

L'extension des accords interprofessionnels en France

12 novembre 2011 / Note originale rédigée par Delphine Cournet / Introduction équipe du RECA

*A l'instar de la France, les textes régissant les interprofessions au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso prévoient la **possibilité d'extension des accords interprofessionnels** (voir la note n°9¹ proposée par le RECA). C'est une mesure particulièrement importante, qui caractérise les « interprofessions » en leur conférant un « pouvoir réglementaire » et explique certaines règles de fonctionnement que la loi impose à ces organismes.*

Cette note présente ce que signifie l'extension des accords professionnels, quels types accords sont concernés, les procédures pour y arriver et aussi comment se fait l'application, à partir d'exemples concrets pris au niveau des interprofessions françaises. Pour le moment, il ne semble pas que cette possibilité ait été utilisée dans les trois pays d'Afrique de l'Ouest ayant adopté des textes prévoyant l'extension d'accords interprofessionnels par leurs interprofessions (Sénégal, Mali et Burkina Faso).

L'interprofession est une organisation qui réunit des représentants organisés des différents acteurs intervenant sur un même produit. En France, les interprofessions ont été encouragées dans les années 60 pour répondre aux enjeux du développement des filières agroalimentaires.

*Les interprofessions ont été dotées par l'Etat d'un rôle habituellement réservé aux pouvoirs publics : **celui de générer du droit public**. Ainsi, les interprofessions sont **des organismes privés dont les contrats peuvent devenir la règle pour tous**. Cette intégration des règles interprofessionnelles au droit public s'appelle **l'extension** : les accords établis entre certains acteurs de la filière sont étendus à tous.*

L'Etat prend cependant ses précautions :

- ✓ d'une part en édictant des règles pour qu'une interprofession soit reconnue (notamment en termes de représentativité suffisante des acteurs),
- ✓ d'autre part en examinant chaque accord individuellement.

Qu'est-ce que l'extension ?

En pratique, l'extension prend **la forme d'un arrêté**. L'interprofession négocie un accord interprofessionnel. Une fois celui-ci signé, il est transféré aux pouvoirs publics. Après un certain nombre de contrôles, le gouvernement signe un **arrêté d'extension**. Celui-ci rend l'accord interprofessionnel obligatoire pour **TOUS les opérateurs** de la filière, même ceux qui ne siègent pas dans l'interprofession, ou ne sont membres d'aucune organisation.

Un exemple : l'accord interprofessionnel du 11 juillet 2006 sur le calibre des poires Guyot et Williams, INTERFEL, Interprofession des fruits et légumes frais, puis le décret d'extension...

¹ http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/RECA_OP_Note9_Interprofession_membres_7nov2011.pdf

ACCORD INTERPROFESSIONNEL POIRES GUYOT et WILLIAM's (calibre et conditionnement)

Entre les organisations membres d'INTERFEL, il est convenu à l'unanimité, ce qui suit :

ARTICLE I

Le présent accord interprofessionnel a pour objet de réguler le marché et d'améliorer la qualité des poires d'été de variétés Guyot et William's, destinées aux consommateurs.

ARTICLE II

Pour les **catégories Extra**, les poires de variétés Guyot et William's, produites en France, devront obligatoirement être commercialisées en **calibres supérieurs à 65 mm** pour toute destination (marché intérieur français, Union Européenne et autre export).

ARTICLE III

Pour les **catégories I et II**, les poires de variétés Guyot et William's, produites en France, devront obligatoirement être commercialisées en **calibres supérieurs à 60 mm** pour toute destination (marché intérieur français, Union Européenne et autre export). Les calibres inférieurs à 60 mm sont donc interdits à la commercialisation, quelle que soit la destination.

ARTICLE IV

Pour les **catégories Extra et I**, les poires de variétés Guyot et William's, produites en France, devront obligatoirement être **calibrées de 5 en 5 mm**, pour toute destination (marché intérieur français, Union Européenne et autre export).

ARTICLE V

Pour la **catégorie II**, les poires de variété Guyot et William's, produites en France, devront obligatoirement être **calibrées de 10 en 10 mm**, pour toute destination (marché intérieur français, Union Européenne et autre export).

