

# Note thématique

■ N°4 Juin 2007

► Téléchargeable sur le site de l'Iram

Depuis près de 50 ans, l'Iram appuie le développement des pays du Sud, avec une expérience prépondérante dans le secteur rural, sous différentes formes : participation directe à des actions de développement, réalisation d'études, organisation d'actions de formation ... Soucieux d'apporter une expertise de qualité, l'IRAM a, tout au long de ces décennies, cherché à tirer les enseignements des prestations fournies, en articulant selon diverses modalités « l'action » et « la réflexion » : organisation de journées d'études, publication d'ouvrages et articles, rédaction de documents de capitalisation, ... Les « Notes thématiques » constituent l'une des manifestations de cette composante, fondamentale, de notre activité. Publiées 2 fois par an, elles ont pour objectif de proposer, sur l'un des thèmes de travail de l'Iram, une analyse combinant les enseignements de notre expérience et des réflexions plus théoriques menées dans différents cercles (recherche, bailleurs de fonds, réseaux d'opérateurs, OSI...).

Jérôme Coste • Directeur de l'Iram

Edito

## Les relations contractuelles interprofessionnelles peuvent être les leviers du développement des filières agroalimentaires des pays du Sud

L'organisation interprofessionnelle est un concept d'une grande modernité et d'une grande souplesse. En favorisant l'initiative et la responsabilité d'acteurs économiques décidés à construire ensemble au sein des filières, elle permet d'atteindre des objectifs d'intérêt général. La diversité des fonctionnements des interprofessions en Europe montre son adaptabilité aux spécificités technico-économiques et sociologiques de chaque production. Elle suppose que les différentes professions intervenant dans l'élaboration d'un produit soient organisées, notamment au niveau des productions agricoles, et qu'elles ambitionnent une politique de qualité solidaire. L'amélioration des rapports entre les différentes familles professionnelles, fondée sur un mode de coordination contractuelle, repose sur trois grands principes : la représentativité qui donne la légitimité, la parité entre les différents collèges de professionnels et l'unanimité dans les prises de décision. Ces principes confèrent à chaque accord interprofessionnel toute son efficacité. D'où la nécessité d'une véritable concertation au sein des filières, afin que les décisions soient solides, unanimement portées par les professions, et qu'aucune ne se sente lésée.

L'expérience interprofessionnelle peut sans doute inspirer des modes d'organisation bénéfiques pour les filières agroalimentaires des pays en développement. En effet, l'économie contractuelle est une philosophie qui conduit à modifier les rapports entre les acteurs économiques d'une filière. Lorsque le marché n'est qu'un échange anonyme sur la base du prix, la qualité des produits se résume à leur qualité basique. Il s'agit d'une commodité, produit standardisé, facilement échangeable. Au contraire, lorsque les échanges sont régis par des mécanismes contractuels, les relations entre les acteurs se construisent et se développent, afin de construire des politiques de qualité. "Si par exemple, - comme le décrit Michel GRIFFON, dans son ouvrage "Nourrir la planète" - des producteurs de cacao utilisent des plants de bonne qualité génétique, s'ils respectent un cahier des charges valorisant les effets de qualité de leur terroir, si la première fermentation est bien conduite et que l'on évite les attaques de champignons, de même si le transport et le stockage vont dans le sens du respect de la qualité du produit et si le transformateur valorise technologiquement les qualités intrinsèques des fèves qui ont par ailleurs été protégées, tout au long du circuit, alors on obtient un produit de haute qualité, que le marché peut bien rémunérer". Cette démarche ne peut être construite que sur la base d'une relation contractuelle de qualité, dans le cadre d'une organisation collective interprofessionnelle où chaque maillon de la filière peut percevoir sa contribution dans l'élaboration du produit reconnu.

La concertation interprofessionnelle, aussi complexe soit elle dans les pays en voie de développement, telle que le montre l'analyse de l'Iram ci après, pourra, à terme et si elle est bien menée, permettre l'émergence des conditions pour un développement plus solidaire.

