées	Application de la gestion de filière par la Communauté européenne
	1996	→ Vins (règlement 1493/99)		
	et suivantes	→ Pêche et aquaculture (règlement 104/2000)		
Généralisation	1995	Loi du 1 ^{er} février 1995	Modernisation du cadre interprofessionnel	Rénovation du cadre réglementaire français de l'interprofession
	1999	Loi du 9 juillet 1999 Nouveau Code rural : articles L 632-1 et suivants	Extension du schéma au secteur « aquaculture » et aux filières « qualité » et « biologique »	Actualisation du cadre réglementaire et adaptation aux évolutions de l'agriculture française
	2001	Loi organique relative aux lois de finance - 1 ^{er} août 2001	Substitution du financement interprofessionnel (CVO *) aux ressources publiques issues des taxes parafiscales	« Professionnalisation » des budgets sur fond de désengagement de l'État
	2010	Loi du 27 juillet 2010	Élargissement du champ de compétence interprofessionnel, avec nouveaux outils de régulation et généralisation de la contractualisation	Équilibre des marchés et sécurisation de la production

* OCM : organisation commune de marché de l'Union européenne

CVO : cotisation volontaire obligatoire (pour plus de détails, cf. le glossaire en début d'article).

d'*aval* et plus seulement d'*amont*. En ce sens, la filière complète et prolonge souvent les dispositifs de concentration de l'offre mis en place par la production. Le rôle dévolu aux groupements (ou organisations) de producteurs ² est alors primordial, même s'il ne faut pas oublier celui – plus global – tenu par les coopératives.

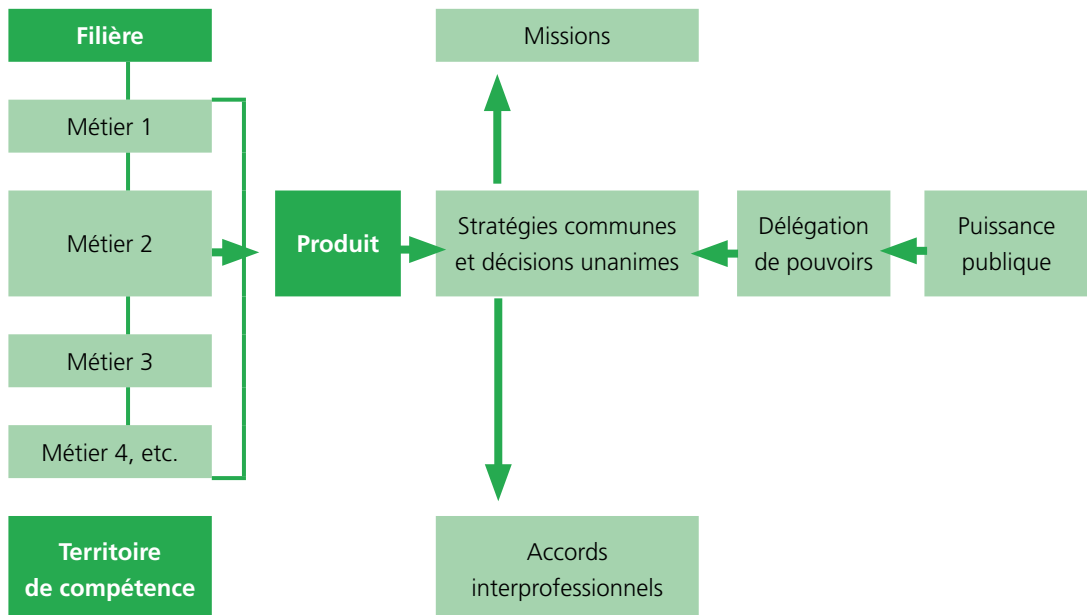
Quoi qu'il en soit, puisqu'il y a chaîne d'acteurs autour d'un produit, il y aura une structure pour réunir ceux-ci et leur permettre de développer leur activité. L'interprofession constitue ce schéma organisationnel (Figure 1).

Dans sa version initiale, ce schéma est d'une grande simplicité et, même si les lois successives ont enrichi (certains disent inutilement compliqué) les procédures et les modes de fonctionnement ou d'action, la trame reste la même ³. Preuve en est la dernière mouture en date : c'est-à-dire celle figurant dans l'article 20 de la Loi de modernisation

du 27 juillet 2010, modifiant le Code rural. Il s'agit toujours d'octroyer, par l'Autorité administrative, la reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle aux groupements constitués, à leur initiative, par les organisations professionnelles les plus représentatives, d'une part, de la production agricole et d'autre part, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution. Ces structures – compétentes au niveau national ou seulement d'une zone de production, pour un seul produit ou un groupe de produits déterminés – sont donc des créations d'initiative privée. Nul ne peut, y compris l'État, décréter la création d'une interprofession.

De plus, celle-ci est une superstructure. Elle réunit autour de la table de négociations les organisations professionnelles « *les plus représentatives* » de chacun des maillons concernés par le produit. Pas d'adhésion individuelle donc, mais des syndicats professionnels ayant fait la preuve de leur implica-

Figure 1
L'organisation interprofessionnelle



2 - Pour une présentation détaillée des organisations de producteurs, qui ont aujourd'hui remplacé les groupements de producteurs, cf. Annexe 1 à la fin de cet article.

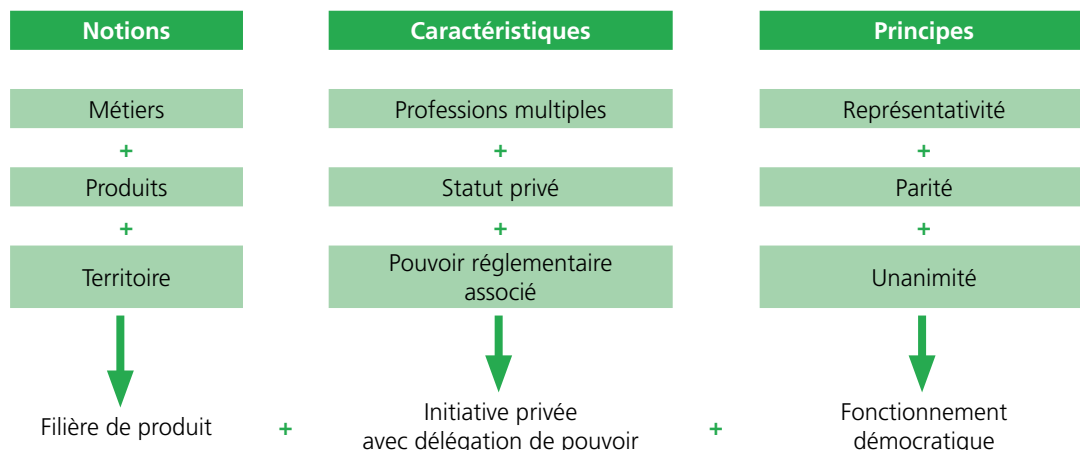
3 - Cette trame n'est pas non plus contredite par le cadre tracé par les institutions européennes pour les quelques interprofessions existantes : fruits et légumes, sucre, tabac, viticulture, aquaculture. Mais cet aspect communautaire n'est pas approfondi ici car il mériterait un article à lui seul.

tion dans la filière et de leur représentativité. C’est à l’autorité publique d’en juger lors du processus de reconnaissance. Le rapport au produit est ici essentiel : il est impossible d’être membre constitutif d’une interprofession par délégation ou par appartenance à une centrale généraliste. On l’est car on « pèse » dans la filière. Conséquence : si une organisation syndicale est suffisamment représentative de l’activité concernée, il est bien difficile de l’exclure des débats, sauf à prendre le risque de provoquer à terme de graves blocages. La constitution de l’interprofession est, en cela, un moment toujours délicat. Il ne faut oublier personne, tout en restant efficace et ne pas offrir d’occasion de blocage à des groupements trop minoritaires ou non directement impliqués dans l’avenir de la filière. L’histoire des interprofessions démontre que l’homogénéité des acteurs (les mélanges professionnels – amateurs sont, par exemple, à éviter), ainsi qu’une définition rigoureuse (ni trop étroite, ni surtout trop large) du champ d’activités de l’institution constituent de bons critères. Ce schéma, somme toute très simple, a connu un grand succès et il peut être résumé en quelques

concepts simples (Figure 2). Aujourd’hui, même si quelques-unes d’entre elles ont peu d’activités, soixante-huit interprofessions reconnues sont dénombrées⁴. Le chiffre peut même être porté à soixante-treize en remplaçant l’interprofession de second niveau du secteur des fruits et légumes transformés (ANIFELT) par ses six membres eux-mêmes reconnus⁵, voire à soixante-quatorze en intégrant France Bois Forêt, l’interprofession nationale de la filière forêt bois.

C’est par grandes familles de production que le panorama offre toute sa richesse, comme le démontre la liste intégrale des structures qui réunit de très petites organisations locales et d’autres beaucoup plus grandes, représentatives de pans entiers de l’agriculture française. Presque toutes les branches se sont dotées d’interprofessions, à l’exception notable – jusqu’en 2003 – des céréales. Dès qu’une production nationale existe et que la filière se prolonge un tant soit peu sur le territoire, on peut avoir création interprofessionnelle. Deux seules limites sont nettes : aucune interprofession n’est susceptible de voir le jour s’il n’existe pas de

Figure 2
Le schéma interprofessionnel : une originalité résumée en neuf concepts



4 - Cf. liste détaillée présentée en Annexe 2, à la fin de cet article.

5 - L’Anifelt est l’Association nationale interprofessionnelle des fruits et légumes transformés (www.anifelt.com). Elle regroupe six interprofessions reconnues : l’Association nationale interprofessionnelle du bigarreau d’industriel (ANIBI), l’Association nationale interprofessionnelle du champignon de couche (ANICC), le Bureau national interprofessionnel du pruneau (BIP), l’Interprofession française du chou et de la choucroute (IFCC), la Société nationale interprofessionnelle de la tomate (SONITO) et l’Union nationale interprofessionnelle des légumes transformés (UNILET).

production agricole sur le territoire ou si plusieurs acteurs n'œuvrent pas au sein de la filière.

Bâtir une typologie est toujours possible. Toutefois, le choix des paramètres est essentiel afin de rendre compte de la grande diversité des organisations interprofessionnelles, reflet elle-même des différences qui séparent les filières. Schématiquement, on peut opposer les grands secteurs de produits génériques, présents sur tout le territoire national et les productions très spécialisées, ancrées régionalement et parfois soutenues par un signe d'identification. En croisant ces premiers critères avec celui de la concentration des acteurs (surtout d'aval) et avec l'étendue de la chaîne des métiers et des fonctions concernés (producteurs et transformateurs dans les seules filières courtes de produits élaborés ; producteurs et ensemble des commerçants, intermédiaires ou distributeurs dans les filières longues de produits vendus en l'état), on obtient un cadre de représentation assez fidèle de la multiplicité des structures interprofessionnelles (Tableau 2).

