



Confédération Paysanne

Syndicats pour une agriculture paysanne
et la défense de ses travailleurs

Membre de la Coordination Paysanne Européenne et de Via Campesina

Mémoire à l'intention de la Commission Européenne sur la représentativité dans les Interprofessions en France

Le Ministre français de l'agriculture souhaite que le modèle français des interprofessions (objectifs, missions et moyens) soit décliné au niveau européen.

La Confédération paysanne interpelle la Commission Européenne sur les dérives du fonctionnement actuel des interprofessions en France et sollicite sa vigilance pour éviter que le modèle français soit transcrit au niveau européen.

1) Origine, fondements, objectifs des interprofessions en France

1.1 Origine : en complément des offices par produit (organismes publics), les interprofessions agricoles ont été instaurées en 1936. C'est une forme de gestion paritaire des rapports économiques entre acteurs d'une même filière, dans laquelle l'Etat n'intervient pas comme décideur. L'Etat peut les reconnaître et donner aux accords adoptés par ces interprofessions, « force de loi » envers les membres des professions ou activités représentées. Elles ont donc de fait une fonction de nature « publique ».

1.2 Objectifs : toute interprofession vise à édicter des règles communes établies par les organisations professionnelles partenaires qui s'imposent à minima à l'ensemble des adhérents des dites organisations pour leurs relations économiques. Ces règles pouvaient s'appliquer à des domaines très larges, notamment aux prix des produits agricoles et aux volumes mis en marché. Depuis la création du Marché commun, de tels accords sont prohibés au nom de la libre concurrence, de l'interdiction des ententes et de l'abus de position dominante.

1.3 Le domaine d'intervention est donc restreint aux mesures d'accompagnement du marché : organisation technique et économique, politique de qualité, règles sanitaires, élaboration de contrats types, etc.

1.4 Bases légales : l'organisation interprofessionnelle fait l'objet de textes législatifs et réglementaires qui ont été révisés de manière significative en 1975 et en 1999. L'organisation interprofessionnelle conserve un statut de droit privé, contrairement aux offices qui sont des établissements publics.

1.5 Une fois reconnue, l'organisation interprofessionnelle peut demander à l'Etat l'extension de l'application de ses accords à l'ensemble des producteurs de la filière qu'elle représente. L'Etat autorise le prélèvement de cotisations interprofessionnelles dès lors qu'elles sont justifiées par les domaines des accords étendus.

1.6 La Cotisation Volontaire Obligatoire (CVO) : cette cotisation interprofessionnelle est dénommée « cotisation volontaire obligatoire ». C'est une forme de décision qu'une interprofession peut faire rendre obligatoire par le biais de leur extension par l'Etat. La CVO est une créance de droit privé. C'est une cotisation volontaire, dans le sens où elle est décidée par les organisations professionnelles reconnues comme représentatives qui composent l'interprofession. Elle devient

obligatoire quand l'Etat étend l'accord qui crée cette cotisation. La CVO n'est généralement pas déclarée à la Commission européenne, au titre des ressources publiques engendrant des aides publiques.

2) Absence de sécurité juridique du mode de fonctionnement des interprofessions françaises

Les accords conclus dans le cadre des interprofessions françaises, puis étendus par arrêté interministériel ne garantissent pas la sécurité juridique pour les raisons suivantes :

2.1 Le contenu des accords n'est pas publié au Journal Officiel de la République Française.

A la suite du deuxième rapport de la Cour des Comptes, en 2007, le ministre de l'Agriculture s'était engagé à permettre une consultation en ligne du contenu des accords. A ce jour, cet engagement n'est toujours pas honoré.

Les arrêtés d'extension précisent seulement que le contenu des accords est consultable au siège de l'interprofession et dans un bureau du ministère de l'Agriculture.

2.2 Le contenu des accords n'est pas notifié à la Commission Européenne malgré le désaccord sur cette question du ministère de l'Economie et des Finances qui souhaite ces notifications pour leur sécurité juridique. La position de ce ministère est citée par le rapport de la Cour des Comptes.

2.3 La représentation des producteurs agricoles dans les interprofessions est réservée aux seules sections spécialisées de la Fnsea, sans aucun texte législatif ou réglementaire pour la préciser.

Or, l'Etat Français n'a défini aucun critère en matière de représentativité des organisations syndicales à vocation générale.

Il se trouve que le dossier judiciaire, devenu public, des anciens dirigeants de la société financière UNIGRAINS montre que les organisations qui représentent la production au sein des interprofessions, usent d'artifices financiers pour assurer leur propre fonctionnement et pallier une quasi absence d'adhésion.

2.4 Une partie des accords interprofessionnels est uniquement conclu pour prélever une Cotisation Volontaire Obligatoire.

