



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 13046



Rapport de la mission d'accompagnement de la filière caprine dans la constitution d'une interprofession

établi par

Christophe Patier

Inspecteur général de l'agriculture

décembre 2014

Sommaire

SOMMAIRE.....	3
RÉSUMÉ	5
I. Étapes préalables à la lettre de commande de la mission	9
II. Attribution de la mission	10
III. Phase de cadrage	11
IV. Phase de lancement.....	13
V. Phase de déroulement.....	14
VI. Phase de clôture.....	16
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	17
ANNEXES	19
Annexe 1 : Lettre de mission.....	21
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	23
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	25

Résumé

Le présent rapport rend compte du déroulement de la mission d'accompagnement de la filière caprine dans la constitution d'une structure interprofessionnelle dédiée à la viande (l'Anicap est l'interprofession dédiée au lait de chèvre). Le positionnement de la mission a été celui d'un consultant extérieur auprès de la Fédération nationale des éleveurs de chèvres (FNEC). Le rapport de cette mission de conseil est en conséquence présenté selon la grille prévue pour les travaux de ce type, à usage interne.

La mission a été lancée le 9 avril 2013, auprès des professionnels à l'assemblée générale de la FNEC. Le résultat, la constitution d'une structure viande caprine au sein d'Interbev, a été acquis au 7 janvier 2014. La mission a été clôturée, auprès des professionnels, le 9 avril 2014. La première réunion d'un comité caprin au sein d'Interbev s'est tenue le 1^{er} juillet 2014. La section caprine d'Interbev constituée s'est réunie le 21 octobre 2014.

La mission a conseillé la FNEC dans la définition initiale de l'objectif et de la méthode en fonction du souhait de celle-ci d'intégrer l'interprofession en sollicitant les interlocuteurs de la section ovine de cette dernière. Le schéma d'un comité caprin au sein de la section ovine, avec des cotisations identiques pour les caprins et ovins, a été défini puis présenté aux abatteurs de chèvres et chevreaux, ainsi qu'à des éleveurs, engraisseurs et coopératives, puis aux fédérations membres d'Interbev. Ce schéma initial a été retenu, dans la mesure où une formule plus ambitieuse se serait a priori heurtée au préalable de la réforme de la gouvernance de l'interprofession, laquelle était en gestation. Il a évolué, pour répondre aux observations, pendant tout le processus de concertation.

Le ralliement des abatteurs de chevreaux au principe a été acquis au cours d'un séminaire de négociation animé par la mission, le 4 septembre 2013.

La participation de la filière caprine au financement de l'équarrissage, après la fin de la taxe d'abattage le 30 septembre 2013, a par ailleurs constitué un préalable. Les deux accords interprofessionnels, équarrissage d'une part et interprofession commerciale d'autre part, ont constitué un paquet dont les enjeux cumulés ont contribué à un dénouement favorable, dans l'urgence en fin d'année 2013, par l'intégration de la filière caprine aux instruments d'Interbev.

L'intégration des syndicats professionnels non membres d'Interbev et issus du secteur volaille a nécessité une attention particulière, pour qu'une solution, sous la forme de leur adhésion à une fédération membre d'Interbev, soit trouvée sans blocage de principe.

Après que les accords de principe à l'inclusion des caprins au sein d'Interbev ont été acquis, la mission n'est plus intervenue dans les modalités de constitution finale de la structure. C'est in fine une section caprine à part entière qui n'a pas manqué de techniquement s'imposer, plutôt que la structure plus modeste sur le fondement de laquelle la FNEC avait pu présenter sa demande, conduire la concertation et conclure les négociations.

Mots clés : Interprofession, caprins, viande

**Rapport de mission de conseil :
accompagnement de la filière caprine dans la constitution d'une interprofession**

N° de mission	13046
N° de rapport	13046
Commanditaire	Directeur de Cabinet
Date de la saisine du Cgaaer	08 février 2013
Date de la désignation du ou des chargés de mission	06 mars 2013
Coordonnateur	
Chargés de la mission	Christophe Patier
Superviseur	Alain Moulinier
Relecteur	Sans objet
Terme ou durée prévue	Point d'étape
Temps (en jours/homme) ou coût prévus ou alloués	Sans objet
Terme fixé à l'issue du cadrage ou du planning	Fin 2013
Date de production du livrable par le CGAAER	Fin 2013
Date de remise du rapport	27 octobre 2014
Temps passé (en jours/homme) ou coût constaté	40