ARTICLE VI

Sur le marché intérieur français ainsi qu'à l'export (Union Européenne comprise), les poires de variétés Guyot et William's, produites en France, seront commercialisées

ARTICLE VII

Les contrôles et prélèvements, en vue de s'assurer du respect du présent accord, sur le territoire français, dès le stade de la production et à toutes les étapes de la commercialisation, seront effectués par les agents d'INTERFEL ou habilités par INTERFEL ou, dans le cadre de leurs attributions, par les agents du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et notamment de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.

ARTICLE VIII

Le présent accord est conclu pour une durée de trois ans à compter de sa signature. Si les conditions du marché l'exigent, INTERFEL s'engage à présenter dans les meilleurs délais au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ainsi qu'au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, un avenant suspendant l'application du présent accord.

Fait à Paris, le 11 juillet 2006

«Certifié exact»
Le Président,

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Arrêté du 8 août 2006 portant extension d'un accord interprofessionnel conclu dans le cadre de l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (INTERFEL) et relatif aux poires guyot et williams

NOR : AGRP0601677A

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture et de la pêche,
Vu le règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune dans le secteur des fruits et légumes :

Vu l'article L. 632-3 du livre VI nouveau du code rural relatif à l'organisation interprofessionnelle agricole :

Vu l'arrêté du 5 juillet 1976 portant reconnaissance de l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (INTERFEL) :

Vu l'accord du 11 juillet 2006 conclu par les organisations professionnelles membres de l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (INTERFEL) et relatif aux poires guyot et williams,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. – Les dispositions de l'accord interprofessionnel susvisé relatif aux poires guyot et williams, conclu dans le cadre de l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (INTERFEL), figurant en annexe (1) du présent arrêté, sont étendues pour une durée de trois ans à tous les membres des professions constituant cette association.

Par dérogation à l'alinéa précédent, n'est pas étendu le membre de phrase de l'article VII ainsi rédigé : « ou dans le cadre de leurs attributions, par les agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de l'agriculture et de la pêche et notamment de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ».

Art. 2. – Le directeur général des politiques économique, européenne et internationale et le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 août 2006.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,

Pour le ministre et par délégation :

*Par empêchement du directeur général
des politiques économique, européenne
et internationale :*

*L'ingénieur du génie rural,
des eaux et des forêts,*

E. GIRY

*Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,*

Pour le ministre et par délégation :

Le chef de service,

L. VALADE

(1) Le texte de l'accord interprofessionnel peut être consulté au siège d'INTERFEL, 60, rue du Faubourg-Poissonnière, 75010 Paris, ou au bureau de l'organisation des filières et secrétariat du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire au ministère de l'agriculture et de la pêche, 3, rue Barbet-de-Jouy, 75007 Paris.

Toutes les structures à visée interprofessionnelle peuvent-elles faire étendre leurs accords ?

Non. Seules les interprofessions reconnues par l'Etat peuvent demander l'extension des accords qu'elles ont élaborés.

Pour être reconnues par l'Etat, elles doivent répondre à certains critères² :

- sur le **domaine d'intervention de l'interprofession** : l'interprofession doit clairement délimiter ses activités dans le respect de la législation ; s'il existe pour le même produit des interprofessions de niveau régional, elles sont intégrées – et donc subordonnées - à l'interprofession nationale.

Ainsi, l'Etat instaure dès le départ un rapport de confiance : il s'est assuré que les accords qui lui seront présentés traitent de sujets qui sont autorisés par la loi sur les interprofessions, et qu'ils seront appliqués partout. Il n'aura pas à vérifier scrupuleusement le contenu technique de chaque accord ni à gérer des conflits entre interprofessions nationale et locales au moment de la mise en œuvre des accords.

Dans l'accord sur le calibre des poires ci-dessus, l'Etat s'est assuré que l'accord est uniquement technique (pas de fixation d'un prix...), mais il ne portera pas de jugement sur les calibres choisis... De plus cet accord lui a été proposé par l'interprofession des fruits et légumes frais, dont il connaît **les règles de représentativité et de décision à l'unanimité**. Ensuite, les services du Ministère de l'Agriculture n'ont pas à surveiller la mise en œuvre de l'accord, car on sait d'expérience que les producteurs respectent les accords signés par leurs représentants en Interprofession.

