

## Un avenir en filière

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 11, Numéro 4, 323-6, JUILLET-OCTOBRE 2004, CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME

**Auteur(s) :** Denis DELPLANCKE\*

ONIDOL 12, avenue George V 75008 PARIS

**Résumé :** At the end of the seventies, according to a French specific legal framework, an interbranch organisation (ONIDOL) was created to gather producers, storers and crushers involved in oilseeds production and transformation. The first concern was to convert the rapeseed production with new varieties, diversify the outlets, and increase the uses for both food and feed. Therefore several collective initiatives have been carried out: research and development programmes, common quality rules, settlement of futures markets, development of non food uses and biodiesel. Today, ONIDOL has to consider whether the new Common Agricultural Policy fits in with such collective actions to provide added value in oilseed integrated chain. The target concerns in particular the new outlets, the management of safety, security and traceability rules of production fluxes and their harmonisation, the management of environmental constraints.

**Mots-clés :** Oilseed branch organisation, collective actions, integrated chain, non food uses, new CAP, safety, security, traceability

## ARTICLE

L'histoire de la PAC est très liée à celle des négociations internationales ; ce point est largement abordé par les autres articles de ce dossier OCL. Le secteur des oléagineux européens, contraint dès les années 60 à l'ouverture au marché mondial – du fait des concessions négociées au GATT – en offre une bonne illustration. La réforme « Mac Sharry » de 1992 a encore accentué cette ouverture en supprimant les prix institutionnels des oléagineux, remplacés par des soutiens régionalisés à l'hectare. La réforme de juin 2003 franchit un pas supplémentaire avec le découplage des aides, laissant somme toute une faible marge de manœuvre aux États membres avec l'option d'un découplage partiel ou total. Dans ce contexte de libéralisation des politiques agricoles, marqué aussi dans le même temps par une concentration des entreprises d'amont et d'aval de l'agriculture une réduction à marche forcée des coûts de production, on peut se demander s'il existe encore une place pour une organisation en filière ? Les relations entre les multiples acteurs d'un même secteur, de la production à la transformation, peuvent-elles encore faire l'objet d'une harmonisation, d'une coordination, voire d'une mise en commun de moyens ? Sans prétendre à une réflexion prospective sur les conditions d'adaptation et de modernisation de la filière française des oléagineux, nous nous efforcerons ici de rappeler quelques exemples d'actions communes qui ont été conduites au sein d'une filière, à la lumière de 25 ans d'activité de l'ONIDOL, l'interprofession française des oléagineux. Au préalable, nous resituerons le contexte juridique et économique de ce type d'organisation, à bien

des égards spécifique du paysage agricole et agroalimentaire français. Enfin, nous nous interrogerons sur l'opportunité d'un cadre collectif pour conduire à l'avenir des actions communes, dans le nouveau contexte de la réforme de la PAC.

### **Les interprofessions, une spécificité française**

Associations privées, constituées autour d'un groupe de produits, entre les professionnels des filières agroalimentaires, les interprofessions concernent aujourd'hui en France une soixantaine de produits : lait, viandes, vins de table ou d'appellation, fruits et légumes frais ou transformés, céréales, oléagineux, protéagineux...

Le plus généralement, l'interprofession regroupe les producteurs, les transformateurs, le commerce de gros (voire de détail), ... parfois aussi les secteurs situés en amont de la production (semences). Leur histoire est très liée à l'évolution récente de l'agriculture : au début des années 60, avec le développement de l'industrie agroalimentaire, la priorité est à la production ; il faut sécuriser les approvisionnements, en quantité et en qualité, et la « filière » (le terme d'interprofession n'a pas encore fait florès) est le cadre conceptuel utilisé par les pouvoirs publics et les professionnels où doit se raisonner l'adaptation de la production aux besoins du marché.

Des « contrats types », des « conventions de campagne » ou des « accords interprofessionnels » permettent alors aux producteurs et industriels de contractualiser sur une base homogène (encadré 1). La loi du 10 juillet 1975 apporte un premier cadre institutionnel à ces « accords interprofessionnels » qui peuvent désormais couvrir des domaines tels que l'adaptation de l'offre, l'élaboration de règles de mise en marché, ou des actions visant la promotion, la recherche et le développement.