Jean Paul JAMET

Jean Paul JAMET est Secrétaire Général du Centre National pour la Promotion des Produits Agricoles et Alimentaires.(CNPA)  
Il est animateur du Comité Français de Liaison des Interprofessions Agricoles et Alimentaires.(CLIAA)

# ● La concertation dans les filières agricoles en Afrique : Leurre méthodologique ou prémices d'une dynamique interprofessionnelle ?

Célia Coronel & Laurent Liagre

Le concept de concertation entre les acteurs a longtemps été décliné dans les travaux de médiation pour la gestion des ressources naturelles. Prôné de façon croissante dans l'élaboration des stratégies et dans la mise en œuvre des actions dans les pays du Sud, le principe de la concertation caractérise dorénavant les interventions sur les filières agroalimentaires.

Cadres de concertation, comités consultatifs, interprofessions, autant de déclinaisons qui ont progressivement pris pied dans le vocabulaire de tout bailleur, opérateur d'appui, acteur économique et décideur politique concernés au Sud par la promotion des filières et des marchés, que ce soit au plan local, national ou supranational (tels que les cadres de concertation par grandes filières au sein de l'UEMOA).

Issu au Sud du contexte de la libéralisation des économies, ce concept est indissociable du souhait des bailleurs, relayé par des Etats affaiblis et désengagés, de voir les acteurs privés « responsabilisés » dans la mise en œuvre des fonctions de production et de commercialisation des produits agricoles et de services.

Passant d'une politique étatique définie par un seul acteur, l'Etat, à une politique publique de type « processuel », élaborée et négociée avec tous les acteurs professionnels concernés, il est donc nécessaire de mettre au point une forme d'organisation collective au sein de la filière capable d'aborder 3 champs principaux : (i) l'élaboration des politiques, (ii) la gestion des relations entre les professions, (iii) la définition et la conduite d'actions collectives.

Mais le recours à la « technique » de la concertation pour gérer et piloter la filière ne relève-t-elle pas d'une croyance exagérée dans les vertus d'un dialogue entre acteurs, alors que leurs positions techniques, économiques et institutionnelles génèrent dans le monde réel des dynamiques souvent divergentes ?

C'est pourtant ce que laisse penser la confrontation de la « théorie » et la pratique de la concertation au sein des filières d'une part, et la réalité des relations souvent difficiles entre opérateurs économiques, d'autre part...

## Une « théorie » de la concertation au service des intérêts communs

La notion de concertation renvoie à une base théorique développée au sein de la Nouvelle Economie Institutionnelle considérant qu'en modifiant la structure des institutions existantes et en faisant émerger de nouvelles institutions, il est possible de rendre compatibles les stratégies propres des agents économiques et la recherche d'un intérêt mutuel supérieur.

Pour que ce principe soit opérant, on se place évidemment dans l'hypothèse où les relations entre agents sont largement définies par rapport à un produit, ce que sous-tend « l'approche filière » ainsi adoptée, et que leur interdépendance conduira les acteurs, pour peu qu'un projet, un opérateur d'appui ou l'Etat les amènent à une prise de conscience, à accepter un minimum de compromis permettant les changements souhaités et les gains espérés au final.

Dans ce cadre, la création d'un espace de concertation de filière vise à :

La recherche d'un nouveau mode de coordination entre opérateurs de l'amont à l'aval. La diminution des risques, la résolution de conflits et la réduction des coûts de transaction jouent sur l'efficacité de la filière ; la mise en place d'accords portant sur les calendriers de production, le prix des produits, leur qualité et traçabilité, etc., accroissent la compétitivité non-prix de la filière. Ce mode de coopération se justifie si les avantages acquis collectivement sont supérieurs à la somme des avantages qui auraient été obtenus à travers les stratégies individuelles... et sous-entend que les instances d'arbitrage soient clairement identifiées, les pouvoirs de contrôle et de coercition définis et suffisamment forts et impartiaux pour éviter les comportements de « passager clandestin ».

Le plaidoyer pour amener les politiques sectorielles et structurelles à créer un « environnement favorable » au fonctionnement de la filière. En outre, le cadre de dialogue, précédemment instauré, devient alors un forum approprié où les producteurs peuvent défendre leurs intérêts et devenir des acteurs à part entière du développement de la filière.

### ■ Sur le terrain, des structures interprofessionnelles promues par l'aide internationale

Depuis quelques années, la coopération internationale promeut de nombreuses initiatives de concertation régionale ou nationale, regroupant « l'ensemble des acteurs d'une filière ». Cadres informels ou structures institutionnalisées, privés ou semi-publics, ils ont la caractéristique d'être « interprofessionnels », c'est-à-dire cherchant à mettre en présence des organisations représentatives des différents métiers d'une filière, et non des individus.

Selon le contexte, leurs missions vont de la mise en œuvre de plans d'action élaborés par l'Etat, en mobilisant pour cela l'ensemble des opérateurs privés (ex. le Comité Interprofessionnel céréales au Burkina Faso), ou de la gestion de filières autrefois administrées (ex. coton en Afrique de l'Ouest, café-cacao avec le CICC au Cameroun), à la structuration et l'élaboration de stratégies de souveraineté alimentaire (ex. du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest) en passant par le déploiement de filières « non-traditionnelles » sur des marchés de niche (ex. la table-ronde filière karité au Burkina Faso). Dans la réalité, la participation de l'Etat à ces processus est souvent fonction des enjeux stratégiques dont la filière est porteuse : importance dans la sécurité alimentaire, source de devises et/ou d'emplois, répartition équitable des revenus aux producteurs,...et parfois de l'intérêt privé que les représentants de l'Etat peuvent avoir dans les filières.

L'approche française, suivie souvent par l'Union Européenne, notamment sur les filières riz, coton, café-cacao, tient semble-t-il sa spécificité dans des appuis aux professions (acteurs directs) constituant ces interprofessions, permettant à terme le bon fonctionnement de ce type d'institutions. L'autre trait marquant est la volonté d'inscrire les objectifs de ces actions interprofessionnelles dans une dimension de « cogestion » des politiques agricoles.

L'approche anglo-saxonne appuierait plus volontiers les prestataires locaux de services de l'agrobusiness (acteurs indirects) en se centrant beaucoup plus sur l'appui à la coordination privée à travers l'agriculture contractuelle (*contract farming, outgrowers schemes*). Elle renvoie la question politique dans les sphères du lobbying international, de la responsabilité sociale des entreprises et du commerce éthique. Ce faisant, elle semble considérer que la concertation ne correspond pas toujours à une dynamique endogène et que la coordination par le marché s'avérerait la solution la plus efficace.

## Une boîte à outils inspirée des approches du développement institutionnel

Faisant l'objet de toutes les attentions, l'appui à la concertation dans le domaine interprofessionnel est souvent expérimental, reposant sur la conduite empirique d'analyses technico-économiques par groupes d'intérêt et un savoir-faire en matière d'animation.

Il existe en effet de nombreux référentiels méthodologiques dans les activités d'appui au développement institutionnel, qui mettent l'accent sur l'apprentissage des processus sociaux par des actions de coopération (analyse multi-acteurs ; analyse institutionnelle ; analyse organisationnelle ; définition des stratégies et planification). Le dialogue instauré lors d'un diagnostic concerté doit théoriquement permettre aux parties prenantes de visualiser l'interdépendance de leurs fonctions.

Dès lors, la mise en évidence des bénéfices qu'ils pourraient tirer d'une action commune apparaît comme un facteur essentiel à la collaboration. Toutefois, décliné dans le champs des filières, le choix des participants à la concertation, faute d'organisations susceptibles de représenter de manière satisfaisante une « profession », s'effectue de façon pragmatique, pour ne pas entraver le processus, avec les organisations existantes même peu structurées. Il s'agit avant tout de renforcer leurs capacités à analyser une situation, comprendre les enjeux, négocier et communiquer avec leur membres.

Ainsi, formation et circulation de l'information font généralement partie des interventions prioritaires, même si le deuxième point reste bien souvent problématique car coûteux. Quant à la construction de la confiance, elle est réduite à la portion congrue et elle n'est acquise qu'à travers une habitude de dialogue dans des réunions organisées par le projet, à défaut de développer dans de rares cas, une pratique éprouvée du respect du contrat.

## Les difficultés méthodologiques de la concertation entre acteurs des filières

Malgré les efforts déployés, la concertation dans les filières des pays du Sud n'aboutit pas toujours aux résultats recherchés, tant en terme d'actions collectives technico-économiques, commerciales et politiques que de gestion efficiente et pérenne des filières. L'analyse de différentes situations fait apparaître des insuffisances méthodologiques qui, souvent, affaiblissent les tentatives de mise en place de processus de concertation.

**Le manque d'appropriation des objectifs et des règles de concertation.** Le secteur cotonnier en Afrique de l'Ouest est significatif de cette difficulté. Les tentatives de mise en place d'interprofessions dans ce secteur sont bien souvent impulsées sous la contrainte d'un effet ciseau (privatisation des usines d'égrenage et retrait progressif des appuis des bailleurs aux producteurs). La démarche est alors promue par un acteur externe, fixant les objectifs de départ, la problématique à traiter et l'agenda du processus. La ré-appropriation des enjeux et leur reformulation par les acteurs devrait être une nécessité pour que la concertation ne soit pas vaine.

**Une identification « mécanique » des différents acteurs.** Les groupes habituellement déterminés le sont souvent par maillon de la filière : ils ne sont pourtant pas homogènes, leur niveau de spécialisation diffère souvent, les membres ne portent pas toujours les mêmes intérêts. En outre, certains acteurs stratégiques sont « oubliés » et affectent négativement les tentatives d'actions collectives (par exemple les importateurs d'une denrée dont on cherche à développer la production locale : cas du riz).

**La faible capacité de mobilisation des membres.** Le fonctionnement des organisations, leur représentativité et le dialogue avec leurs membres sur les choix stratégiques,

sont souvent problématiques. A chaque étape du processus de concertation et à chaque niveau, une réflexion et un réel investissement dans la durée s'imposent sur les modes d'information et de communication sociale.

**Quel processus de décision ?** Souvent les règles de prise de décision ne sont pas suffisamment claires (qui décide, selon quelle modalité, à quel moment). D'ailleurs, la décision ne fait souvent pas partie de la concertation, elle est renvoyée à un « autrepart » rarement défini.

**Le déséquilibre des pouvoirs économiques, sociaux et politiques.** Les acteurs du processus de concertation sont asymétriques. Ils requièrent un appui spécifique dans la durée à ceux qui sont le plus mal lotis. Et tous n'ont pas toujours intérêt à participer à la concertation : les acteurs économiques dominants ne souhaitent pas mettre en jeu leur contrôle de la filière (partage de l'information, transfert de la valeur ajoutée...).

**Les risques de distorsion de la relation avec les pouvoirs publics.** Faute d'autres espaces de discussions avec les pouvoirs publics ou les bailleurs, la concertation est parfois instrumentalisée, débouchant sur l'élaboration de propositions ou de listes des besoins d'appui présentées aux décideurs, plutôt que sur une véritable réflexion sur l'action collective.

Les processus de concertation ont toutefois un intérêt évident en matière d'apprentissage et de renforcement des capacités ; ils permettent l'identification et la mise en articulation d'enjeux collectifs sur les plans techniques, économiques ou politiques, et sont à ce titre susceptibles de catalyser l'organisation des acteurs des filières.