- Sur le **fonctionnement interne de l'interprofession** :
 - o **la représentativité** : l'Etat accorde la reconnaissance à une interprofession s'il considère que les organisations professionnelles membres sont les plus représentatives de leur métier.
 - o **la parité** : chaque collège dispose obligatoirement d'une voix, d'un égal accès à la présidence (en général tournante), du même nombre de délégués à l'Assemblée Générale ou au Conseil.
 - o **l'unanimité** : au sein de chaque collège d'abord, il est nécessaire que la position défendue soit unique³. Puis la décision est votée et tous les collèges doivent la voter (l'accord n'est valable que s'il est voté à l'unanimité). Cependant, si l'accord ne concerne directement que certains collèges, leur acceptation suffit, si les autres collèges ne s'y opposent pas. Ce sont alors des *accords partiels*.

Certaines règles des interprofessions méritent des explications :

- Au niveau de la représentativité : une interprofession ne rassemble pas toutes les organisations professionnelles mais en général celles qui sont majoritaires aux élections professionnelles et qui ont un nombre suffisant d'adhérents. Cette règle a été validée dans le souci d'une certaine efficacité. En effet si les signataires représentent dès le départ la majorité des acteurs de la filière et qu'ils ont suffisamment de poids pour assurer l'application des accords, c'est une garantie de respect des règles. Pour un même métier il est indispensable que les représentants aient une position unique ce qui peut s'avérer difficile voire impossible si toutes les organisations de cette famille sont présentes, car elles sont souvent concurrentes ou même adversaires.

² Ces points seront repris en détail dans une note spécifique.

³ Ce n'est pas une obligation légale mais une nécessité pour être efficace.

- La prise de décision à l'unanimité alors que les collèges ont une voix chacun (même si leur poids dans la filière n'est pas le même) peut compliquer les négociations car les intérêts ne sont pas forcément toujours convergents. Mais si un accord est signé, tous les acteurs sont complètement et également responsables de son contenu. Personne ne peut prendre pour prétexte un vote déséquilibré ou une décision imposée par une majorité pour refuser de l'appliquer.

- sur la ***résolution interne des conflits*** :
 - o les statuts doivent obligatoirement prévoir une instance de conciliation au sein de l'organisme. Par exemple, Interbev⁴ (bétail et viandes) a prévu une procédure de conciliation (en interne) et au final une Commission Nationale Interprofessionnelle des Litiges, où siège un représentant de chaque acteur de l'interprofession.
 - o si cette conciliation interne échoue, les statuts doivent prévoir le recours à un arbitrage externe (en général les tribunaux).

Ces dispositions, exigées par la loi et donc inscrites dans les statuts des interprofessions, ont pour conséquences la responsabilisation de l'interprofession, mais aussi la réduction considérable du nombre de litiges portés devant les tribunaux.

Tous les accords interprofessionnels sont-ils étendus ?

Non ! Le principe est que l'Etat, garant de l'intérêt général, n'étend que les accords portant sur une action conforme à cet intérêt général.

Concrètement cela veut dire que, si l'Etat délègue le pouvoir de générer des règles à une organisation interprofessionnelle de droit privé, il ne signe pas un chèque en blanc et examine chaque accord individuellement.

Globalement les missions des interprofessions sont larges mais n'importe quel accord ne peut pas être étendu.

Par exemple, la loi donne pour mission aux interprofessions de « contribuer à la gestion des marchés par une veille anticipative des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif ... ». Cette définition des missions pourrait laisser ouverte la possibilité d'interdire l'accès au marché à certains opérateurs (entreprises, producteurs...) Pour empêcher cela, la loi dit plus loin que les accords étendus ne peuvent porter que sur : « l'adaptation et la régulation de l'offre » ce qui autorise une limitation des volumes mis en vente par l'ensemble des opérateurs de la filière, mais pas la limitation du nombre de ces opérateurs.

Le cas des accords prévoyant la perception de Cotisations Volontaires Obligatoires

Dès 1975, la loi autorise les interprofessions à percevoir **des cotisations volontaires obligatoires**. L'interprofession fixe volontairement un montant de cotisation (chaque acteur représenté est d'accord, **volontaire** pour cette cotisation), et **l'Etat étend l'accord**, ce qui oblige tous les opérateurs, même absents de l'interprofession ou appartenant à des organisations qui y sont opposées, à payer cette cotisation, qui devient donc **obligatoire**... d'où son nom particulièrement surprenant de Cotisations Volontaires Obligatoires.

