

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1975.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi relatif à l'organisation interprofessionnelle
agricole.*

Urgence déclarée

Par M. Michel SORDEL,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Joseph Voyant, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Louis Le Montagner, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Raymond Villatte, Charles Zwickert.*

Voir le numéro :

Sénat : 294 (1974-1975).

Agriculture. — Marchés agricoles - Groupements agricoles.

SOMMAIRE

	pages
	—
INTRODUCTION	3
I. — Un bref rappel historique	5
II. — Définition et principales formes actuelles d'organisations interprofessionnelles.	9
III. — La constitution d'organisations interprofessionnelles est-elle nécessaire ?	16
IV. — Les conditions de la réussite	20
ANALYSE DU PROJET DE LOI	23
EXAMEN DES ARTICLES	26
TEXTE DU PROJET DE LOI	35

INTRODUCTION

Le présent projet de loi, qui est déposé sur le bureau du Sénat en première lecture, a pour objet principal de compléter l'organisation économique de l'agriculture, avec le souci d'améliorer le revenu des agriculteurs, particulièrement dans les secteurs les plus sensibles.

Il est évident que ce revenu est fonction des charges dont la croissance n'est pas toujours maîtrisée, et qui obligent à rechercher dans la vente des produits les prix optima pour les producteurs.

C'est le rôle de l'organisation économique de l'agriculture.

L'action du Gouvernement en faveur des groupements de producteurs et de la coopération agricole est un des éléments de cette organisation.

Cette action est insuffisante dans la mesure où les intérêts des producteurs ne sont pas définis et garantis par rapport à ceux des autres professions chargées de collecter, de transformer et éventuellement de distribuer les produits de l'agriculture.

Il est bien évident également que le prix perçu par le producteur sera d'autant plus rémunérateur que l'équilibre entre la production et les possibilités du marché sera mieux connu et mieux maîtrisé. C'est le deuxième objectif auquel doit répondre une organisation économique efficace.

Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement a déposé le projet de loi qui nous est soumis comme il en avait été décidé lors des travaux de la Conférence annuelle de septembre 1974.

Ce texte consacre le rôle de l'organisation interprofessionnelle qui doit :

- fournir un cadre pour l'application des mesures tant communautaires que nationales ;
- assurer le paiement d'un prix minimum aux producteurs ;
- permettre la maîtrise de l'offre et son adaptation à la demande intérieure ou extérieure ;
- améliorer la gestion des marchés dont les fluctuations quelquefois anarchiques desservent à la fois les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs.

Ce projet a précisément pour objet de déterminer dans quelles conditions les accords conclus au sein d'organisations interprofessionnelles pourront être reconnus et étendus par les pouvoirs publics et il prévoit également de quels moyens juridiques et financiers ils bénéficieront pour parvenir à une organisation plus efficace des marchés.

Avant d'analyser avec précision son contenu, il convient, après un bref rappel historique, de définir la notion d'organisation interprofessionnelle et d'en caractériser les principales formes, avant d'essayer de mettre en évidence son utilité et les conditions de son efficacité.

I. — UN BREF RAPPEL HISTORIQUE

En fait, cette loi n'est pas la première tentative de l'Etat pour régler, sur le mode contractuel, les rapports entre les producteurs agricoles et les entreprises de transformation et de commercialisation. Dès 1936, en effet, *le Gouvernement Léon Blum s'était proposé de donner un statut à l'économie contractuelle* et de régler les rapports entre producteurs agricoles (représentés par les coopératives), les industriels et les commerçants par la conclusion de conventions collectives analogues à celles qui venaient d'être instituées pour les salariés ; mais son texte, adopté par la Chambre des députés, n'est jamais venu en discussion devant le Sénat.

Par la suite, si l'on excepte quelques textes particuliers pris pendant la période de l'occupation et validés après la Libération, il faut attendre le vote de **la loi d'orientation agricole du 5 août 1960** pour assister à une nouvelle tentative destinée à permettre aux agriculteurs de mieux maîtriser les mécanismes du marché. Plus précisément, en application de **l'article 32** de cette loi, le Ministre de l'Agriculture a été autorisé à élaborer des contrats types en accord avec les professions intéressées, contrats types auxquels les parties devaient obligatoirement se référer si elles décidaient de régler leurs relations par contrat.

Ce texte n'a pas réellement été appliqué à la lettre dans la mesure où le Ministre de l'Agriculture n'a pas pris l'initiative d'élaborer personnellement des contrats types et s'est contenté d'homologuer ceux établis interprofessionnellement dans quelques secteurs, quelquefois il est vrai, en imposant certaines orientations.

En fait, le Ministre s'est surtout préoccupé d'organiser les marchés dans leur ensemble et il s'est orienté vers la fixation d'objectifs de production et la détermination de taxes parafiscales d'un montant différent selon que les intéressés appliquaient ou non les contrats types. Divers décrets ont ainsi été pris, le 23 août 1962 pour les conserves de petits pois et de tomates ainsi que pour les champignons de couche, le 20 août 1963 pour le pruneau.

A la vérité, l'usage de la formule des contrats types n'a rien eu d'obligatoire et le peu d'utilisation qui a été fait de l'article 32 a fait ressortir la nécessité qu'il y avait d'adopter une législation d'ensemble, cohérente et efficace, se proposant d'organiser d'une façon générale les rapports interprofessionnels.

C'est dans cette optique que l'article 22 de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole du 8 août 1962, venant du reste après l'article 23 de la loi d'orientation agricole, avait prévu qu'un projet de loi définissant les principes d'un système contractuel en agriculture devrait être déposé par le Gouvernement.

La loi prévue n'a été publiée finalement **que le 6 juillet 1964. Elle tendait à définir les principes et les modalités d'un régime contractuel de portée très générale** et se présentait comme la charte de l'économie contractuelle.

Le régime normal, préconisé par le législateur est celui des *accords interprofessionnels à long terme* conclus sur le plan national par les organisations professionnelles les plus représentatives des producteurs et des acheteurs de leurs produits : commerçants et industriels. Des représentants de la coopération agricole sont appelés à participer à la discussion des accords et peuvent les signer. A défaut d'accord national, des accords régionaux peuvent être conclus dans des conditions analogues.

Les accords interprofessionnels à long terme sont complétés, chaque année, par des *conventions de campagne*, qui en précisent les modalités.

Sur la base des accords interprofessionnels à long terme et des conventions de campagne, sont établis des *contrats types* auxquels doivent se conformer les contrats individuels conclus entre chaque producteur isolé et une entreprise industrielle ou commerciale.

Les accords interprofessionnels, complétés par les conventions de campagne et par les contrats types, peuvent être homologués par une décision du Ministre de l'Agriculture prise après avis du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du conseil de direction du F.O.R.M.A. L'homologation des accords confère aux organismes signataires les mêmes avantages que ceux qui sont attribués aux groupements de producteurs reconnus.

Les accords homologués peuvent être étendus par un arrêté interministériel. L'extension ne peut intervenir qu'à l'issue d'une enquête publique conduite dans la forme des enquêtes précédant l'expropriation d'utilité publique, auprès des producteurs agricoles, des négociants et des industriels intéressés, avec la participation des Chambres de commerce et des Chambres d'agriculture. L'extension rend les accords interprofessionnels à long terme, les conventions de campagne et les contrats types qui les complètent applicables dans les relations individuelles entre les producteurs, les industriels et les commerçants qui ne sont pas membres des organismes signataires.

La conclusion d'accords interprofessionnels à long terme, eux-mêmes complétés par des conventions de campagne et des contrats types, pouvant demander des délais assez longs, la loi avait prévu des régimes sub-

sidiaries. Malheureusement, la mise en place de ces régimes, tels que les a organisés le législateur, était presque aussi compliquée que celle des accords interprofessionnels à long terme.

A défaut d'accords interprofessionnels à long terme, national ou régional, les intéressés pouvaient conclure des *accords pluriannuels non susceptibles d'extension*, qui rappelaient les conventions collectives non susceptibles d'extension du droit du travail. Mais ces accords, qui devaient eux-mêmes être complétés par des conventions de campagne et par des contrats types devaient comporter les mêmes clauses et dispositions obligatoires que les accords interprofessionnels à long terme.