Il faut noter que seules les filières longues de produits vendus en l'état aux consommateurs (fruits et légumes frais, horticulture, pomme de terre, viandes fraîches) ont intégré les distributeurs finaux : grandes sociétés à succursales multiples, réseaux d'indépendants, spécialistes ou épiciers

plurivalents, etc. Celles de produits élaborés n'ont pas associé les opérateurs de ce stade. Au-delà des débats inévitables et des revendications de la grande distribution de siéger dans toutes les interprofessions, on doit reconnaître que la « *longueur* » de l'organisation est d'abord due à la nature du produit :

- ◆ Lorsque celui-ci est le même à la production et à la distribution, il est contre-productif d'exclure les maillons finaux de la chaîne qui, souvent, commercialisent directement et tels quels les produits qu'ils ont achetés aux producteurs.
- ◆ Il n'en va pas de même pour les produits élaborés puisque les matières premières (fruits, légumes, lait cru, raisin, betterave, graines, ...) sont transformées (boîtes de conserve ou sachets de surgelés, produits laitiers, vins et alcools, sucre, huile, ...). Les interprofessions organisent donc le processus d'élaboration et regroupent les producteurs et les transformateurs. Vouloir associer les acheteurs finaux comme les distributeurs, voire les importateurs ou les acheteurs de collectivités, reviendrait à constituer un second segment avec les industriels et toutes les formes de distribution. Cela pourrait constituer un projet d'avenir, de même que l'élargissement du territoire de référence à plusieurs pays européens

Tableau 2
La multiplicité des structures interprofessionnelles

	Productions génériques	Productions spécialisées
Filières courtes	Lait Sucre Céréales Oléo-protéagineux Vins de table	Sans signe d'identification <i>Fruits et légumes transformés</i> <i>Foie gras</i> <i>Dinde</i> <i>Lin</i> Avec signes d'identification <i>Vins AOC *</i> <i>Fromages AOC *</i>
Filières longues	Fruits et légumes frais Horticulture Viandes	Pomme de terre

*Appellation d'origine contrôlée

pourrait également apporter un nouveau souffle au schéma interprofessionnel.

Cependant, certains secteurs d'activité, plus originaux et moins marqués par la production agricole, n'hésitent pas à intégrer toutes les fonctions, même si celles-ci peuvent apparaître éloignées du cœur de la filière. C'est le cas, par exemple, de la dernière interprofession reconnue, Interprochasse, qui intègre, au sein de la filière gibier et chasse, aussi bien les armuriers, les agriculteurs, les producteurs de gibier, les éleveurs de chiens, la nutrition animale que les chasseurs ou les professionnels du commerce de gros de la venaison.

Par ailleurs, il est vrai que la vie des structures interprofessionnelles n'a pas toujours été facile. On dénombre quelques disparitions, mais aussi des renaissances. Il est possible de soulever maintes interrogations sur le caractère licite du schéma, maintes tentatives de mise sous tutelle de la part des ministères ou des *Offices*⁶ agricoles et même plusieurs affirmations d'incompatibilité avec la réglementation communautaire, démenties par le cadre proposé par la Commission européenne dans différents textes par secteur et, en 2008, dans l'OCM unique⁷. Pourtant, trente-cinq ans après le vote de la Loi de 1975, les interprofessions agricoles sont toujours là. Le schéma a même été proposé au secteur de la pêche maritime et de l'aquaculture, ainsi qu'à celui de la forêt et des produits forestiers.

Les vrais risques de dysfonctionnement sont plus souvent internes qu'externes, comme en témoignent les difficultés récentes de quelques grandes structures (lait, bœuf, porc, betterave, ...). Mais la vivacité des débats – si elle rend compte de problèmes réels, liés aux nouveaux enjeux économiques et aux nouvelles structurations plus internationales des filières – reflète aussi le défi lancé à des modes d'organisation dont on attend parfois trop.

1.1.2. Fonctionnement des instances

Bien qu'il soit encouragé par les pouvoirs publics, le regroupement des organisations professionnelles concernées par un même produit ne va pas de soi. Certes, cette association, régie dans un grand nombre de cas par la Loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, est constituée pour développer la filière et donc assurer l'essor économique de chacun de ses membres, mais elle demeure – parfois avant tout – le lieu de résolution des conflits. Tout ce qui concerne la gouvernance de l'interprofession prend donc une importance majeure et ce d'autant plus que celle-ci est dotée d'un outil remarquable et particulièrement puissant : l'accord interprofessionnel. En ce sens, elle produit de l'ordre public et du droit.

Le principe est le suivant : reconnue par les pouvoirs publics, l'Organisation interprofessionnelle peut élaborer en son sein un certain nombre de disciplines, de règles et d'obligations, y compris en termes de cotisations, que les structures syndicales membres approuvent et signent à l'unanimité. Après vérification de leur conformité aux règles nationales et communautaires par les ministères de l'Agriculture et de l'Économie, ces accords sont « *étendus* » par la puissance publique : c'est-à-dire rendus obligatoires pour l'ensemble des membres de la filière, qu'ils soient ou non adhérents d'un syndicat constitutif de l'interprofession et qu'ils approuvent ou non le contenu des accords. Ce pouvoir majeur alloué aux interprofessions justifie à l'évidence l'attention qui est portée au mode de fonctionnement de leurs instances. Les interprofessions ne peuvent d'ailleurs être reconnues qu'à la condition que « *leurs statuts prévoient la désignation d'une instance de conciliation pour les litiges pouvant survenir entre organisations professionnelles membres à l'occasion de l'application des accords interprofessionnels* »⁸.

Le fonctionnement démocratique est donc la règle. Les négociations pour rédiger l'accord, puis le faire signer par tous sont longues, ardues et sources de

6 - Établissements interprofessionnels spécialisés, chargés des interventions de régulation des marchés, les cinq grands Offices agricoles ont été fusionnés le 1^{er} avril 2009 au sein de FranceAgriMer (cf. *Glossaire en début d'article*).

7 - Les *Organisations communes de marchés* ont structuré la *Politique agricole commune* (PAC) à partir de 1962. Elles ont été remplacées par une seule *Organisation commune des marchés* pour l'ensemble des produits agricoles de l'Union européenne (cf. *Glossaire en début d'article*).

8 - Article L 632-1-3 du Code rural (cf. *Annexe 3 en fin d'article*).

maints compromis. On aboutit fréquemment au « *plus petit dénominateur commun* » et ceci fait parfois dire que l'interprofession manque d'ambition. On pourrait plutôt considérer qu'elle fait preuve de réalisme et d'efficacité puisque la mesure rendue obligatoire sera ensuite imposée à tous et lésera donc inévitablement quelques intérêts particuliers, même si c'est au profit de l'intérêt général. Si ce n'était pas le cas, à quoi bon prendre des accords ? L'extension d'un accord signifie toujours que certains membres de la filière concernée refusent la discipline proposée. Dans le cas contraire, certes rare, l'accord ne fait pas l'objet d'une demande d'extension. Toutefois, le principe de l'unanimité a pu être jugé trop exigeant pour les interprofessions à filière longue ou à champ d'activité large. Comme certaines mesures ne concernent que tel ou tel produit, tel ou tel segment de la filière, on a imaginé que la règle de l'unanimité ne s'applique, dans ce cas, qu'aux seules professions en cause. Ce dispositif est alors prévu dans les statuts ou le règlement intérieur.

De façon plus globale, la nouvelle Loi de 2010 a tenté de limiter les risques de blocage par les minorités « *insuffisamment représentatives* ». Dans ce but, elle offre la possibilité de passer du vote à l'unanimité des familles-membres (parfois une dizaine ou plus d'organisations) au vote à l'unanimité des collèges, qui regroupent ces familles par stade au sein de la filière (production, commercialisation de la première mise en marché, distribution finale, transformation). Pour cela, « *les organisations professionnelles membres de l'organisation interprofessionnelle qui exercent le même type d'activité identifiable dans la filière concernée peuvent se regrouper en collèges représentant les différents stades de cette filière* ». Ce dispositif pourrait permettre d'associer les syndicats minoritaires dans un collège élargi de la production. Il pourrait aussi favoriser l'adoption de certains accords puisque ces derniers seraient signés par deux ou trois collèges et non plus, par exemple, par huit, voire douze

familles professionnelles comme dans le cas des interprofessions des fruits et légumes frais ou des viandes. Cependant, il reste nécessaire que tous les points de vue soient écoutés. Même si l'unanimité des collègues est requise, la simple majorité obtenue au sein de ces collègues n'évitera pas la non-prise en compte de certains avis. Mais l'efficacité est, semble-t-il, à ce prix.

Les relations ambiguës entre interprofession et coopération agricole mériteraient un chapitre complet. Celle-ci prolonge l'activité de ses producteurs sociétaires par les outils de distribution ou de transformation qui leur sont associés. Elle peut donc se considérer elle-même comme une interprofession. Mais encore faudrait-il qu'elle couvrît l'ensemble du secteur de produits concernés : autrement dit, tous les opérateurs, producteurs comme utilisateurs de matières premières. Ce schéma n'existe pas, mais une forte présence du modèle coopératif peut néanmoins expliquer l'absence d'interprofession. On a ainsi souvent expliqué l'absence de structure interprofessionnelle dans le secteur des céréales, jusqu'à la disparition de la parafiscalité qui a exigé la mise en place d'une CVO, c'est-à-dire une *cotisation volontaire obligatoire*⁹ pour assurer le financement de l'action technique. Mais il faut certainement prendre également en compte la création dès 1936 d'une agence d'intervention puissante sous la forme de l'Office national interprofessionnel du blé, puis des céréales¹⁰. Quoi qu'il en soit, la coopération a toujours eu de réelles difficultés à se fonder dans le schéma interprofessionnel. Où doit-elle siéger : avec les producteurs ? Les metteurs en marché ? Les transformateurs ? Au sein des deux collèges ? Chaque interprofession a opté pour une solution adaptée à ses spécificités. Lorsque le produit est vendu en l'état, les représentants de la coopération siègent en général avec le collège de la production et, lorsque le produit est transformé, ils siègent dans les deux collèges : les producteurs avec leurs pairs, l'outil de transformation au sein du collège industriel. À moins que la

9 - Cf. *Glossaire en début d'article*.

10 - Institué par la Loi du 15 août 1936, l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB) est devenu l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) durant la guerre. Chargé de réguler le marché français, c'est le plus ancien *Office* d'intervention dans le secteur agricole. Le 1^{er} juin 2006, l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) a pris le relais de l'ONIC, l'ONIOL (Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles) et le FIRS (Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre). Puis, le 1^{er} avril 2009, l'ONIGC a fusionné avec quatre autres grands *Offices* au sein de FranceAgriMer (cf. *Glossaire en début d'article*).

coopération ne crée son propre collègue, comme dans l'organisation laitière.

1.1.3. Financement

Qu'il s'agisse de la structure ou des actions, le financement de l'organisation interprofessionnelle constitue souvent l'un des principaux sujets de débats et de conflits. Il fait en général l'objet du premier accord interprofessionnel signé.

Les ressources de l'interprofession sont issues de cotisations volontaires, librement définies, en termes d'assiette comme de taux, entre groupements professionnels membres. Elles peuvent ensuite être rendues obligatoires pour l'ensemble des ressortissants concernés, si elles sont validées par les administrations. Par application du principe d'extension de l'accord, on obtient ainsi – ce qui fait sourire ou grimacer tous ceux qui ont eu à en débattre – la *cotisation volontaire obligatoire* ou CVO. Les montants en cause sont très variables selon les secteurs, les produits concernés et bien sûr les projets de l'interprofession. Ils peuvent se limiter à une centaine de milliers d'euros, mais aussi atteindre la centaine de millions. Le budget annuel total des CVO est estimé à 250 millions d'euros. Mais les interprofessions disposent de largement plus de 300 millions d'euros compte tenu de leurs autres ressources : participations publiques, ventes de services, cotisations statutaires et non obligatoires, etc.

Ce mode, très particulier, de financement des interprofessions s'est généralisé à l'ensemble des secteurs agricoles et agro-alimentaires après la disparition de la parafiscalité en 2001. La CVO a été proposée pour remplacer les dernières taxes parafiscales existantes et toutes les filières ont opté pour ce système, consacrant définitivement son succès.

