

Ministère Français des Affaires Etrangères – DGCID DCT/EPS

IRAM / REDEV

NOTE DE SYNTHÈSE

Les interprofessions agroalimentaires en France

Célia CORONEL

Laurent LIAGRE

Mars 2006

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

iram34@iram-fr.org

Sommaire

SOMMAIRE	3
RÉSUMÉ - INTRODUCTION	5
1. CARACTÉRISTIQUES ET PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE L'INTERPROFESSION	9
1.1. Une définition	9
1.2. Caractéristiques principales	9
1.3. Trois principes fondamentaux de fonctionnement	12
1.4. Financement des interprofessions	15
1.5. Diversité des missions	17
1.6. Les accords interprofessionnels	18
1.6.1. Définition et champ d'application	18
1.6.2. L'extension des accords : une façon originale de légiférer	20
1.6.3. Un dispositif peu compatible avec le droit communautaire	21
2. MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE	23
2.1. Les grandes dynamiques d'émergence et d'évolution des interprofessions	23
2.2. Evolution du cadre institutionnel (1960-2005)	24
2.3. Synthèse et perspectives	27
3. COEXISTENCE DES INTERPROFESSIONS ET DES AUTRES DISPOSITIFS DE RÉGULATION DES MARCHÉS	29

3.1.1. Gestion publique et Offices : des conflits de compétence avec les interprofessions ?	29
3.1.2. Les politiques agricoles nationale et européenne et les organisations de producteurs	31
3.1.3. Régulation privée et collective des marchés : les certifications produits	32
4. ANALYSE PAR GRAND TYPE DE FILIÈRE	34
<hr/>	
4.1. Critères influant sur les modes de coordination dans les filières	34
4.2. Secteurs des produits agro-industriels : atouts et limites de l'économie contractuelle	35
4.3. Secteurs des produits sous signes officiels de qualité : défense de la spécificité du produit et contrôle de l'offre	40
4.4. Secteurs de produits non transformés : développement plus tardif et diversité des problématiques	41
5. CONCLUSION : QUELQUES FACTEURS D'ÉMERGENCE ET DE DÉVELOPPEMENT DES INTERPROFESSIONS	44
<hr/>	
5.1. L'organisation des producteurs en amont et la construction d'une force politique	44
5.2. Structure de la filière, nature des produits	45
5.3. Structure institutionnelle et fonctionnement	46
5.4. Rapport au droit et aux pouvoirs publics	46

Résumé - introduction

L'organisation interprofessionnelle est un mode élaboré de l'organisation économique entre les acteurs d'une filière. Ayant pour fondement l'économie contractuelle en agriculture, il peut se définir comme un lieu de concertation institutionnalisé, possédant un caractère permanent et obligatoire pour les métiers relevant de cette filière et membres de l'interprofession.

L'intérêt de ce dispositif est d'offrir la possibilité de coordonner toutes les règles et les actions entre acteurs de la filière, matérialisées par :

- Des accords interprofessionnels pour définir des règles de production, la promotion collective des produits, la définition des zones de production, la mise en place de cotisations professionnelles
- La construction et/ou le pilotage conjoint d'actions à intérêt collectif tel que l'information, la recherche appliquée dans les domaines techniques et économiques, la prospection et la promotion commerciales, etc.

L'interprofession peut se caractériser par son objet, un ensemble de missions et un mécanisme de fonctionnement.

L'objet est la filière produit, caractérisée par :

- (i) Un ou des produits agricoles, qui possèdent des caractéristiques proches ;
- (ii) Un territoire de compétence, national ou régional coorespondant généralement à la zone de production et de commercialisation du produit ;
- (iii) Un ensemble de métiers qui produisent et transforment le produit, généralement les producteurs, les transformateurs et les distributeurs¹.

Trois grands types de mission concernent l'interprofession :

- (i) Corriger les déséquilibres existant dans les relations économiques entre les métiers de la filière pour aller vers plus d'équité dans les échanges ;
- (ii) Améliorer par des actions collectives les performances de la filière (compétitivité, parts de marchés, innvoation, etc.) ;

¹ Dans le langage interprofessionnel, on parle des familles de métier.

- (iii) Représenter les intérêts des professionnels de la filière dans les négociations avec les pouvoirs publics, les organisations d'intégration régionale et de plus en plus, dans certains cas, dans les instances internationales.

Enfin, l'interprofession repose sur un mécanisme original de fonctionnement qui combine :

- (i) Un mode de fonctionnement démocratique reposant sur la représentativité des organisations composant les familles de métier, la parité entre les différentes familles au sein du conseil d'administration, et l'unanimité dans les prises de décision du C.A ;
- (ii) La capacité de conduire des initiatives privées collectives, acquérant un caractère obligatoire pour l'ensemble des acteurs de la filière par le biais d'une reconnaissance juridique par les pouvoirs publics, après contrôle du respect des principes démocratiques précédemment cités ;
- (iii) La capacité à mettre en place un système collectif de prélèvements permettant de financer le fonctionnement de l'interprofession et la conduite de ses activités.

C'est sans doute en France que ce mode d'organisation est le plus ancien et a connu son développement le plus poussé. Dans le contexte de l'après-guerre, l'objectif politique d'atteinte de l'autosuffisance alimentaire s'est traduit par le développement de la production et la structuration accélérée du segment de l'agroalimentaire. Rapidement, s'est posée la question de la régulation des volumes et de la fixation des prix, pour adapter l'offre à la demande tout en assurant un revenu équilibré à chaque partenaire. Dans un espace géographique globalement contrôlé, il s'agissait dès lors de se doter des outils permettant de gérer l'amont par la concentration de l'offre, et plus globalement les relations entre acteurs de l'amont et de l'aval.

Puis, les principaux repères du monde agricole ont évolué et ont également modifié la donne pour les interprofessions :

- au plan institutionnel, la montée en puissance du droit communautaire dans le cadre de la PAC a limité les possibilités en matière de coordination des acteurs pour gérer l'offre et bien sûr d'entente sur les prix,
- au plan économique, l'ouverture croissante des marchés, d'abord à l'échelle européenne puis à l'échelle internationale, entraînant les processus d'intégration économique nationaux et internationaux a pu fragiliser la logique territoriale des interprofessions (filiale fruits et légumes transformés) ou à l'inverse amener certaines d'entre elles à se renforcer et se doter d'outils financiers puissants (filiale oléagineuse),
- au plan sanitaire, les différentes crises sur la sécurité sanitaire des aliments ont amené les interprofessions à prendre en charge de nouvelles missions relevant de l'intérêt

général, avec notamment la mise en place de dispositif de traçabilité des produits agroalimentaires dont la gestion a été confiée aux interprofessions.

- au plan sociétal et politique, la surproduction agricole, les reconfigurations sociales en zones rurales et bien sûr les crises environnementales, climatiques, énergétiques ont conduit à la remise en cause du modèle « productiviste ». Dans ce contexte évolutif, le concept interprofessionnel peut connaître de nouvelles évolutions, avec notamment l'intégration par un nombre croissant d'interprofessions de préoccupations de développement durable et territoriales (bioénergie, agrobiologie, AOC, filières courtes, etc), voire être menacé d'affaiblissement.

Grâce à la souplesse juridique du texte fondateur des interprofessions (1975), on peut dire qu'il existe autant de types d'interprofessions agroalimentaires en France qu'il existe de produits concernés. Au nombre d'une soixantaine d'interprofessions, les diverses organisations et dynamiques interprofessionnelles découlent globalement d'une conjugaison variable de différentes caractéristiques. :

- les caractéristiques du produit et des modes de production concernés (périssabilité ; saisonnalité ; longueur du cycle de production ; bassin(s) de production ; intensité travail/ intrants/ capital – complexité du processus de transformation ; substituabilité)
- les caractéristiques structurelles de la filière et de ses acteurs et de fonctionnement des marchés (nombre, types et organisation d'opérateurs ; degré de concentration ; complexité ou multiplicité des circuits de vente ; mode(s) de distribution ; concurrence entre régions de production). De ces critères vont dépendre les contraintes de production et de commercialisation qui induisent certains types de relation entre opérateurs et les rapports de force qui les régissent (contrat, spot, intégration).
- Le caractère plus ou moins stratégique de la filière du point de vue de l'intérêt général, qui a pu induire un interventionnisme précoce de l'Etat dans son fonctionnement (appui, organisation, pilotage) induisant ainsi une structuration ancienne .

En matière de développement agricole et de pilotage concerté des filières dans les pays du Sud, l'expérience interprofessionnelle française permet sans nul doute de mettre à disposition un référentiel d'expériences intéressantes dans lequel puiser. Toutefois, du point de vue de l'assistance technique, le transfert pur et simple d'un « modèle à la française » doit être questionné. S'agit-il :

- de rechercher un équilibre entre un intérêt privé partagé des acteurs et l'intérêt général, s'approchant en cela de l'expérience française,
- de construire un dispositif institutionnel permettant à un groupe d'acteurs dominants de transmettre les attentes du marché jusqu'à la base productive et d'organiser la réponse,

- de proposer une modalité nouvelle de gouvernance ou de pilotage pour des Etats à qui le désengagement est imposé,
- une tentative de la dernière heure des bailleurs pour contrecarrer les asymétries croissantes entre acteurs, fruits des politiques de libéralisation ou de l'absence de moyens pour conduire d'autres politiques,
- ... ?

Quoiqu'il en soit, un certain nombre de conditions initiales sont nécessaires pour leur mise en place :

- les interprofessions ne peuvent fonctionner qu'avec un secteur de la production organisée et garant de la représentativité de toutes ses composantes, et donc capable d'élaborer une vision stratégique partagée par les différentes sensibilités
- un produit bien identifié
- un territoire partagé par les opérateurs
- un dispositif juridique souple et appropriable par les acteurs
- la capacité des pouvoirs publics à dire et faire respecter le droit
- l'existence d'un environnement institutionnel minimum et cohérent

Pour alimenter la réflexion, il semble donc nécessaire de préciser au préalable le concept interprofessionnel tel qu'il s'est construit en France. La note présente tout d'abord les caractéristiques et les principes de fonctionnement des interprofessions, en soulignant ensuite la dimension évolutive de ce dispositif à travers une mise en perspective historique, puis en éclairant les articulations avec les autres modes existants de régulations des marchés. On illustrera le propos à travers une présentation résumée de quelques grands types d'interprofessions. La conclusion permettra de dresser une première ébauche des conditions semblant nécessaires pour la construction d'une interprofession.

Cette note a été rédigée à partir d'un travail bibliographique. Elle s'appuie également sur de nombreuses informations et analyses fournies par un certain nombre de responsables interprofessionnels français rencontrés dans le cadre de ce travail et au cours d'autres travaux conduits par l'IRAM. Q'ils en soient ici remerciés².

² CIPS, INTERBEV, INTERFELT, ANIFELT, AFIDOL, CLIAA

1. Caractéristiques et principes de fonctionnement de l'interprofession

La notion de filière est au centre de l'organisation de la production dans le modèle français. L'analyse des filières est donc le cadre utilisé pour identifier les acteurs, les produits, les opérations et analyser les mécanismes de régulation des relations entre les acteurs d'une filière et les types d'organisation de la filière.