A défaut d'accord interprofessionnel à long terme et d'accords pluriannuels, les producteurs pouvaient conclure un contrat collectif d'entreprise avec une entreprise industrielle ou commerciale. D'autre part, les contrats individuels conclus par des producteurs isolés avec une même entreprise industrielle ou commerciale pouvaient être transformés en contrats collectifs d'entreprise si les deux tiers des producteurs liés par ces contrats en faisaient la demande. Malheureusement, les conditions imposées par la loi pour la conclusion des contrats collectifs d'entreprise étaient de nature à en limiter singulièrement la pratique.

La loi, dans le louable souci de mettre fin aux abus de l'intégration verticale en agriculture, maintes fois dénoncés, avait prévu également des dispositions spéciales pour ce qu'elle appelait *les contrats d'intégration*. Étaient considérés comme tels, ceux qui comportaient des obligations réciproques de fournitures de produits ou des services entre le producteur et l'entreprise intégrante.

Les groupements et les entreprises signataires des contrats d'intégration ne bénéficiaient pas des priorités et des avantages prévus en faveur des groupements signataires d'accords interprofessionnels homologués.

Malgré l'intérêt des dispositions de ce texte, force est de reconnaître qu'il n'a jamais été appliqué réellement. Il semble bien que le motif de cet échec doive être recherché dans son caractère trop perfectionniste et dans la trop grande rigueur exigée pour l'extension des conventions et accords. Par ailleurs, les conditions de répartition des taxes parafiscales instituées pour le financement des actions interprofessionnelles et les contrats d'intégration n'étaient peut-être pas déterminées avec une précision suffisante. Enfin, les autorités européennes ont mal accueilli ce texte qui risquait de fausser le jeu de la concurrence par la réintroduction d'un élément d'exclusivisme national.

Depuis ce texte, d'autres tentatives d'économie contractuelle ont été faites, mais d'application beaucoup plus limitée : ce sont par exemple les contrats d'élevage ou les conventions pluriannuelles de pâturage prévues par la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde.

En septembre 1966, un nouvel essai de réorganisation générale des marchés a été tenté ; un groupe de travail réunissant les professionnels et des représentants du Ministère de l'Agriculture avait envisagé la création de bureaux nationaux interprofessionnels chargés de gérer les principaux produits agricoles. Ils devaient, sur le modèle des *Produktschappen* néerlandais, participer à la définition des politiques de production de transformation et de commercialisation, ainsi qu'à la gestion des marchés. L'ensemble des propositions du groupe de travail avait abouti à l'élaboration d'un projet de loi-cadre dont seuls les événements politiques de l'époque empêchèrent la discussion au printemps de 1969 devant le Parlement.

Ce nouvel échec a conduit les syndicats agricoles à abandonner provisoirement le projet de loi-cadre concernant l'ensemble des marchés agricoles, pour des objectifs moins ambitieux mais sans doute moins difficiles à atteindre ; telle a été l'origine de **la création du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière** à qui la loi du 12 juillet 1974 relative à l'organisation interprofessionnelle laitière a confié les moyens juridiques et financiers nécessaires à son fonctionnement.

Le projet de loi qui est actuellement soumis à notre approbation s'inspire largement de cette dernière expérience qu'il tend à dépasser pour favoriser l'organisation des rapports entre producteurs, transformateurs et distributeurs sur l'ensemble des marchés agricoles. *Il constitue donc une nouvelle tentative destinée à fournir un cadre général à l'action des diverses familles professionnelles de la chaîne agro-alimentaire concernées par un produit donné.*

II. — DÉFINITION ET PRINCIPALES FORMES ACTUELLES D'ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES

1. Définition de l'organisation interprofessionnelle.

On définit généralement la notion d'organisation interprofessionnelle ou d'interprofession *comme une institution ayant pour but de régler les rapports entre les différentes catégories de professionnels intéressés par la production, la collecte, la transformation et la commercialisation d'un produit ou d'un groupe de produits agricoles donnés*. On peut même y inclure la participation des consommateurs et des travailleurs salariés employés dans les exploitations ou les entreprises considérées. Telle a été en particulier la conception qui a présidé à la composition de l'Office national interprofessionnel du blé.

La définition retenue met en évidence la nécessité d'une participation de tous les maillons de la chaîne économique du produit, qui décident de travailler paritairement et en commun à l'intérieur d'un accord collectif. Dans ce cadre, les producteurs agricoles, les industriels ou les coopératives qui collectent et transforment le produit de base, les commerçants qui en assurent la distribution, voire les consommateurs, confrontent et harmonisent leurs exigences en fonction des possibilités économiques du moment.

Pour qu'il y ait interprofession efficace et durable, il faut qu'existe un accord collectif équitable entre participants et donc qu'il y ait en présence des interlocuteurs de poids économique comparable. Cela suppose donc des agriculteurs déjà solidement organisés, soit grâce à des groupements de producteurs, soit grâce à la présence d'un secteur coopératif important. Faute de quoi, leur pouvoir de négociation étant faible, l'équilibre de l'ensemble de l'édifice sera inévitablement précaire. Cette remarque est valable aussi bien au plan local qu'au plan régional ou national.

Enfin, il convient de noter que les actions à entreprendre par une organisation interprofessionnelle sont très variées : elles peuvent aller de la promotion et de la diffusion du progrès technique à la connaissance économique et statistique du secteur, de l'orientation de la production en quantités et en qualités, à l'imposition de disciplines sévères de production, de la recherche des débouchés à la fixation d'un prix minimum garanti.

2. Les principales formes actuelles.

La nécessité de rechercher des formules d'accord entre agriculteurs, industriels et commerçants concernés par le développement d'un même produit est trop évidente, dans un pays soumis aux aléas de l'offre et de la demande, pour avoir échappé aux intéressés. C'est pourquoi, depuis longtemps, les relations interprofessionnelles sont une réalité en France ; elles revêtent des formes extrêmement variées, remplissent des fonctions très diverses et leur importance est assez inégale.

L'établissement d'une typologie est passablement difficile dans la mesure où règne une certaine confusion quant à l'origine et la nature juridique des organismes existants ; on rencontre toute une gamme dans la structure des interprofessions, dans leur champ d'activité, l'initiative ou la date de leur création. Dans ces conditions, il en résulte une série de nuances dans le degré d'intervention éventuelle de l'Etat dont on peut essayer de mesurer l'importance. En dépit de la part d'arbitraire que cela comporte, il semble possible de distinguer deux types d'organisations interprofessionnelles.

1. Le premier type est constitué par des organismes tels que **les offices ou établissements publics** au sein desquels les différentes branches professionnelles d'un produit ou d'un groupe de produits sont représentées et où l'Etat garant de l'intérêt général engage sa responsabilité dans tous les actes de gestion du marché et joue en permanence un rôle d'arbitre. L'Etat assure en fait lui-même la gestion du marché après concertation avec les professionnels. **Ce type se caractérise moins par un dialogue entre les diverses professions qu'entre les professions et l'Etat qui assume seul les responsabilités, alors que les membres des familles professionnelles n'ont aucun engagement formel.** Certes, on ne peut nier que ces organismes sont interprofessionnels dans la mesure où les diverses branches économiques y sont représentées ; mais les décisions sont en réalité prises par l'Etat, d'où leur caractère public.

Il convient de remarquer que ce premier type a subi une nette évolution, liée à l'apparition du Marché commun agricole.

Initialement, ces offices publics ont pu assurer une maîtrise totale du marché car ils contrôlaient la production, les exportations et les importations ; ils prenaient toutes les décisions de gestion du marché et agissaient de manière autonome. Tel fut le cas de l'O.N.I.C. dans une première période.

La situation actuelle est très différente dans la mesure où la gestion réelle du marché est réalisée dans le cadre de la C.E.E. par des organes européens, selon les principes des divers règlements communautaires. En fait, la réalité du pouvoir appartient aux autorités de Bruxelles et **l'office public n'est plus qu'une courroie de transmission qui gère le marché conformément aux décisions arrêtées au plan communautaire.** Dans le cadre de nos engagements au sein du Marché commun agricole, l'autonomie de décision et de gestion des marchés d'un office public est réduite à peu de chose, même si le mythe de l'office public apparaît à certains comme la solution idéale pour organiser efficacement le marché de tel ou tel produit.