Pour favoriser la mise en place d'une discipline commune, le législateur donne la possibilité à l'interprofession de rendre obligatoire les accords (règle d'extension) en contrepartie d'un certain nombre d'exigences :

- – la représentativité des organisations constitutives de l'interprofession, ce qui suppose donc que celle-ci ait la capacité de regrouper les principaux acteurs de la filière, faute de quoi sa légitimité ne serait pas assurée ;
- – le respect d'une relative parité entre les collègues professionnels (production, transformation, mise en marché...) gage d'un équilibre global et d'une libre expression des préoccupations de chacun des métiers ;
- – une règle d'unanimité des professions concernées par les décisions soumises à extension.

C'est la compatibilité avec l'intérêt général des actions mises en œuvre par l'interprofession qui a conduit le législateur à introduire la notion d'extension, qui permet aux décisions de l'interprofession de s'appliquer à l'ensemble des professions concernées.

Entre 1975 et 2004 les textes juridiques auront connu pas moins de six réformes ; une septième est en préparation dans le cadre de la loi de modernisation agricole, signe de l'intérêt suscité par ce type d'organisation.

Les modifications les plus significatives concernent notamment :

- – l'ouverture à de nouveaux domaines d'intervention (régions, AOC, agriculture biologique, produits de la pêche et de la sylviculture...),
- – l'introduction du rôle consultatif des interprofessions, notamment dans les cas de crises conjoncturelles,
- – l'articulation avec le droit de la concurrence,
- – l'organisation du contrôle de l'Etat sur les comptes et l'activité de l'interprofession.

Dans certains secteurs (tabac, fruits et légumes, viticulture, pêche et aquaculture), l'organisation interprofessionnelle a même été reconnue explicitement dans les textes communautaires relatifs aux organisations communes de marché.

Quel que soit l'intérêt que, selon les secteurs, professionnels ou pouvoirs publics accordent à l'interprofession, elle demeure avant tout, et par essence, une structure de droit privé, utilisant des ressources professionnelles à caractère privé, et visant à satisfaire les intérêts économiques communs d'un secteur. Elle se distingue en cela des offices agricoles qui ont une mission de service public pour les mesures d'intervention et de gestion de la PAC.

### **L'essor du secteur des oléagineux en France**

C'est en 1976 dans le contexte de la « crise de l'acide érucique » et la perte d'image subie par l'huile de colza que s'est constituée l'ONIDOL (sa reconnaissance officielle par les pouvoirs publics sera effective en 1978). A l'origine donc, la volonté des professionnels d'accompagner la reconversion de la production française de colza (vers les variétés à faible teneur en érucique) et d'informer le grand public. Une création librement consentie, sans intervention directe des pouvoirs publics, hormis le cadre juridique mis en place par la loi de 1975.

Bien que ne faisant pas partie du « tour de table », les consommateurs sont au centre des préoccupations de l'interprofession, puisque c'est vers eux que s'oriente en priorité l'activité de l'interprofession : soutien et publications de travaux scientifiques sur les huiles végétales ; conférences de presse, colloques, campagnes de relations publiques auprès des consommateurs, des collectivités et du corps médical ; publicité et promotion de la « nouvelle » huile de colza.

Dès l'origine également on retrouve l'implication de l'interprofession dans le développement du marché, l'écoulement des productions et l'organisation de l'offre à travers la mise au point de contrats de cultures, ou de barèmes de livraison garantissant la qualité des produits ; ces efforts seront payants, mais ils bénéficient en retour d'une réglementation PAC encore très structurée (encadré 2).

Depuis 1966 en effet, les oléagineux communautaires bénéficient d'une organisation commune de marché, selon le principe du deficiency payment (une aide communautaire, versée au tritrateur, compense le différentiel entre le prix du marché et un prix d'objectif à la production). L'interprofession ne peut évidemment se désintéresser de ce domaine réglementaire, qui

conditionne en grande partie la compétitivité des productions et celle des industries d'aval : suivi des marchés, mise en place d'observatoires, lobbying commun des professionnels à Paris et à Bruxelles ; un rôle naturellement dévolu à l'interprofession dans le schéma de la PAC « ancienne formule ».