La mise en avant de ce moyen de percevoir des cotisations a toutefois rapidement conduit les autorités publiques, les instances de contrôle et surtout la Commission européenne à s'interroger sur la nature réelle de cette pratique. Le débat « *privé – public* » a été relancé autour d'une question : la CVO constitue-t-elle une cotisation privée ou une

ressource publique ? De droit privé, l'interprofession a toujours défendu le caractère purement professionnel de ses financements. L'arrêt de la Cour de Justice européenne du 15 juillet 2004 l'avait d'ailleurs confortée dans son analyse : ceci même si cet arrêt concerne un tout autre secteur d'activité puisqu'il s'agissait d'opticiens hollandais regroupés au sein d'une organisation bénéficiaire d'une taxe obligatoire que contestait l'un des professionnels de la branche, la société *Pearle*. Les critères proposés par la Cour dans le cadre de cette jurisprudence conduisent à admettre que les cotisations obligatoires, donc par analogie les CVO, remplissent les conditions permettant de considérer qu'elles ne sont pas des ressources d'État. Et cette analyse a été reprise en France, par le Conseil d'État dans plusieurs contentieux récents. Ces conditions sont les suivantes :

- ◆ La cotisation est décidée par le corps professionnel et ne sert pas d'instrument pour la mise en œuvre des politiques d'État
- ◆ Les objectifs de l'interprofession sont financés par ces cotisations
- ◆ Les modalités de la cotisation sont déterminées par les membres de l'interprofession, sans intervention de l'État
- ◆ Les cotisations sont réservées aux financements des programmes en cause, sans intervention de l'État.

Pour les praticiens du schéma interprofessionnel, la cotisation entre à l'évidence dans ce cadre, à l'exception, assez rare, des organisations de filière exerçant une mission de service public, comme c'est encore parfois le cas dans le secteur viticole. L'interprofession détermine en effet, en toute autonomie, ses modes de perception, le montant des sommes nécessaires et leur utilisation. L'État ne peut intervenir a priori puisque ce n'est pas lui qui signe l'accord interprofessionnel de cotisation. De plus, le statut fiscal des interprofessions, assujetties à la TVA, apporte un élément supplémentaire en faveur de leur caractère privé.

Pourtant, la Commission européenne en a jugé autrement dans sa décision du 10 décembre 2008¹¹. Selon elle, l'existence *via* la reconnaissance, les missions collectives ou d'intérêt général

et le fonctionnement *via* l'extension de l'accord par arrêté interministériel sont réglementés par la législation nationale. De ce fait, elle considère que les CVO sont des taxes parafiscales, c'est-à-dire des ressources publiques. Dans sa décision, Bruxelles autorise certes le « régime-cadre d'aides notifié par la France » et financé par des cotisations volontaires rendues obligatoires. Celui-ci est jugé conforme au principe de non-discrimination et aux règles de l'*Organisation commune de marché*. De même, la Commission estime que les actions envisagées ne risquent pas d'affecter les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Le régime peut donc bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point C du Traité car il remplit les conditions prévues dans les règles relatives aux aides d'État dans le secteur agricole. Néanmoins, les CVO sont bien considérées comme des aides d'État et ceci s'avère contraire à la pratique interprofessionnelle et à la volonté française de faire de ce schéma un mode d'action largement privé, chargé de suppléer au désengagement de la puissance publique. Une organisation interprofessionnelle, assimilée, peu ou prou, à un *Office* agricole perd en effet beaucoup de ses marges de manœuvre. Le gouvernement, tout comme certaines interprofessions, ont donc contesté les considérations de la Commission et déposé des recours. La capacité d'action des organisations interprofessionnelles sera largement impactée par le résultat de ces procédures.

Il faut reconnaître que la pratique administrative française, de plus en plus éloignée de la grande simplicité de la Loi fondatrice de 1975, n'a pas été pour rien dans les analyses de la Commission. De procédures en contrôles, de directives en demandes de rapports ou de bilans, les corps de l'État ont corseté l'activité interprofessionnelle au sein d'un maillage étroit de textes, de mises en garde, de notes et de recommandations. Il n'est donc pas étonnant que cette attitude, certes partiellement justifiée par l'ampleur grandissante des responsabilités octroyées aux interprofessions, ait conduit des analystes extérieurs à privilégier la nature – publique – des contrôleurs face au statut – privé – des contrôlés.

En conclusion de ce chapitre, il faut souligner à quel point le concept interprofessionnel est spécifiquement français, même si des organismes de filière existent, sous différentes formes, dans de nombreux pays de l'Union européenne : tels les *produktschappen* néerlandais, les *councils* et *marketing boards* britanniques ou les *consejos reguladores* espagnols. Néanmoins, il a inspiré la pratique communautaire et il y est maintenant largement reconnu. Il n'a toutefois guère été appliqué par les autres États-membres, à l'exception notoire de l'Espagne où une quinzaine de structures interprofessionnelles tente de se développer, certaines avec succès. Le concept interprofessionnel « à la française » exprime en fait l'originalité de notre pays, celle de la mixité entre gestion « privée » et gestion « publique » des dossiers et des problèmes. Ce positionnement médian rend le schéma difficilement adaptable, et donc applicable, dans les pays du nord comme du sud de l'Europe. Les premiers, plutôt anglo-saxons, ne comprennent pas la nécessité d'extension publique des règles professionnelles, alors que les seconds, plutôt latins, continuent de mettre en avant le rôle de l'État.

1.2. Les missions interprofessionnelles favorisant la régulation des marchés

Quel que soit son impact européen, l'interprofession constitue sur le territoire national un système très prisé d'organisation des filières. Ses modes de fonctionnement et surtout ses champs d'action ont beaucoup évolué, posant parfois de graves problèmes au schéma lui-même. Mais ce sont les évolutions du contexte économique (mondialisation, concentration) qui risquent à terme de le remettre en cause. Il faut en effet se souvenir qu'un territoire de référence et qu'une multiplicité d'acteurs sont indispensables pour justifier l'existence et la survie des organisations interprofessionnelles. De plus, ces dernières doivent aussi conserver leur caractère de structure professionnelle privée. Sinon, elles risquent de se rapprocher davantage du schéma de l'agence publique que du regroupement de syndicats de métiers autour d'un même produit. Enfin,

créer une interprofession ne peut être un but en soi. Il faut se poser la question essentielle : une interprofession, pour quoi faire ?

1.2.1. L'interprofession, pour quoi faire ?

Une fois constituée selon les règles et reconnue par l'État, l'organisation interprofessionnelle peut agir. Il ne s'agit pas d'un simple club où seraient débattus les sujets relevant du produit, ni d'un cabinet de lobby chargé de défendre les intérêts de filière, ni d'une structure d'arbitrage des conflits internes entre acteurs. L'interprofession possède certes ces trois caractéristiques, mais elle est aussi et peut-être surtout un outil pour l'action. Elle se dote donc d'un programme et, en corollaire, d'un budget apporté par les cotisations volontaires, éventuellement rendues obligatoires.

Les missions et les actions interprofessionnelles sont ainsi primordiales. Initialement, le champ en était large et peu défini. Ceci a permis aux interprofessions d'intervenir de façon vigoureuse sur les marchés par la définition des produits (qualité), la maîtrise des flux, l'équilibre offre – demande, l'orientation, voire la fixation de prix minima ou l'obligation contractuelle entre acteurs (contrat-type).

Cette capacité de tout faire ou presque n'a pas laissé la puissance publique indifférente. Celle-ci n'a eu de cesse d'encadrer les missions et de lister les actions susceptibles d'être étendues. Le contrôle exercé par le ministère de l'Économie et des Finances, co-signataire des avis de reconnaissance et d'extension, a fortement contribué à restreindre le champ des possibles. Le rôle de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a été prépondérant pour relayer les orientations libérales de la Commission européenne et interdire tout ce qui était jugé comme pouvant porter atteinte aux

principes de la concurrence. Seuls les produits sous signe officiel d'identification ont pu quelque peu réduire l'application rigoureuse de ces principes.

La nouvelle *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche* datée du 27 juillet 2010 tente, certes modestement, d'inverser le processus et d'offrir au cadre interprofessionnel plus de simplicité, de sécurité et d'ouverture¹². Elle abandonne le distinguo subtil entre missions et actions et intègre une liste – non restrictive grâce à l'utilisation du terme « *notamment* » – d'objectifs que peuvent mettre en œuvre, « *en particulier par la conclusion d'accords interprofessionnels* », les interprofessions, ce dès le premier article des dispositions générales¹³. De plus, elle complète ce panorama par une mention particulière concernant les contrats-types, axe majeur du texte¹⁴.

À quelques rares exceptions près, l'ensemble des actions poursuivies par les interprofessions peut s'analyser sous le prisme de la régulation des marchés. Celle-ci peut revêtir différentes formes : connaissance, restriction, promotion et développement, recherche de l'équilibre par le rapprochement entre volumes offerts et demandés et par l'orientation du prix comme point de confrontation entre ceux-ci. Les actions interprofessionnelles s'articulent autour de ces différents chapitres puisque le premier objectif rappelé par la Loi est celui de l'adaptation de l'offre à la demande.

1.2.2. Connaissance Offre – Demande, un préalable

Avant toute action sur le marché, il faut connaître précisément celui-ci. Les statistiques professionnelles ont donc toujours représenté une préoccupation essentielle des acteurs. Lorsque les sources publiques sont inexistantes, les groupements syndicaux suppléent à cette carence et approchent la réalité de l'offre. L'interprofession constitue alors un lieu de confrontation entre sources d'amont et

12 - Pour une présentation détaillée, cf. Annexe 3 en fin d'article : les organisations interprofessionnelles agricoles selon la Loi de modernisation du 27 juillet 2010 (Source : Code rural – Version consolidée au 25 novembre 2010 – Les organisations interprofessionnelles agricoles – Articles L632-1 à L632-11 inclus).

13 - Article L 632-1 (cf. Annexe 3 en fin d'article).

14 - Pour une présentation détaillée, cf. Annexe 4 en fin d'article : Les contrats de vente de produits agricoles selon la Loi de modernisation du 27 juillet 2010 (Source : Code rural – Version consolidée au 25 novembre 2010 – Les contrats de vente de produits agricoles – Articles L631-24, L631-25 et L631-26).

d'aval. De façon plus approfondie, la nouvelle Loi propose que l'interprofession suive les comportements et les besoins des consommateurs afin de mieux cerner les évolutions à terme de la demande, débouché ultime de la filière. Seules ou en collaboration avec les *Offices*, maintes interprofessions sont ainsi abonnées aux panels de consommation, voire de distribution et suscitent études qualitatives et approches des tendances. Concrètement, la surveillance des volumes, qu'il s'agisse des potentiels de production et de fabrication ou du dimensionnement des marchés par suivi de la demande, s'accompagne de l'approche de l'évolution des cours et des prix.

Le volet « *Contractualisation* » ayant pris une force nouvelle dans la Loi, il est prévu qu'une régulation des volumes contractés soit possible afin d'adapter l'offre à la demande. Il n'est donc pas curieux que le nouveau texte législatif stipule à cette occasion : « *afin d'améliorer la connaissance des marchés, les organisations interprofessionnelles peuvent élaborer et diffuser des indices de tendance des marchés concernés, ainsi que tout élément de nature à éclairer la situation de la filière* »¹⁵. Ce retour vers tout ce qui peut « *améliorer la connaissance du secteur concerné* »¹⁶ doit être noté car il rompt avec un climat antérieur de suspicion qui transformait chaque tentative de mieux approcher le marché en amorce de dérive anti-concurrentielle. Il n'y a pas si longtemps encore, la Direction générale de la concurrence (DGCCRF) considérait toute prévision d'emblavement ou de semis et toute information sur les prix pratiqués comme les éléments d'une gestion quantitative préalable des marchés devant être prohibée !

Dans ce contexte, l'importance du rôle attribué à la mise en place d'un Observatoire de la formation des prix et des marges doit être soulignée¹⁷. Les données économiques disponibles lui seront

fournies. Ces « *données relatives aux filières, aux marchés et à la mise en œuvre des politiques publiques* » seront ensuite mises « *à la disposition des organismes interprofessionnels reconnus, des instituts et centres techniques et des établissements publics intervenant dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture* »¹⁸. La connaissance des marchés devrait ainsi faire un pas en avant significatif.