Parmi les exemples les plus significatifs d'établissements publics, il convient de citer *l'Office national interprofessionnel des céréales* (O.N.I.C.) créé le 15 août 1936 et qui est chargé de régulariser le marché des céréales, *l'Institut des vins de consommation courante* (I.V.C.C.) créé en 1954 et chargé d'étudier et proposer toutes mesures d'ordre économique ou technique sur l'orientation de la politique viticole, et surtout *le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles* (F.O.R.M.A.) créé initialement sous la forme d'un budget annexe, puis transformé en fonds de garantie mutuelle et agricole, avant de devenir le 29 juillet 1961 un établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de regrouper la plupart des organismes intervenant alors sur les marchés agricoles.

Le F.O.R.M.A. constitue le modèle d'un organisme d'intervention géré de manière paritaire par l'Etat et les organisations agricoles, puisque son conseil de direction est composé pour 50 % de professionnels et pour 50 % de représentants de l'Etat, désignés pour moitié par le Ministre de l'Agriculture et pour moitié par le Ministre de l'Economie et des Finances, et assurant une participation des milieux professionnels, par le biais de comités consultatifs spécialisés par produits. Il n'en reste pas moins que le F.O.R.M.A., de par son statut de droit public, exécute directement la politique décidée par les autorités nationales ou communautaires. Son efficacité est d'autant plus grande qu'il contrôle, au moyen de conventions, la plupart des sociétés professionnelles d'intervention existantes, notamment la S.I.B.E.V. (Société interprofessionnelle du bétail et des viandes), la société Interlait (Société interprofessionnelle du lait et de ses dérivés), la S.N.I.P.O.T. (Société nationale interprofessionnelle de la pomme de terre) et la S.I.D.O. (Société interprofessionnelle des oléagineux), qui jouent pour lui le rôle de prestataires de services.

Le statut d'établissement public a également été donné en 1968 au *Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre* (F.I.R.S.) qui a pour mission de préparer, d'exécuter et de coordonner les décisions gouvernementales et communautaires relatives à l'organisation du marché du sucre et qui doit également réaliser les interventions nécessitées par l'état du marché. Sa composition est paritaire.

L'Office national interprofessionnel du bétail et des viandes (O.N.I. B.E.V.) créé par le décret du 1^{er} décembre 1972 pour améliorer l'organisation du marché de la viande et assurer la sécurité des éleveurs par la mise en place d'un système d'intervention permanente sur les marchés s'inspire également des mêmes principes. Cependant, bien que l'O.N.I. B.E.V. soit un organisme public, son ambition est de faire participer plus efficacement les éleveurs à la gestion du marché : il a vocation à être un centre de concertation où les éleveurs pourront discuter d'égal à égal avec les professionnels de la viande sous l'arbitrage des pouvoirs publics. La composition tripartite du conseil d'administration qui comprend des membres de la production, du négoce et de l'administration, exprime mieux qu'au sein du F.O.R.M.A. l'idée de concertation et ne donne de rôle effectif aux représentants de l'administration qu'en cas d'absence d'entente entre les professionnels.

Le bilan de ces expériences est nuancé. Le recours au procédé de l'établissement public offre l'intérêt de simplifier les circuits de décision, de développer l'information réciproque de l'Etat et des professionnels qui disposent d'un organe de discussion et d'échanges permanent et de garantir des moyens d'action efficaces. Mais la concertation qui peut s'instaurer n'implique ni engagement véritable ni responsabilité effective des différentes branches professionnelles intéressées. Cette situation ne facilite donc que très indirectement la restructuration et la réorientation des activités des entreprises concernées. Elle ne permet pas non plus un examen satisfaisant des relations entre partenaires ni une définition acceptable de la part qui doit revenir à chacune des différentes familles professionnelles dans la décomposition du prix des produits.

2. Le second type d'organisation interprofessionnelle comprend l'ensemble des **organismes de droit privé**, réunissant les différentes familles professionnelles intéressées par un produit, sans participation directe de l'Etat. La variété de ces organismes est grande et pour plus de clarté, il semble utile de distinguer trois catégories principales parmi eux :

a) *Un certain nombre, nonobstant leur caractère de droit privé ont reçu de la puissance publique des délégations de pouvoirs et la possibilité de se procurer des ressources généralement par la voie de taxes parafiscales ou de cotisations obligatoires, de sorte qu'ils détiennent de véritables pouvoirs de décision pour gérer le marché et orienter la production.*

C'est particulièrement net dans le **secteur viticole**, où les quelque 18 comités, conseils, bureaux ou unions interprofessionnelles, dont un certain nombre ont été créés par le régime de Vichy, sont dotés d'attributions qui peuvent être extrêmement contraignantes. C'est le cas notamment du Bureau national interprofessionnel du Cognac (créé par l'arrêté du 5 janvier 1941), du Bureau national interprofessionnel de l'Armagnac (créé par l'arrêté du 11 septembre 1941), du Comité interprofessionnel

du vin de Champagne (créé par la loi du 12 avril 1941) et du Comité interprofessionnel des vins doux naturels (créé par la loi du 2 avril 1943). Ces quatre organismes sont soumis pour leur composition et leurs règles de fonctionnement à un contrôle étroit de l'Etat ; ils sont financés grâce à des taxes parafiscales et ils ont une intervention économique permanente très directe et très poussée pour régler toutes les questions d'intérêt commun entre viticulteurs et négociants et pour assurer l'équilibre du marché.

Les autres comités viticoles n'ont pas reçu de délégations de pouvoir aussi contraignantes mais certains essaient de renforcer leurs moyens d'action. Le comité interprofessionnel des vins de Bordeaux en fournit une excellente illustration. C'est pourquoi ils doivent être classés dans l'une des deux dernières catégories envisagées.

On trouve également un système d'organisation interprofessionnel tout à fait comparable dans **le secteur de la betterave** : le Groupement national interprofessionnel de la production betteravière, créé le 7 août 1941, a cédé la place en 1953 au Groupement national interprofessionnel de la betterave, de la canne à sucre et des industriels productrices de sucre et d'alcool (G.N.I.B.C.) et plus récemment encore ce dernier a été remplacé par le Comité interprofessionnel des productions saccharifères. Dans ce secteur l'action interprofessionnelle est particulièrement efficace et constitue sans doute un des modèles du genre.

Le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (C.N.I.E.L.) créé le 24 mars 1974, s'apparente à cette formule. C'est une association privée, régie par la loi de 1901, constituée par les producteurs, les coopératives et les industriels laitiers, afin de remédier aux fluctuations et aux incohérences du marché, de normaliser les relations entre les membres de l'interprofession et de garantir aux producteurs un prix minimum garanti.

Les professionnels ont vivement souhaité que l'intervention de l'Etat leur donne les moyens d'atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés. C'est l'objet de la loi du 12 juillet 1974 qui permet de donner un caractère obligatoire aux accords conclus dans le cadre de l'interprofession et d'assurer à celle-ci des ressources, sous la forme de cotisations volontaires et obligatoires. On peut considérer que le C.N.I.E.L. bénéficiera donc dans une certaine mesure d'une délégation de pouvoir de la part de l'Etat, ce qui l'apparente aux organismes déjà étudiés. Il est encore trop tôt pour juger des résultats de son action ; mais ses débuts semblent relativement difficiles en raison d'un manque de moyens financiers dû aux difficultés rencontrées pour recouvrer les cotisations prévues dans ses statuts.

b) Il existe d'autres organismes interprofessionnels pour lesquels les pouvoirs publics n'ont pas prévu d'accorder des délégations de pouvoir aussi importantes. Cependant, cela ne les empêche pas de fonctionner de manière satisfaisante. *Il s'agit généralement d'organismes qui ne bénéficient pas de délégations de pouvoir, mais reçoivent des taxes parafiscales.*

Ainsi, dans le secteur des légumes de conserve, l'Union nationale interprofessionnelle des légumes de conserves (U.N.I.L.E.C.) existe depuis 1961 et réunit les producteurs et les conserveries qu'elles soient coopératives ou non. Sa compétence s'étend à l'ensemble des légumes destinés à la conserve, à l'exception des champignons de couche et de la tomate. Cet organisme élabore des accords pluriannuels relatifs aux prix, aux modes de rémunération et aux critères de fabrication, et les contrats particuliers qui modifient, en cas de besoin, ces contrats-types. Ceux-ci sont obligatoires et sont assortis de sanctions financières. Des taxes parafiscales sont perçues sur les professionnels et permettent à U.N.I.L.E.C. de contrôler la production, de lancer des campagnes d'information et de chercher à améliorer les méthodes de gestion.