Les difficultés sérieuses que subissent les industries de trituration, au début des années 80, qui se traduisent par des arrêts ou des fermetures d'usines, vont amener les producteurs, à travers l'interprofession et son établissement financier SOFIPROTEOL, créé en 1983, à investir pour le maintien et le renforcement du secteur de la trituration, l'« outil de travail » nécessaire au débouché des productions d'oléagineux.

Au milieu des années 80, la France, bien que fortement déficitaire en protéines, est encore structurellement exportatrice de colza ; l'activité de l'interprofession se tourne alors vers la promotion extérieure, sur des marchés de proximité comme l'Égypte ou les pays du Maghreb, gros importateurs d'huile. Cette promotion est accompagnée par la mise en place d'une coopération technique pour aider la production d'oléagineux (colza, tournesol) dans ces pays. Les débouchés non alimentaires (lipochimie, biocarburants) commencent aussi à retenir l'attention de l'interprofession comme sources de nouveaux débouchés pour les huiles. La faisabilité technique étant établie, SOFIPROTEOL pourra ensuite réaliser les premiers investissements qui permettront de démarrer la nouvelle filière Diester.

Recherche collective, mise au point d'innovations, promotion des produits, contribution à la normalisation... l'activité de l'interprofession s'élargit aussi au tournesol, au soja, aux oléagineux à usages techniques (ricin, lin, colza érucique, etc.), à la qualité des tourteaux utilisés en nutrition animale, à la mise au point de procédés d'extraction des protéines végétales, pour des utilisations en agroalimentaire.

En collaboration avec les instituts techniques (CETIOM, ITERG), l'interprofession encourage les programmes d'amélioration variétale (qui trouvent aujourd'hui leur prolongement à travers le programme national GENOPLANTE), et renforce les dispositifs de suivi de la qualité et de la sécurité alimentaire. Son activité s'élargit, en 1999, au secteur de l'huile d'olive avec la mise en place d'une section spécialisée, l'AFIDOL.

La réforme PAC de 1992, qui expose directement les producteurs aux fluctuations du marché mondial, incite aussi la filière à s'investir plus activement dans le suivi des marchés et les études économiques.

En 1994, l'interprofession prend la décision de lancer à Paris (en collaboration avec MATIF SA, aujourd'hui EURONEXT) le premier marché à terme européen de graines de colza : un outil de gestion des risques de marché pour les opérateurs de la filière.

On le voit, l'interprofession a donc peu à peu diversifié son champ d'activité à l'abri, ou en réaction aux évolutions de la PAC, en s'efforçant toujours d'anticiper les évolutions à venir. Mais ce mode d'organisation « vertical » (les oléagineux, de la graine à l'huile et aux protéines) a-t-il encore un sens dans la perspective d'une nouvelle PAC, où les soutiens sont désormais conçus de façon « horizontale » ?

## Vers un renforcement de l'initiative collective ?

Pour importante que soit la question, le propos n'est pas ici de savoir quel changement induira le découplage sur l'équilibre entre les grandes cultures, et la place qui sera réservée dans le futur aux oléagineux. Nul doute que selon les hypothèses implicites d'évolution des marchés et selon le niveau de productivité des régions concernées, certains auteurs pourront plaider pour une relative stabilité des cultures SCOP, une spécialisation accrue des systèmes de production allant de pair avec l'agrandissement des exploitations, voire un rééquilibrage au profit des cultures fourragères dans les régions les moins productives en céréales et oléagineux.

Un constat commun s'impose en tout cas sur l'effacement du rôle de la PAC pour l'orientation des productions et la régulation des marchés. Mais en contrepartie, ce qu'il est convenu d'appeler le deuxième pilier de la PAC, ouvre des possibilités nouvelles d'actions collectives, de projets communs. C'est précisément la voie explorée actuellement par la filière des oléagineux en proposant le lancement d'une expérimentation sur l'assurance « chiffre d'affaires ». Avec la nouvelle PAC, l'émergence d'un fort « risque prix », couplé au « risque rendement », renforce en effet la nécessité de proposer de nouveaux programmes d'assurance qui participeraient à la stabilisation du revenu des producteurs, allant au-delà des assurances classiques (grêle, incendie, vol...) ou du régime des calamités agricoles. Dans une large mesure, le développement de la filière Diester, sur une base contractuelle et pluriannuelle, participait déjà de cette volonté de stabiliser les prix des productions oléagineuses.