La logique du fonctionnement des interprofessions réside dans la conclusion d'accords qui interviennent sur les conditions de mise sur le marché ou établissent une discipline de production.

Le prélèvement d'une Cotisation Volontaire Obligatoire ne pouvant intervenir que lorsque cette perception est nécessaire pour appliquer l'accord. Dans les faits, une large partie des accords consiste uniquement à prélever des cotisations volontaires obligatoires.

2.5 Absence de transparence sur l'utilisation des Cotisations Volontaires Obligatoires.

Les rapports de la Cour des Comptes réalisés en 2002 et 2007 ont montré que les interprofessions utilisent le produit des cotisations à des actions non prévues par les textes, à savoir, financer les syndicats professionnels ou leurs sections spécialisées.

C'est la raison pour laquelle, les interprofessions concernées refusent de faire la transparence sur l'utilisation des cotisations obligatoires volontaires. De la même manière, l'Etat Français, qui a un pouvoir de contrôle sur ces interprofessions ne s'est pas alarmé des rapports de la Cour des Comptes et refuse également toute transparence sur les éléments budgétaires et comptables que lui transmettent ou devraient lui transmettre les interprofessions françaises.

2.6 L'application des accords interprofessionnels ou le mode de perception des Cotisations Volontaires Obligatoires ne respecte la protection des données personnelles.

Pour éviter aux interprofessions un long et fastidieux travail de recherche des professionnels ou de perception individuelle des Cotisations Volontaires Obligatoires, les interprofessions se font communiquer des données personnelles, par les organismes chargés de la mise en marché, sans avis ou autorisation de l'autorité française chargée de la protection des données personnelles. Ces actes violent la législation française relative à la sécurité des fichiers informatiques.

3) Commentaire des hypothèses issues des Assises de l'agriculture et propositions de la Confédération paysanne

Les Assises de l'agriculture, mises en place et coordonnées par le ministère de l'agriculture français, pour tracer les perspectives de la politique agricole européenne, avaient notamment pour mission de réfléchir à la gouvernance dans les interprofessions. Elles ont abouti à des hypothèses pour la composition et le fonctionnement des interprofessions consignées en annexe de cette note.

3.1 Commentaire des hypothèses

Hypothèse 1 : «considérer que l'état actuel de droit est suffisant pour garantir tout à la fois le principe du volontariat, la représentativité et l'efficacité des interprofessions.»

Dans ce cas de figure, la représentativité des syndicats Fnsea/JA, à fortiori la représentativité de la seule Fnsea, ne permet en aucun cas d'assurer une représentativité des 2/3 de la profession, ainsi que le demande la commission européenne.

Dans cette situation, les accords interprofessionnels conclus ne doivent pas pouvoir être étendus à l'ensemble des agriculteurs, mais limités aux adhérents des organisations professionnelles représentées. Tout appel de cotisation à des personnes ou entreprises non affiliées ou adhérentes aux organisations professionnelles, membres des interprofessions doit être interdit.

Hypothèse 2 : «fixer un principe général d'accueil au sein des organisations professionnelles concernées par une activité déjà représentée qui en fait la demande.»

Les propositions visent à « ne pas altérer la cohésion de l'interprofession ». Elles indiquent notamment :

- a) L'admission d'organisations nouvelles est conditionnée à une « négociation » avec l'interprofession.
- b) Les résultats aux élections professionnelles qui édictent les bases de représentation dans les instances agricoles nationales et locales ne seraient là « tout au plus qu'un indicateur ».
- c) La mise en place d'une charte de bonnes pratiques s'assurant que toutes les organisations ayant participé se conforment à «l'orientation adoptée» est ambiguë, aucun processus d'évaluation ou d'arbitrage n'étant défini.

En l'état, cette seconde hypothèse n'est pas de nature à garantir un fonctionnement harmonieux et équitable des interprofessions, elle conditionne les règles de fonctionnement au bon vouloir des organisations professionnelles agricoles précédemment installées dans les Interprofessions.

3.2 Propositions

Face à ces deux hypothèses, nous proposons :

- Que toute organisation professionnelle, reconnue représentative dans les termes de la Loi d'Orientation de 1999, soit autorisée à siéger dans une interprofession.
- Que les interprofessions siègent valablement si les organisations professionnelles présentes représentent au moins 67% des producteurs.
- Que dans les interprofessions, les décisions soient prises à l'unanimité des collègues.
- Qu'à l'intérieur d'un collège (notamment producteurs), la décision soit prise à la majorité.
- Que, ces quatre points étant respectés, un accord issu de l'interprofession soit applicable mais que liberté soit laissée à chaque organisation professionnelle de le commenter.

En l'absence d'un seul de ces 5 points, les accords interprofessionnels ne doivent, à l'instar de la situation de l'hypothèse 1, s'appliquer qu'aux seuls adhérents des OP représentés.