1.1. Une définition

L'interprofession est un organisme privé, reconnu par l'État, regroupant en son sein les partenaires de l'amont et de l'aval d'une même filière, dans l'objectif d'élaborer des choix de politiques contractuelles, garantissant l'équité entre les membres, permettant de développer les performances de la filière et de défendre ses intérêts.

1.2. Caractéristiques principales

a. L'interprofession est une structure volontairement constituée et de droit privé. Elle est créée sur l'initiative des professionnels de la filière, sans autre intervention des pouvoirs publics que la reconnaissance a posteriori et fonctionne selon des mécanismes de droit privé, entièrement et librement mis en oeuvre par ses membres. Ainsi, la volonté professionnelle est indispensable à toute création d'interprofession, même si elle est facilitée par l'appui des pouvoirs publics.

Cette première caractéristique distingue l'interprofession des autres formes de coordination interprofessionnelle telles que les offices et les centres techniques, qui sont des établissements publics.

b. C'est une organisation verticale qui regroupe les organisations professionnelles de l'amont et de l'aval les plus représentatives de la production agricole, de la transformation et de la distribution. Il faut bien sûr qu'il existe plusieurs professions dans la filière : s'il y a intégration de plusieurs stades de la filière par l'une d'elles, le concept d'interprofession est difficilement applicable.

LES DIFFÉRENT TYPES D'INTERPROFESSIONS

Les interprofessions regroupent la production agricole, les industries de la transformation, le commerce de gros et le commerce de détail. Leur composition peut varier en fonction des filières. On distingue essentiellement deux grandes familles : dans les secteurs des produits transformés, tels que le sucre, les produits laitiers, les légumes transformés ou les produits à base de pomme de terre, elles regroupent les familles des producteurs et celles des transformateurs. Dans les secteurs des produits ne subissant pas de transformation tels que les vins, les pommes de terre de consommation, les fruits et légumes frais, elles regroupent les producteurs et le commerce de gros et de détail. Pour certains secteurs, s'y ajoute des opérateurs de l'amont (viandes, semences, poissons d'élevage).

D'après Y. Rio et J. Nefussi - Club Demeter - Cahier n°10 - 2001

- c. Elle regroupe des organisations et non pas des individus. On différencie l'interprofession des GIE qui regroupent des entreprises et des syndicats de métier qui sont fondés sur des adhésions individuelles.
- d. Il ne peut exister qu'une interprofession par produit ou groupe de produit, pour éviter les conflits de compétence. On peut cependant avoir des formes d'interprofessions régionales regroupées au niveau national.

AFFAIBLISSEMENT DE LA CARACTÉRISTIQUE PRODUIT POUR L'INTERPROFESSION

Le caractère identitaire autour du produit est peu à peu battu en brèche dans certaines interprofessions. En effet, la segmentation des marchés offre de plus en plus d'opportunités de construction de stratégies de niche commerciale, tels que par exemple les AOC³ ou les IGP⁴. Par conséquent, cette dynamique rétrécit les espaces d'intérêts communs et affaiblit la recherche d'actions collectives par grands secteurs.

- e. C'est un lieu de concertation permanente fonctionnant sur des règles de décision précises permettant de déboucher sur des accords interprofessionnels adoptés à l'unanimité par les familles de l'interprofession. Celle-ci n'est donc pas un aboutissement, qui serait matérialisée par une entité propre et définitive, elle est avant tout un processus.
- f. C'est une structure qui a la capacité à générer du droit privé pouvant être étendu juridiquement par les pouvoirs publics et acquérir ainsi valeur de droit public, applicable à

³ Appellation d'Origine Contrôlée

⁴ Indication Géographique Protégée

tous les membres de la filière qu'ils soient ou non membres de l'interprofession. Ce mécanisme d'extension des règles résultant des accords interprofessionnels est un gage de leur efficacité ; leur acceptation par tous les acteurs est conditionnée par le respect des trois principes de gouvernance : représentativité, parité, unanimité (voir infra). Les interprofessions disposent par ce biais d'un véritable pouvoir réglementaire associé.

RECONNAISSANCE DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS :

LA PROCÉDURE D'EXTENSION TACITE

Il existe une procédure dite "d'extension tacite" qui rend possible, une fois les délais passés après le dépôt des textes présentant les accords interprofessionnels auprès des pouvoirs publics, d'imposer les décisions unanimes de l'interprofession à tous les membres de la filière, sans plus aucune intervention des pouvoirs publics. Certes, ce pouvoir n'est pas autonome, puisque l'autorité compétente a le pouvoir de refuser l'extension en ayant l'obligation d'expliquer la motivation de la décision. Généralement, les pouvoirs publics vérifient le respect du principe d'unanimité dans la décision et la compatibilité des accords avec le droit français et communautaire notamment en matière de marchés.

g. De ce fait, il existe une relation de subordination hiérarchique des individus et des niveaux locaux (organisations de producteurs, de transformateurs, de commerçants) vis-à-vis de l'instance collective et centrale qu'est l'interprofession. Dans les faits, l'interprofession est habilitée à vérifier la bonne application des accords interprofessionnels au sein des métiers et de verbaliser en cas de non respect (voir 1.6.2).

h. Enfin, le territoire couvert par l'interprofession peut être celui de l'élaboration du produit (bassins de production ou de transformation) ou de sa commercialisation Il peut donc être national ou régional, mais il doit être le même pour tous les opérateurs de la filière.

AFFAIBLISSEMENT DE LA CARACTÉRISTIQUE TERRITOIRE POUR L'INTERPROFESSION

L'internationalisation des échanges et la concentration des acteurs de l'aval dans certains secteurs (par exemple, fruits et légumes transformés) a permis aux industries ou aux distributeurs de sortir de l'espace national et de devenir des opérateurs internationaux. Pour eux, la notion de territoire devient relative, ceci pouvant aller jusqu'à remettre en cause la pertinence du système interprofessionnel national. Dans une moindre mesure, on pourra également s'interroger sur les effets de l'installation d'un nombre croissant d'exploitants agricoles français dans la zone Maghreb et/ou en Europe de l'Est, gérant ainsi plusieurs entreprises en même temps pour mieux répondre aux demandes du marché.

1.3. Trois principes fondamentaux de fonctionnement

Une interprofession est organisée en collèges, représentant les familles professionnelles (production, transformation, distribution). Au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration, le fonctionnement de l'interprofession repose sur 3 principes fondamentaux, qui ont pour but d'assurer son fonctionnement démocratique :

a. Représentativité

C'est la condition *sine qua non* de la légitimité des interprofessions. Dans la loi française, les organisations professionnelles constituantes des IP doivent être « les plus représentatives de la profession ». Les critères restent flous et le concept souple : la représentativité est ainsi appréciée non pas de façon quantitative, mais qualitative et fonctionnelle.

En principe, tous les métiers de la filière doivent pouvoir être présents, du moins ceux qui sont suffisamment impliqués dans le secteur, pour assurer en premier lieu la cohérence de l'institution, plutôt que l'exhaustivité. En pratique donc, les autorités françaises se contentent d'enregistrer l'existence de ces organismes si leur légitimité n'est pas contestée par d'autres organismes, ou qu'il est apprécié qu'elle ne va pas à l'encontre de l'intérêt général.

Dans le droit communautaire européen, la reconnaissance de la représentativité doit faire suite à une enquête publique et les professions membres doivent prouver qu'elles représentent une part majoritaire de l'activité et des professionnels concernés⁵. Cela concerne les interprofessions dont le produit est couvert par une OCM⁶.

b. Parité

Cette notion repose sur un objectif de partage de l'autorité au niveau central. Le principe de parité traduit la volonté d'équilibrer les forces entre les collèges afin d'éviter la domination d'un seul d'entre eux. Concrètement, il doit y avoir une répartition égalitaire du nombre de droit de vote entre les collèges (production, transformation, commerce). Dans la pratique, cette volonté d'équilibre n'est pas toujours évidente à faire vivre, surtout pour les interprofessions où certains acteurs ont un poids économique ou politique prépondérant, tel que, par exemple, pour l'interprofession fruits et légumes frais (INTERFEL) où la distribution est économiquement dominée par la grande distribution...

Selon les modalités retenus au sein de chaque collège, les voix peuvent se répartir différemment suivant le nombre d'organisations représentées. Dans la pratique, cela suppose aussi que les membres de chaque collège doivent s'entendre sur les décisions à

⁵ Pour les fruits et légumes, par exemple, les professions membres doivent représenter au moins 2/3 de l'activité économique

⁶ Organisation Commune de Marché

prendre avant que l'interprofession ne délibère. Pour l'Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (INTERBEV) par exemple, il n'y a pas de collègues, chaque organisation possède une voix, ce qui peut rendre les processus de décisions en assemblée générale assez longs et compliqués.

Egalement, dans certaines interprofessions, un collègue est représenté par un seul organisme, et si en plus il a un poids économique prépondérant dans la filière, l'interprofession n'en est plus vraiment une, bien que la problématique des rapports de force entre l'amont et l'aval serait plus que jamais centrale....(exemple de l'Association Nationale Interprofessionnelle des Champignons de Couche ANICC, dominé par le secteur de la transformation).

c. Unanimité

Pour que les accords interprofessionnels puissent être « étendus » il faut qu'ils aient été conclus à l'unanimité. Chaque organisation professionnelle membre du conseil d'administration (et non pas chaque collègue) dispose donc d'un droit de veto dans la conclusion de ces accords. Toutefois dans les interprofessions regroupant plusieurs produits (fruits et légumes par exemple), l'unanimité des seules professions concernées est suffisante.

Ce principe est un gage du fonctionnement démocratique et donc de la pérennité de l'interprofession. Elle peut imposer selon les types de décisions des processus de concertation relativement longs. Dans les cas de blocage, il conduit aussi souvent à mettre en œuvre des stratégies qui représentent « le plus petit dénominateur commun », parfois sans grande ambition, ou qui souffre peu de contestation par rapport à l'intérêt sectoriel ou général, tel que les actions de promotion ou de gestion des dispositifs de traçabilité.

**FAMILLES PROFESSIONNELLES ET ORGANISATION DE LA GOUVERNANCE AU SEIN DE
QUELQUES INTERPROFESSIONS**

Le Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL) a été créé en 1973 par les trois fédérations les plus représentatives de l'ensemble des professionnels du lait :

- La Fédération Nationale des Industries Laitières (FNIL) :

La FNIL est la fédération de syndicats départementaux devenue un syndicat national en 1971. Elle regroupe 130 entreprises adhérentes directement, soit la quasi totalité des entreprises laitières privées, et est organisée en 7 Unions Régionales ayant leurs propres statuts qui regroupent les départements laitiers français.

- La Fédération Nationale des Coopératives Laitières (FNCL) :

La FNCL est une fédération nationale qui compte neuf fédérations régionales de coopératives. Elle représente la collecte en lait de la moitié des éleveurs français. Les Fédérations regroupent 140 coopératives, auxquelles s'ajoutent près de 200 très petites coopératives fromagères, les "fruitières".