1.2.3. Actions sur l'offre

Afin de réguler les marchés, la filière peut commencer par *discipliner* l'offre. L'interprofession prenant d'abord en compte les impératifs de l'aval pour dynamiser l'amont, la juste appréciation des débouchés en quantité et surtout en qualité est primordiale pour définir une offre adaptée qui saura se vendre. En ce sens, l'organisme de filière traduit bien ce passage d'une économie de production à une économie de distribution. Comme les précédentes, la Loi de juillet 2010 fixe cet objectif à l'interprofession : « *contribuer à la gestion des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif* ». On ne peut être plus clair : il s'agit bien d'adapter l'offre de produits.

Les interprofessions ont toutes traité ce problème, chacune avec ses spécificités propres. Lorsque le produit est transformé, les critères qualitatifs, très stricts, concernent la matière première agricole et donnent lieu à d'interminables débats entre producteurs et transformateurs. Mais cela est essentiel car la bonne définition du produit sous-tend la rémunération juste de l'amont et l'accès à un coût justifié pour l'aval. De plus, les transformateurs intègrent progressivement dans leurs exigences de nouveaux critères relevant de la demande finale, tels les qualités formelles, les traitements phyto-

15 - Article L 632-2-1- 2^e paragraphe (cf. *Annexe 3 en fin d'article*).

16 - C'est le premier objectif de l'article L 632-1 (cf. *Annexe 3 en fin d'article*).

17 - La Loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 a inscrit l'*Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires* dans le Code rural et renforcé ses tâches et son organisation. Sa mission est de décrypter les variations de prix observées entre produits agricoles et produits alimentaires vendus dans la distribution : autrement dit, d'*offrir une meilleure vision sur les mécanismes de formation des prix alimentaires* au sein de la chaîne de commercialisation. En octobre 2010, la présidence en a été confiée à Philippe Chalmin, économiste spécialiste des questions agricoles. Pour plus d'informations, deux sites Internet sont disponibles :

« www.gouvernement.fr/gouvernement/un-observatoire-pour-garantir-la-transparence-sur-les-prix-des-produits-alimentaires »

et « www.minefe.gouv.fr/directions_services/dgccrf/concurrence/prix/observatoire_prix.htm ».

18 - Point 9 de l'article L 621-3 du Code rural.

sanitaires contrôlés ou l'absence d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Les accords interprofessionnels s'enrichissent ainsi de protocoles longs et détaillés, intégrant dans les contraintes et disciplines de multiples paramètres concernant le produit dès lors que ceux-ci influent sur sa qualité. Ils peuvent être relatifs aux semences, à l'alimentation animale, au mode de production, au processus de récolte, à la définition du poids livré (présence de terre, tige ou fleur, lavage ou non) et à l'appréciation de la qualité (classification des carcasses, taux de sucre, taux de matière grasse, présence bactérienne, tendérométrie). La liste est infinie et évolue sans cesse, allant, par exemple, de l'absence de fils dans le haricot vert à l'interdiction des boues urbaines dans le compost des champignonnières. Toujours dans le secteur des produits transformés, agir sur les volumes s'avère délicat. Dans le secteur végétal, les quantités de matière première sont fixées contractuellement avant plantation et ceci facilite l'adaptation... à condition que le climat ne vienne pas perturber les prévisions. Par contre, ce n'est pas toujours le cas dans les filières animales où, sauf intégration, l'offre des éleveurs et des producteurs n'est pas systématiquement en phase avec les débouchés de la transformation. L'évolution souvent erratique des cours sur les marchés au cadran, tel le porc, en atteste. La maîtrise des volumes reste donc un objectif à atteindre pour certaines filières. De plus, les autorités de la concurrence sont particulièrement vigilantes. Il est loin le temps où il était possible d'imposer l'obligation de stockage de précaution ou l'élimination drastique de produits, sous le simple prétexte d'insuffisance de débouchés...

Lorsque le produit est vendu en l'état, comme notamment dans les filières des fruits et légumes frais, de la pomme de terre ou des viandes fraîches, les critères utilisés visent à adapter l'offre en fonction des caractéristiques de la demande. L'élimination des produits de qualité inférieure devient une priorité interprofessionnelle. La panoplie d'outils est large et elle complète les normes nationales de qualité : des normes devenues européennes avant de disparaître en quasi-totalité dans le secteur des

fruits et légumes, sous le prétexte fausset moralisateur que les petits fruits mal formés ont, eux aussi, le droit d'être offerts au consommateur. Les critères inclus dans les accords interprofessionnels traitent, par exemple, du calibre, de la coloration, de la maturité, du taux de sucre ou de l'emballage. L'offre a ainsi été façonnée par la filière. Certains calibres de fruits, de légumes ou de pommes de terre, jugés par tous les experts comme incompatibles avec un niveau suffisant de qualité organoleptique car n'ayant pas atteint le stade de maturité minimum, ont été éliminés. De même, des dates de récolte ont été fixées et des modes de présentation imposés.

Cette activité normative de l'interprofession reste un préalable à l'essor de la filière concernée. On ne pourrait comprendre que des acteurs liés au développement d'un même marché ne s'impliquent pas dans la recherche de la définition, la plus précise possible, de la qualité du produit offert à des consommateurs légitimement exigeants. Éliminer la mauvaise qualité, c'est défendre la réussite économique de tous, protéger parfois certains contre leurs propres *mauvais penchants* et assurer la satisfaction immédiate et future des acheteurs.

La nouvelle Loi de modernisation rappelle ce constat évident : « *Œuvrer en faveur de la qualité des produits, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de normes techniques, de disciplines de qualité, de règles de définition, de conditionnement, de transport, de présentation et de contrôle, si nécessaire jusqu'au stade de la vente au détail des produits* »¹⁹. Cet objectif existait certes dans les textes précédents, mais il n'est pas inutile de le détailler à nouveau, et ce d'autant que ce type d'actions n'a pas toujours été compris dans le climat de dérégulation qui a prévalu. Les contraintes imposées ont pu paraître lourdes à certains acteurs, alors même que la Commission européenne semblait vouloir les remettre en cause et que les grands opérateurs d'aval militaient pour définir leurs propres règles. De plus, il faut souligner que ces disciplines ne pouvaient s'appliquer qu'aux seuls professionnels exerçant sur le territoire national puisque les produits importés en sont

exemptés depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Il faut une vraie exigence professionnelle pour détruire tel petit calibre, repousser la récolte parce que la date est trop précoce ou la maturité définie insuffisante, alors même que les marchés regorgent de produits importés du même type. L'effort des acteurs devrait donc être encouragé et non trop facilement taxé d'entrave à la concurrence et à la libre circulation. Pour l'instant, seuls les produits sous signes officiels d'identification ²⁰ peuvent, avec raison, apporter quelques restrictions de concurrence à leurs mesures d'adaptation de l'offre à la demande :

- ◆ Programmation prévisionnelle et coordonnée de la production en fonction des débouchés
- ◆ Plan d'amélioration de la qualité des produits ayant pour conséquence directe une limitation de volume de production
- ◆ Limitation des capacités de production
- ◆ Restriction temporaire à l'accès des nouveaux opérateurs
- ◆ Fixation de prix de cession par les producteurs.

Par défaut, on voit bien ce qui est refusé aux interprofessions de produits génériques, alors que les plus grandes d'entre elles auraient sans aucun doute besoin – au moins – des trois premiers dispositifs listés ci-dessus. Mais les grands principes de la concurrence s'imposent et la nouvelle Loi peine à aller plus loin dans sa proposition de modes de régulation des marchés, même si elle avance quelques pistes dans son volet *Contractualisation*. L'un des rôles-phares de l'interprofession figure pourtant dans le texte : l'élévation continue des standards de qualité afin de « *renforcer la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments* ». Les organismes de filière utilisent dans ce but leur atout originel, à savoir la traçabilité des produits. Qui mieux qu'une chaîne d'acteurs assurant le suivi et la maîtrise de la production et de la transformation ou de la distribution des produits peut garantir une traçabilité efficace des biens offerts à l'utilisateur final ? Cette responsabilité et cet engagement mériteraient bien que les interprofessions

retrouvent les marges de manœuvre nécessaires, et ce sans grand risque pour l'exercice de la libre concurrence, tant la dérégulation des marchés a profité de la mondialisation généralisée.

Enfin, pour améliorer l'offre et mieux l'adapter aux caractéristiques de la demande, les interprofessions contribuent à l'innovation technique. Elles sont de plus en plus à l'initiative de programmes de recherche-développement ambitieux. La Loi a fait de ce point l'un des objectifs poursuivis par les interprofessions, si elles le souhaitent. En collaboration avec les Centres techniques, elles peuvent favoriser l'expérimentation et même réaliser des investissements dans le cadre de ces programmes de recherche appliquée ²¹.

1.2.4. Actions sur la demande

Les filières disciplinent donc leur offre de produits afin de la rendre la plus adéquate possible aux débouchés. Toutefois, gérer les marchés implique de développer aussi ces derniers. Dimensionner les volumes pose en effet moins de problèmes lorsque la demande est en expansion. On comprend dès lors la place prise, dès l'origine, par la promotion au sein des programmes des interprofessions. De plus, on ne peut rêver action plus consensuelle... Toutes les interprofessions ou presque développent donc des programmes de publicité générique en faveur de leurs produits :

- ◆ Pour certaines filières très étroites comme le pruneau, le sucre, le foie gras, tel fromage AOC ²² ou telle petite appellation viticole, l'action interprofessionnelle constitue l'essentiel de la publicité existante.
- ◆ Pour d'autres comme les produits laitiers ou les légumes d'industrie, elle apporte une signature globale qui soutient les publicités de marque.
- ◆ Pour les filières non concentrées, avec peu d'opérateurs majeurs, comme les fruits et légumes frais, le bœuf ou le porc, elle prend la forme d'une communication à message nutritionnel ou publicitaire propre à tout le secteur.

20 - Pour plus d'informations, cf. « <http://agriculture.gouv.fr/signes-de-qualite> » et « <http://www.inao.gouv.fr> ».

21 - C'est le quatrième objectif de l'article L 632-1 (cf. Annexe 3 en fin d'article).

22 - Appellation d'origine contrôlée (cf. Glossaire en début d'article).

Depuis toujours, cette mission figure sans réticence dans le champ d'activité des interprofessions. La nouvelle Loi la rappelle évidemment avec la gestion des marchés par l'adaptation des produits et par leur promotion. Mais, de plus, elle la précise et la complète *via* la notion d'information – plus large que la promotion – sur les produits, mais aussi sur les filières : autrement dit, sur les acteurs et les métiers, sur les processus de production et de fabrication et sur les modes de fonctionnement ²³. Encore faut-il que les programmes de promotion ne fassent pas de discrimination entre produits nationaux et importations, sauf s'il s'agit de produits sous signes officiels d'identification qui sont les seuls à pouvoir faire référence à leur origine. Dans ces conditions, le label *France* ne peut être mis en avant et cela peut choquer quand on sait que les cotisations ne peuvent être perçues sur les produits importés. En d'autres termes, seuls les membres de la filière contribuent au financement, mais le message émis ne peut leur être réservé.

Sur ces derniers points, la Commission européenne est particulièrement stricte, voire pointilleuse. Dans sa décision du 10 décembre 2008 ²⁴, elle est très claire : les interprofessions doivent prendre soin « *d'éviter toute publicité conseillant aux consommateurs d'acheter des produits nationaux en raison de leur origine, en évitant également toute campagne dissuadant les consommateurs d'acheter des produits d'autres États-membres* ». Poursuivant dans sa logique qui revient à assimiler les *cotisations volontaires obligatoires* à une aide publique, elle exige l'application rigoureuse de ses Lignes directrices concernant les aides d'État dans les secteurs agricoles et forestiers. Elle précise que les campagnes publicitaires comme les actions de relations publiques doivent lui être notifiées. Elle note même que les contenus doivent lui être soumis au préalable, y compris « *des échantillons ou des maquettes du matériel publicitaire dès qu'ils seront disponibles* ». Promotion interprofessionnelle donc, mais très encadrée.