Depuis la création des interprofessions, **des cotisations ont été les principales sources de financement des interprofessions** et leur ont permis de mettre en place leurs actions.

⁴ Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes

Cette pratique a toujours été débattue (et critiquée), notamment par les organisations non-membres des interprofessions et par les économistes libéraux. Depuis quelques années et sous la pression de l'Union Européenne, la France a réduit les possibilités d'utilisation des CVO : elles doivent servir exclusivement au financement d'actions d'intérêt général à la filière, d'un coût justifié, et conformes au droit de la concurrence.

L'Etat a aussi renforcé son contrôle. Auparavant il ne vérifiait que le respect des procédures de mise en place des CVO. Aujourd'hui, les interprofessions présentent un plan d'action avec les produits attendus de la CVO et son affectation prévue : recherche, promotion, formation, mise en place de nouvelles techniques... Les investissements productifs des filières (comme le rachat d'une usine), qui ont longtemps été réalisés grâce aux CVO, ne sont plus pratiqués et sont désormais financés par d'autres ressources (emprunts, subventions justifiées par des projets...). **Ces autres ressources sont également prévues dans des accords interprofessionnels mais ne peuvent être étendus, seuls les membres des interprofessions participent.**

Les textes réglementaires du Sénégal, du Mali et du Burkina Faso prévoient le financement des interprofessions par des systèmes de cotisations qui pourront être rendus obligatoires par l'extension des accords interprofessionnels (note du RECA).

Quelle est la procédure d'extension des accords ?

L'accord envoyé par l'interprofession est examiné par les services du ministère de l'Agriculture et ceux de l'Economie et des finances. Ils s'assurent principalement du respect de la règle de décision à l'**unanimité** et de la compatibilité des accords avec le **droit de la concurrence** français et communautaire (Union européenne) : les accords ne doivent pas entraîner une limitation de la libre concurrence, ils ne doivent pas instaurer de prix minimum, ni limiter durablement les quantités produites (**ce qui était le cas au départ**).

L'administration a deux mois pour refuser l'extension d'un accord, et elle doit justifier cette décision. Si elle n'apporte aucune réponse sous deux mois, l'extension est considérée comme acceptée : c'est la procédure **d'extension tacite**. Un arrêté d'extension est publié au Journal Officiel. Les accords sont généralement étendus pour une durée de 3 ans. Les accords fixant le montant des CVO ne sont valables qu'un an.

Régulièrement, certains gouvernements ont tenté de rendre la procédure plus complexe, les contrôles plus importants, voire d'imposer la présence d'un représentant de l'Etat à la table des interprofessions. Les membres des interprofessions sont unanimement hostiles à ces tentatives. Seuls les accords sur les CVO ont réellement fait l'objet de restrictions, sous la pression de l'Union européenne. Depuis quelques années, le fonctionnement des interprofessions n'est plus remis en cause, car la tendance générale est à l'encouragement de la négociation directe entre les partenaires du secteur privé. De ce point de vue, **le monde agricole a été précurseur** lorsqu'il a mis en place les interprofessions.

Comment les accords étendus sont-ils exécutés ?

Dans les faits **l'interprofession assure l'exécution des accords**, avec des sanctions prévues dans son règlement intérieur. Elle informe l'ensemble des opérateurs via ses moyens de communication habituels : journaux, site Internet, courriers... Elle fournit également des documents-types conformes à ces accords. Par exemple, l'interprofession des semences a signé en 1990 un accord sur une convention-type entre producteurs de semences et firmes agroalimentaires achetant ces

semences. Depuis, les services de l'interprofession fournissent aux entreprises des contrats-types qui respectent cet accord et qui sont directement utilisables.

L'extension d'un accord lui donne force de loi pour tous. De ce fait, les contrats entre particuliers non-conformes à l'accord interprofessionnel sont considérés comme nuls de plein droit. En cas de contrat non conforme, l'interprofession, ou n'importe lequel de ses membres, peut **saisir la justice** avec la certitude de l'annulation de la transaction. Cette contrainte légale est une des raisons de l'efficacité des accords, même s'il y a rarement besoin de l'utiliser. Elle est un ultime recours qui rassure les opérateurs et contribue à une certaine confiance entre eux.