- Fédération Nationale des Producteurs de Lait (FNPL) :

La FNPL constitue une association spécialisée de la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles) et représente 117 000 exploitations laitières. Les adhérents sont les sections laitières des fédérations départementales ou régionales des syndicats d'exploitants agricoles.

Le Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères (CIPS) a été créé en 1969.

L'interprofession sucrière est organisée en deux collèges :

- le Syndicat National des Fabricants de Sucre de France (SNFS) qui représente l'ensemble des sociétés sucrières françaises métropolitaines, qu'elles soient privées ou coopératives.

- La Confédération Générale des planteurs de Betteraves (CGB). Elle rassemble les 16 syndicats départementaux ou régionaux existant en France (métropole et DOM TOM).

Historiquement, c'est la première interprofession française à avoir vu le jour, l'interprofession sucrière existant depuis 1937, le texte de création de l'interprofession de 1969 remplaçant l'ancien organisme (GNIBC). Particularité notable, la reconnaissance de l'interprofession a fait l'objet d'un décret. Elle n'a donc pas de statut, ne s'appuie sur aucune assemblée générale, bien qu'il existe un conseil d'administration.

Les 22 membres du conseil d'administration sont nommés par le Ministère de l'Agriculture sur proposition de la CGB (11 représentants) et du SNFS (11 représentants). Le collège des planteurs est composé de 8 représentants de la métropole, un représentant des coopératives, et 3 représentants des planteurs de canne à sucre (Réunion, Guadeloupe, Martinique). Le Président est élu pour 3 ans par le conseil d'administration, il est choisi alternativement au sein des 2 collèges. Il est confirmé tous les ans.

La présence d'un commissaire du gouvernement, observateur chargé de représenter la position de l'Etat et d'exposer les évolutions communautaires, confère donc au CIPS un statut semi-public, à la différence des autres interprofessions.

**FAMILLES PROFESSIONNELLES ET ORGANISATION DE LA GOUVERNANCE AU SEIN DE
QUELQUES INTERPROFESSIONS**

(suite)

L'Interprofession des Fruits et Légumes frais (INTERFEL) a été créée en 1977. Elle est constituée de deux collèges :

Pour le collège de la production

- Fédération nationale des Producteurs de Fruits (FNPF)
- Fédération nationale des Producteurs de légumes (FNPL)
- Fédération Française de la Coopération Fruitière, Légumière et Horticole (FELCOOP)
- Comités Economiques de Bassin de Fruits et Légumes

Pour le collège Commerce et Distribution

- Association Nationale des Expéditeurs, Exportateurs de Fruits et Légumes (ANEEFEL)
- Union Nationale du Commerce en Gros des Fruits et Légumes (UNCGFL)
- Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD)
- Union Nationale des Syndicats de Détaillants en Fruits, Légumes et Primeurs (UNFD)

Chacune des familles composant les deux collèges a 4 délégués qui représentent 8 voix. Au total, l'assemblée générale regroupent donc 32 délégués et 64 voix.

L'Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (INTERBEV) est l'une des dernières interprofessions à s'être constituée en France (1980). Elle est composée de 13 Organisations Professionnelles Nationales représentant les différents métiers du secteur économique bétail et viandes : éleveurs, commerçants en vif, abatteurs, grossistes, industriels, distributeurs. Les Présidents de ces 13 Organisations forment la Conférence des Présidents qui administre Interbev. Elle est représentée dans les différentes régions de France par ses 21 Comités Régionaux, chargés de mettre en oeuvre les stratégies interprofessionnelles, et de relayer et adapter localement les actions engagées au niveau national. Ils forment le Collège Régional qui désigne des représentants dans les Commissions et à la Conférence des Présidents.

1.4. Financement des interprofessions

Le schéma de financement est déterminé par chaque interprofession, ce qui donne souvent lieu à de vifs débats parmi les professionnels⁷. Même si le système de « cotisation volontaire

⁷ Par exemple, INTERBEV a mis 4 ans pour s'accorder sur son schéma de financement, avant même que l'interprofession ne commence à fonctionner.

obligatoire » domine, il existe une grande diversité de systèmes de financement dans les différentes interprofessions : cotisations, contributions forfaitaires d'une famille⁸, prestations de services, produits de placements. En outre, la création de plusieurs niveaux d'interprofessions, liées à un produit spécifique ou un bassin régional de production, en plus du niveau national, peut provoquer des conflits d'attribution des cotisations.

Les « cotisations volontaires obligatoires » (CVO) sont des cotisations décidées par chaque interprofession et rendues obligatoires à l'ensemble des opérateurs sur décision des pouvoirs publics à travers l'extension de l'accord interprofessionnel.

LES COTISATIONS VOLONTAIRES OBLIGATOIRES

Le mode de perception des CVO dépend de la structure de la filière. Il s'agit d'identifier le point de passage obligé des produits, point qui permettra la collecte des cotisations. Mais rien n'oblige à percevoir la même cotisation sur tous les opérateurs. Il faut ainsi définir les critères suivant :

- Les assujettis ;
- Le collecteur ;
- Le bien sur lequel s'applique la cotisation ;
- L'unité de référence (chiffre d'affaire, volume, conditionnement...);
- Le taux.

Le prélèvement d'une CVO sur les produits importés est aujourd'hui interdit car les actions des interprofessions n'intéressent, a priori, que les producteurs nationaux.

Au regard du traité de Rome, les CVO sont illégales si elles servent à financer des activités contraires au droit communautaire. Mais dans la pratique elles sont tolérées, les interprofessions ayant obtenu une sorte de neutralité de la part de l'Union Européenne. Cela souligne néanmoins la précarité du mode de financement des interprofessions. Les pouvoirs publics sont donc amenés à vérifier que les actions projetées sont utiles, que leur coût est justifié et qu'elles ne sont pas contraires aux exigences communautaires. Ils ont également renforcé le contrôle du budget des interprofessions, c'est à dire, la légitimité des ressources et de leur utilisation.

L'administration se livre donc à un contrôle d'opportunité du contenu des accords interprofessionnels et non plus seulement au seul contrôle de légalité, afin de s'assurer, en amont de la procédure, que de tels accords ne constituent pas une entrave à la concurrence. Pour effectuer ce contrôle, l'Eta a renforcé les modalités de la procédure d'extension.

⁸ Au sein de l'AFIDOL, l'Association Française Interprofessionnelle de l'Olive, les producteurs et les mouliniers versent la CVO, tandis que les importateurs d'huile d'olive versent un montant forfaitaire strictement destiné à la promotion générique de l'huile d'olive sur le territoire national.

SYSTÈME DE FINANCEMENT DE

L'ASSOCIATION FRANÇAISE INTERPROFESSIONNELLE DE L'OLIVE (AFIDOL)

C'est entre 1997 et 1999 que l'interprofession actuelle s'est constituée, à la faveur de la réforme du système de financement, l'unification des syndicats départementaux des producteurs, et l'acceptation de la majorité des mouliniers (150 moulins en France) et des négociants importateurs de constitué une organisation pour représenter leurs intérêts.

Le financement d'AFIDOL a connu deux systèmes : en 1999, les producteurs payaient 20 centimes de FF/ kg d'olive, prélevés par les moulins à huile. Les mouliniers payaient un forfait annuel de 6000 FF/an, tandis que les négociants versent un forfait de 500 000 FF qui devaient être utilisés pour les actions de promotion de la consommation de l'huile d'olive et des olives de bouches. En 2001, le système est réformé car les efforts de rendement fait par les producteurs profitent à l'ensemble de la filière, mais ils accroissent le montant de leur cotisation interprofessionnelle, tandis que le forfait des mouliniers restaient fixes. La cotisation passe à 14 centimes d'euros par litre d'huile pour le producteur et 1 centime d'euros pour le moulinier.

1.5. Diversité des missions

La loi définit les missions possibles des IP et les champs possibles d'applications : schématiquement tout ce qui n'est pas de l'entente sur les prix, illégale au regard du droit communautaire. Elles peuvent ainsi concerner trois grands domaines :

- Coordonner les relations internes de la filière, en corrigeant notamment les déséquilibres existant dans les rapports de force économiques entre les métiers de la filière pour aller vers plus d'équité dans les échanges ;
- Améliorer par des actions collectives les performances de la filière et la maîtrise du marché (compétitivité, parts de marchés, etc) ;
- Représenter les intérêts des professionnels de la filière dans les négociations avec les pouvoirs publics français, européens et avec les instances internationales (lobbying).

Ces dernières années, avec les crises sanitaires et les préoccupations croissantes en matière de sécurité alimentaire, la communication avec les consommateurs est devenu un domaine important pris en charge par les interprofessions (promotion de la viande française, campagne pour la consommation des fruits & légumes, défense de l'image du sucre, etc).

Les missions des IP dépendent en fait largement de la volonté des organisations membres et des problèmes posés aux filières. Elles doivent être précisées dans les statuts de chaque IP. Dans la pratique elles sont multiples et évolutives :

- Favoriser les démarches contractuelles entre les membres ;
- Améliorer le fonctionnement et la maîtrise du marché : organisation et harmonisation des pratiques et des relations professionnelles, gestion de la production et du marché ;
- Adapter les produits aux attentes des consommateurs : disciplines professionnelles sur la qualité, la définition et la présentation des produits ; appellation, label et certification..;
- Promouvoir collectivement les produits ;
- Renforcer la sécurité alimentaire par la traçabilité des produits ;
- Assurer la connaissance du marché : offre et demande, liste des opérateurs concernés ou spécialisés, connaissance des surfaces cultivées... ;
- Assurer la transparence au sein de la filière et une information vis-à-vis de son environnement : production et traitement de statistique et données économiques ;
- Définir et coordonner les programmes de recherche et d'expérimentation avec les institutions dont c'est la compétence, ou les prendre en charge directement au cas échéant.
- Défendre les intérêts de la filière auprès des autres acteurs et des pouvoirs publics.

Le droit communautaire (OCM fruits et légumes) reconnaît ces missions traditionnelles des interprofessions mais y ajoute la prise en compte des intérêts des consommateurs, la protection de l'environnement, la limitation de l'usage de produits phytosanitaires, la mise en valeur des labels, des appellations d'origine et de l'agriculture biologique.

1.6. Les accords interprofessionnels

1.6.1. Définition et champ d'application

Les accords interprofessionnels constituent le cœur des interprofessions car ils matérialisent les stratégies communes mises en place par les différents partenaires. Ils fixent les « règles du jeu de la filière ». Ils peuvent être ainsi définis comme un contrat collectif ayant pour objet de réglementer la commercialisation d'un ou plusieurs produits agricoles.

Il s'agit donc d'un engagement volontaire et unanime de la filière qui sera ensuite présenté aux autorités de tutelle pour être rendu obligatoire à tous les professionnels de la filière, qu'ils soient membres ou non de l'IP. Ils constituent ainsi un cadre de négociation et de concertation au sein de la filière du produit considéré.