Dans ce contexte, les experts estiment qu'à terme, seuls les plus génériques des programmes de pro-

motion seront maintenus, alors que l'on aurait pu espérer des actions plus ciblées, plus discriminantes, parfois davantage à même de relancer la consommation, d'élargir la demande et de contribuer à la régulation des marchés par l'essor des ventes.

1.2.5. Équilibre offre – demande

Maîtriser l'offre et développer la demande constituent les deux éléments du même ensemble, celui de la recherche de l'équilibre sur les marchés. On a vu que les actions sur les volumes offerts, pour importantes qu'elles soient, demeurent limitées par les règles de concurrence (il faut éviter l'accusation de constitution d'entente illicite) et par l'évidence que les acteurs restent en compétition, même s'ils participent à la même filière. Les seuls secteurs où cela est peut-être moins vrai sont les plus atomisés, sans opérateur dominant. Mais il s'agit alors presque toujours de produits vendus en l'état, comme les fruits et légumes frais, pour lesquels les prévisions de récolte sont aléatoires. De même, des confrontations de début de campagne entre amont et aval au sein, par exemple, de commissions par produits, telles celles de l'Interprofession des fruits et légumes frais (*Interfel*) peuvent apporter une lisibilité nouvelle sur l'approche des marchés et de leur gestion.

Mais, dans une économie de marché, c'est le prix qui exprime encore le mieux l'équilibre entre l'offre et la demande. Or, il s'agit aujourd'hui d'un sujet tabou pour les interprofessions. Pourtant, cela n'a pas toujours été le cas. Le prix minimum constituait même la pierre angulaire de nombreuses organisations, essentiellement de produits transformés, jusqu'à la fin des années quatre-vingts. L'inflexion de la politique du ministère de l'Économie et des Finances date de l'Ordonnance de 1986 qui a libéré les prix. Dès 1988, les clauses des accords contenant des mesures de gestion de marché et, en particulier, celles relatives aux prix, ont été progressivement rejetées par les administrations lors des procédures d'extension.

23 - « *Développer, sur les marchés intérieurs et extérieurs, l'information et la promotion relatives aux produits et filières concernés* » constitue le sixième objectif de l'article L 632-1 (cf. *Annexe 3 en fin d'article*).

24 - Cf. Chapitre 1.1.3. de cet article.

Producteurs agricoles de matières premières et transformateurs attendaient pourtant avec fièvre et souvent impatience l'ouverture de ces longs débats sur les prix des produits. Si les négociateurs n'arrivaient pas à aboutir dans le délai imparti, le ministère de l'Agriculture convoquait les représentants légitimes de l'interprofession et faisait en sorte qu'un prix soit enfin défini. L'accord interprofessionnel était alors signé et l'extension, puis la publication effectuées dans la foulée. Dans cette époque de modernisation de l'agriculture française, on considérait que l'on ne devait pas « *se faire concurrence à l'amont* » : c'est-à-dire au détriment des producteurs, mais aussi des utilisateurs les moins importants ou les moins performants. Depuis, la doctrine a évolué au profit d'un libéralisme classique, vers un refus pur et simple de fixer les prix, considérant que cela constitue une entente illicite et n'est, de toute façon, pas efficace car faussant le marché. Entre ces deux périodes, les interprofessions ont vécu plusieurs étapes, allant de la fixation du prix au prix de référence, de la fourchette de prix aux éléments constitutifs de celui-ci, du prix conseillé à l'interdiction totale. Mais, lorsque ce rôle jadis central de l'interprofession a disparu, les organisations ont dû trouver d'autres leviers pour tenter de préserver un peu de sérénité dans les débats entre opérateurs. Quelques structures n'ont pas survécu, d'autres se sont tournées vers la connaissance des marchés, l'action technique, la promotion, mais le choc a toujours été rude. L'histoire récente du *Centre national interprofessionnel de l'économie laitière* (CNIEL) en témoigne : lorsqu'en mai 2008, le ministère de l'Économie, par la voix de sa Direction générale de la concurrence (DGCCRF), a exigé que l'interprofession cesse de fixer un prix d'orientation, le consensus lié à la recherche de ce socle commun a été grandement fragilisé. Malgré des tentatives de restaurer cette pratique, on ne voit pas comment les débats pourraient retrouver leur tonalité antérieure. Il est vrai que le secteur laitier vivait dans un cadre d'exception, par

ailleurs marqué par les quotas communautaires de production, alors que les autres filières avaient dû abandonner le recours au prix plancher depuis de nombreuses années.

Mais le retour à la fixation des prix n'est pas à l'ordre du jour, ni à Bruxelles, ni à Paris comme le précisait le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, dans son discours sur le thème *Un nouvel avenir pour notre agriculture*, prononcé le 27 octobre 2009 à Poligny dans le Jura : « *Je ne suis pas venu non plus vous proposer qu'on se mette d'accord entre nous sur un système de prix pour la viande ou pour le lait...* »²⁵. Face à cet abandon du prix d'orientation, certains ont imaginé restaurer le calme dans la filière en recourant aux techniques de l'assurance : autrement dit, en remplaçant la garantie du prix par une assurance sur les récoltes pour les producteurs et surtout sur les revenus pour l'ensemble de la filière. De tels systèmes fonctionnent depuis plusieurs années à grande échelle dans de grands pays agricoles, au premier rang desquels le Canada et les États-Unis²⁶. Leur transplantation aux réalités communautaires et françaises a fait l'objet d'analyses car les risques à assurer sont nombreux et les sommes en jeu rapidement colossales. Mais surtout, qui va cotiser, assurer et réassurer ? Là encore, le rôle des interprofessions a été mis en avant comme collecteur des fonds et structure de mutualisation en partenariat avec de grands assureurs privés, la garantie finale étant apportée – comme toujours – par l'État. Cet objectif figure en septième position dans la Loi de modernisation de juillet 2010 : « *Favoriser les démarches collectives visant à prévenir et à gérer les risques et aléas liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la distribution des produits agricoles et alimentaires, notamment les aléas et risques sanitaires, phytosanitaires et environnementaux* »²⁷.

Quelques essais, limités, ont déjà été tentés dans le domaine sanitaire. Il faut maintenant voir si le schéma peut raisonnablement prendre plus d'ampleur et rester crédible. La Loi aborde le sujet en

25 - <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2009/un-nouvel-avenir-pour-notre-agriculture.1705.html>

26 - Pour une présentation détaillée et concrète de ces outils, cf. le Cahier d'études Déméter numéro 12. Publié en mai 2004, il s'intitule « *Gestion des risques agricoles : la voie nord-américaine* » et porte comme sous-titre « *Quels enseignements l'Union européenne peut-elle tirer des expériences américaines et canadiennes ?* ». Il a été rédigé par M. Jean Cordier, professeur au département d'Économie rurale et de gestion à l'université de Rennes et M. Jean-Christophe Debar, gérant d'Agri US Analyse.

27 - Cf. Annexe 3 en fin d'article.

regroupant dans le même cadre les différents dispositifs existants. Elle crée un Fonds national de gestion des risques en agriculture (*article 26*) et propose un mécanisme de réassurance publique (*article 27*) à mettre en place ultérieurement. La démarche comporte trois volets :

- ◆ Les fonds de mutualisation sont créés – sur le modèle des essais en cours dans les secteurs de la pomme de terre et du maïs – par les organisations professionnelles afin de couvrir les risques sanitaires et environnementaux. Ils doivent être agréés par l'État et peuvent être rendus obligatoires. À cette condition, les cotisants seraient indemnisés. Toutefois, ces fonds sont initialement constitués par des apports strictement professionnels et ne sont partiellement remboursés que dans un deuxième temps. La dotation prévue est de 53 millions d'euros, dont 40 millions issus du premier *pilier*²⁸ de la Politique agricole commune.
- ◆ L'assurance récolte bénéficie d'un budget largement abondé puisqu'il atteint 130 millions d'euros, dont 100 millions apportés par l'Union européenne. Les producteurs contractent des assurances en fin d'année et leurs primes sont remboursées, en direct, selon le taux prévu.
- ◆ L'indemnisation des calamités agricoles, c'est-à-dire des dommages non-assurables, tel l'aléa sécheresse.

Afin d'inciter les agriculteurs à se tourner vers ces dispositifs, les primes d'assurance seront subventionnées par l'État et l'Union européenne à hauteur de 65 %. La Loi de modernisation veut ainsi sécuriser les revenus et ajouter un outil supplémentaire à la poursuite de son objectif de régulation des marchés. De plus, elle est conforme aux analyses que la Commission européenne a présentées dans sa *Communication* du 18 novembre 2010, en vue de la préparation de la réforme de la Politique agricole commune qui sera mise en place en 2013²⁹. Celle-ci a en effet intégré la couver-

ture des risques en inscrivant dans les objectifs du second *pilier*³⁰ aussi bien les outils de stabilisation des revenus que l'assurance et la mise en place de fonds. L'idée des responsables politiques français est claire : démontrer l'efficacité des fonds environnementaux et sanitaires afin d'engager, ensuite, la démarche de couverture des risques économiques. Devront y concourir la contractualisation, l'organisation économique de la production, mais aussi l'interprofession. L'objectif gouvernemental garde toutefois toute son ambiguïté : s'agit-il de réguler les marchés ou de sécuriser les revenus agricoles ?

En conclusion de ce chapitre consacré aux actions interprofessionnelles dans le domaine de la régulation des marchés, on peut ressentir une réelle perplexité.

- ◆ Les huit objectifs proposés par la Loi visent tous, en toute logique, à favoriser l'adaptation de l'offre de la filière à la demande du marché³¹. Le cinquième d'entre eux, c'est-à-dire « *Maintenir et développer le potentiel économique du secteur et concourir à la valorisation alimentaire et non-alimentaire des produits* », confirme même des voies nouvelles de création de fonds au profit, d'une part, de restructurations ou d'interventions et, d'autre part, de développement des débouchés vers le non-alimentaire. Le secteur des oléo-protéagineux a d'ailleurs su utiliser depuis longtemps cette ouverture en se dotant, avec *Sofiproteol*, d'un outil d'intervention remarquable qui a joué un rôle fort dans la structuration de la filière en prenant le contrôle d'opérateurs majeurs.
- ◆ Cependant, pour la majorité des branches d'activité, les marges de manœuvre ouvertes par la Loi – pour courageuses qu'elles soient dans les intentions qui les inspirent – ne semblent pas suffisantes pour restaurer l'action interprofessionnelle dans toute son audace et sa globalité. On est très loin des pratiques anciennes et on

28 - Les dépenses du premier pilier de la PAC sont relatives aux marchés agricoles et incluent les aides directes versées aux agriculteurs (*Cf. Glossaire en début d'article*).

29 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « la Politique agricole commune à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – Relever les défis de l'avenir » (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_fr.htm).

30 - Les dépenses du second pilier de la PAC sont consacrées au développement rural (*Cf. Glossaire en début d'article*).

31 - *Cf. Annexe 3* en fin d'article.

ne voit pas comment réintroduire celles-ci parmi les missions des organismes de filière. Quant aux quelques orientations récentes en matière d'assurance, d'intervention ou de débouchés non-alimentaires, elles doivent être expérimentées et généralisées avant de pouvoir démontrer leur efficacité.