Actuellement quatre accords interprofessionnels sont en vigueur et concernent les petits pois, les haricots mange-tout, les flageolets et les céleris. U.N.I.L.E.C. étudie une série de nouveaux accords interprofessionnels concernant la carotte, les salsifis, les choux de Bruxelles et les épinards de conserve.

Les accords conclus depuis 1961 dans le cadre d'U.N.I.L.E.C. sont homologués par arrêté du Ministère de l'Agriculture et deviennent obligatoires pour l'ensemble des producteurs et conserveurs des secteurs industriels et coopératifs.

En dehors d'U.N.I.L.E.C., le *marché des champignons de couche* est organisé par un accord interprofessionnel du 10 décembre 1963, dans le cadre de l'Association nationale interprofessionnelle du champignon de couche (A.N.I.C.C.). Il existe également un accord interprofessionnel pour les *tomates de conserves*, régi par la Société nationale interprofessionnelle de la tomate (S.O.N.I.T.O.) ; de même le *Bureau national interprofessionnel du pruneau* gère un accord interprofessionnel analogue. Cependant, l'ensemble de ces accords ne concerne que les fruits et légumes transformés et pratiquement pas les fruits et légumes frais sauf dans certaines régions (Bretagne et Roussillon) où des accords interprofessionnels de mise en marché ont pu être établis.

Dans d'autres secteurs, des instances interprofessionnelles ont également été instituées, en particulier, dans la branche des conserves de viande et dans l'horticulture.

c) Enfin, certains organismes interprofessionnels n'ont ni pouvoirs juridiques importants, ni taxes parafiscales, ce qui limite singulièrement l'intérêt et l'efficacité de leur action. Ils ont cependant le mérite d'exister et d'offrir un cadre pour l'organisation des rapports des diverses familles professionnelles intéressées par un produit donné. Il en est ainsi pour la charte générale des gruyères, le secteur de l'olive de table ainsi que divers autres secteurs.

De ces diverses expériences d'interprofession, il semble se dégager l'idée que dans les secteurs où la production se fait sous forme de récoltes saisonnières régulières et concerne un produit relativement homogène, les obstacles pour constituer des organismes de droit privé fonctionnant de manière efficace ne sont pas insurmontables.

Par contre, dans les secteurs où la production est échelonnée tout au long de l'année, ce qui est le cas dans l'élevage et la production du lait, la maîtrise des opérations et l'accord entre les professionnels semblent beaucoup plus difficile à réunir.

Il convient de remarquer également qu'un nombre limité de producteurs et de transformateurs ou de négociants, dans une aire géographique étroite, contribue largement à l'efficacité des accords.

III. — LA CONSTITUTION D'ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Les exemples relevés en France mettent en évidence l'efficacité du recours à des structures interprofessionnelles dans un certain nombre de cas précis. Il semble bien que cette constatation soit confirmée par des exemples étrangers très intéressants.

En définitive, sur le plan de l'organisation interprofessionnelle des marchés, la France se trouve fort en retard par rapport à d'autres pays européens qui ont expérimenté avec succès ce système. **L'organisation des marchés est particulièrement développée aux Pays-Bas, qui sont généralement donnés en exemple en ce domaine.**

La loi du 15 mai 1950 a prévu pour tous les secteurs agricoles des possibilités d'organisations verticales, appelées « Produktschappen ». Groupements de droit public dont relèvent obligatoirement tous les producteurs de la branche agricole considérée, les Produktschappen ont pour fonction essentielle, d'une part de régler l'ensemble des problèmes économiques qui se posent à l'intérieur du secteur d'activité, d'autre part, d'établir des normes de discipline professionnelle touchant à la production, au stockage, à la distribution des produits. Pour l'exercice de ces attributions, le Gouvernement leur délègue une partie de ses pouvoirs réglementaires, en se réservant toutefois un droit de contrôle sur leur activité : les règles de discipline professionnelle notamment ne sont rendues obligatoires qu'autant qu'elles ont été approuvées par le Ministre de l'Agriculture et promulguées au Bulletin officiel.

Les Produktschappen, qui sont également consultés pour la négociation des accords communautaires et participent activement aux discussions européennes, jouent un rôle très important en matière d'information et de propagande ; ils gèrent les caisses des produits qui font l'objet de mesures de soutien et perçoivent les cotisations qui servent à alimenter ces caisses.

La réussite de cette organisation interprofessionnelle est incontestable malgré certains problèmes structurels : l'efficacité de leur politique économique et commerciale explique en partie les progrès de l'agriculture néerlandaise. Si la mise en route du Marché commun agricole a évidemment provoqué une nette diminution de leurs attributions, la formule est apparue suffisamment séduisante pour que le mémorandum Mansholt propose son extension au niveau européen.

On est donc en droit de se demander si ces expériences françaises et étrangères ne justifient pas une extension à l'ensemble des marchés agricoles.

Si l'on s'accorde généralement sur les objectifs que doit atteindre une bonne organisation économique de l'agriculture, les divergences par contre se font jour sur les meilleurs moyens d'y parvenir.

1. Des objectifs unanimement reconnus.

Mettre fin aux insuffisances de l'organisation actuelle de certains marchés agricoles (marché viticole, avicole, bovin, porcin, fruits et légumes) est sans aucun doute une nécessité. L'amélioration de la situation actuelle dépend de la modification d'un certain nombre de règlements communautaires dont la carence ou le caractère incomplet est apparu au grand jour.

En attendant que les réformes nécessaires aboutissent, il a semblé urgent à beaucoup de compléter les mesures réglementaires communautaires par des dispositions de nature à assurer une rémunération satisfaisante aux producteurs grâce à une meilleure organisation du marché et éventuellement un véritable contrôle des productions.

Dans cette perspective, il convient de s'interroger sur le meilleur moyen d'assurer :

- aux producteurs une garantie de leur revenu et un écoulement régulier de leur production, adapté à l'évolution du marché intérieur et extérieur ;
- aux transformateurs et aux distributeurs la sécurité de leur approvisionnement et des assurances concernant la qualité et la présentation des produits, l'organisation des circuits et les conditions de concurrence qu'ils doivent recevoir.

Trois solutions sont à cet égard concevables. Il convient de les analyser rapidement.

2. Le choix de la meilleure solution.

1. La première solution peut consister à **confier à l'Etat directement ou par l'intermédiaire d'un établissement ou d'un office public, le soin d'organiser, de gérer et d'orienter l'ensemble du marché de tel ou tel produit.** Cette solution concevable jadis, paraît incompatible aujourd'hui

avec les principes du Marché commun agricole auquel la France appartient depuis la signature du traité de Rome : la gestion et l'organisation des marchés est, en effet, de la compétence des autorités européennes.

Dans ces conditions, la création d'un office public perd singulièrement de son efficacité, puisqu'il se voit attribuer un rôle de simple relais entre les instances communautaires et le marché national, comme celui que remplirait actuellement l'ONIC et l'ONIREV. En fait, cette solution consisterait en une forme de démembrement du FORMA qui, jusqu'à présent, assure la gestion de l'ensemble des marchés à quelques exceptions près (céréales, sucre, alcool, tabac et élevage).

2. La seconde solution consiste à **laisser les professionnels organiser le marché**, en leur permettant d'imposer et de faire respecter par leurs membres, les rigoureuses disciplines nécessitées par l'organisation et la gestion du marché. Cela suppose pour être efficace, des professions solides et fortement structurées à la fois chez les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les commerçants. Or, tel n'est pas le cas en France où, malgré d'importants développements, la coopération et les groupements de producteurs sont encore insuffisants. Le manque de discipline et l'esprit individualiste rendent difficile le recours à une solution de ce type.

3. Une troisième solution peut se concevoir comme une voie moyenne entre ces deux options : elle consiste à **laisser aux membres de l'interprofession d'un produit, le soin de s'organiser et de déterminer des règles de conduite ; l'Etat interviendra ensuite pour choisir les disciplines les plus adaptées et étendre celles-ci à l'ensemble des professionnels intéressés**. Dans cette optique, l'Etat délègue un certain nombre de pouvoirs aux professionnels qui ont déjà fait des efforts de discipline et d'organisation.