I. Étapes préalables à la lettre de commande de la mission

		Étapes préalables à la lettre de commande de la mission	oui	non	Sans objet	Commentaires
1.1		Un représentant du commanditaire a pris un contact préalable avec le Cgaaer, au niveau approprié (soit en principe le président de section).	X			Président de la 2 ^{ème} section du CGAAER
	1.1.1	Sous-étape 1			X	
1.2		Un représentant du commanditaire a reçu une information claire sur la nature des prestations proposées par le Cgaaer sous la dénomination de conseil.	X			Le positionnement du chargé de la mission a été celui d'un consultant de la Fédération nationale des éleveurs de chèvre (FNEC).
1.3		Le représentant du commanditaire et son interlocuteur ont clairement convenu de la nature de la prestation, du délai et des ressources.	X			Point d'étape fixé en fin d'année. L'objectif final, à savoir la constitution d'une structure interprofessionnelle, ne pouvait par nature (la décision appartenant aux professionnels) pas être prévu avec une date limite.
1.4		Un représentant du commanditaire a consulté le Cgaaer sur l'objet et la lettre de mission.		X		

II. Attribution de la mission

	Attribution de la mission	oui	non	Sans objet	Commentaires
2.1	Le chargé de mission est informé de sa désignation à l'issue du bureau.	X			
2.2	Le chargé de mission reçoit un ordre de service.	X			Daté du 6 mars 2013
2.3	La lettre de mission désigne nommément un ou des interlocuteurs et définit son ou leurs rôles.		X		
2.4	Le chargé de mission prend l'attache de l'interlocuteur identifié.	X			Le conseiller au cabinet du ministre, chargé des filières animales et agroalimentaire (JG. Bretenoux), et, à la DGPAAT, l'adjointe au sous directeur des produits et marchés (V. Borzeix), le chef (D. Djebbari) et une chargée de mission (A. Simon) filières ovine, caprine et équine, abattoirs et IAA, du bureau des viandes et des productions agricoles spécialisées, une chargée de mission (D. Sanchez) du bureau du lait, des produits laitiers et de la sélection animale, le chef (Yann Louguet) et une chargée de mission du bureau de l'organisation économique, ont été identifiés comme interlocuteurs.

III. Phase de cadrage

	Phase de cadrage	oui	non	Sans objet	Commentaires
3.1	Le cas échéant, une réunion de constitution de l'équipe prend place à l'initiative du coordinateur.			X	
3.2	Une bibliographie est établie, incluant en premier lieu les rapports de mission du Cgaaer sur le sujet, ou les sujets connexes.	X			La mission fait suite à la mission n°11110 et au rapport sur la situation dans la filière viande caprine.
3.3	L'environnement de la mission est intégré.	X			Le choix des interlocuteurs au sein d'Interbev, à savoir le président de la section ovine et les chargés de mission associés, s'est imposé au début de la mission en raison des relations existantes avec la Fnec. Les autres intervenants clés au sein d'Interbev ont pu être identifiés, approchés et traités dans un second temps.
3.4	Un ou des entretiens de cadrage prend/prennent place avec le ou les interlocuteurs représentant le commanditaire, le sponsor, ou le client.	X			Les entretiens de cadrage se sont déroulés au niveau de la Dgpaat, puis de la Fnec, puis de la Fnec et de la section ovine d'Interbev.
3.5	Le périmètre de la mission est déterminé.	X			Partiellement. La nature de l'objectif (constitution d'une structure interprofessionnelle) a permis la définition d'un périmètre pour la phase de consultation et définition. La phase finalisation et mise en œuvre a de fait nécessité de considérer des éléments exogènes, et en premier lieu le financement de l'équarrissage des caprins, étranger à la problématique initiale.
3.6	Les objectifs sont reformulés.	X			La reformulation a consisté à déterminer le positionnement de la mission auprès de la Fnec, avec la Dgpaat puis la Fnec, et à adopter une présentation claire de ce rôle aux interlocuteurs rencontrés.