L'exécution des accords dépend donc beaucoup de la **discipline** au sein des organisations (**d'où les règles strictes de représentativité et d'unanimité**), mais aussi de la pertinence des décisions prises. Les interprofessions ont donc l'obligation d'être pragmatiques et efficaces dans leurs négociations si elles veulent que les accords soient respectés.

Encore une fois les accords relatifs à la perception des CVO sont particulièrement encadrés. La loi organise la discipline : si un opérateur refuse de payer, l'interprofession lui adresse une mise en demeure avec un délai de paiement. Si passé ce délai la CVO n'a toujours pas été acquittée, l'interprofession peut s'adresser aux services des douanes (car c'est ce service qui s'occupe du recouvrement des contributions indirectes) pour qu'ils exigent le paiement, avec la menace des sanctions habituelles en cas de non paiement des impôts et taxes. On voit donc un prélèvement privé (la CVO) appuyé par les pouvoirs publics avec des procédures de perception d'un impôt.

L'extension des accords privés, reconnaissance de l'économie contractuelle

L'organisation professionnelle telle qu'elle est pratiquée en France se réfère à deux concepts économiques : l'économie contractuelle d'une part et l'interventionnisme de l'Etat d'autre part. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'Etat français a placé **l'autosuffisance alimentaire** et donc l'augmentation de la production agricole au premier rang de ses **priorités**. A l'époque, l'Etat intervient dans l'économie (notamment l'industrie) et il souhaite une **régulation des marchés agricoles** (des volumes comme des prix) afin que tous les acteurs de la filière, et en particulier les producteurs, puissent tirer un revenu de leur activité. Il n'intervient pas directement dans les entreprises agricoles ou agro-alimentaires, mais confie aux professionnels le soin d'organiser la filière comme ils le souhaitent, à condition de s'entendre. **Il s'agit de quitter un système purement concurrentiel pour un mode de relations plus consensuel et régulé par des contrats entre acteurs.**

Plus tard, dans la loi d'orientation de 1960, les pouvoirs publics cherchent à établir les bases d'une **économie contractuelle** en autorisant le ministère de l'Agriculture à homologuer des "contrats-type" par produit, en concertation avec les professions concernées. Cependant, cette contractualisation n'a pas eu tous les effets escomptés car les contrats, même homologués, n'étaient pas obligatoires et donc aucune sanction n'existait lorsqu'ils n'étaient pas appliqués.

C'est la loi de 1964 "tendant à définir les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture" qui codifie juridiquement le cadre institutionnel de la transaction contractuelle. Elle spécifie notamment :

- ✓ les parties prenantes de la transaction et les instances habilitées à mener les négociations,
- ✓ l'objet de la transaction, les produits, les services et les promesses échangées,
- ✓ les droits et les obligations de chaque partie, ainsi que les modalités de contrôle du respect de l'accord.

Ce n'est qu'en 1975 que les dispositions prises par les interprofessions sont devenues obligatoires avec la mise en place de la procédure d'extension.

Ce système présente pour l'Etat un avantage majeur : il **responsabilise les opérateurs économiques** et surtout il le dispense d'intervenir dans leurs conflits et d'être le recours en cas de crise économique dans une filière. Mais cela nécessite que l'Etat reconnaisse la compétence et la légitimité des opérateurs : c'est le sens des critères de représentativité imposés aux organisations souhaitant siéger dans les collèges des interprofessions. En dotant les interprofessions du pouvoir de créer du droit, et en les autorisant à prélever des cotisations obligatoires, l'Etat reconnaît leur capacité à gérer les filières et leur donne des moyens pour le faire. En tant que garant de l'intérêt général, il donne aux interprofessions des missions d'intérêt général et contrôle le respect de la législation de la concurrence. Il s'agit d'empêcher que l'interprofession ne devienne un outil au service des intérêts particuliers d'un corps de métier.

De leur côté les organisations professionnelles ont trouvé dans ce système des avantages majeurs : elles restent libre de leurs actions tout en bénéficiant d'un soutien fort des pouvoirs publics. Les filières ont su convaincre l'Etat de leur donner des moyens pour **s'adapter au contexte économique**. Ainsi en 1997 le champ d'action des interprofessions et celui des accords pouvant être étendus a été élargi aux usages non alimentaires des produits agricoles, à la sécurité sanitaire et la traçabilité, des enjeux apparus récemment, répondant aux attentes de la société et surtout susceptibles d'être des débouchés nouveaux pour les filières.