En fait, cette solution n'est pas nouvelle : elle s'inspire d'une philosophie qui a déjà fait ses preuves au sein des entreprises : celle de la convention collective qui permet aux partenaires économiques ou sociaux de se concerter et de se mettre d'accord, l'Etat étendant ensuite les accords conclus à l'ensemble de la branche concernée.

La convention collective est de nature à permettre une normalisation des rapports interprofessionnels, normalisation sans laquelle les producteurs seront toujours les victimes de l'inorganisation des circuits, face à des industriels ou des commerçants dont le pouvoir de négociation et la puissance financière sont sans commune mesure avec la leur. C'est cette troisième voie qu'ont choisie les pouvoirs publics en accord avec les principaux représentants de l'agriculture.

3. La voie de l'interprofession.

Comme on l'a déjà rappelé, le recours à des solutions de type interprofessionnel s'impose en particulier dans les secteurs où les interventions publiques sur les prix et les marchés sont insuffisantes. Le principal désir des agriculteurs est de bénéficier d'une garantie de prix du produit qu'ils vendent directement et non de bénéficier d'une garantie de prix sur le produit situé en aval et ayant déjà subi une ou plusieurs transformations. Ce qui intéresse le producteur, ce n'est pas que le prix de la carcasse, du beurre ou de la poudre de lait soit garanti, mais plutôt que ce soit le prix de la vache, celui du lait, celui des œufs, tous produits qu'il vend directement et dont le prix est pour lui fondamental.

Dans cette optique, **l'interprofession est un moyen de répercuter au niveau du producteur une garantie de prix que l'organisation communautaire ou nationale du marché n'offre qu'à un stade ultérieur de la chaîne agroalimentaire et à d'autres agents, c'est-à-dire les transformateurs ou les distributeurs.** La constitution du CNIEL a correspondu tout à fait à cette orientation. Dans le secteur porcin, la constitution d'une interprofession semble également destinée à compléter les mesures communautaires de soutien du marché, qui sont très insuffisantes car il n'existe pas d'intervention publique sur le marché de la viande de porc et l'aide au stockage privé intervient plutôt au niveau de la salaisonnerie. Un problème similaire se pose également dans le secteur avicole, et pour les fruits et légumes frais. C'est donc 30 à 40 % de la valeur de la valeur de la production agricole totale qui est susceptible d'être intéressée par l'interprofession.

IV. — LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

Le recours à des formules interprofessionnelles pour organiser certains secteurs agricoles, présente, malgré son intérêt, des risques qu'il convient de ne pas sous-estimer. Plus exactement, il est nécessaire de restituer à sa vraie place une notion qui comporte certaines ambiguïtés et dont le succès est subordonné à plusieurs conditions.

1. La vraie place de l'interprofession.

Les interprofessions n'ont pas les vertus d'une panacée. Elles ne constituent qu'un élément de l'organisation économique de l'agriculteur.

En réalité, elles ne seront créées qu'à la demande des professions concernées lorsque la gestion des marchés n'est pas assurée de manière satisfaisante. Elles ne feront donc pas double emploi avec les organismes publics d'intervention actuellement en place, c'est-à-dire l'ONIC, l'ONIBEV, etc., qui continueront de fonctionner comme par le passé. Il serait utopique de vouloir régler tous les problèmes de marché selon la même technique. Certains secteurs, ceux qui sont les plus démunis en mécanismes de soutien, comme l'aviculture ou le secteur du porc, seront plus enclins à utiliser les nouvelles possibilités offertes.

En tout cas, comme on l'a déjà souligné, cette formule ne saurait se substituer à l'action des pouvoirs publics à qui revient dans le cadre des règlements communautaires la charge de conduire la politique de gestion des différents marchés.

Il convient de se pénétrer de l'idée que **l'interprofession a seulement une fonction de complément d'organisations communautaires de marché qui ont certes le mérite d'exister mais qui sont parfois insuffisantes.** Le rôle qu'on veut leur faire jouer est tout à fait judicieux à condition que les pouvoirs publics continuent à faire tout leur possible pour que les règlements communautaires en cause soient améliorés dans des délais raisonnables. En aucun cas, une démission de leur part ne saurait être admise. Il convient même qu'ils accentuent leurs efforts pour doter les secteurs agricoles qui ne sont pas encore couverts par des organisations communes de marchés (fruits et légumes par exemple), des règlements adé-

quats. Il ne fait aucun doute que les interprofessions ne pourront compenser l'insuffisance ou l'absence d'un règlement communautaire protégeant efficacement le marché, de même qu'elles ne pourront rien contre la lenteur ou les erreurs de gestion des autorités communautaires telles que celles que l'on a eu à déplorer en matière de viande bovine et de céréales.

L'interprofession n'a pas et ne doit pas avoir vocation pour se substituer à des autorités nationales ou européennes défaillantes. S'engager dans cette voie, ce serait cautionner un désengagement inadmissible de l'Etat qui doit continuer à fixer les règles du jeu en matière d'organisation des marchés et à exercer les arbitrages qui s'imposent au nom de l'intérêt général.

2. La nécessité d'un engagement vigoureux de l'Etat.

Sur le plan national, il va de soi que l'action des pouvoirs publics conditionnera le bon fonctionnement des nouvelles structures. Tout d'abord, leur rôle pour rendre le marché plus facile à maîtriser sera indispensable. Ainsi, dans de nombreux secteurs, ils devront prendre les mesures réglementaires nécessaires pour clarifier les transactions, normaliser les échanges, peser, contrôler les expéditions ou les arrivages, déterminer des conditions de cotations satisfaisantes. Il s'agira donc pour eux de créer un environnement favorable et de poursuivre une action utile non seulement parce que l'application des mesures de clarification est un préalable à la connaissance de l'offre et de la demande et au contrôle des volumes et des prix, mais parce qu'elle peut être un moyen d'entraîner l'adhésion des producteurs aux schémas d'organisation économique prévus.

D'autre part, la mise en place d'interprofessions nouvelles **n'autorisera pas les pouvoirs publics à diminuer l'aide qu'ils apportent actuellement aux groupements de producteurs et à la coopération.** Bien au contraire, les organisations interprofessionnelles ne resteront qu'un cadre juridique vide si elles ne s'appuient pas sur une organisation économique de base renforcée, principalement au niveau des producteurs agricoles.

C'est en effet dans ce domaine que réside l'explication du succès de l'organisation de certains marchés : le marché du blé et celui des betteraves en fournissent une excellente illustration. Mais c'est aussi le cas des comités économiques en matière de fruits et légumes. Ainsi dans le secteur des légumes de conserves, les groupements de producteurs contrôlent près de 90 % de la production.

Le renforcement des groupements de producteurs et la réservation progressive des aides aux producteurs organisés figurent d'ailleurs dans le document adopté à l'issue de la Conférence annuelle 1974. Tant que les groupements ne contrôleront qu'une part minimum de certaines productions, l'action des interprofessions ne pourra être efficace. Plutôt que de créer de nouveaux groupements, il paraît préférable de conforter les groupements déjà existants, ce qui implique un effort des pouvoirs publics, mais aussi des producteurs car il est indispensable de renforcer les disciplines et de mieux en contrôler le respect.

S'agissant de la coopération, on ne soulignera jamais assez l'intérêt qu'elle représente pour la stabilité d'une interprofession. Par les disciplines qu'elles imposent à leurs membres, les coopératives jouent un rôle irremplaçable de catalyseur et d'éducation économique des producteurs. Elles sont également l'une des clés de la maîtrise de l'offre en regroupant, normalisant et améliorant le produit. Par leur dynamisme enfin et leur pouvoir de négociation, elles facilitent l'harmonisation des relations contractuelles avec les autres entreprises ou les branches professionnelles elles-mêmes. C'est cet ensemble de raisons qui explique que les coopératives constituent un des éléments fondamentaux du succès de l'interprofession. A ce titre, les pouvoirs publics doivent tenir compte des conditions particulières dans lesquelles s'exerce leur activité au profit de l'intérêt général.