Historiquement, les accords avaient comme objectif de remédier aux déséquilibres structurels entre l'atomisation de la production et la concentration de la transformation ou de la commercialisation. Selon les lois de 1975 puis de 1980, les contenus possibles portent sur :

- L'adaptation de l'offre à la demande et sa régularisation;
- La gestion des relations professionnelles dans le secteur intéressé ;
- La mise en oeuvre des règles de mise en marché, de prix et de conditions de paiement ;
- La définition et les procédures de contrôles de la qualité des produits ;
- La connaissance de l'offre et de la demande ;
- La mise en oeuvre de programmes de recherche appliquée;
- La promotion du produit sur les marchés
- La lutte contre les aléas climatiques.

DES EXEMPLES D'ACCORD INTERPROFESSIONNEL

Accord Interprofessionnel INTERFEL du 16 juin 2004 portant sur la date de commercialisation du Kiwi Français

Cet accord spécifie que le Kiwi français ne doit pas être récolté avant le 15 octobre. Il stipule que les Kiwis ne pourront pas être vendus « outre-mer » avant le 25 octobre, et ensuite sous réserve de satisfaire les exigences de qualités (maturité) définies par la CEE-ONU. En France, la vente au détail est autorisée à partir du 15 novembre sous réserve là aussi de satisfaire les mêmes normes. La vente avant cette date est autorisée sous la condition expresse du respect des indices brix au réfractomètre de 6,2% à la récolte et de 11% au stade de gros et de détail, et sur demande obligatoire de l'opérateur à INTERFEL. Cet accord est conclu pour une durée de 3 ans.

Les accords interprofessionnels dans la filière sucre, le cœur du travail du Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères

L'organisation de la campagne sucrière est chose complexe car elle doit combiner la prise en compte des prix bas en début de campagne (septembre), des taux de sucre maximum en fin de campagne (décembre), le besoin pour les usines d'étaler leur période d'activité pour rentabiliser leur outil et l'impossibilité de transporter les betteraves une fois récoltées.

La fonction essentielle du CIPS est de coordonner chaque année l'élaboration et la signature des accords interprofessionnels. Ces accords fixent le cadre des relations entre planteurs et industries dans chaque zone de production, et portent sur l'organisation de la campagne agricole, en veillant notamment à la compatibilité avec le droit français et communautaire. Ce document qui comporte 51 articles définit le taux de sucre, la tare terre, les dates de livraison, le prix et les conditions de paiement pour les betteraves hors quotas, la destination des pulpes, etc. Il a en charge la coordination des protocoles de mouvance qui porte sur le transfert de quotas C de planteurs entre usine.

1.6.2. L'extension des accords : une façon originale de légiférer

Les accords conclus dans le cadre des IP peuvent être étendus par les pouvoirs publics à l'ensemble des acteurs de la filière s'ils ont été conclus à l'unanimité. L'extension rend le respect de l'accord obligatoire à tous les membres des familles professionnelles, qu'ils soient membres ou non de l'IP.

Les demandes d'extension sont examinées par le ministère de l'agriculture et le ministère de l'économie. La procédure de législation intervient après un contrôle de conformité aux règles internes de l'IP (unanimité des familles professionnelles) et à la réglementation nationale et communautaire pour un produit donné.

L'application et la vérification de leur mise en œuvre s'avère indispensable dans la mesure où la rumeur et le soupçon d'une application partielle ou partielle des dispositions prises suffisent parfois à remettre en cause l'accord lui-même.

Le contrôle du respect des accords étendus est effectué par les agents habilités par l'interprofession, et éventuellement par les agents de la DGCCRF⁹, du Ministère de l'agriculture, voire des Offices. Par exemple, INTERBEV a créé une association « filiale » chargée de contrôler l'application des accord à tous les niveaux de la filière, fonction qui était auparavant assurée par les abatteurs, ce qui n'était sans susciter la suspicion des autres opérateurs.

1.6.3. Un dispositif peu compatible avec le droit communautaire

La réglementation européenne prévalant sur la réglementation nationale, les accords interprofessionnels doivent être compatibles avec les règles et les objectifs des OCM considérées ainsi qu'avec le droit européen de la concurrence.

Le traité de Rome vise à éliminer les accords et pratiques qui empêchent ou restreignent la libre concurrence, en particulier celles qui « qui fixent de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente, limitent ou contrôlent la production, les débouchés, répartissent les marchés ou les sources d'approvisionnement ».

La Commission européenne considère que dès lors qu'il existe une OCM, les Etats membres ne peuvent pas intervenir sauf si un règlement spécifique les y autorise ou si l'OCM ne s'applique pas à tous les produits du secteur ou encore si elle ne prévoit pas certains types d'actions.

Ainsi, en 1990, le règlement communautaire interdit la fixation de prix minimum pour la matière première agricole par les interprofessions, considérée comme « entente illicite ». Auparavant, la négociation des prix minimum constituait la mission essentielle des interprofessions pour la gestion des marchés, voire le fondement historique de leur création. Cette nouvelle règle a ainsi parfois déstabilisé les interprofessions et pu remettre en question leur utilité. Elles ont dû opérer des réorientations de leurs missions, notamment vers la gestion de la traçabilité des produits et souvent vers la promotion des produits.

Par ailleurs, le traité de Rome interdit toute entrave à la libre circulation des marchandises. Or le financement des IP (taxes parafiscales puis CVO) est assimilable par la Commission à des aides de l'Etat, considérées comme des entraves à la libre circulation des marchandises. Donc en théorie les CVO ne sont pas autorisées dans le droit communautaire, mais dans la

⁹ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

pratique, aucune plainte n'ayant été enregistrée par les tribunaux européens, c'est le *statu quo*...

Depuis 1990, la Commission fixe et limite donc le rôle possible des IP aux actions améliorant la transparence du marché, l'organisation des relations sectorielles, la promotion et la recherche.

2. Mise en perspective historique

2.1. Les grandes dynamiques d'émergence et d'évolution des interprofessions

Les interprofessions sont apparues dans les années 1960 mais sont le fruit d'une longue histoire d'organisation du monde agricole, de syndicalisme et d'intervention des professionnels en lien avec l'Etat, dans la régulation des marchés agricoles. Les interprofessions agricoles et agroalimentaires constituent l'une des bases sur lesquelles, depuis trente ans, les pouvoirs publics et les professionnels ont construit l'organisation économique de la production agricole. Le succès des interprofessions est donc en partie due à une volonté politique de l'Etat, qui leur délègue des pouvoirs réglementaires contraignants.

C'est dans le secteur sucrier que les processus de concertation, localement et à l'échelle nationale entre producteurs, industriels et pouvoirs publics se sont d'abord mis en place. En effet, **sous la Révolution Française puis sous le premier Empire**, le blocus exercé par la marine anglaise interdisait l'entrée du sucre brut issu de la canne à sucre et jusqu'alors raffiné en France et a imposé l'organisation d'une production nationale ambitieuse à partir du secteur betteravier encore faiblement développé. Ultérieurement, la profession a pu négocier la mise en place de tarifs douaniers pour la protéger des importations des pays du Sud, tandis que producteurs et sucriers tentaient conjointement d'organiser les campagnes annuelles de production.

Au début des années 1960, face à l'expansion de l'industrie agroalimentaire, les produits agricoles doivent s'adapter aux nouvelles méthodes de fabrication. Il faut sécuriser l'approvisionnement des usines. Producteurs et industriels passent des contrats d'approvisionnement qui définissent les quantités à livrer, les caractéristiques du produit et les prix. Ces contrats se réfèrent à des contrats-type et l'harmonisation au niveau national repose sur des « accords interprofessionnels ».

En 1975 la loi définit le cadre institutionnel de mise en œuvre de ces accords et crée un lieu permanent de négociation : les interprofessions. Certaines vont jouer un rôle majeur dans le développement de la contractualisation au sein des filières. Elles ont eu ainsi un rôle très dynamique pour des productions limitées géographiquement et en situation d'exportation (vins de qualité). Dans certains secteurs en revanche, l'Etat garde un rôle prépondérant dans la régulation des marchés (céréales). Et dans d'autres, les divergences d'intérêt dans la filière (lait) ou entre régions (porc) n'ont pas permis d'aboutir à des accords de régulation des

volumes et des prix. Il est vrai que pour de nombreuses interprofessions, les accords ne dépassent pas le niveau de la clarification des conditions de mise en marché et la promotion des produits (fruits et légumes frais).

Les premières interprofessions à se mettre en place sont donc celles des secteurs des produits transformés industriellement (ex. légumes en conserve, betterave à sucre, pomme de terre industrielle) et celles concernées par des produits de « terroir » où la problématique de restriction de l'offre et de défense de l'identité du produit (contre les fraudes en particulier) sont importantes (Comté par exemple). Plus tard, d'autres interprofessions se mettent en place, dont les missions principales sont axées sur la promotion et l'harmonisation des caractéristiques du produit et des conditions de mise en vente (ex. fruits et légumes frais, élevage herbivore).

Durant les années 1980 et 1990, les problèmes de quantités sont dépassés et la libéralisation ne permet plus de fixer les prix de campagne. Les nouveaux enjeux se situent dans les domaines de la sécurité sanitaire des produits et leur différenciation. De plus, les acteurs ont changé : la puissance de la grande distribution lui permet de jouer maintenant un rôle de prescription, les industries se sont concentrées, les coopératives occupent une place prépondérante dans la production. Dans ce cadre, les interprofessions doivent assumer de nouvelles responsabilités : définition de normes sur la qualité des produits, gestion de la diversité et des signes de qualité. On ajoutera que l'échelle économique territoriale est remise en cause par la globalisation et l'internationalisation des échanges, les différences de productivité, de pratiques de transformation et de commercialisation concurrençant très fortement les interprofessions agricoles françaises, d'autant que certains des acteurs nationaux adaptent résolument leurs stratégies à ce nouvel environnement en se référant moins à l'interprofession dont ils dépendent et en internationalisant leur stratégie.

2.2. Evolution du cadre institutionnel (1960-2005)

a. Les précurseurs

Dans les années trente, des crises chroniques de surproduction ont poussé la profession agricole à s'organiser. En 1931, après une série de récoltes excédentaires de betterave, suivies d'un effondrement des cours, planteurs et industriels se rencontrent pour la première fois pour discuter du prix du marché. Leur accord est reconnu en 1935 par les pouvoirs publics.

b. 1960- 1975 : émergence du concept interprofessionnel

Dans les années 1950, la production agricole assurée par de nombreux petits exploitants non organisés et par conséquent isolés, se trouvait en situation de faiblesse commerciale par rapport aux acteurs de l'aval. Pour remédier à cette situation, de nouvelles coopératives et différentes formes de groupements de producteurs se développèrent afin de faire face à leurs

partenaires de la commercialisation et de la transformation. Le but étant de réguler le marché avec ceux-ci dans un intérêt commun en opposant une offre concentrée face à la demande.

C'est dans cette optique que sont intervenues deux lois d'orientation agricole. Celle du 5 août 1960 établit les bases d'une économie contractuelle en autorisant le ministère de l'agriculture à homologuer des contrats-type par produit, en concertation avec les professions concernées. Cette première intervention eut peu d'effets en raison du caractère non-impératif de ces contrats, de l'absence de procédure d'extension aux parties non-signataires et de l'insuffisance des sanctions en cas de non respect.