Les propositions que nous formulons et que nous vous soumettons, sont les seules à permettre et assurer les missions allouées et reconnues aux interprofessions.

Fait à Bagnolet, le 27 août 2008

Annexe

Extrait des propositions des Assises de l'agriculture
(Note de synthèse - groupe Gouvernance des filières)

B – LA COMPOSITION DES INTERPROFESSIONS ET LEUR MODE DE DÉCISION

1) Composition des interprofessions

Le code rural et la réglementation communautaire, lorsqu'elle existe, insistent tout particulièrement sur deux éléments fondateurs à l'origine de la création puis de la reconnaissance d'une interprofession : **le caractère volontaire de sa constitution, sa représentativité.**

On observe, en matière de composition des interprofessions, des structurations diverses dont la ligne de partage se situe, pour l'essentiel¹, entre les produits à cycle de production court (annuel) et ceux à cycle long (pluriannuel).

Ces derniers, généralement, sont mis à la consommation après un processus de transformation plus ou moins élaboré ce qui a pour conséquence d'éloigner le producteur individuel des attentes du consommateur final au profit du transformateur qui a ce lien.

C'est ainsi que les produits à cycle court ont plutôt fait le choix d'inclure la distribution dans les interprofessions compte tenu de son rôle dans la mise en marché des produits, notamment au regard des possibilités très rapides d'arbitrages avec les importations. En revanche, les produits à cycle long qui connaissent des étapes importantes de transformation des produits de base ne nécessitent pas la présence obligatoire de la distribution pour prendre des mesures d'organisation des marchés. Ce type de produit est en outre moins sensible au risque, à court terme, de perturbation des marchés via des importations.

Pour les interprofessions dites "courtes", qui n'incluent pas, en tout état de cause, des familles de la distribution, des partenariats informels sont parfois menés, au travers notamment de comités de liaison et en particulier en période de crise (coordination des mises en avant par exemple). **Ce type de solution pourrait être encouragé pour les interprofessions n'intégrant pas toutes les familles impliquées dans la filière.**

En définitive, il n'existe pas de règle idéale de composition des interprofessions, celle-ci variant selon les spécificités ou l'histoire propres à chaque filière.

Toutefois, force est de constater qu'**une évolution allant vers un renforcement du rôle et des missions des interprofessions milite pour une garantie toujours plus élevée en matière de représentativité.**

Cette exigence est en effet d'autant plus impérative que les règles faisant l'objet d'une extension – a fortiori lorsqu'il s'agit de contributions financières – se développent. Il s'agit alors de s'assurer que les dispositions ainsi étendues répondent bien à l'intérêt collectif du plus grand nombre.

La Commission européenne accorde une attention très vigilante à cette question. En particulier, pour les interprofessions dont elle a reconnu l'existence au sein d'une OCM, elle a prévu un seuil de représentativité des familles concernées ouvrant droit à l'extension des règles de 66% et non de 50%.

C'est à la lumière de cet enjeu qu'il convient de resituer la demande présentée par certaines organisations représentatives de la production visant à être systématiquement admises à siéger au sein des interprofessions, si elles en font la demande.

Cette question doit être examinée à la lumière de plusieurs éléments factuels ou de droit.

¹ Il y a des exceptions importantes : viande bovine (mais il s'agit de produits « mixtes », en partie destinés à la consommation sous forme de produits frais, en partie destinés à être transformés)

Dans le cadre d'une procédure engagée pour la reconnaissance d'une interprofession, le code rural (article L 632-1) évoque l'exigence « de groupements constitués, à leur initiative, par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole ou sylvicole et, selon le cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution ... ».

Au plan du droit, le caractère volontaire de la réunion des familles concernées paraît donc fondamental et la jurisprudence constante du Conseil d'Etat admet que la notion « d'organisations les plus représentatives » n'implique pas que toutes les organisations professionnelles de la famille considérée, la production en l'occurrence, soient membres d'une interprofession pour que la règle de représentativité soit respectée.

Cette question met donc en exergue le difficile équilibre à trouver entre le caractère volontaire de la réunion des familles constitutives d'une interprofession, facteur d'efficacité, et sa nécessaire représentativité la plus large possible, facteur de légitimité.

Dés lors, deux options sont ouvertes :

- la première consiste à considérer que l'état actuel du droit est suffisant pour garantir tout à la fois le principe du volontariat, la représentativité et l'efficacité des interprofessions;

- la seconde vise à fixer – selon des modalités juridiques à déterminer - un principe général d'accueil au sein des interprofessions reconnues des organisations professionnelles concernées par une activité déjà représentée qui en font la demande.