Il convient enfin que les professionnels et principalement les agriculteurs soient très conscients des obstacles et des difficultés qui les attendent sur cette voie. Il semble sage de souhaiter qu'ils ne se lancent dans l'interprofession que s'ils sont suffisamment assurés de leur force. Dans le cas contraire, on prendrait le risque d'aboutir à des échecs cuisants dont les conséquences psychologiques seraient très nuisibles pour les producteurs et pour l'avenir de l'idée d'interprofession.

En définitive, il ne faut pas exiger des seules interprofessions ce qu'on peut attendre de l'ensemble de l'organisation économique. Leur action se situe à un niveau complémentaire et devrait consister davantage dans un contrôle de la production et de la commercialisation adapté à chaque secteur que dans des interventions financières directes de soutien des marchés qui doivent rester à la charge de l'Etat.

Elles ont également un rôle offensif à jouer notamment en matière commerciale. Leur réussite est conditionnée par l'action de l'Etat sur leur environnement communautaire et national.

ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise à fournir un cadre très souple à l'intérieur duquel les organisations interprofessionnelles doivent développer leur action. Il tend à mettre à leur disposition un instrument juridique qui leur permettra de disposer de pouvoirs de contrainte et de moyens financiers. Cette philosophie explique le caractère volontairement général et parfois imprécis des dispositions contenues dans ce texte. Une telle conception s'inspire en particulier de l'échec de la loi du 6 juillet 1964 dont la trop grande précision et la complexité incontestable furent en définitive des inconvénients majeurs.

Le projet de loi constitue donc un cadre juridique adapté aux besoins des organisations interprofessionnelles dont l'efficacité dépendra des moyens financiers qu'elles seront autorisées à prélever.

1. Un cadre juridique adapté.

Le cadre juridique offert repose sur les trois éléments de base que sont la reconnaissance, la procédure d'extension et les sanctions instituées.

La reconnaissance des organisations interprofessionnelles doit permettre aux pouvoirs publics de sanctionner l'effort fait par les différentes branches professionnelles intéressées par un produit ou un groupe de produits donné, pour s'organiser, s'imposer un certain nombre de disciplines dans divers domaines (en matière de normalisation des produits, de volume, de qualité et de mise en marché de la production ou en matière de conditions de concurrence, etc.) et pour harmoniser leurs rapports contractuels.

Il va de soi que pour des raisons d'efficacité une seule organisation doit être reconnue par produit ou par groupe de produits. Ce principe retenu par le projet de loi appelle néanmoins certaines réserves dans la mesure où la notion de produit n'est pas très précise et peut être à l'origine d'ambiguïtés. De même, seuls les organismes constitués par les organisations professionnelles les plus représentatives pourront bénéficier de la reconnaissance. Or il semble difficile d'exclure un certain nombre d'organisations syndicales qui, sur le plan régional, peuvent avoir une bonne représentativité. Leur exclusion pourrait même parfois aller à l'en-

contre de l'objectif d'efficacité car leur opposition farouche à des mesures dont elles n'auront même pas à discuter les termes, risque fort de conduire dans certains cas à une paralysie effective des institutions mises en place. Sur ce point, le projet de loi paraît perfectible.

La possibilité d'étendre par voie d'arrêtés interministériels les accords conclus dans le cadre des interprofessions reconnues constitue l'une des dispositions essentielles. Elle aura pour effet de rendre obligatoires les mesures qui auront été ainsi étendues. Ce n'est que grâce à cette possibilité d'extension que les interprofessions pourront réaliser des actions permettant une meilleure connaissance de l'offre et de la demande, une réelle adaptation de l'offre à la demande intérieure et extérieure, une régularisation satisfaisante de la production ainsi qu'une indispensable normalisation des relations interprofessionnelles.

Dans la mesure où cette procédure sera à l'origine de contraintes pour les intéressés, il conviendra que l'extension ne puisse intervenir que si certaines conditions sont remplies. C'est précisément l'objet de l'article 2 du texte qui subordonne l'extension soit à la décision unanime des familles professionnelles, soit aux décisions qui auront fait l'objet d'un arbitrage. En réalité, le projet de loi ne prévoit pas l'obligation de l'arbitrage dans les statuts des interprofessions. Cela semble regrettable dans la mesure où des dernières risqueront d'être paralysées lorsque seront abordées les questions vraiment importantes. Il semble plus sage pour des raisons d'efficacité d'obliger les interprofessions à inclure dans leurs statuts des dispositions concernant l'arbitrage, libre à elles de choisir les instances qu'elles jugeront les plus compétentes.

Enfin, le projet de loi constitue un cadre juridique intéressant dans la mesure où il prévoit un certain nombre de sanctions aux manquements aux disciplines interprofessionnelles. Ainsi, tout contrat de fourniture contraire aux dispositions des accords étendus sera nul de plein droit. De même, des amendes d'un taux relativement modéré pourront frapper les contrevenants, étant bien entendu que ces sanctions ne feront pas obstacle à l'application des sanctions prévues dans les contrats eux-mêmes ou dans le règlement intérieur des groupements coopératifs en cause.

2. La nécessité de moyens financiers.

Le projet de loi prévoit que les interprofessions reconnues pourront prélever sur tous les membres des professions intéressées des cotisations lorsqu'elles auront été prévues dans les accords étendus. Ces cotisations, nonobstant leur caractère obligatoire, resteront des créances de droit privé qui seront recouvrées par la procédure de l'injonction de payer, déjà utilisée pour le recouvrement des cotisations du CNIEL.

A vrai dire, l'expérience du CNIEL n'a guère été concluante, tout au moins en ce domaine. Cela pose des problèmes pratiques et psychologiques graves dans des secteurs où les habitudes et les mentalités n'ont pas encore suffisamment évolué. C'est pourquoi, au moins pour la période de démarrage des interprofessions, il semble opportun de prévoir pour elles la possibilité de bénéficier de taxes parafiscales qui permettront ainsi de couvrir les premières dépenses de fonctionnement et les premières actions. Au fur et à mesure que des habitudes se créeront, les cotisations prévues pourront être perçues sans difficultés, les intéressés ayant pu apprécier l'efficacité de l'institution.

Le financement des interprofessions constitue en définitive la pierre angulaire de tout le projet de loi. Ce n'est qu'avec une masse de manœuvre financière appréciable que les actions indispensables à la maîtrise du marché intérieur et à la conquête des débouchés extérieurs pourront être menées à bonne fin.

Il va de soi qu'un contrôle des sommes recueillies par la voie de cotisations devra être effectué par les pouvoirs publics. Il semble tout naturel, à cet égard, que les accords qui auront donné lieu à des excès ne soient pas renouvelés et que la reconnaissance puisse être retirée aux interprofessions coupables.

En définitive, ce texte de loi qui s'inspire des expériences passées, laisse une large place à l'initiative des professionnels. L'Etat ne pourra qu'apporter des moyens juridiques et financiers pour conforter l'action des intéressés. Il ne doit en aucun cas signifier que l'Etat renonce à améliorer les règlements communautaires qui sont actuellement insuffisants ou qu'il renonce à encourager vigoureusement les producteurs qui tentent de s'organiser au sein de groupements ou de la coopération.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Texte du projet de loi

Les organismes constitués par les organisations professionnelles *les plus* représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, du négoce et de la distribution, représentant les divers intérêts en présence, peuvent être reconnus en qualité d'organisations interprofessionnelles par arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances.

Il ne peut être reconnu qu'une seule organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits déterminés.

Propositions de la Commission

Les organismes constitués par les organisations professionnelles représentatives de la production...

... et des Finances.

Conforme.

Commentaires :

Cet article détermine les conditions dans lesquelles s'effectue la reconnaissance des organisations interprofessionnelles qui pourront se créer dans l'agriculture.

Elle sera prononcée par un arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances. La participation du premier va de soi ; quant au second, sa présence s'explique par le fait que l'agriculture est un des secteurs clés du développement économique national, dans lequel les problèmes financiers et en particulier ceux du soutien et de la régularisation des cours sont de première importance.