La mise en œuvre, à titre expérimental, d'une mesure de diversification des assolements (dite mesure rotationnelle) – fortement soutenue par la filière des oléagineux – apporte un autre exemple de dispositifs collectifs qui s'inscrivent logiquement dans la PAC réformée, au titre des préoccupations agro-environnementales.

Pour que le secteur des oléagineux maintienne sa compétitivité, relativement aux autres productions, et s'adapte à l'évolution des demandes de la société, des stratégies devront se mettre en place. Stratégies individuelles au niveau des exploitations, qui vont se poursuivre à travers la réduction des charges, la mise en place d'itinéraires de production plus économes, la recherche des meilleures valorisations possibles sur le marché. Stratégies collectives qui se sont déjà mises en place avant la réforme de la PAC, comme on l'a vu précédemment et où l'organisation de filière devient désormais prépondérante sur un certain nombre de sujets :

- La recherche de nouveaux débouchés : la filière biocarburants et lipochimie en donne une bonne illustration ; encore faut-il bien mesurer la durée nécessaire pour que les innovations deviennent utilisables, en rappelant que les premiers travaux de l'interprofession dans ce domaine remontent à plus de 15 ans.
- La contractualisation au sein de la filière : là encore, l'exemple de la filière biocarburants ou des oléagineux à usage technique (colza érucique, tournesol à haute teneur en oléique...) est démonstratif des évolutions organisationnelles qu'une réflexion collective, en interprofession, peut aider à faire émerger.
- Qualité/sécurité/traçabilité : les oléagineux représentent des matières premières, des « commodités » largement échangées mondialement ; en revanche, la filière française s'est

structurée sur une base de proximité géographique entre productions et industries de transformation (trituration, fabrication d'aliments du bétail, IAA). C'est à l'évidence un atout pour répondre aux attentes nouvelles des consommateurs d'une meilleure lisibilité sur l'origine et les modes de fabrication des produits.

La valorisation du concept de filière est indissociable des garanties de traçabilité, de qualité et sécurité des produits, de savoir-faire et d'identification des opérateurs. Elle exige en retour des relations contractuelles et pérennes entre acteurs de la chaîne, des outils collectifs de garanties (laboratoires, méthodes d'analyse, plans de surveillance...) que seul un mode vertical d'organisation, de l'amont à l'aval, peut apporter. Dans ce domaine aussi le schéma interprofessionnel retrouve toute sa pertinence, en réponse au malaise alimentaire sous-jacent.

Dans le nouveau contexte de la PAC, l'organisation de filière devrait donc connaître de nouveaux développements, s'agissant pour les acteurs du secteur des oléagineux d'assurer la mise en cohérence de ressources (publiques ou privées) pour favoriser la constitution d'un savoir collectif, d'un cadre cognitif commun, à travers des actions de formation, d'information, de mise en réseau d'expertises communes.

L'expérience acquise au sein de la filière des oléagineux au cours de la dernière période montre que l'interprofession peut être ce lieu de proximité entre organisations ou fédérations professionnelles d'un même secteur où peut s'élaborer non seulement une fonction régulatrice, s'agissant d'élaborer par exemple des normes communes, des cahiers des charges, des disciplines collectives – mais également une fonction stratégique s'agissant d'anticiper sur les évolutions que devra prendre demain l'action collective.

L'interprofession n'est pas à priori le lieu où doivent s'arbitrer les conflits d'intérêts entre les acteurs d'une filière (producteurs, transformateurs ou metteurs en marché...) qui auront toujours à gérer, au quotidien, le partage concurrentiel de la valeur ajoutée. Le rôle dévolu à l'interprofession est bien plutôt d'assurer le partage, non concurrentiel, de savoirs et de stratégies collectives qui sont, par nature, des biens non finis et difficilement quantifiables, mais qui sont aussi porteurs de valeur pour l'ensemble de la filière. Pour le dire autrement, et pour faire image, la vocation de l'interprofession ne doit pas être d'interférer sur la répartition des parts respectives du gâteau commun, mais bien d'améliorer la taille globale de ce gâteau commun ; au moment où l'Union européenne s'élargit à 450 millions de consommateurs, il s'agit plus que jamais de penser l'avenir en filière.