Si cette option était retenue, il pourrait être envisagé que cette intégration intervienne au terme d'une période suffisante pour laisser le temps à la négociation d'être conduite [1an ?], dès lors que sont posées des règles permettant de garantir que ces organisations et leurs représentants sont réellement économiquement impliqués dans l'activité considérée et que les processus de décision retenus permettent un fonctionnement harmonieux de l'interprofession.

Afin d'éviter une « inflation » des demandes en la matière, cette faculté pourrait être ouverte soit aux familles professionnelles pouvant justifier de la représentation d'un pourcentage minimal [10%?] de l'activité considérée, soit, dans un but de simplification, s'agissant de la production, à celles (ou leurs fédérations spécialisées) jugées représentatives en application du décret 90-687 du 28 février 1990 fixant les organisations habilitées à siéger dans les différentes commissions (dont le CSO).

Au delà de ce principe d'accueil, si cette orientation était décidée, il paraît essentiel – afin de ne pas altérer la cohésion de l'interprofession - que les conditions d'adhésion de ces organisations soient fixées librement entre celles-ci et les interprofessions d'accueil. Tout au plus, peut on imaginer, s'agissant de la production, qu'à défaut d'accord sur les règles de décision, les résultats obtenus lors des élections aux chambres d'agriculture constituent un indicateur.

Ce dernier enjeu va au delà de la fixation de processus de décision assurant un système de vote majoritaire au sein du collège « production » qui devrait alors être mis en place. En effet, la cohésion de l'interprofession implique qu'une fois la décision prise, toutes les organisations concernées y ayant participé se conforment à l'orientation adoptée.

La question se pose donc de savoir si des solutions ne pourraient pas être imaginées pour limiter ce risque et favoriser la meilleure gouvernance possible de l'interprofession, telle que, par exemple, une charte de « bonnes pratiques » interne à l'organisation interprofessionnelle. Certaines organisations ont toutefois exprimé leur très fort scepticisme sur une telle procédure.

Ce sujet paraît suffisamment sensible pour que le groupe ne soit pas en mesure de prendre position de manière consensuelle sur l'option à retenir. En tout état de cause, il est proposé que le Service des affaires juridiques du Ministère approfondisse les modalités de mise en œuvre éventuelle de la seconde option, afin que le CSO dispose de tous les éléments nécessaires à la détermination, le moment venu, d'une orientation en ce domaine.

Enfin, la question a été posée de la possibilité d'associer – au delà des organisations représentatives de la production, de la transformation et de la commercialisation – certaines structures à vocation horizontale, organisations (APCA) ou organismes (recherche) aux travaux des interprofessions, voire de les désigner en tant que membres associés. Le code rural n'interdit aucunement ce type d'ouverture dès lors que, bien évidemment, les membres en cause ne sont pas partie aux accords interprofessionnels.

2) Mode de décision des interprofessions

Le code rural fixe en la matière un **principe d'unanimité des professions représentées au sein de l'interprofession** (cf. art L 632-4 du code rural).

Cette rédaction permet d'entendre cette unanimité **soit au niveau de chacune des organisations constituant l'interprofession, soit au niveau d'un collège**, le processus décisionnel au sein de ce dernier admettant alors une décision majoritaire. C'est par exemple le cas de l'ANIVIT, qui comporte un collège « Production » et un collège « Négoce ».

Là encore, Il n'y a pas de règles en la matière, les solutions retenues varient selon l'historique propre de chaque interprofession.

On peut cependant penser que **le besoin de souplesse dans les processus de décision est d'autant plus élevé que l'interprofession est « longue » et associe plusieurs familles, de l'amont à l'aval du produit.**

Cette souplesse peut donc être obtenue à partir de deux leviers :

- soit, par la mise en place de règles de décision différenciées selon les sujets ou les familles concernées (cf. supra);
- soit, par la mise en place de collèges regroupant les organisations représentées au sein d'une « profession », sans que ce dernier concept ne soit nulle part précisément défini².

Certaines organisations de l'aval ont exprimé leurs réserves pour la mise en place d'une telle orientation, en faisant valoir la difficulté à regrouper sous une même thématique (« commercialisation » en l'occurrence) des métiers dont les spécificités sont différentes. Elles ont indiqué leur réticence, de ce fait, à risquer de se voir imposer au sein de leur collège une orientation non souhaitée.

En revanche, **d'autres organisations ont exprimé leur intérêt pour une telle option, en faisant remarquer qu'une telle organisation, par les souplesses de décision qu'elle induit, peut renforcer l'efficacité des interprofessions.**

² Cette notion, au demeurant, doit rester souple – comme c'est déjà le cas actuellement dans la pratique – pour s'adapter à la diversité de la situation selon les produits. En particulier, le périmètre des collèges éventuels doit être laissé à l'appréciation de chaque interprofession.