Le critère de la reconnaissance repose essentiellement sur la représentativité des organisations constitutives de la structure interprofessionnelle. En ce domaine, votre Commission des Affaires économiques et du Plan considère qu'il se pose un problème sur le plan du fonctionnement démocratique des interprofessions. Dans la rédaction proposée par le projet de loi, seules les organisations « les plus représentatives » seront concernées. Certes, en droit du travail, il existe une jurisprudence bien établie qui précise que la représentativité d'un syndicat est déterminée par les critères suivants : les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat, ainsi que son attitude patriotique pendant l'occupation. Cependant, il semble difficile d'écarter des orga-

nisations syndicales agricoles minoritaires au plan national, mais qui peuvent être représentatives au plan régional ; dans la mesure où les décisions de l'organisation interprofessionnelle auront été étendues, elles s'imposeront avec force obligatoire à tous les producteurs et transformateurs. Il est donc anormal qu'ils n'aient pas un droit de regard sur la gestion de l'interprofession s'ils représentent une force importante.

C'est pourquoi, soucieuse à la fois du fonctionnement efficace des instances interprofessionnelles mais aussi de leur caractère démocratique, votre Commission vous propose par voie d'amendement de subordonner la reconnaissance d'un organisme interprofessionnel à la présence en son sein des organisations professionnelles représentatives de la production, et selon les cas, de la transformation, du négoce et de la distribution.

Cet article appelle enfin deux observations complémentaires :

- dans la rédaction retenue par le projet de loi, il n'est pas fait mention de la participation de la coopération agricole ; or il est indiscutable qu'elle devra participer étroitement au fonctionnement des organismes interprofessionnels, dont le succès et la stabilité dépendent en grande partie, votre Rapporteur en est convaincu, de leur présence et de leur dynamisme ;
- d'autre part, l'article précise qu'il ne pourra être reconnu qu'une seule organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits déterminés. Or la notion de produit est vague et présente un certain nombre d'ambiguïtés. On peut s'interroger sur le degré de généralité de cette notion : faut-il considérer que le vin forme à lui seul un produit, ou que chaque vin bénéficiant d'une appellation d'origine constitue à lui seul un produit ? Le problème en ce domaine vient du caractère plus ou moins identifiable et homogène des produits agricoles. Malgré ces ambiguïtés, votre Commission a considéré que le projet de loi étant un texte cadre, il ne convenait pas de l'alourdir par une définition de la notion de produit qui risquait de paralyser toute évolution à l'avenir.

Article 2.

Texte du projet de loi

Les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, en tout ou partie, par arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances, lorsqu'ils tendent, dans un but conforme à l'intérêt général et par des actions complémentaires compatibles avec les règles de la Communauté économique euro-

Propositions de la Commission

Conforme.

Texte du projet de loi

péenne, à améliorer notamment, par l'application de contrats types, de conventions de campagne et par la mise en œuvre d'actions communes :

- la connaissance de l'offre et de la demande ;
- l'adaptation et la régularisation de l'offre ;
- les relations interprofessionnelles dans le secteur intéressé.

L'extension de tels accords est subordonnée à la condition que les dispositions qu'ils comportent aient été adoptées par les diverses organisations représentées dans l'organisation interprofessionnelle, soit par une décision unanime, soit à la suite d'un arbitrage lorsque les statuts de cette dernière organisation le prévoient ; dans ce cas, ces statuts fixent la composition de l'instance appelée à rendre l'arbitrage et les conditions dans lesquelles l'arbitrage est rendu.

Si l'extension est prononcée, les mesures ainsi arrêtées par l'organisation interprofessionnelle sont obligatoires, dans le cadre géographique prévu, pour tous les membres des professions constituant cette organisation.

Commentaires :

Cet article prévoit que les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle pourront être étendus et il précise quelles sont les conditions et les conséquences de cette extension.

1. Cette extension, qui pourra ne concerner qu'une partie des accords, sera réalisée par un arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances. Elle est subordonnée à plusieurs conditions qui tiennent :

- à la compatibilité des accords conclus avec l'intérêt général ;
- à leur compatibilité avec les règles de la Communauté économique européenne ;
- à la nature même des actions prévues dans les accords qui devront tendre à améliorer notamment la connaissance de l'offre et de la demande, l'adaptation et la régularisation de l'offre, les relations interprofessionnelles au sein du secteur intéressé, grâce, par exemple, à l'application de contrats types ou de conventions de campagne. Cette liste n'est absolument pas limitative, car il serait

Propositions de la Commission

L'extension...

... soit par une décision unanime *de celle-ci*, soit à la suite d'un arbitrage prévu par les statuts de cette dernière organisation qui fixent la composition de l'instance appelée à rendre l'arbitrage et les conditions dans lesquelles celui-ci est rendu.

Conforme.

malsain d'imposer un cadre strict au fonctionnement d'institutions qui sont de droit privé et qui doivent pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins.

Une dernière condition est mise à l'extension des accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle : ils doivent avoir été adoptés soit à l'unanimité des organisations représentées, soit si les statuts de l'interprofession le prévoient, après un arbitrage qui pourra être rendu en cas de désaccords des intéressés. Ces dispositions appellent plusieurs commentaires de la part de votre Commission des affaires économiques :

- il lui semble utile de préciser tout d'abord que la règle de l'unanimité ne concerne que les familles de l'interprofession et qu'elle n'implique pas qu'à l'intérieur de chaque famille l'unanimité soit réunie ; dans ce cas, la majorité des membres doit pouvoir suffire ; cela va de soi, mais il paraît préférable de l'indiquer dans la rédaction de l'article ;
- d'autre part, il paraît regrettable à votre Rapporteur que l'arbitrage n'intervienne que si les statuts interprofessionnels le prévoient ; sur le plan de l'efficacité, cette disposition est très contestable car on risque d'aboutir, dans la majorité des cas, à la paralysie de l'interprofession.

C'est la raison pour laquelle votre Commission, tout en respectant le libéralisme du projet de loi, vous propose de prévoir que la présence d'une clause d'arbitrage sera une condition de l'extension des accords conclus ; les interprofessions auront toute liberté pour choisir la procédure et la composition de l'instance d'arbitrage, mais leur fonctionnement ne risquera pas d'être paralysé comme c'est le cas actuellement pour le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL).

L'amendement qui vous est proposé vise précisément ces deux objectifs.

Le dernier alinéa de l'article 2 prévoit quels sont les effets de l'extension. Les mesures étendues seront obligatoires pour tous les membres des professions constituant l'organisation. Cela semble une condition indispensable pour que les interprofessions aient toute leur efficacité et que les mesures qui auront été décidées en commun soient appliquées dans tous les cas. En fait, la présente loi n'apporte pas d'innovation majeure puisque déjà la loi du 6 juillet 1964 tendant à définir les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture contenait des dispositions analogues dont bénéficient les groupements de producteurs reconnus et les comités économiques agricoles.

Article 3.

Texte du projet de loi

Les organisations interprofessionnelles reconnues, visées à l'article premier, sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée à l'article précédent et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.

Propositions de la Commission

Les organisations interprofessionnelles reconnues, visées à l'article premier, *peuvent percevoir des cotisations*. Elles sont habilitées à prélever sur tous les membres des professions les constituant, *les* cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée à l'article précédent et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.

Ces cotisations ne sont pas exclusives des taxes parafiscales dont bénéficient les organisations interprofessionnelles existant à la date de la promulgation de la présente loi ou dont pourraient bénéficier celles créées postérieurement.

Commentaires :

Cet article est, avec l'article 2, le plus important du projet de loi puisqu'il autorise à prélever sur tous les membres des professions constituant les organisations interprofessionnelles reconnues des cotisations lorsque celles-ci résulteront des accords étendus par arrêté interministériel. Malgré leur caractère obligatoire ces cotisations resteront des créances de droit privé.

Votre Commission considère que le dispositif prévu est insuffisant, ce qui est très grave pour l'application du projet de loi car l'efficacité de toute interprofession dépend, à ses yeux, des moyens financiers qui seront à sa disposition.

Il apparaît difficile, en effet, au moins pendant la période de démarrage, que les interprofessions aient suffisamment d'autorité pour prélever des cotisations dont l'utilité n'aura pas été perçue clairement par tous les producteurs ou les transformateurs. L'exemple de la paralysie actuelle du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière est là pour nous prouver que cette crainte est une réalité dont il faut tenir compte. Au surplus le recouvrement des cotisations s'effectuera selon la procédure de l'injonction de payer, ce qui en cas de litige pose des problèmes délicats, surtout si les tribunaux doivent être saisis.