3.7	Une analyse stratégique est établie.	X			L'analyse stratégique de l'objectif était présenté dans le rapport de la mission précédente sur l'état des lieux de la filière viande caprine. En l'occurrence, l'analyse a porté sur la méthode à mettre en œuvre pour concrétiser le projet de constitution d'une structure interprofessionnelle caprine, au sein d'Intebev.
3.8	Un planning prévisionnel est établi.	X			Le planning a porté sur la phase de concertation et définition. La mission et la Fnec n'avaient aucune maîtrise d'un calendrier allant jusqu'à la constitution de la structure.
3.9	Une lettre de cadrage est établie.		X		L'instrument n'est pas apparu pertinent dans la relation de la mission, ni avec la Dgpaat ni avec la Fnec, auprès de laquelle elle s'est déroulée.
3.10	Les risques sont identifiés et évalués.	X			Les obstacles institutionnels (poids limité de la filière caprine, révision des statuts en cours à Interbev) ont directement contribué à définir le but poursuivi initialement (soit une structure dédiée aux caprins au sein de section ovine d'Interbev). En revanche, l'absence de financement de l'équarrissage caprin à compter de la fin de la taxe d'abattage au 30 septembre 2013 constituait un facteur déterminant pour l'objectif d'intégration interprofessionnelle des caprins, alors que ses conséquences n'avaient nullement été anticipées.

IV. Phase de lancement

	Phase de lancement	oui	non	Sans objet	Commentaires
4.1	Les éléments réunis sont exploités, assurant une compréhension suffisante du contexte.	X			Les données permettant de définir une structure interprofessionnelle (tonnages produits, montant de cotisation, modalités et coûts de fonctionnement) ont été discutées par la Fnec, et la mission, avec les interlocuteurs de la section ovine d'Interbev, et la méthode de concertation a été établie d'un commun accord.
4.2	Les instances de gouvernance du projet sont constituées.	X			L'instance a dans la phase de définition été constituée par la réunion périodique du président de la section ovine d'Interbev et du président de la Fnec.
4.3	Un dispositif de pilotage du projet est mis en place.	X			Le pilotage de la phase de définition a été assuré entre la direction de la Fnec et la mission.
4.4	Une planification détaillée est établie.	X			Elle a portée sur la programmation des entretiens avec les fédérations membres d'Interbev.
4.5	Un entretien approfondi prend place avec le promoteur principal du projet (sponsor ou client).	X			Les entretiens de lancement se sont tenus aux « 3 niveaux » de la mission : 18 mars 2013 avec la Dgpaat, 26 mars avec la Fnec, 23 avril avec Interbev ovins.
4.6	Un événement matérialise le lancement.	X			La mission a été lancée par une annonce publique à l'assemblée générale de la Fnec, le 9 avril 2013, par le conseiller du ministre et le président de la Fnec.
4.7	Le lancement se traduit dans la production de livrables.			X	
4.8	Le lancement se conclut par une restitution à l'instance de décision stratégique.		X		

V. Phase de déroulement

		Phase de déroulement	oui	non	Sans objet	Commentaires
5.1		L'existant est analysé.	X			La situation initiale énonçait l'objectif : l'absence d'interprofession caprine devait être comblée.
	5.1.1	Le management et le pilotage (la politique ou le dispositif d'intervention) sont analysés.			X	
	5.1.2	Le processus est analysé.			X	
	5.1.3	La fonction ressources humaines est analysée.			X	
	5.1.4	Le système d'information est analysé.			X	
5.2		La cible est définie.	X			La vision de la structure projetée a été définie de manière souple pour s'adapter à chaque étape de concertation et de négociation : initialement, la Fnec souhaitait rentrer dans Interbev et la section ovine était prête à accueillir une division caprine en son sein (in fine, une section caprine à part entière a été créée, mais cette cible était irréaliste au démarrage de la mission).
	5.2.1	La cible est définie selon les axes issus de l'analyse de l'existant.	X			Le scénario section est apparu irréaliste. Mais le scénario retenu, un strapontin, faisait lui-même l'impasse sur des blocages politiques et des problèmes techniques prévisibles.
	5.2.2	Des scénarios de transformation sont définis.	X			Une section caprine ou un strapontin pour les caprins chez les ovins.
	5.2.3	La cible est définie en fonction d'une analyse d'impact des scénarios.	X			Notamment l'impossibilité de faire entrer une fédération et une section supplémentaires dans la gouvernance d'Interbev en cours de réforme.
	5.2.4	Un scénario est retenu.	X			Le scénario accepté par les interlocuteurs d'Interbev a permis de lancer les consultations.