La loi du 8 août 1962 définit les conditions de reconnaissance des groupements de producteurs et des comités économiques agricoles (voir aussi 3.1.2), ayant pour finalité d'établir et d'harmoniser, dans une région de production déterminée, des disciplines de production, de mise en marché et de prix, au moyen d'accords conclus au sein de ces groupements (syndicats, coopératives, associations).

Dans le prolongement, la loi du 6 juillet 1964 définit les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture tout en engageant les acteurs économiques des filières agricoles à adopter une démarche d'organisation interprofessionnelle. Plusieurs moyens contractuels sont alors mis à disposition des opérateurs tels que: les accords interprofessionnels à long terme, les conventions de campagne et les contrats d'intégration.

Ces dispositions ont eu peu de succès, sauf pour les fruits et légumes transformés. En effet, la conclusion des accords s'est révélée difficile en raison des partenaires et des organisations trop nombreux et indépendants. Cet échec est révélé en 1973, lorsque les organisations d'encadrement des marchés agricoles n'ont pas pu empêcher la crise de surproduction des vins de Bordeaux.

c. 1975-1986 : affirmation du concept interprofessionnel

La crise de 1973 est à l'origine de la loi du 10 juillet 1975. Celle-ci reste un texte de référence pour les organisations interprofessionnelles agricoles et agroalimentaires en France. Elle définit l'interprofession en précisant que celle-ci doit être constituée d'un acteur de l'amont et d'un acteur de l'aval, à savoir par « *les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon le cas, de la transformation, du négoce et de la distribution* ».

La loi d'orientation du 4 juillet 1980 étend le champ d'application des accords interprofessionnels et affirme le caractère obligatoire des dispositions prises par les IP, que les opérateurs en soient membres ou non.

La création des Offices interprofessionnels (voir 3.1.1) en 1982 suscite une incertitude sur le fait que les missions des interprofessions allaient être dévolues aux offices, mais il a vite été admis que la nature des deux types de structures était fondamentalement différente : privée

pour l'interprofession, publique pour l'office. La loi du 30 décembre 1986 établit depuis les statuts et missions des deux organisations.

d. 1990 : reconnaissance européenne du concept interprofessionnel

La loi de 1975 précise que « *les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle doivent être compatibles avec les règles de la Communauté européenne* ». Mais en l'absence d'un cadre juridique européen pour délimiter le champ d'intervention de interprofessions, les contentieux devant la Cour de justice des Communautés européennes sont nombreux. La France, sous la pression de la profession agricole, entreprend plusieurs démarches en vue de combler ce vide juridique.

La Commission européenne ne reconnaît les interprofessions qu'en 1990. Toutefois, au lieu d'adopter un règlement général pour les interprofessions s'appliquant à l'ensemble des marchés agricoles, la Commission propose une adaptation sectorielle des principes interprofessionnels au travers des Organisations Communes de Marché (OCM). Ainsi, à l'occasion des réformes successives de l'OCM tabac (1992), de l'OCM fruits et légumes (1996) et de l'OCM viticole (1999), chacun de ces secteurs s'est vu reconnaître la possibilité de constituer des organisations de filière.

LA PAC ET LES OCM

La politique des marchés est l'instrument le plus ancien et le plus important de la Politique Agricole Commune (PAC). Dans ce cadre, les OCM sont les instruments de base utilisés pour orienter la production agricole et stabiliser les marchés. Elles sont basées sur trois principes fondamentaux: l'unicité du marché, c'est-à-dire la libre circulation des produits agricoles entre Etats membres ; la préférence communautaire et la solidarité financière. Ces OCM ont été instaurés progressivement jusqu'à couvrir la majorité des produits (90% de la production agricole finale de la Communauté).

e. 1999 : consolidation des textes et extension des domaines de compétence

Cette reconnaissance par la Commission Européenne a permis de consolider la pérennité des interprofessions. En effet, l'existence même de ce mode d'organisation ne faisant plus l'objet de contestations de la part des instances communautaires, le schéma interprofessionnel peut être, en France, approfondi et étendu à de nouveaux secteurs. La loi d'orientation agricole de 1999 complète et étend le domaine d'intervention des organisations interprofessionnelles :

- Le modèle interprofessionnel est étendu aux secteurs de la sylviculture, de la pêche maritime et de l'aquaculture.
- Les interprofessions spécifiques pour des produits sous signe officiel de qualité (AOC, agriculture biologique et celle de montagne) sont reconnues.

Hormis les produits sous signe de qualité, il ne peut exister qu'une interprofession par produit reconnue par les pouvoirs publics.

- Des missions complémentaires sont assignées aux interprofessions :
 - Définir et favoriser des démarches contractuelles entre leurs membres ;
 - Contribuer à la gestion des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif et par leur promotion ;
 - Renforcer la sécurité alimentaire, en particulier par la traçabilité des produits, dans l'intérêt des utilisateurs et des consommateurs.
- La possibilité pour les organisations interprofessionnelles reconnues de participer aux politiques de filière, aux politiques économiques nationales et communautaires, ainsi que de s'associer aux organisations représentatives des consommateurs et des salariés est reconnue.

2.3. Synthèse et perspectives

L'émergence et le succès des OP et des interprofessions dans la conduite de leurs missions d'organisation des filières, de gestion des marchés agricoles et agroalimentaires est en grande partie due à une alliance objective entre une profession agricole visant la hausse de son niveau de vie et l'Etat soucieux d'optimiser sa performance économique agricole (exports) et industrielle (besoin de main-d'œuvre). La puissance publique a ainsi facilité l'émergence d'abord d'OP, puis d'interprofessions, avec des dispositifs de pilotage et de financement assurés à travers la réglementation. Il n'en reste pas moins que les IP fonctionnent sur des initiatives privées, les pouvoirs publics n'intervenant que dans leur reconnaissance a posteriori et dans les procédures d'extension des accords interprofessionnels au droit public. Fort d'une soixantaine d'interprofessions dans tous les secteurs d'activité agricole en France, celles-ci ont des missions de plus en plus larges : de la période de l'organisation des filières (rapports contractuels, contrats de fourniture, fixation des prix) on est passé à celle de la création et partage de la valeur (qualité des produits, segmentation des marchés et promotion) puis à l'augmentation des pouvoirs de contraintes pour financer des actions propres pouvant relever de l'intérêt général. Il s'agit notamment de relever de nouveaux défis, dans un contexte de désengagement politique et budgétaire, tels que la sécurité sanitaire des aliments, les processus de production durable, la gestion des dispositifs de traçabilité et l'organisation de la communication « grand public » sur l'ensemble de ces questions.¹⁰

¹⁰ Neouze B. Interprofessions : outil des professionnels ou instrument des pouvoirs publics ? site CLIAA

Aujourd'hui, le contexte national se caractérise par une crise sociétale portant sur la place de l'agriculture où la surproduction, la perte de confiance des consommateurs, la préservation de l'environnement s'amalgament et remettent en cause le partenariat historique Etat profession agricole et l'accord tacite des citoyens pour un transfert de budget conséquent. A l'échelle locale, dans la sphère de la production, l'irruption de nouveaux acteurs (néo-ruraux et néo-urbains) modifie les normes de perceptions de l'espace local et les règles du jeu pour la gestion du territoire et de ses ressources naturelles. Les interprofessions, avec leur structure verticale identifiée autour du produit agroalimentaire, ont-elles un rôle à jouer et sauront-elles demain relever ces nouveaux défis ? Cela risque-t-il de conduire à une confusion des rôles et à une dilution des fonctions des interprofessions ? A défaut d'avoir des réponses immédiates, ces questions méritent d'être posées.

3. Coexistence des interprofessions et des autres dispositifs de régulation des marchés

La gestion des marchés agricoles est un domaine où l'intervention de l'Etat et l'action des professionnels sont depuis longtemps imbriquées. En revanche, la gestion des marchés par les interprofessions, organismes privés, est plus récente.

3.1.1. Gestion publique et Offices : des conflits de compétence avec les interprofessions ?

En 1936, l'Etat crée l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB). C'est un établissement public qui regroupe producteurs, négociants, meuniers et pouvoirs publics pour réguler le prix du blé¹¹. Il organise le marché au moyen de stockage, via les coopératives et les groupements de producteurs, avec échelonnement des ventes et un prix maximum et gère les importations et exportations des céréales panifiables.

Les années 1960 voient le développement dans différentes filières de la coordination contractuelle entre producteurs et industriels, à travers la signature d'accords interprofessionnels. Parallèlement l'Etat crée un fonds d'intervention, le FORMA¹², qui met en œuvre des politiques de stockage/déstockage en fonction des marchés. Cependant il intervient de façon très limitée. Les professionnels n'en sont pas directement parties prenantes, sauf dans le secteur viticole où les interprofessions permettent de réguler certains marchés (Cognac, Champagne...). Les Organisations Communes de Marché complètent ce dispositif dans certains secteurs (voir infra).

Selon les filières, les interprofessions ont ensuite gagné une place prépondérante, suivant les secteurs, dans les dispositifs de régulation des marchés. Mais l'alternance politique en 1981 conduit les pouvoirs publics à vouloir réinstaurer un certain contrôle de la régulation des marchés. Les Offices sont créés par la loi du 6 octobre 1982. Ils sont composés de représentants de l'Etat, des professions et des consommateurs. Leur mission au départ est d'améliorer l'organisation des marchés, la maîtrise de l'offre et sa gestion prévisionnelle. Les compétences de ces Offices sont donc élargies par rapport à celles du FORMA.

¹¹ Cette forme d'intervention de l'Etat est étendue sous le régime de Vichy à toutes les céréales (ONIC), pour gérer la pénurie

¹² Fonds d'Orientation et de régulation des marchés agricoles

Leur mission première - et spécifique par rapport à celles des interprofessions - est de mettre en œuvre les mesures communautaires. Ils servent de relais à la CE pour l'application et le contrôle des différentes OCM et gèrent un volume annuel d'aides aux différents produits agricoles de l'ordre de 10 milliards d'euros, dont plus de 90 % financés par le FEOGA Garantie.

Le recoupement partiel des autres missions entre interprofessions et offices peut prêter à confusion, puisque les Offices doivent mettre en œuvre des actions susceptibles de favoriser le bon fonctionnement des marchés (renforcer l'efficacité économique de la filière ; améliorer la connaissance et fonctionnement du marché). Dans la pratique, il semble que pour chaque filière, interprofessions privées et Offices publics, dont les représentants professionnels sont souvent les mêmes dans les deux instances, se sont concertés au cas par cas pour rendre leurs missions complémentaires. Les situations sont donc très diverses et on peut difficilement généraliser sur les missions des uns et des autres. En fait, c'est souvent quand les interprofessions témoignent d'une certaine faiblesse institutionnelle que les Offices prennent en charge ces fonctions.