- ◆ La régulation des marchés et la résolution des crises ne pouvant donc être atteintes par la seule action des professionnels (de l'amont agricole seul ou des filières), le législateur a exploré une voie traditionnelle de l'interprofession : la démarche contractuelle. Le deuxième objectif de la Loi rappelle cette tradition : « *développer les démarches contractuelles au sein des filières concernées* ». Autrement dit, ce que l'on ne peut traiter sur le plan macro-économique le serait sur le plan micro-économique, entre opérateurs et surtout entre producteurs et utilisateurs de matière première agricole. La contractualisation, avec tout ce qu'elle sous-entend de gestion préalable et équilibrée des offres et des achats individuels, devient ainsi un moteur essentiel de la régulation des marchés. Ce sera le sujet du chapitre suivant.

2. LA CONTRACTUALISATION

2.1. Les relations entre acteurs

Les relations individuelles entre acteurs au sein des filières – c'est-à-dire entre producteurs et distributeurs ou transformateurs – sont par essence difficiles, voire conflictuelles. Les uns vendent, les autres achètent pour revendre ou fabriquer et le point d'équilibre, constaté par le prix, entre ces deux faces de l'acte économique ne s'établit donc pas aisément.

Selon ses caractéristiques, chaque filière a recours à un mode de relation ou de confrontation particulier. Il est classique de proposer une typologie des contrats classant ceux-ci selon le niveau des obligations exigées et du degré d'engagement concédé

par les agriculteurs dans la relation avec leurs clients. Comme le montre le *Tableau 3*, nous reprendrons la typologie proposée par Mme Armelle Maze en 2007 dans son article *Contractualisation et coûts de transactions dans l'agriculture : le cas du secteur de la viande bovine*³².

Le contrat est très majoritaire lorsque le produit est transformé. Par contre, les marchés de gré à gré, parfois remplacés par des dispositifs d'enchères, sont la norme quand le produit est vendu en l'état, au sein de filières longues et peu concentrées. Dans ce cas, aléas climatiques et pression concurrentielle issue de la mondialisation provoquent crise sur crise et n'assurent pas de revenus stables pour l'amont des filières. Il en va de même lorsque l'outil de régulation disparaît, comme c'est le cas aujourd'hui dans le secteur laitier. Pour pallier ces insuffisances et ces dysfonctionnements, on redécouvre depuis peu les vertus de la contractualisation et on la pare de toutes les qualités.

Le ministre de l'Agriculture, M. Bruno Le Maire, l'a expressément répété le 14 septembre 2010 à Rennes, lors du Salon *Space 2010* en disant « *Seuls les contrats permettront de stabiliser les revenus des producteurs* » ou en soulignant « *Nous devons stabiliser les coûts de production, en particulier le coût de l'alimentation animale. Cela passe par le développement de contrats entre les filières de l'élevage et les filières de grandes cultures de manière à lisser les prix de l'alimentation sur plusieurs années* »³³. De même, la Commission européenne propose d'amender la législation afin d'autoriser les États à rendre obligatoire le recours à des contrats écrits. Il est vrai que les apports du contrat sont indéniables :

- ◆ Il assure et pérennise un revenu prévisible, sinon suffisant, des producteurs
- ◆ Il garantit un approvisionnement de qualité définie aux utilisateurs de matières premières
- ◆ Il lisse sur moyenne période les prix au sein des filières et entre les filières
- ◆ Il assure une certaine stabilité des prix aux consommateurs.

32 - L'article a été publié dans *Economie et Sociétés – Systèmes agro-alimentaires*, n°9, pp1443 - 1461.

33 - Le discours prononcé le 14 septembre 2010 à Rennes par Monsieur Bruno Le Maire, lors du Salon international de l'Élevage, est téléchargeable sur le site du ministère de l'Agriculture (<http://agriculture.gouv.fr/salon-international-de-l-elevage,12288>).

La théorie est donc séduisante et justifie la proposition du « *contrat pour tous* ». Mais on peut aussi s'interroger sur les raisons qui n'ont pas permis à ce jour de le généraliser.

2.2. Pourquoi un contrat ?

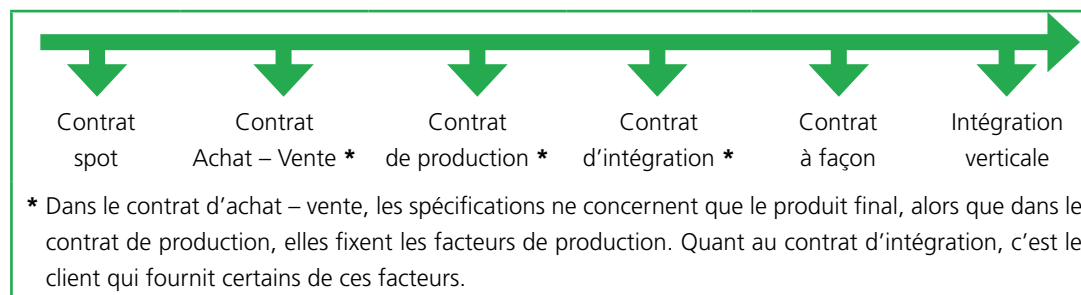
Le secteur des produits agricoles transformés est exemplaire en la matière et permet d'analyser les atouts, mais aussi les limites du contrat. Un débouché unique et une source d'approvisionnement sûre constituent les deux clés principales de la contractualisation dans ces filières. Celle-ci repose sur l'existence indiscutable de l'outil de transformation, c'est-à-dire l'usine. Pour le producteur, elle constitue le seul débouché ouvert, alors que la fourniture d'une matière première proche, de qualité définie et en volume suffisant pour assurer l'équilibre économique de fonctionnement des outils est indispensable à l'industriel. Le seul moyen de sécuriser les deux partenaires est bien sûr d'écrire, avant campagne ou semis, l'engagement réciproque de l'un et de l'autre (volumes, qualités, planning) et de sanctionner celui-ci par un prix (montant et conditions de paiement). Cela ne peut se faire que dans le cadre d'un contrat. Celui-ci s'impose donc dans ce type de secteur. Il peut même y prendre parfois la forme ultime de l'intégration (lorsque le transformateur est privé et distinct de l'acte de production) ou de la coopération (lorsque les producteurs prennent le contrôle de l'acte de transformation), avec des problèmes de péregration quand elle est multi-produits. De plus, comme il faut plusieurs producteurs pour alimen-

ter une même usine, on passe inévitablement du contrat individuel au contrat-type, puis au contrat collectif, quand les producteurs regroupés passent un contrat unique avec l'industriel. On trouve ainsi, dès 1945 en Bretagne, un contrat-type pour les petits pois destinés à l'industrie. Il constitue l'ancêtre des contrats-types gérés ensuite, éventuellement de manière régionalisée, produit par produit, par l'Union nationale interprofessionnelle des légumes transformés (UNILET). Pour ces filières de produits spécifiquement destinés à l'industrie, le passage du contrat individuel au contrat collectif s'explique par des choix de politique économique :

- ◆ Éviter la concurrence à l'amont, destructrice du potentiel national de production et de transformation
- ◆ Limiter l'affrontement entre zones et régions de production
- ◆ Obtenir une homogénéité suffisante de la matière première, gage d'économie d'échelle et garantie pour le consommateur.

Dans ce cas, le contrat-type précise les rubriques sur lesquelles portent la transaction et les modes de détermination des composantes du prix. Tous les paramètres sont fixés concernant la qualité (choix des semences, mode de production, critères objectifs de qualité, modalité de récolte, techniques de pesage et de coupe, procédé de nettoyage, taux d'humidité, ...), l'évaluation des volumes livrés (pesée contradictoire), le prix et ses modalités factuelles de règlement. Le contrat-type « *complet et unique* » devient le formulaire obligatoire à remplir quand il s'inscrit dans un accord interprofessionnel étendu par les pouvoirs publics.

Tableau 3
Six formes de contrats en agriculture



Enfin, il se décline en contrats individuels, également obligatoires, après négociation du prix au sein de l'interprofession.

Mais ce schéma total n'a pas survécu aux coups de boutoir issus de la forte concentration de l'aval des filières et de l'application des préceptes libéraux. Dès le début des années quatre-vingt-dix, la Direction générale de la concurrence (DGCCRF) a exprimé de grandes réticences vis-à-vis du concept d'exclusivité ou même de priorité d'approvisionnement. Elle a milité pour le libre choix intégral du fournisseur tout en préservant, toutefois, l'obligation de la conclusion d'un contrat avant campagne. Mais son souhait réel était, déjà, d'obtenir la liberté totale des engagements et de privilégier la possibilité de se fournir hors contrat. Les autorités de la concurrence méconnaissaient ainsi les spécificités agricoles, assimilant ce secteur à celui de l'industrie. Aujourd'hui, les transformateurs passent toujours des contrats avant campagne, en fonction de leur programme de fabrication, car la nécessité de sécuriser leurs approvisionnements les y oblige. Il n'y a parfois plus de contrat-type interprofessionnel, celui-ci étant jugé trop contraignant et insuffisamment représentatif de leurs besoins propres par les grands opérateurs oligopolistiques de l'aval. Il reste cependant une référence à un socle commun et celui-ci prendra demain, la forme d'un guide de pratiques contractuelles, négocié dans le cadre de l'interprofession et dont les contrats signés entre producteurs ou groupements de producteurs et transformateurs respecteront les directives.

En résumé, le contrat est une obligation plus qu'un choix pour les filières des produits transformés. Par contre, les filières de produits vendus en l'état, qui se caractérisent par plusieurs circuits de distribution et peu d'opérateurs puissants et relèvent de modes multiples de formation des prix, ne présentent pas la même pratique de la contractualisation. Cette dernière constitue même l'exception dans un monde – en particulier, celui des fruits et légumes frais – où l'offre, non connue avant récolte ou campagne et très sensible au climat, se confronte tous les jours à une demande issue de divers stades de commercialisation (expédition, gros, grande distribution). Par ailleurs, la permanence de circuits courts autorise toujours la vente directe auprès des consommateurs. Enfin, la faculté d'importer

maintient également une forte pression sur les cours. Dans ce contexte, le contrat n'a jamais pu constituer un mode de relation significatif entre opérateurs. Au contraire : face à une confrontation entre offre et demande qui prenait les formes les plus sauvages, certains producteurs, notamment de fruits et légumes ou de porc, ont tenté de restaurer, à leur avantage, les conditions d'élaboration des prix selon les règles strictes de la concurrence pure et parfaite. Les enchères, autrement dit le cadran, ont ainsi vu le jour en Bretagne et dans plusieurs autres régions françaises. Mais la volonté des grandes centrales de distribution d'obtenir des contrats couvrant les apports pendant plusieurs semaines, au lieu du cours journalier, a fait éclater la majorité de ces structures. La règle demeure toutefois celle de la vente de gré à gré, accompagnée de dérives de plus en plus sensibles, allant des achats *fermes* où le prix est négocié avant livraison, à la vente à *la commission* où l'opérateur de gros prend sa marge et tente d'obtenir le meilleur prix et où le producteur livre sans connaître le prix auquel sera rémunérée sa marchandise. La vente de gré à gré n'a cependant pas été abandonnée sur des marchés demeurés très spéculatifs, car l'espoir de la *bonne affaire* y prévaut toujours. De plus, la spécificité de certains produits à forte périssabilité la rend souvent inévitable.

La contractualisation est victime de deux mouvements contradictoires : lorsque le marché est haussier, l'approvisionnement s'assèche et lorsqu'il est baissier, l'acheteur se dérobe. La qualité devient donc une variable d'ajustement... Les quelques contrats expérimentés dans ce type de filière ont ainsi été insuffisamment honorés ou trop fréquemment dénoncés. Dans ces conditions, on comprend mieux que les quelques contrats pratiqués s'appliquent à laisser, hors engagement, une part significative de l'offre afin que vendeur et acheteur puissent au moins respecter leurs obligations sur la seule partie contractée. Tous les éléments permettant, selon la conjoncture, de faire évoluer le prix, relèvent de la même préoccupation. Toutefois, un risque est ici perceptible : à trop vouloir *assouplir* la matière contractuelle, on court le risque de la vider de tout contenu.

Dans les rares secteurs ayant su préserver l'application d'une référence de prix, le contrat écrit ne

paraissait pas toujours indispensable puisque le prix était fixé à l'avance et ce, en particulier, quand le deuxième élément du contrat (les volumes) était défini dans le cadre d'un quota. Cependant, hors de ce contexte, les tensions réapparaissent vite comme le prouvent les situations vécues par le secteur du lait depuis l'abandon du prix ou celui de la betterave pour les volumes hors quota. Quant à la filière bovine, les échanges y sont surtout réalisés sur la base d'une succession d'achat – vente, généralement sous forme de bordereaux d'enlèvement. Selon la formule de Mme Maze, on parle dans ce secteur de « *contrats relationnels* », c'est-à-dire d'une série discontinue de contrats de court terme, souvent informels, s'inscrivant dans des relations bilatérales de plus long terme avec quelques clients. La prédominance de ce type de contrats est induite par la forte variabilité des cycles de production, qui exige une grande flexibilité vis-à-vis de l'amont et de l'aval. En conséquence, les contrats se limitent à la phase finale d'engraissement des animaux, deux à trois mois avant l'abattage. Par ailleurs, plus fondamentalement, la viande n'est, pour les éleveurs laitiers, qu'un sous-produit et ceci ne les incite pas à s'engager dans des relations contractuelles à long terme. Tout cela explique que les groupements de producteurs n'aient pas renoncé, dans la filière bovine, le succès escompté.

2.3. Le contrat selon la Loi de modernisation de juillet 2010

Constatant la situation plus stable et assurée des producteurs liés par contrat à leurs acheteurs, les pouvoirs publics ont été conduits à imposer ce mode de relation transactionnelle aux secteurs connaissant de graves difficultés et ne l'ayant pas encore adopté. La voie de la permanence et de la sécurité a ainsi été préférée à celle de la spéculation et du jeu. Ses promoteurs estiment avoir trouvé, avec ce dispositif, un moyen simple et efficace de gérer et de réguler les marchés. Afin d'assurer la réussite de cette forme de « *révolution culturelle* »,

la nouvelle Loi de modernisation a décidé, ni plus ni moins, de rendre la contractualisation obligatoire. Pour des secteurs qui concevaient un certain mépris pour ce mode d'engagement, éloigné selon eux de l'efficacité et du bon sens, il s'agit d'une rupture significative avec tout un passé. Mais la Loi est limpide ³⁴ : « *La conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs (...) peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation* ». Elle détaille même les principales dispositions que doit comporter tout contrat et insiste sur certains aspects propres aux secteurs des produits vendus en l'état, en particulier celui des fruits et légumes frais. Ainsi, elle interdit le retour aux producteurs des marchandises livrées. Le texte général précise : « *Ces contrats écrits comportent des clauses relatives à la durée du contrat, aux volumes et aux caractéristiques des produits à livrer, aux modalités de collecte ou de livraison des produits, aux critères et modalités de détermination du prix, aux modalités de paiement et aux modalités de révision et de résiliation du contrat ou au préavis de rupture. Ces clauses prévoient l'interdiction, pour les acheteurs, de retourner aux producteurs ou aux opérateurs économiques mentionnés au 1^{er} alinéa les produits qu'ils ont acceptés lors de la livraison. Cette interdiction ne s'applique pas en cas de non-conformité des produits à des normes légales ou réglementaires. Sauf stipulation contraire, ces contrats sont renouvelables par tacite reconduction pour une période équivalente à celle pour laquelle ils ont été conclus* ».

La durée du contrat, fixée par le texte, s'étale d'un à cinq ans. Cela peut paraître long, surtout pour des produits périssables : sauf si la précision que peut apporter l'accord interprofessionnel, à savoir « *les modes de commercialisation pour lesquels une durée inférieure est admise* », ne concerne ces derniers. On semble donc être ici dans la relation pérenne – celle, par exemple, des contrats de distribution à moyen et à long terme – et non dans l'acte de vente instantané. Ce dernier cas constitue pourtant le cadre le plus courant du contrat puisque certaines filières contractualisent déjà plus

des trois quarts de leurs volumes, mais en *contrat spot* et non en engagement pluri-annuel.

Le cas des fruits et légumes frais inspirant le législateur, la Loi cherche à mettre fin aux pratiques traditionnelles de vente « *en remise* », c'est-à-dire la situation où les lots sont livrés sans commande ferme préalable, sur des marchés de destination où l'on espère, sans certitude, qu'ils finiront par trouver preneur. Des produits, invendus sur tel marché de production, puis sur tel marché d'expédition, finiraient ainsi sur le marché de Rungis, dans l'attente d'un hypothétique acheteur et ceci a conféré au grand marché de la région parisienne le statut, non prévu, de « *débouché ultime* ». Dans ce but, la Loi insère dans le dispositif législatif : « *À l'exception des produits destinés à être vendus en ferme sur un marché physique de gros par le producteur ou l'organisation de producteurs, les fruits et légumes frais destinés à la vente ou à la revente à un professionnel établi en France doivent, lors de leur transport sur le territoire national, y compris dans l'enceinte des marchés d'intérêt national, être accompagnés d'un bon de commande établi par l'acheteur ou d'un contrat passé avec le commissionnaire ou le mandataire* »³⁵.

Pour revenir au cadre général imposant la contractualisation, le législateur précise que la conclusion de contrats de vente peut être rendue obligatoire par une voie privilégiée, celle de l'interprofession, et une voie subsidiaire lorsque la première n'a pu aboutir. On retrouve ici le rôle central de l'interprofession puisque, en conformité avec la mission ancienne des organismes de filière qui veut qu'elles soient porteuses des démarches contractuelles, la Loi propose de rendre obligatoires les contrats de vente par le processus d'extension des accords interprofessionnels. En d'autres termes, la contractualisation est tout d'abord soumise à la volonté des filières, ce qui correspond à leur pratique coutumière. L'article L 632-2-1 fixe le champ de compétence de l'interprofession dans le domaine contractuel. Celui-ci est large et couvre les besoins de la régulation des marchés : « *elles peuvent définir, dans le cadre d'accords interpro-*

fessionnels, des contrats types, dont elles peuvent demander l'extension à l'autorité administrative, intégrant des clauses types relatives aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, au principe de prix plancher, aux modalités de révision des conditions de vente en situation de fortes variations des cours des matières premières agricoles, ainsi qu'à des mesures de régulation des volumes dans le but d'adapter l'offre à la demande. Elles peuvent également, dans le cadre de ces accords, prévoir les modalités de suivi des contrats exécutés en application des contrats types et établir des guides de bonnes pratiques contractuelles qui ne peuvent pas faire l'objet d'une extension ».

Mais le législateur sait également que, dans certaines filières, le consensus sur la pratique contractuelle est particulièrement difficile à obtenir. Pour pallier cette éventuelle incapacité à promouvoir un cadre interprofessionnel obligatoire pour le contrat, la Loi prévoit une *issue de secours* : celle du décret pris en Conseil d'État. Reconnaisant toutefois qu'il s'agit d'une pression sur les milieux professionnels, contraints en quelque sorte de se mettre d'accord, la Loi stipule que « *l'application de ce décret est suspendue en cas d'extension ou d'homologation d'un accord interprofessionnel* ». La voie interprofessionnelle constitue donc la norme. Encore faut-il rappeler que l'on se situe ici dans le domaine du contrat-type ou du guide de pratiques contractuelles. Ce sont les rubriques du contrat qui deviennent obligatoires – y compris les modalités de détermination du prix en fonction des volumes et des qualités des produits et des services concernés – mais pas les quantités à livrer, ni surtout les prix à payer. La pratique contractuelle peut être imposée, pas le prix ! En clair, le contrat-type ne peut pas contraindre les contrats individuels à comporter des éléments susceptibles de restreindre la concurrence. L'avancée est cependant réelle et constitue une rupture considérable avec les pratiques anciennes. L'acheteur doit en effet avancer, sous peine de sanction, une offre écrite et respec-

ter dans sa proposition les clauses prévues par le contrat obligatoire.

Comment ces nouvelles relations entre offreurs et acquéreurs de biens agricoles s'établiront-elles ? Ceci est une autre affaire et constitue un important défi pour les structures interprofessionnelles existantes. Ces dernières sont invitées à « *se mettre autour de la table* » et à ouvrir de vraies négociations, sinon l'État reprendra la main et « *décrétera* ». Cette situation n'est pas des plus faciles pour les interprofessions et elle évoque un danger que l'on ressent de plus en plus présent. Dans ce schéma, les organisations de filière peuvent être court-circuitées, avec un risque d'effet pervers d'intervention de l'État : un schéma qui a déjà plusieurs fois démontré ses effets dévastateurs. Dans ce cas, le processus est toujours le même : les filières ne parviennent pas à élaborer un consensus. Certains acteurs insatisfaits se retournent vers l'État. Celui-ci légifère et impose des règles qui ne peuvent être signées dans le cadre d'un accord interprofessionnel puisque le consensus n'existe pas. Les acteurs contraints par la décision de l'État, considèrent que le débat interprofessionnel est vidé de son sens et remettent en cause l'existence même de l'interprofession.

La solution étatique doit donc être maniée avec une extrême précaution. Elle ne peut représenter que l'ultime recours et ne peut à terme se substituer à la confrontation des points de vue au sein de l'enceinte interprofessionnelle. En contradiction avec cette analyse et sans attendre les résultats du débat interprofessionnel, les pouvoirs publics ont immédiatement rédigé deux décrets afin d'imposer la contractualisation dans les secteurs du lait et des fruits et légumes ³⁶. Ils admettent toutefois que ces décrets seront retirés si des accords interprofessionnels proposent un contrat plus complet et efficace. Ceci revient bien, comme précisé plus haut, à faire pression sur les organismes de filière. Quant aux décrets, ils cherchent à rééquilibrer, en faveur des producteurs, le rapport de force entre partenaires au sein des filières.

2.3.1. Le décret N° 2010-1753 pris pour le secteur laitier ³⁷

Pour la filière laitière, l'obligation du contrat, d'une durée minimum de cinq ans, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Le contrat doit mentionner :

- ◆ Les volumes et les caractéristiques du lait : le volume sera établi en référence au quota individuel et les quantités à livrer pourront être définies, pour chacune des années du contrat, sans être inférieures à un mois. Le contrat précisera les marges de variation.
- ◆ Les modalités de collecte
- ◆ Les modalités précises de détermination du prix de base du lait, en référence aux indicateurs élaborés par l'interprofession
- ◆ Les modalités de facturation et de paiement du lait
- ◆ Les modalités de révision du contrat
- ◆ Les modalités de résiliation : préavis minimum de douze mois.

Ce contrat ne s'impose qu'au premier acheteur. Ce dernier est-il contraint de contractualiser la totalité du quota de producteur ? Si ce n'était pas le cas, cela pourrait éventuellement encourager la pratique du double prix, chacun des deux éléments s'appliquant à une fraction du volume contracté. Quant au prix, le décret fixe les paramètres et les références servant à déterminer ce prix de base, mais non son montant. On comprend que les syndicats représentatifs de la production soient déçus car ils espéraient retrouver le dispositif de fixation d'un prix unique du lait. Mais, une fois de plus, il ne faut pas confondre contractualisation et prix interprofessionnel obligatoire. Il ne reste plus aux producteurs laitiers qu'à négocier collectivement les termes du contrat, y compris le prix, par l'intermédiaire des organisations de producteurs. Ce schéma doit être défini dans un décret dont on attend la parution ³⁸.

La Commission européenne propose d'ailleurs le même dispositif. Les mesures envisagées sont destinées à permettre aux producteurs de négocier collectivement avec les transformateurs, *via* les

36 - Cf. Annexe 5 en fin d'article : Les deux nouveaux décrets du 30 décembre 2010 concernant le secteur laitier et le secteur des fruits et légumes.

37 - Le texte complet de ce décret est présenté en *Annexe 5*, en fin d'article.

38 - À la date du 11 mars 2011, le décret n'était pas paru.

organisations de producteurs, des contrats fixant dans la durée des éléments de détermination des prix et des volumes. Une même organisation de producteurs pourra contracter dès lors que le volume de lait cru en cause n'excède pas 3,5 % de la production totale de l'Union européenne et le tiers de la production nationale concernée. Cela équivaut à 5 millions de tonnes de lait, soit la production de 18 000 producteurs bretons, comme l'a indiqué le ministre de l'Agriculture.

Les milieux professionnels semblent avoir accueilli assez favorablement ces propositions européennes, appelées à pallier la disparition programmée des quotas. L'Europe a toutefois souligné le caractère temporaire de ces mesures qui doivent prendre fin en 2020, la régulation devant à terme, bien sûr, s'effacer devant la concurrence.

La filière laitière française a, pour sa part, déjà mis en œuvre le chantier de la contractualisation. L'organisme interprofessionnel, le CNIEL, a signé un guide de bonnes pratiques. Mais cela ne semble pas avoir résolu tous les conflits dans la mesure où, au printemps 2011, les premiers contrats industriels n'ont été appréciés, ni par les syndicats de producteurs, ni par le Ministre, pourtant promoteur de la réforme. Un long chemin de confrontation et de compromis s'ouvre donc, dans la meilleure tradition interprofessionnelle...

2.3.2. Le décret N° 2010-1754 pris pour le secteur des fruits et légumes ³⁹

Pour les fruits et légumes frais, les réticences sont également fortes. Le contrat, d'une durée minimale de trois ans quel que soit le produit, est entré en vigueur le 1^{er} mars 2011. Comme dans le cas du lait, il doit mentionner les volumes et les caractéristiques des fruits et légumes fournis, avec marges de variation. Il pourra tenir compte de la saisonnalité de la production en prévoyant des sous-périodes à l'intérieur d'une campagne de production. Il fixera également les modalités de collecte et de livraison, celles de détermination du prix (en précisant les indicateurs choisis), celles de facturation et de paie-

ment, celles de révision (avec éventuellement les cas de force majeure) et celles de résiliation (avec durée minimum de quatre mois).

La démarche contractuelle est obligatoire entre le producteur et le premier *metteur en marché*, qu'il s'agisse d'un expéditeur, d'une organisation de producteurs ou d'une coopérative, mais non entre celui-ci et le grossiste ou la centrale d'achats. Il pourrait donc paraître difficile aux opérateurs du premier segment de la filière de s'engager, alors qu'ils n'ont aucune certitude sur les débouchés que leur assureront les opérateurs du second segment. Ces derniers ne seront par ailleurs nullement incités à acheter à des producteurs indépendants car, dans ce cas, ils devront obligatoirement recourir au contrat. Ces difficultés sont aggravées par la durée du lien contractuel, fixée par le décret. La période minimum de trois ans ne correspond en effet ni aux habitudes de la filière, ni à ses pratiques économiques fondées sur l'acte de vente instantané. Sauf exception comme, par exemple, des investissements lourds en accord avec les exigences d'un grand opérateur d'aval, même la durée d'une campagne de production semble déjà éloignée du cadre courant des relations commerciales du secteur. Comment, sur un marché d'expédition ou de gros, un acheteur pourra-t-il proposer un contrat à un producteur pour un lot si, par là même, il doit s'engager pour une période triennale ? On comprend la volonté du législateur de promouvoir des relations durables entre le producteur et son client. Encore faudrait-il que le dispositif imposé ne s'éloigne pas trop des spécificités intrinsèques des produits et des pratiques. À défaut d'une prise en compte éclairée du réel, la politique volontariste du contrat, souhaitable à bien des égards, n'atteindrait pas son but et provoquerait même une régression.

En étudiant ces deux premiers décrets d'application portant sur les secteurs du lait et des fruits et légumes, on comprend mieux les difficultés rencontrées par le schéma de contractualisation proposé par la Loi de modernisation agricole de 2010. Au-delà de la durée, de l'obligation du transfert de

39 - Le texte complet de ce décret est présenté en *Annexe 5*, en fin d'article.

propriété, du non-engagement du client final, on peut poser quelques questions :

- ◆ L'offre de contrat est obligatoire, mais que se passe-t-il si le producteur n'accepte pas cette offre ?
- ◆ Les coopératives doivent-elles mettre à jour leurs relations contractuelles avec leurs sociétaires, alors que ces derniers sont liés à elles par des liens plus profonds que ceux induits par un simple contrat de vente ?
- ◆ Peut-on contraindre les acheteurs non-nationaux à contracter sur la base de textes français ?
- ◆ Les sanctions, très élevées, ne seront-elles pas dissuasives, même s'il s'agit ici de sanctionner l'absence d'offre de contrat et pas l'inexécution du contrat-type, approuvé dans le cadre interprofessionnel ?

En un mot, l'application doit être clarifiée afin que cet ambitieux projet ne soit pas vidé de son sens. Quoi qu'il en soit, il sera très intéressant d'analyser les conditions d'application de la contractualisation dans les secteurs n'ayant pas de longue tradition en la matière. Les conséquences de cette stabilisation des relations entre opérateurs sur la régulation des marchés – si les autorités de la Concurrence ne s'y opposent pas – devront également faire l'objet d'évaluations approfondies.

Encore faut-il admettre que l'on se situe, dans ce contexte, dans la relation verticale entre opérateurs et ne pas oublier que toute véritable régulation exige également une confrontation horizontale entre les offres : rôle traditionnel de la PAC qui jouait sur les volumes, les prix à la production, l'importation, l'exportation, etc. La contractualisation, à elle seule, ne peut assurer cette fonction fondamentale. Ce sont les modalités de concentration et d'organisation de la production qui devront relever ce défi, en particulier *via* les groupements de producteurs.

CONCLUSION

À début juillet 2011, le dispositif de contractualisation se mettait en place dans la douleur au sein de la filière laitière et dans le débat et l'approximation au sein de la filière fruits et légumes frais. Peu de conventions avaient été signées hormis les deux décrets relatifs à ces filières. Étaient seulement enregistrés, d'une part, un double accord interprofessionnel de contractualisation dans la filière ovine prévoyant une durée minimale des contrats fixée à un an et des dispositifs plus flexibles que ceux figurant dans les décrets et, d'autre part, plusieurs Guides de pratiques contractuelles dont celui du *Centre national interprofessionnel de l'économie laitière* (CNIEL) pour le lait et celui de l'*Union nationale interprofessionnelle des légumes transformés* (UNILET) pour les légumes en conserve et surgelés. C'est sans conteste dans le secteur laitier que les conflits étaient les plus visibles. Les premiers contrats industriels ont été largement refusés par les producteurs car ils n'apportaient pas, à l'évidence, toutes les garanties espérées. Mais on peut comprendre que les industriels conçoivent quelques réticences à s'engager pour cinq ans, au-delà des quotas en place, alors que ces derniers seront supprimés en 2015... Dans la filière des fruits et légumes frais, la multiplicité et la complexité des circuits de distribution rendent, dans certains cas, inapplicables les principes contractuels proposés. Le gouvernement a donc admis un premier assouplissement en faveur des acheteurs – détaillants ou grossistes – sur les « *carreaux des producteurs* » des marchés de gros : la durée du contrat pourra être inférieure à un an, selon le décret rectificatif qui devrait être publié. Afin de résoudre les problèmes posés, une mission de médiateur chargé de veiller à « *l'équité* » des contrats entre agriculteurs et acheteurs a été mise en place et confiée à M. Pierre Lepetit, inspecteur général des Finances. En cas de litige à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat de vente soumis aux dispositions de la Loi du 27 juillet 2010, les opérateurs peuvent le saisir ⁴⁰. Par ailleurs, un premier chantier a été

imposé à cet arbitre : la rédaction d'un rapport sur la contractualisation laitière qui présage, peut-être, d'une évolution de la réglementation.

Ainsi, après plus de vingt ans d'inflexion libérale des politiques publiques, tant communautaires que nationales, on redécouvre, timidement, l'intérêt de réintroduire un peu plus de régulation dans les dispositifs. Et puisque l'État, sous contrôle communautaire, ne peut agir sans freins, le pouvoir politique national a imaginé de confier aux acteurs privés de nouvelles responsabilités : cerner les besoins, adapter l'offre et harmoniser les flux, rechercher l'équilibre des transactions. Les organisations qui regroupent l'amont agricole gardent leur rôle dans ce domaine, mais ce sont surtout les structures paritaires des filières qui sont appelées à relever ce défi d'une gestion accrue des marchés. Afin que les interprofessions soient en mesure de prendre en charge cette mission globale, le législateur leur apporte, par la *Loi de modernisation agricole* du 27 juillet 2010, un cadre rénové visant à améliorer leur gouvernance et un champ d'actions plus large, permettant d'optimiser la régulation. Il incite même les organisations de filière à généraliser la contractualisation dans les secteurs où elle fait défaut.

En l'état, les dispositifs mis en place doivent démontrer leur efficacité à gérer la demande et non plus seulement l'offre. Pour cela, il faut qu'ils apportent les moyens d'adapter la seconde à la première, non seulement à l'instant où les deux composantes se confrontent, mais aussi dans la durée, donc dans la dynamique de l'évolution des marchés. La contractualisation a toute sa place dans cette ambition puisqu'elle assure, pour paraphraser le président d'une grande organisation agricole, un *bon de commande au bout du champ*⁴¹. Elle doit toute-

fois être réaliste et applicable pour remplir son rôle. Sinon, le passage proposé d'une gestion publique des outils de la régulation vers une gestion privée de ceux-ci pourrait prendre la forme d'un dangereux *cadeau empoisonné* pour les interprofessions. Il ne faut en particulier pas attendre d'une loi française la capacité à gérer les marchés et réguler les prix au niveau européen.

Il faut dorénavant analyser les réponses que fourniront les opérateurs, tant de l'amont que de l'aval, à ces nouvelles propositions de politique économique. Car, même si l'on peut concevoir parfois quelques doutes sur la capacité juridique et institutionnelle des interprofessions à reprendre en main les leviers de la régulation des marchés – pour cela, il faut déjà que ne soit plus mis en cause le caractère privé de leur statut – on doit admettre que la réussite de l'aventure dépendra avant tout de l'évolution économique des filières agricoles et agro-alimentaires, de leur structuration et de leur organisation en particulier. Il ne faudrait pas qu'une trop forte concentration des opérateurs, conjuguée aux effets d'une mondialisation sans limites, vienne contrarier les résultats attendus de l'action interprofessionnelle.

En résumé, il est indispensable de renforcer la régulation. On peut cependant douter que les organisations interprofessionnelles puissent, à elles seules, assumer ce rôle fondamental. Rien ne remplace en effet, les *grandes règles* publiques. Toutefois, les interprofessions peuvent, à leur niveau, apporter une contribution non négligeable si on les laisse faire et si l'État n'intervient pas à contretemps. Quant à la contractualisation, c'est un moyen et non une fin. Il faut l'encourager en l'adaptant aux caractéristiques des filières et sans imposer de critères irréalistes.

41 - Le 14 mai 2010 dans une interview au magazine LSA, le président de Coop de France, M. Philippe Mangin, a estimé que « la contractualisation est une bonne idée car elle impose une sorte de bon de commande qui va amener les producteurs à s'intéresser aux besoins de leur aval, du marché ».