		Phase de déroulement (suite)	oui	non	Sans objet	Commentaires
5.3		La trajectoire est construite.	X			La méthode a consisté à rencontrer les acteurs et décideurs concernés : abatteurs de chèvres et chevreaux, éleveurs et engraisseurs susceptibles de constituer des relais d'opinion, fédérations membres d'Interbev, à réunir et négocier les conditions d'une orientation de principe favorable de leur part, puis à proposer une synthèse à Interbev et à produire des projets de textes mettant le schéma retenu en œuvre.
	5.3.1	Les actions de mise en œuvre sont classées selon les priorités.	X			Tous les interlocuteurs qu'il aurait été souhaitable d'informer et d'associer n'ont toutefois pas pu être rencontrés ou identifiés (notamment pour des raisons de disponibilité de la Fnec).
	5.3.2	Une cartographie de la trajectoire de mise en œuvre est établie.		X		Les interlocuteurs (tous ou presque) se sont jusqu'au bout montrés réticents à toute projection trop précise.
5.4		Un ou des livrables sont produits.	X			
	5.4.1	Un rapport transmis par une note du vice-président est établi.		X		
	5.4.2	Un ou des livrables sont produits pour répondre à des besoins de communication spécifiques.	X			La Dgpaat et le Cabinet ont été informés des développements et des difficultés, pendant la phase de négociation finale, au cours de laquelle le financement de l'équarrissage caprin s'est imposé comme un préalable, avec la solution d'inclusion des caprins dans l'accord ATM.

VI. Phase de clôture

		Phase de clôture	oui	non	Sans objet	Commentaires
6.1		Les prestations ont été délivrées.	X			La réalisation de l'objectif a été constatée avec la levée de la dernière hypothèque (l'adhésion des syndicats des abatteurs de chevreaux, Fédération française des industries avicoles et Comité national des abattoirs et ateliers de découpe de volailles, lapins et chevreaux, à une famille membre d'Interbev, la Fédération nationale de l'industrie et du commerce en gros des viandes) le 7 janvier 2014, et annoncée publiquement par le président de la Fnec lors de l'AG de la Fnec le 9 avril 2014, soit un an jour pour jour après l'annonce publique du lancement.
6.2		La réussite est évaluée.	X			L'objectif a été atteint, in fine d'une manière plus aboutie que selon la formule affichée comme ambition de départ : une section caprine a été créée au sein d'Interbev, et non pas seulement une sous section caprine au sein de la section ovine. Un comité caprin constitutif s'est réuni le 1 ^{er} juillet 2014 ; la 1 ^{ère} réunion de la section caprine constituée s'est tenue le 21 octobre.
	6.2.1	Un résultat positif est constaté pour le commanditaire, le sponsor, le bénéficiaire, le client.	X			Le résultat apparaît, en entretien en vis-à-vis, considéré comme positif par les acteurs qui se sont exprimés : Dgpaat et Fnec.
	6.2.2	La satisfaction est évaluée.	X			Ce résultat positif semble avoir été inespéré et constituer une surprise, dans une certaine mesure.
	6.2.3	Un bilan du déroulement du projet est effectué en interne.		X		La Fnec a cessé de faire appel à la mission, dès lors que l'objectif a été atteint. Les enjeux limités n'ont pas justifié de bilan détaillé.
6.3		Un suivi des recommandations ou du plan d'action est organisé.		X		A cet égard, le financement de l'équarrissage caprin n'avait pas été totalement bouclé, dans la mesure où il subsiste une dette du secteur caprin à l'égard d'ATM, la structure interprofessionnelle gérant l'équarrissage, et où une partie des opérateurs (les abatteurs de chèvre de réforme) sont de fait revenus ensuite sur des engagements, ce qui a nécessité l'ouverture d'une nouvelle mission, de médiation (n°14088) en juin 2014 spécifique à l'équarrissage.
6.4		L'archivage est réalisé.		X		En cours

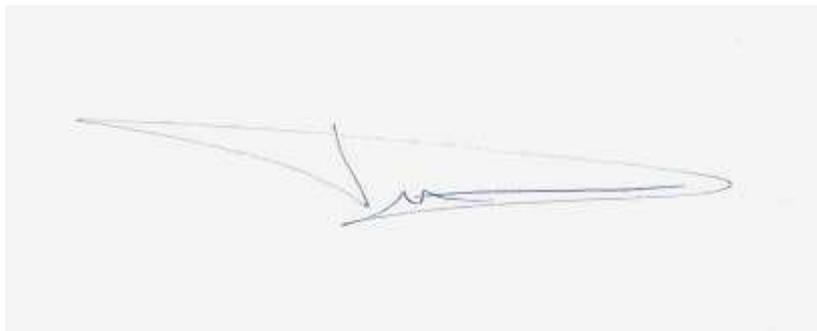
Conclusion générale

L'objectif a été atteint.