Il existe aujourd'hui dix Offices publics (céréales, oléagineux et protéagineux, sucre, élevage, produits laitiers, vins, fruits & légumes, produits de la mer, plantes aromatiques, appellations d'origine). Mais le projet de loi d'orientation agricole 2005 prévoit une réforme de l'organisation et du fonctionnement des Offices. Celle-ci consiste, d'une part, dans la mise en place d'une agence de paiement unique des aides européennes, d'autre part, en maintenant le principe d'une concertation interprofessionnelle par filière et de regrouper les six offices principaux en trois structures multi-filières, aux missions élargies.

FONDS D'INTERVENTION ET DE RÉGULARISATION DU MARCHÉ DU SUCRE

Etablissement public, le FIRS a pour mission de préparer, coordonner et exécuter les décisions gouvernementales et communautaires relatives à l'organisation du marché du sucre. Au sein du conseil d'administration siègent des professionnels et des représentants des pouvoirs publics :

- la Syndicat National des Fabricants de Sucre de France, la Confédération Générale des planteurs de Betteraves, le Comité interprofessionnel des Productions saccharifères, les représentants professionnels des DOM-TOM

- le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le Ministère de l'économie

Il est présidé par un haut fonctionnaire de l'Etat. Le Ministère de l'Agriculture et des Pêches en est le porte-parole.

Le FIRS est agréé au sens de la réglementation communautaire comme organisme payeur du FEOGA, son principal rôle consiste ainsi à servir les aides et restitutions prévues par l'OCM sucre aux entreprises concernées. mis en place en 1968. Il est donc l'organisme de paiement des restitutions des productions des quotas A et des exportations des quotas B. Il consacre également une part de ses activités à la production de données économiques et statistiques.

En 2006, les Offices céréaliers, oléagineux et sucriers vont fusionner en une seule et même structure : l'Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures (ONIGC) afin de permettre la mise en commun des moyens et des savoir-faire.

3.1.2. Les politiques agricoles nationale et européenne et les organisations de producteurs

La régulation des marchés et l'organisation des filières dans la politique communautaire repose également sur l'organisation des producteurs en amont, par le regroupement et la maîtrise de l'offre, et son adaptation à la demande.

1. Par la loi agricole de 1962, les coopératives, syndicats et associations de producteurs peuvent être reconnus comme groupements de producteurs (GP) et bénéficier des aides de l'Etat s'ils mènent des actions visant à améliorer la production, la mise en marché et la régularisation des cours. Le cadre communautaire, à travers les OCM correspondantes, assignent de même ces missions aux GP des secteurs fruits et légumes, viticulture, tabac et banane ; pour ces secteurs, ces OP reçoivent donc des aides communautaires. Elles représentent donc les éléments de base des OCM dont elles assurent, à leur niveau, le fonctionnement décentralisé. Il existe aujourd'hui plus 1000 groupements en France reconnus par les pouvoirs publics. Ces GP sont membres par ailleurs du collèges des producteurs au sein de leur interprofession respective.

Ainsi, les GP doivent se doter de règles destinées à adapter la production à la demande des marchés en quantité et en qualité ; instaurer une transparence des transactions et régulariser

des cours ; mettre en œuvre la traçabilité ; promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement. Parmi les missions assignées aux OP on retrouve entre autres la préparation de la mise en marché (regroupement de l'offre, établissement de règles de conditionnement et présentation des produits), la commercialisation (collecte, transport, logistique, services, transfert de propriété, responsabilité et risques commerciaux).

2. Les Comités économiques agricoles sont les organismes fédérateurs des OP reconnus par l'Etat et de syndicats agricoles généralistes. Ils ont été mis en place pour certaines productions (vin, fruits et légumes, horticulture)¹³. Ils sont reconnus par bassin de production. Ils contribuent à la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires et peuvent être consultés sur les orientations de la politique de filière qui les concernent. Ils doivent harmoniser les disciplines de production, de mise en marché et de commercialisation des OP. Par ailleurs, le règlement communautaire prévoit que ces comités peuvent demander aux pouvoirs publics de rendre obligatoire à tous les producteurs du bassin concerné, les règles dont ils se sont dotés. Ces comités économiques sont également membres des interprofession et sont représentés au sein du collège des producteurs.

UN EXEMPLE DE LA DIMENSION HORIZONTALE DANS UNE FAMILLE DE PRODUCTEURS

En France, on différencie par exemple l'interprofession – verticale - des « Comités économiques agricoles » composés de groupements de producteurs établis sur une base régionale. Ainsi, la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole apporte un complément du code rural par l'alinéa : « *Les comités économiques agricoles contribuent à la mise en œuvre des politiques économiques nationales et communautaires et peuvent être consultés sur les orientations de la politique de filière les concernant* ».

Les comités économiques sont au nombre de huit dans le secteur des fruits et légumes. Ils sont reconnus comme étant une circonscription économique qu'on appelle bassin de production, les huit bassins recouvrant l'ensemble du territoire français. La fédération nationale des 8 bassins de production fait partie de la famille des producteurs au sein de l'interprofession Fruits et Légumes INTERFEL, au côté de la Fédération Nationale des Producteurs de Fruits, de la Fédération Nationale des Producteurs de Légumes, et de la Fédération Française de la Production Fruitière, Légumière et Horticole.

3.1.3. Régulation privée et collective des marchés : les certifications produits

Une forme de régulation privée et collective des marchés s'appuie sur la construction de signes officiels de qualité, comme les IGP, le Label Rouge. Cette dynamique est

¹³ dans les filières où il n'y a pas de transformation. Dans celles concernées par la transformation, les OP souvent négocient avec les industriels des contrats d'approvisionnement, on a alors un pilotage par l'aval.

relativement récente, sauf pour les AOC dont l'émergence remonte aux années 1930 dans le secteur du vin. Depuis les lois de 1990, les AOC sont en droit de rejoindre les interprofessions produits qu'ils représentent ou de constituer leur propre interprofession.

Les IGP sont une certification collective, dont la marque est possédée et gérée une organisation de producteurs. Leur mission est de protéger la spécificité des produits et de surtout de maîtriser l'offre afin de préserver sa caractéristique de niche de marché.

Le label Bio constitue un label public. Par contre, les professionnels du bio ont essayé de constituer une interprofession. Sans grand résultat pour l'instant : les produits bio relevant de multiples filières, et les conflits de compétences et de source de financement avec les interprofessions par grande filière sont nombreux. Aussi, pour l'heure, les produits sous signes officiels de qualité (bio, label rouge) font partie des IP généralistes, à travers des groupes de travail ou des commissions spécialisées.

4. Analyse par grand type de filière

4.1. Critères influant sur les modes de coordination dans les filières

a. Caractéristiques du produit et de la production

On peut lister les caractéristiques essentielles des produits agroalimentaires et des systèmes de production dont ils sont issues :

Périssabilité – saisonnalité – longueur du cycle de production (cultures pérennes/ annuelles)- bassin(s) de production - intensivité travail/ intrants/ capital – complexité du processus de transformation – substituabilité.

De ces critères vont dépendre les contraintes de production et de commercialisation qui induisent certains types de relation entre opérateurs.

b. Caractéristiques de la structure filière et marché

- Nombre de types d'opérateurs et nombre d'agents - Degré de concentration des vendeurs / acheteurs (compétition, oligopole, monopole)
- Complexité ou multiplicité des circuits de vente – mode(s) de distribution
- Concurrence entre régions de production
- Organisation des opérateurs, regroupement de l'activité et/ou syndicalisme

De ces caractéristiques vont beaucoup dépendre les modes de coordination dans la filière...

- Marché spot – relations de confiance – contrat long terme – intégration verticale.

Et les rapports de force qui les régissent.

Les diverses dynamiques interprofessionnelles vont donc globalement découlées des différentes conjugaisons de ces caractéristiques.

4.2. Secteurs des produits agro-industriels : atouts et limites de l'économie contractuelle

Dans les années 1960, les industries de transformation alimentaire s'engagent dans la production de masse, le produit agricole devient une matière première pour l'agroalimentaire et doit s'adapter en quantité et en qualité aux exigences industrielles. Les calendriers de livraison (livraison régulière), les caractéristiques techniques (produits agricoles homogènes) et baisse des coûts etc. nécessitent une contractualisation entre producteurs et industriels. Dans certains secteurs, les contrats d'intégration ont dominé (aviculture).

➤ **Le contrat présente des avantages techniques et économiques, permet la stabilisation des relations et la réduction des risques.**

L'objectif du contrat est d'inciter le producteur à produire et à fournir dans des conditions précisément définies par l'industriel, en réduisant le risque pour le fournisseur également (débouchés plus stables, prime à la qualité).

Ainsi, on observe que les contrats entre producteurs et opérateurs de l'aval (industriel, entreprise commerciale) sont mis en place quand les caractéristiques requises du produit sont difficilement trouvables sur le marché et que la problématique de qualité des produits est spécifique pour la suite du process industriel (forme et taille des produits, aspect physique, propriétés chimiques etc.). Quand les contraintes de production font que la livraison est incertaine, les contrats deviennent un outil de sécurisation de la livraison. Il permet d'obtenir seulement la qualité voulue (cas des fruits et légumes transformés) ou la quantité (cas de l'élevage de volaille, tributaire d'une alimentation à base de farines industrielles) ou encore l'étalement de la période de livraison (cas de la betterave à sucre).

➤ **Mais le contrat, outil de pilotage par l'aval, était un moyen de dominer économiquement les producteurs, de leur imposer des conditions de travail et de prix favorables à l'industriel, voire de lui faire supporter un certain nombre de risques (surproduction, épidémies...)**

C'est le point de vue des syndicats qui estiment que les producteurs deviennent des sous-traitants voire des « salariés » de ces industriels. Pour faire face à ce risque, les syndicats ont obtenu de l'Etat, avec la reconnaissance de l'Interprofession, la création d'un cadre juridique qui impose une négociation collective des contrats (comparables aux conventions collectives des autres secteurs) : ce sont les contrats-type (loi agricole de 1960 et suivantes).

Les premières interprofessions ont donc mis en place des accords interprofessionnels permettant d'adopter les règles communes sur la production et la fourniture des produits agricoles. Ce fut en quelque sorte « l'âge d'or des interprofessions ».

➤ **Aujourd'hui, le contrat entre un acteur de l'amont et de l'aval peut-il s'adapter au passage d'un marché de masse avec des caractéristiques stables à un marché de plus en plus segmenté ? Du contratau cahier des charges.**

(D'après Valeschini, E. 2001)

Aujourd'hui, dans un contexte de déréglementation et de libéralisation des échanges, de restriction des débouchés et de concurrence intense, et d'évolution rapide des comportements des consommateurs, les contrats sont-ils encore un moyen de concilier stabilisation et souplesse dans les relations commerciales ? On peut se poser la question, car aujourd'hui, le plus important n'est pas la standardisation des produits mais la segmentation des marchés, la différenciation et la flexibilité. Les contrats-types tels qu'ils étaient établis apparaissent trop rigides pour prévoir à l'avance la qualité, la quantité, les prix...Ils paraissent toutefois intéressants dans quelques niches (produit à haute valeur ajoutée, de luxe, signes de qualité officiels).

En revanche, le respect des contraintes d'hygiène, de sécurité, de fiabilité impose de fournir des garanties. La certification a ainsi remplacé les contrats (Label Rouge, AOC, ISO). Elle est un nouveau moyen de gestion de la qualité, de fournir des garanties de la qualité des produits et des modes de production. Le fournisseur doit faire la preuve, avant même l'établissement d'un contrat, de sa capacité à se conformer au cahier des charges.

EXEMPLE 1: L'INTERPROFESSION DES LÉGUMES TRANSFORMÉS

Les contrats de production sont une pratique ancienne dans le secteur des légumes destinés à la transformation. La production légumière est une activité risquée et incertaine, par rapport à la dépendance technique de l'industriel : les lots de légumes livrés doivent être homogènes et de qualité « normée » et l'approvisionnement doit être régulier. La production doit être parfaitement rythmée avec une bonne maîtrise du cycle prévision- production- mise en marché et de l'instabilité liée aux propriétés biologiques des produits.

Ces spécificités ne permettent pas un ajustement de l'offre et la demande par le strict mécanisme des marchés spot. Plus l'incertitude est intense pour l'opérateur de l'aval, plus la mise en place de contrats est intéressante pour lui. Dans le cas des légumes transformés, ces contrats concernent les prix mais aussi les méthodes de production.

Les accords interprofessionnels sur les légumes transformés ainsi conclus portaient sur :

- La carte d'identité du légume industriel ;
- La grille de paiement en fonction des classes de qualité ;
- La fixation d'un prix national minimum ;
- Le mécanisme d'indemnisation partielle des surfaces non récoltées en cas de baisse des ventes de conserves ;
- Les modalités de vérification de l'application du contrat (évaluation de la qualité de la matière première).

Cette coordination par l'interprofession a conféré une grande stabilité et efficacité aux transactions jusque dans les années 70. Différents facteurs relatifs au marché et à la structure de la filière ont favorisé cette dynamique :

- Des débouchés sûrs et une demande en croissance rapide : l'homogénéisation des standards de qualité a permis la constitution d'un marché national de masse.
- L'inflation des années 60 qui permet aux entreprises d'utiliser sans coût les stocks inter-annuels pour ajuster les quantités.
- La relative atomisation du secteur industriel, en plein essor

Pour rendre attractives ces cultures, l'IP fixe le prix des légumes en grande partie en référence aux cultures de substitution, essentiellement les céréales dont le prix est fixé par la PAC.

Au début des années 1980, plusieurs évolutions paraissent déterminantes : la saturation du marché, la concentration industrielle (il reste trois entreprises de conserve qui contrôlent 85% du secteur), et l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché (les légumes surgelés). La concurrence entre transformateurs conduit à une baisse des coûts et des innovations commerciales : diversification des produits, politique de marques et stratégies de différenciation. Par ailleurs la concurrence de la grande distribution qui développe ses propres marques se fait sentir.

L'entrée de nouveaux concurrents et de la grande distribution rendent moins efficace la gestion interprofessionnelle centralisée : les règles contractuelles de qualité et le mode de fixation des prix au niveau central sont remises en cause. La qualité se positionne désormais dans un champ concurrentiel, elle n'est plus définie centralement et coopérativement. Par ailleurs la régularité et l'homogénéité des lots ne sont plus les seuls critères de qualité : la segmentation des marchés et la différenciation des demandes exigent la capacité de gérer la variété.

EXEMPLE 1: L'INTERPROFESSION DES LÉGUMES TRANSFORMÉS

(Suite)

Les industriels et les producteurs perdent la maîtrise des débouchés et ne peuvent donc plus fixer les prix (la réglementation européenne rend cette pratique illégale depuis 1990). La grande distribution occupe alors une position de force vis-à-vis des industriels, en intervenant dans la définition des standards de qualité et fait pression sur les prix.

Ces changements créent des conditions de négociation des contrats nouvelles : l'objectif de la contractualisation n'est plus de gérer l'approvisionnement des unités industrielles par l'amont mais : maîtrise des coûts pour l'industriel ; conformité des produits aux standards et aux niveaux de production prévus et régularité des rendements agricoles inter-annuels (complément technique aux contrats) ; flexibilité (risques reportés sur l'agriculteur).

Ces nouveaux enjeux de coordination sont moins gérables pour une structure interprofessionnelle, car c'est la fin de l'organisation contractuelle centralisée et hiérarchique, vers des négociations décentralisées et des contrats flexibles. L'interprofession apparaît comme au point d'aboutissement de sa mission dans ce domaine : elle va les recentrer surtout sur des actions de promotion de la filière.

Sources : Valceschini E., et entretien ANIFELT

EXEMPLE 2 : L'INTERPROFESSION DE LA VIANDE BOVINE

INTERBEV a été créée en 1980, c'est une des interprofessions les plus récentes. C'est une filière caractérisée de nombreux opérateurs (éleveurs, commerçants en vif, abatteurs, grossistes, industriels, distributeurs) et de plusieurs circuits de vente. Il existait de forts conflits entre éleveurs et commerçants depuis longtemps. A la différence d'autres secteurs où les interprofessions ont été créées plus tôt, les éleveurs étaient restés peu organisés ce qui rendait difficile la constitution d'une interprofession.

L'élément déclencheur de l'interprofession a été la crise du « veau aux hormones » en 1980 qu'il a fallu gérer, notamment en « dégageant » le marché, à partir des cotisations des éleveurs de veau. Les accords interprofessionnels ont portés sur les règles communes de mise en marché et de critères de définition des prix des carcasses entre producteurs et abatteurs. Il s'agissait donc de discuter sur ce qui doit constituer le prix d'une carcasse et non le prix lui-même. L'interprofession n'a donc jamais élaboré de contrat-type.

La crise de l'ESB en 1996 a fait évoluer les opérateurs de la filière vers une stratégie de démarcation par la qualité. Il existe aujourd'hui un éventail de signes officiels de qualité. Les actions de promotion, la mise en œuvre des stratégies de différenciation et la communication grand public consistent la plus grande partie du budget d'INTERBEV. Par exemple la marque collective "Boeuf Tradition Bouchère", qui s'adresse aux artisans bouchers, propose un cahier des charges qui garantit l'origine française de l'animal, une génétique "race à viande", une alimentation traditionnelle des animaux, la tendreté des morceaux à griller. Certifiée en 1997, la marque réunit 2500 artisans motivés par une organisation collective de la communication.

Il existe d'autres filières qualité, développées en dehors d'INTERBEV, à l'initiative notamment de la grande distribution : par exemple, FQRN est une association regroupant Carrefour, des éleveurs, les syndicats de la race normande et deux industriels. La certification porte sur la race, un tri selon l'âge des animaux et la qualité des carcasses (poids, conformation, engraissement), le respect des bonnes pratiques d'élevage, l'absence de facteurs de croissance dans l'aliment, la traçabilité et le contrôle de toute la filière, y compris sur les achats des éleveurs aux fabricants d'aliments.

Le nouvel enjeu pour la filière aujourd'hui concerne la concurrence des importations de viande bovine du Brésil, de l'Argentine et de la Nouvelle-Zélande. Les opérateurs essaient donc de construire une position commune par rapport aux politiques agricoles et commerciales de l'UE et de l'OMC.

Source : entretien INTERBEV

4.3. Secteurs des produits sous signes officiels de qualité : défense de la spécificité du produit et contrôle de l'offre

La défense de la spécificité des produits apparaît comme un des premiers domaines d'actions des interprofessions. Les premières interventions de l'Etat remonte à la loi de 1905, qui visent à réprimer les fraudes dans le domaine alimentaire. Elle a trouvé un domaine d'application avec les vins d'appellation d'origine¹⁴. Face aux échecs répétés des pouvoirs publics pour délimiter les zones d'appellation, l'INAO est créée en 1935. C'est un établissement public interprofessionnel. La réforme de 1990 a étendu le domaine de compétence de l'INAO, tout en préservant la dynamique interprofessionnelle.

Le concept adopté en 1935 a incité d'autres filières à s'engager vers un schéma interprofessionnel pour la défense de la spécificité des produits et l'identification qualitative. Parmi les plus anciennes interprofessions créées, on trouve par exemple celles du Comté en 1963, du pruneau en 1962, du cognac depuis le début du 20^{ème}, du pineau des Charentes en 1949 ...

Les problématiques des AOC aujourd'hui sont la segmentation croissante du marché qui affaiblissent leur lisibilité, la protection de la spécificité du produit, le contrôle et la restriction de l'offre, la faible capacité de promotion des produits ... dans un cadre de développement du territoire. En outre, les AOC sont aussi victimes de leur succès, le cahier des charges devenant une contrainte pour pouvoir répondre à des demandes industrielles importantes en volume ou pour suivre les évolutions des modes de consommation.

La loi agricole de 1999 dans son propos sur les interprofessions inclue les produits spécifiques, régionaux ou sous signe officiel de qualité (AOC bio) et de dénomination « montagne ». Ainsi, chaque filière, aussi étroite soit-elle, a le droit de créer son interprofession. On assiste aujourd'hui, multiplication des IP sur des petits produits régionaux ou du moins de tentatives (la lentille du Puy...), dont on peut parfois difficilement dire qu'ils constituent des filières.

Les interprofessions nationales évoquent les risques d'émiettement et de confusion des missions entre les différents niveaux d'IP (nationale ou liée à un bassin de production), avec notamment le risque de conflits de compétence ou de prélèvement des cotisations.

¹⁴ « Et ce contrôle n'a pas été institué à une époque de réglementation forcée comme celle d'aujourd'hui, mais il y a dix ans, en plein libéralisme ; il n'a pas été imposé aux producteurs, mais bien réclamé par eux pour tenter de mettre fin à une crise des plus graves, provoquée par des abus sans nombre et dans laquelle allaient sombrer une des principales richesses de la France et une de ses gloires nationales ». Président INAO, J.CAPUS, 1947

EXEMPLE 3 : L'ASSOCIATION FRANÇAISE INTERPROFESSIONNELLE DE L'OLIVE,

UNE STRATEGIE DE NICHE

La filière française huile d'olive est modeste, elle représente 4 000 t d'huile par an pour une consommation nationale annuelle de 100 000 tonnes, et une production mondiale de 2 millions de tonnes. Toutefois, elle jouit d'un certain nombre d'atouts : l'existence d'AOC, la valeur patrimoniale tant au niveau des paysages que dans les aspects culturels. En outre nombre d'exploitant et de salariés de l'aval en vivent à titre principal ou en tirent des revenus complémentaires.

Une première interprofession s'est mise en place au cours des années 1960, sous l'impulsion de l'Etat, pour tirer parti notamment des aides à la production dans le cadre de la politique européenne. Toutefois, il n'existait pas d'organisation de producteurs à la base suffisamment structurée. C'est entre 1997 et 1999 que l'interprofession actuelle s'est constituée, à la faveur de la réforme du système de financement, l'unification des syndicats départementaux des producteurs, et l'acceptation de la majorité des mouliniers (150 moulins en France) et des négociants importateurs de constituer une organisation pour représenter leurs intérêts.

La stratégie centrale de l'Interprofession, bien que discutée par certains membres soucieux de développer leur part de marché, est de développer une filière à forte valeur ajoutée, basée sur la qualité et la forte image culturelle véhiculée par l'olivier au sein des consommateurs (« *on vend du rêve* ») dans une stratégie de construction de niche.

Dans cette ligne, les missions essentielles de l'AFIDOL portent sur:

- la veille réglementaire et économique (mise en place d'un dispositif de traçabilité en 2005)
- les études technico-économiques et le suivi des vergers (coûts de production et de transformation)
- Le développement des bonnes pratiques culturelles
- La promotion de l'huile d'olive sur la base d'une image de qualité et culturelle
- l'accompagnement raisonné de projets et des actions de plantation et d'installation auprès des acteurs des filières (40 projets en 2005).

Source : entretien AFIDOL

4.4. Secteurs de produits non transformés : développement plus tardif et diversité des problématiques

Excepté sur les marchés très segmentés où la qualité est l'élément central – et alors dans ce cas, ce sont surtout les systèmes de certification et de marques qui ont été développés -, l'économie contractuelle ne se prête pas ni aux secteurs des produits non transformés ni au secteur viticole où la transformation est maîtrisée par les producteurs.

Ainsi, pour ce qui concerne la coordination entre acteurs de ces secteurs, les accords interprofessionnels portent en premier lieu sur l'harmonisation des règles de production (utilisation d'intrants chimiques, calendriers de production) et de mise en marché (calibre des produits, type d'emballage...).

En outre, les interprofessions s'étant constituées dans un contexte de saturation des marchés, de surproduction et de crise de confiance des consommateurs, les actions des interprofessions se sont également axées principalement sur la promotion et la communication, que ce soit pour l'export ou envers l'opinion publique.

EXEMPLE 4 : L'INTERPROFESSION DES FRUITS ET LÉGUMES FRAIS (INTERFEL)

L'interprofession des fruits et légumes frais a été créée en 1976, après la loi sur les interprofessions. Avant cette date, il y avait peu de concertation entre les opérateurs de la filière

La filière fruits et légumes a une structure complexe. D'abord elle concerne un grand nombre de produits différents, elle a de multiples circuits de commercialisation de la vente directe, la distribution spécialisée (primeurs, marchés) à la grande distribution.

Elle ne repose pas sur une économie contractuelle. En effet, elle se caractérise par une forte saisonnalité, une forte périssabilité des produits, un marché libre et une production encore atomisée. Il existe donc de nombreux modes de mise en marché. Face à ces contraintes, les stratégies ou les comportements de vente sont difficiles à anticiper : sur ce plan, *« l'Interprofessions n'a rien réglé du tout ! »*

Ces produits ont une OCM, qui stipule que les OP définissent et mettent en oeuvre des « programmes opérationnels » pluriannuels et disposent, à cette fin, de « fonds opérationnels », alimentés pour moitié par les cotisations payées par les producteurs et pour moitié par des fonds communautaires. En contrepartie, ils doivent prendre des dispositions pour réduire les excédents structurels et décourager progressivement les retraits. Par ailleurs, des restitutions à l'exportation sont octroyées dans les limites fixées par l'OMC.

Les enjeux majeurs de la filière sont :

- la baisse de la consommation des fruits (contre desserts lactés) et légumes (contre plats préparés et restauration hors domicile). C'est le premier sujet qui a motivé les professionnels à s'organiser.
- la surproduction et l'effondrement des cours : c'est le sujet le plus polémique, car souvent certains ne jouent pas le jeu collectif, et s'inscrivent dans des stratégies à court terme, et la discipline est difficile à tenir surtout dans les périodes de crise.
- la domination du secteur par la grande distribution qui a peu à peu imposé ses propres règles de production, de prix, de livraison, etc.

Alors, il n'existe que les accords interprofessionnels comme instrument de régulation du marché pour les fruits et légumes. Ce sont essentiellement des règles additionnelles de qualité. Mais le produit n'est pas standardisé et il est difficile de faire appliquer les accords...

Les actions d'INTERFEL portent surtout de la communication (80% du budget) pour la vente en France (70%) et à l'export et de la gestion de conflits (*« 80% du temps ! »*) par l'organisation d'un dialogue. Il s'agit également d'intervenir en cas de crise portant sur la traçabilité, l'image de la filière, etc. : *« il y a quelques années, l'utilisation d'un pesticide cancérigène a été détecté, il a fallu organiser la communication interne et externe ».*

Source : INTERFEL

5. Conclusion : Quelques facteurs d'émergence et de développement des interprofessions

5.1. L'organisation des producteurs en amont et la construction d'une force politique

Il va presque sans dire que la création d'une interprofession suppose l'existence de *professions* organisées.

- L'indispensable organisation des producteurs

En particulier, l'organisation des producteurs est indispensable car c'est souvent le maillon de la filière le plus atomisé, pour éviter que l'interprofession ne soit qu'un dispositif de pilotage de la filière par l'aval, la seule transmission des contraintes de l'aval vers l'amont...

Cette organisation des producteurs a été un processus de long terme, à travers le développement du syndicalisme agricole à vocation généraliste et des associations spécialisées par produit (les syndicats céréaliers, laitiers...). Dans certains secteurs (aviculture par exemple), l'organisation des producteurs est encore peu puissante.

Sans cette organisation, il n'y a pas d'expression des intérêts des producteurs et de construction d'un rapport de force qui permette - « oblige » - la concertation et la négociation entre producteurs et opérateurs de l'aval, historiquement en premier lieu les transformateurs, dans la période de forte croissance de l'industrie agroalimentaire après guerre.

- La diversité des producteurs et la construction d'une « profession » homogène ou représentative ?

Les producteurs constituent-ils une catégorie homogène, est-il nécessaire d'avoir un groupe homogène ou aux intérêts spécifiques communs pour porter les négociations inter-acteurs ? Ou un groupe leader peut-il parler pour tous les autres ? C'est la question de la « représentativité » des organisations...

En France, par exemple, les « céréaliers » c'est à dire les associations spécialisées, représentaient surtout les plus grosses exploitations, en pointe de la technique, qui n'avaient pas forcément les mêmes intérêts que les petites exploitations. Ce sont eux qui ont été

moteurs, qui ont participé à l'élaboration des politiques agricoles (modernisation et exode rural) et qui négocient au nom de tous avec les autres acteurs de la filière.

☞ *En résumé, les interprofessions ne peuvent fonctionner qu'avec un secteur de la production organisée et garant de la représentativité de toutes ses composantes.*

5.2. Structure de la filière, nature des produits

- Une base d'économie contractuelle.

Historiquement, dans les filières de l'agroalimentaire, avec l'essor de l'industrie et dans un cadre de pilotage de la production par l'aval, les transactions étaient réglées par des contrats, qu'il a fallu harmoniser, afin d'améliorer la position des producteurs dans leur négociation avec leurs acheteurs.

- Une filière non monopolistique

S'il existe une concentration excessive à un stade de la filière ou une forme d'intégration par l'un des opérateurs, l'équilibre des forces entre les acteurs n'existent pas. Les crises sont récurrentes et les ambitions des interprofessions sont souvent modestes.

Dans les secteurs atomisés, aux multiples points de décision, l'interprofession a permis une organisation, conjointement aux efforts de regroupement de l'offre agricole (coopératives, groupements de producteurs).

Mais avec les processus de concentration de l'aval (transformation, distribution), peut-on encore parler d'interprofession ? Le rééquilibrage des forces entre amont et aval peut-il encore s'opérer ?

- Un produit bien identifié

Un produit clairement identifié et les produits élaborés issus de la première transformation permet une caractérisation de l'interprofession et favorise l'action collective en son sein.

L'assemblage de matières premières hétérogènes et mal identifiées, les produits issus de 2 voire 3 transformations ne sont pas gérables interprofessionnellement, surtout si réunissent des ingrédients provenant de zones très différents.

☞ *En résumé, l'interprofession ne peut pas s'accommoder de produits d'assemblage aux ingrédients non identifiés, ni d'opérateurs mondialisés et monopolistiques.*

5.3. Structure institutionnelle et fonctionnement

- Un territoire partagé par l'ensemble des opérateurs concernés par le produit : qu'il soit régional ou national, ce territoire géographique doit être le même pour les acteurs de l'amont et de l'aval. Le phénomène de mondialisation de l'économie agroalimentaire pourrait gêner le fonctionnement interprofessionnel, sauf à imaginer un schéma à l'échelle internationale.
 - Un concept évolutif en fonction des enjeux pour l'ensemble de la filière dans des contextes de marché et légal en évolution et une souplesse institutionnelle dans la définition et la pratique. On peut dire que, bien que s'appuyant sur un cadre juridique commun, il y a autant d'interprofessions différentes qu'il y a de produits concernés, au gré du jeu et de la structure des acteurs économiques.
 - Un schéma de financement et de contrôle adapté à la structure de la filière. Et aussi le cadre réglementaire qui puisse être contraignant et assurer l'application des règles décidées par l'interprofession, par tous les opérateurs, qu'ils soient membres ou non.
- ☞ *En résumé, une unité territoriale, un dispositif juridique souple et appropriable par les acteurs*

5.4. Rapport au droit et aux pouvoirs publics

- Existence d'un cadre réglementaire permettant de mettre en œuvre les décisions de l'interprofession, qui soient applicables à l'ensemble des opérateurs concernés.
 - Appui des pouvoirs publics : reconnaissance, appui au financement et au contrôle de l'application des accords. Cela suppose une convergence dans l'analyse des enjeux agricoles.
 - Existence de dispositifs de gestion publique des marchés, car gestion privée rarement suffisante, à par pour la gestion de produits spécifiques « terroirs » ou qualité.
 - Concertation avec les pouvoirs publics et participation à l'élaboration des politiques sectorielles : cela suppose l'acceptation d'une certaine forme de délégation de la part de l'Etat et l'existence de cadres de concertation ad hoc.
- ☞ *En résumé, le rapport entre interprofession et pouvoir publics questionne tout autant la capacité de l'Etat à dire le droit et le faire respecter, à définir des politiques claires et les mettre en œuvre dans la concertation. Cela renvoie également à la nécessité d'un environnement institutionnel suffisamment structuré sur lequel les interprofessions puissent s'appuyer. Et non l'inverse : si elles y contribuent, ce n'est pas aux interprofessions de le construire.*

Sources :

Lederman T., 2002. La situation juridique des interprofessions agricoles et agroalimentaires au regard du droit communautaire. Mémoire de fin d'études. Institut des hautes études de droit rural et d'économie agricole.

Valceschini E., 2002. Les transformations d'un modèle contractuel centralisé : l'interprofession des légumes transformés en France. Université d'été de l'innovation rurale de Marciac. Gers.

Rio Y., Nefussi J., 2001. Gérer les marchés et la qualité alimentaire : double défi pour les interprofessions. Cahiers Club Démeter n°10.

Neouze B. Interprofessions : outil des professionnels ou instrument des pouvoirs publics ? site CLIAA

Entretiens et site internet : CIPS, INTERBEV, INTERFELT, ANIFELT, AFIDOL, ONIDOL, CLIAA