## Promouvoir les approches sur mesure

Au-delà des limites méthodologiques, ce sont bien les questions politiques et socioéconomiques qui posent problème. La comparaison avec l'expérience interprofessionnelle française montre combien cette dernière s'est construite, à partir des années 1970, de la volonté d'une profession agricole largement structurée et d'une délégation de pouvoir de la part d'un Etat fort, capable de contrôler a posteriori. L'objet « filière » était alors clairement sérié : spécialisation des métiers, possibilité de contractualisation sur des produits homogènes identifiables, intérêt collectif des professions agroalimentaires à développer les filières, offre maîtrisable dans un espace économique défini, autant de conditions préalables absentes dans la plupart des pays du Sud.

Or, dans un espace économique globalisé, face à des environnements institutionnels nationaux très incertains, les Etats et les bailleurs demandent aux acteurs du Sud de se projeter dans la construction de solutions qui satisferaient chacun dans le moyen terme, alors que les défis qu'ils affrontent et les stratégies qu'ils mettent en œuvre s'inscrivent bien souvent dans l'immédiateté. Les exemples sont nombreux dans les pays du Sud où les filières agroalimentaires et industrielles sont dominées par un nombre limité de commerçants liés au marché international, dans une stratégie d'accès aux devises, sans réinvestir dans le secteur agroalimentaire local.

L'accompagnement des acteurs professionnels dans la construction de l'action collective est légitime et doit perdurer. En premier chef, la structuration des producteurs constitue une priorité. Il est également opportun de privilégier des actions limitées et très concrètes de mise en réseau des opérateurs ou des quelques groupes d'acteurs les plus directement concernés par un intérêt commun. Plus fondamentalement, plutôt que de construire un seul espace de concertation « attrape tout », il serait probablement fructueux d'envisager une typologie opérationnelle de filières selon l'intérêt des acteurs pour la concertation et des formes de coordination spécifiques :

- les filières coton dont la défense vis-à-vis de filières concurrentes (coton malien vs coton américain), constitue encore un réel intérêt partagé, y compris par les Etats soucieux que le capital investi ne migre pas...
- les filières café/cacao où la concertation entre paysans et les multinationales, « volatiles » en cas de crise, est souvent inexistante ; poussant les agriculteurs à chercher de nouvelles formes de coordination au sein de marchés de niche (bio, commerce équitable)...
- les filières vivrières où les enjeux internes sont souvent en opposition avec les intérêts des grands commerçants qui ne réinvestissent pas dans l'agriculture ; amenant les organisations d'agriculteurs à prendre pied dans l'aval des filières pour se rapprocher des acheteurs finaux...
- les petites filières agroalimentaires industrielles (tournées vers le marché intérieur ou l'exportation : concentré de tomate, fruits et légumes frais, fruits transformés) où du capital national est souvent investi, mais souffrant d'absence de relais au niveau politique pour développer une politique économique sécurisante.

On voit là l'intérêt d'approfondir dans la durée les efforts de structuration de différents espaces au sein des filières selon la pertinence des échelles géographiques, techniques, économiques et politico-institutionnelles.

## Pour aller plus loin :

◆ Institutional Development : Learning by Doing and Sharing - ECDPM, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Poverty Policy and Institutional Development Division. 2004 - 23p. + Annexes ◆ RéDev - « Appui institutionnel au secteur agricole » : <http://institutionnel.redev.info/index.php> et « Appui aux OP - Interprofessions et contractualisation » : [http://appui-op.redev.info/echnfo/themes/theme\\_4.htm](http://appui-op.redev.info/echnfo/themes/theme_4.htm) ◆ Lambert A., Lemeur P.-Y., 2002. Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ◆ Coronel C., Liagre L., 2006. Les interprofessions agroalimentaires en France. Note de synthèse. 2006. IRAM/REDEV. 41 p. ◆ Liagre L., Dugué M.J., « Guide méthodologique pour l'analyse économique des filières riz par les organisations professionnelles d'Afrique de l'Ouest ». Mars 2007. PRIAF / IRAM CIEPAC CIRAD APM.