C'est pourquoi il semble opportun de prévoir la possibilité pour les organisations interprofessionnelles de bénéficier de taxes parafiscales qui leur permettront dans un premier temps de faire face à leurs dépenses de fonctionnement. Dans cette hypothèse, les taxes prévues seraient

tout à fait compatibles avec les règlements de la Communauté européenne. Il va de soi que certaines habitudes étant prises, les intéressés ayant pu mesurer l'utilité de moyens financiers importants, des cotisations seraient ensuite plus faciles à prélever pour lancer des opérations facilitant les exportations vers l'étranger ou soutenir les cours des produits. Il va de soi que cette possibilité nouvelle ne portera atteinte en aucune façon aux taxes parafiscales existantes (dans le secteur viticole par exemple).

Tel est l'objet de l'amendement que vous propose d'adopter votre Commission, qui comporte en outre une légère modification du premier alinéa de cet article, introduite dans un but de clarification afin qu'il soit bien précisé qu'en l'absence d'extension, les organismes interprofessionnels auront toute liberté pour prélever sur leurs membres des cotisations, sans que celles-ci aient un caractère obligatoire.

Article 4.

Texte du projet de loi

Tout contrat de fournitures de produits, passé entre personnes physiques ou morales ressortissant à un accord étendu, et qui n'est pas conforme aux dispositions de cet accord, est nul de plein droit. L'organisation interprofessionnelle dans le cadre de laquelle a été conclu l'accord est recevable à demander la reconnaissance de cette nullité au juge du contrat.

En cas de violation des règles résultant des accords étendus, il sera alloué par le juge d'instance, à la demande de l'organisation interprofessionnelle et à son profit, une somme dont les limites sont comprises entre 500 F et le double du taux de compétence du tribunal d'instance statuant à charge d'appel. Toutefois si l'organisation interprofessionnelle justifie d'un préjudice d'un montant supérieur, le tribunal peut ordonner la réparation intégrale de ce préjudice.

Dans tous les cas, la mise en œuvre des sanctions prévues à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à l'application éventuelle de celles prévues par les contrats de fourniture ainsi que par les règlements intérieurs des groupements coopératifs agricoles en cause, en cas de défaut d'exécution des clauses de ces règlements.

Propositions de la Commission

Conforme.

Conforme.

Conforme.

Commentaires :

Cet article prévoit quelles sont les sanctions qui frapperont les contrevenants aux dispositions des accords interprofessionnels qui auront été étendus.

Elles concernent tout d'abord les contrats de fourniture de produits qui seront nuls de plein droit s'ils ne sont pas conformes aux dispositions des accords. L'organisation interprofessionnelle pourra demander la reconnaissance de cette nullité au juge du contrat.

De même, elle pourra exercer une action devant le juge d'instance, qui pourra imposer des amendes allant de 500 F au double du taux de compétence du tribunal d'instance statuant à charge d'appel c'est-à-dire 20.000 F. Il pourra dépasser ce plafond en cas de préjudice particulièrement grave.

Enfin, aux sanctions prévues par cet article pourront s'ajouter celles prévues par les contrats ou les règlements intérieurs des groupements coopératifs en cause.

Cet article n'appelle pas d'observation particulière de la part de votre Rapporteur.

Article additionnel (nouveau).

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Les organisations interprofessionnelles publiques ou privées, créées par voie législative ou réglementaire, existant à la date de la promulgation de la présente loi peuvent bénéficier des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

Commentaires :

Il a semblé très opportun à votre Commission de préciser que la loi actuelle ne remettait pas en cause les accords ou organismes interprofessionnels existants, dont certains fonctionnent dans d'excellentes conditions comme on a pu le constater à la lecture du rapport.

Mais il aurait été regrettable que ces organismes ne puissent profiter, s'ils le désirent, des dispositions du projet de loi. Ainsi pourquoi refuser à des organismes comme les comités viticoles ou même comme l'Office national interprofessionnel du bétail et des viandes, des possibilités d'évolution ultérieure qui à bien des égards pourraient s'avérer prometteuses.

C'est pourquoi votre Commission, fidèle à l'esprit très libéral et évolutionniste du texte, vous propose d'adopter un article additionnel nouveau allant dans ce sens.

*
**

Compte tenu de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle soumet à votre approbation, votre Commission des affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter le présent projet de loi.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le début du premier alinéa de cet article :

« Les organismes constitués par les organisations professionnelles représentatives de la production agricole et... » (*Le reste sans changement.*)

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa de cet article :

« L'extension de tels accords est subordonnée à la condition que les dispositions qu'ils comportent aient été adoptées par les diverses organisations représentées dans l'organisation interprofessionnelle, soit par une décision unanime de celles-ci, soit à la suite d'un arbitrage prévu par les statuts de cette dernière organisation qui fixent la composition de l'instance appelée à rendre l'arbitrage et les conditions dans lesquelles celui-ci est rendu. »

Art. 3.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

« Les organisations interprofessionnelles reconnues, visées à l'article premier, peuvent percevoir des cotisations. Elles sont habilitées à prélever sur tous les membres des professions les constituant, les cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée à l'article précédent et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.

« Ces cotisations ne sont pas exclusives des taxes parafiscales dont bénéficient les organisations interprofessionnelles existant à la date de la promulgation de la présente loi ou dont pourraient bénéficier celles créées postérieurement. »

Article additionnel (nouveau).

Amendement : Après l'article 4, insérer un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

« Les organisations interprofessionnelles publiques ou privées, créées par voie législative ou réglementaire, existant à la date de la promulgation de la présente loi peuvent bénéficier des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus. »

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Les organismes constitués par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, du négoce et de la distribution, représentant les divers intérêts en présence, peuvent être reconnus en qualité d'organisations interprofessionnelles par arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances.

Il ne peut être reconnu qu'une seule organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits déterminés.

Art. 2.

Les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, en tout ou partie, par arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Economie et des Finances, lorsqu'ils tendent, dans un but conforme à l'intérêt général et par des actions complémentaires compatibles avec les règles de la Communauté économique européenne, à améliorer notamment, par l'application de contrats types, de conventions de campagne et par la mise en œuvre d'actions communes :

- la connaissance de l'offre et de la demande ;
- l'adaptation et la régularisation de l'offre ;
- les relations interprofessionnelles dans le secteur intéressé.

L'extension de tels accords est subordonnée à la condition que les dispositions qu'ils comportent aient été adoptées par les diverses organisations représentées dans l'organisation interprofessionnelle, soit par une décision unanime, soit à la suite d'un arbitrage lorsque les statuts de cette dernière organisation le prévoient ; dans ce cas, ces statuts fixent la composition de l'instance appelée à rendre l'arbitrage et les conditions dans lesquelles l'arbitrage est rendu.

Si l'extension est prononcée, les mesures ainsi arrêtées par l'organisation interprofessionnelle sont obligatoires, dans le cadre géographique prévu, pour tous les membres des professions constituant cette organisation.

Art. 3.

Les organisations interprofessionnelles reconnues, visées à l'article premier, sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée à l'article précédent et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.

Art. 4.

Tout contrat de fourniture de produits, passé entre personnes physiques ou morales ressortissant à un accord étendu, et qui n'est pas conforme aux dispositions de cet accord, est nul de plein droit. L'organisation interprofessionnelle dans le cadre de laquelle a été conclu l'accord est recevable à demander la reconnaissance de cette nullité au juge du contrat.

En cas de violation des règles résultant des accords étendus, il sera alloué par le juge d'instance, à la demande de l'organisation interprofessionnelle et à son profit, une somme dont les limites sont comprises entre 500 F et le double du taux de compétence du tribunal d'instance statuant à charge d'appel. Toutefois si l'organisation interprofessionnelle justifie d'un préjudice d'un montant supérieur, le tribunal peut ordonner la réparation intégrale de ce préjudice.

Dans tous les cas, la mise en œuvre des sanctions prévues à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à l'application éventuelle de celles prévues par les contrats de fourniture ainsi que par les règlements intérieurs des groupements coopératifs agricoles en cause, en cas de défaut d'exécution des clauses de ces règlements.