Le positionnement du chargé de mission du Cgaaer a été assimilable à une mission de conseil auprès d'une fédération professionnelle.

La démarche a poursuivi un objectif général d'accompagnement d'une filière dans un effort d'organisation porté par un seul de ses acteurs.

L'expérience apparaît assez originale, et se démarque des interventions où un rapport au ministre émet des recommandations dont la mise en œuvre n'appartient qu'au secteur.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christophe Patier', is centered on a light gray rectangular background.

Christophe Patier
Inspecteur général de l'agriculture

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 08 FEV. 2013

N/Réf : CI/0705987

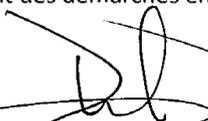
à

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

La mission sur la filière viande caprine que vous aviez confiée à Monsieur Christophe PATIER s'est conclue par la production du rapport CGAAER n°11110-2-2012. Une réunion de restitution de ce rapport a eu lieu devant les professionnels de la filière le mercredi 12 décembre 2012.

L'unique recommandation émise dans le rapport, à savoir la constitution d'une interprofession viande caprine, semble avoir recueilli l'approbation de tous les participants qui représentaient l'ensemble des maillons de la filière. Toutefois, un accompagnement de la filière semble nécessaire afin de les aider à mener à bien cette structuration.

Par conséquent, je vous serais reconnaissant de bien vouloir désigner un membre du CGAAER afin d'effectuer une telle mission. Il a été convenu de revoir la filière, dans la même configuration que celle retenue pour la réunion du 12 décembre, dans 6 mois. Le missionnaire désigné, pourrait dans ce cadre, faire le point des démarches engagées.



Philippe MAUGUIN

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

VP13_048

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction
M. Jean-Guillaume Bretenoux	Maaprat	Conseiller au cabinet du ministre, chargé des filières animales et agroalimentaire
Mme Véronique Borzeix	Maaprat, Dgpaat	Adjointe au sous directeur des produits et marchés
M. Djamel Djebbari	Maaprat, Dgpaat	Chef du bureau des viandes et des productions agricoles spécialisées
Mme Annick Simon	Maaprat, Dgpaat	Chargée de mission filières ovine, caprine et équine, abattoirs et IAA ; bureau des viandes et des productions agricoles spécialisées
Mme Diane Sanchez	Maaprat, Dgpaat	Chargée de mission au bureau du lait
M. Yann Louguet	Maaprat, Dgpaat	Chef du bureau de l'organisation économique
Séverine Jégo	Maaprat, Dgpaat	Chargée de mission organisation interprofessionnelle, Bureau de l'organisation économique
M. Jacky Salingardes	Fnec	Président
M. Franck Moreau	Fnec	Vice-président
Mme Sophie Espinoza	Fnec	Directrice
M. Emmanuel Coste	Interbev	Président de la section ovine
M. Jacques Giroux	Interbev	Chargé de mission ovins
Mme Marianne Orlianges	Interbev	Chargé de mission ovins
M. Paul Grelier	Interbev	Chargé de mission ovins
M. Pierre Ribot	Ets Ribot ; abattoir Lapins-chevreaux	Président
M. Frédéric Lœul	ALPM (Lœul et Pirirot)	Président du directoire
M. Philippe Rigaudy	ALPM (Lœul et Pirirot)	Responsable des achats
M. Christophe Rousseau	ALPM (Lœul et Pirirot)	Responsable des achats
M. Didier Riquet	Établissements Riquet	Co-gérant

Nom Prénom	Organisme	Fonction
M. Christophe Morel	LDC ; Palmid'Or Bourgogne	Directeur de l'abattoir de Trambly
M. Gilles Pieau	LDC Restauration	Directeur commercial RHD Pôle sud-est
M. Yvon Ducept	Caveb	Technicien

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AG	Assemblée générale
ANICAP	Association nationale interprofessionnelle caprine
ATM	Animaux trouvés morts
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
FNEC	Fédération nationale des éleveurs de chèvres
IAA	Industries agroalimentaires
INTERBEV	Interprofession bétail et viande
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire