

Diversité, enjeux et conditions de succès des organisations interprofessionnelles

Cécile Broutin, broutin@gret.org, Guillaume Duteurtre, duteurtre@cirad.fr, Laurent Liagre, l.liagre@iram-fr.org, Joël Teyssier, joel.teyssier@inter-reseaux.org

APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE FONCTIONNEMENT, que peut-on dire aujourd'hui des organisations interprofessionnelles existantes en Afrique de l'ouest ? Constituent-elles des modèles à encourager ?

► Cécile Broutin, du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret) a travaillé sur les interprofessions au Sénégal, au Burkina Faso et en Guinée.

► Guillaume Duteurtre, chercheur au Cirad et en poste à l'Institut sénégalais de recherches agricoles (Isra) à Dakar, conduit des recherches sur le commerce des produits agricoles.

► Laurent Liagre, agroéconomiste à l'Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement (Iram), a participé à des travaux sur les interprofessions au Maghreb et en Afrique de l'Ouest.

► Joël Teyssier, agroéconomiste, est animateur du Groupe de travail sur les OIP, à Inter-réseaux.

 Consulter la version longue en ligne : www.inter-reseaux.org

APRÈS AVOIR EXAMINÉ les organisations interprofessionnelles (OIP) dans leur diversité, nous soulignerons leurs facteurs de réussite et nous discuterons de leur capacité à participer, à côté de l'État, aux fonctions de régulation des marchés agricoles et alimentaires.

Des dispositifs interprofessionnels variés en fonction des filières et des contextes.

En Afrique subsaharienne, on peut distinguer de façon très schématique trois grands types d'OIP suivant les caractéristiques et les enjeux des filières :

– les OIP dans les « grandes » filières d'exportation : Anciennement administrées par les sociétés d'État, les filières d'exportation (arachide, coton, cacao, café) ont un intérêt stratégique pour les États car elles constituent une source de devises et sont également un levier en termes de développement rural (coton). Dans ces filières, le faible nombre d'opérateurs en aval (sociétés d'égrenage, exportateurs) constitue un goulot d'étranglement (un « passage obligé » du produit). Cette situation peut alors soit favoriser la cohésion des acteurs, soit constituer un blocage lorsque l'opérateur en question présente des signes de faiblesse.

– Les OIP dans les « grandes » filières vivrières nationales (voire sous-régionales) : On retrouve ici les organisations dans des filières vivrières (céréales essentiellement), souvent longues, avec de nombreux producteurs disséminés sur un vaste espace géographique, de nombreux intermédiaires et des circuits de distribution longs et complexes pouvant même couvrir plusieurs pays. Dans ces filières vivrières, les producteurs doivent arbitrer entre les besoins d'autoconsommation et leurs besoins monétaires pour décider des quantités mises en marché. Les débouchés céréaliers constituent donc des éléments centraux dans la

gestion de la sécurité alimentaire des ménages. Par ailleurs, la régulation des marchés céréaliers est fortement influencée par les besoins alimentaires urbains et par les risques de pénuries. Les enjeux de représentation et de concertation entre les acteurs de ces filières et avec l'État sont de ce fait plus complexes que pour les filières d'exportation. Et les organisations professionnelles peinent à conquérir leur légitimité ; elles apparaissent souvent moins dynamiques.

– les OIP dans les filières courtes et localisées : Ces OIP sont sur des « petites » filières tournées vers le marché intérieur ou d'exportation (lait, oignon, pomme de terre, tomate, aviculture, etc.). Elles se construisent sur des actions communes précises, autour d'un noyau dur d'acteurs et sur une zone géographique limitée. Le nombre d'intermédiaires entre producteurs et consommateurs est réduit et les OIP se composent de producteurs relativement « spécialisés » et d'opérateurs centraux (industries, transformateurs ou grands commerçants). Les enjeux de régulation de ces filières sont bien identifiés (stabilisation des prix, promotion de la qualité, accès aux intrants, etc.). Pour fonctionner, les différents métiers de ces filières reconnaissent souvent l'obligation qu'ils ont de se concerter, de négocier. C'est le cas par exemple de l'interprofession « tomate industrielle » du Sénégal¹.

Les OIP, qui offrent un cadre à la concertation, à la mise en place d'actions collectives ou à des actions de régulations en lien avec les États, prennent également des formes très diverses selon les pays et les contextes.

Cette diversité constatée en Afrique de l'Ouest provient en particulier de la pluralité des modèles sur lesquels se sont appuyés les politiques et les projets d'appui aux OIP. En France, ce sont des « interprofessions privées » qui sont

1. Voir article p. 15-16.

surtout impliquées dans l'action collective au sein des filières, mais elles sont consultées par les pouvoirs publics (qui exercent par ailleurs une fonction de contrôle). Dans les pays anglo-saxons, la gestion collective des filières est souvent le fait de « Boards », qui sont des émanations de l'État associant en leur sein divers acteurs privés. Au Québec (Canada), la politique agricole repose sur la constitution de lieux de concertation appelés « Tables filières » (où l'État est présent). Par ailleurs, divers types d'institutions ont été créés dans différents pays en vue d'améliorer la gestion collective des filières (Caisses de péréquation, Caisses de stabilisation des prix, Systèmes d'alerte précoces, etc.). Tous ces modèles différents ont inspiré les acteurs des filières agricoles d'Afrique de l'Ouest et les institutions d'appui ; ils ont ainsi donné naissance à une multiplicité de formes organisationnelles.

Pour finir, il est important de souligner que les OIP ne sont pas des dispositifs figés mais évolutifs : elles ne constituent pas un aboutissement, mais plutôt une forme de concertation institutionnalisée susceptible d'être renouvelée. Ainsi, de nombreuses OIP ont débuté autour de l'organisation des filières (rapports contractuels, contrats de fourniture, fixation des prix). Elles n'ont abordé qu'ensuite les questions de création et de partage plus équitable de la valeur (qualité des produits, segmentation des marchés et promotion) et, plus tard encore, la mise en commun de ressources financières pour mener des actions relevant de l'intérêt général (recherche, information, lobbying, etc.).

Des facteurs de succès des OIP. Les OIP sont des organisations spécifiques nécessitant des « préalables » et des modes de fonctionnement adaptés pour permettre un réel « équilibre » des forces entre les différents groupes d'acteurs des filières, nécessaire à la réussite des actions collectives. ➔

© *La structuration des acteurs.* De par leur nature, les OIP rassemblent des organisations de différents métiers d'une filière. Les OIP ne peuvent ainsi fonctionner qu'avec des secteurs de la production, de la transformation et de la commercialisation bien organisés. La structuration et l'organisation de chaque « famille » professionnelle ou métier de la filière sont indispensables.

Les producteurs sont généralement le maillon de la filière le plus atomisé. Une organisation de producteurs forte permet d'éviter que l'OIP ne soit qu'un dispositif piloté par des industries de transformation ou des distributeurs, au détriment des producteurs. La structuration de la profession agricole est un long processus, combinant le développement du syndicalisme agricole à vocation généraliste, et des associations et organisations économiques spécialisées par produit (riz, café, lait, etc.).

De même, la structuration des opérateurs en aval, et notamment des « petits » transformateurs est très importante.

Un produit, un territoire, des missions et des acteurs bien identifiés. Un produit clairement identifié permet une bonne caractérisation de l'OIP et favorise l'action collective en son sein.

Les OIP fonctionnent mieux sur un territoire géographique partagé par l'ensemble des opérateurs concernés par le produit, de l'amont à l'aval. Les filières longues à cheval sur plusieurs pays (bétail, céréales sèches) ou des systèmes de production très différenciés selon les régions (riziculture de mangrove et de bas-fonds en Casamance, riziculture irriguée dans le delta du fleuve Sénégal) rendent difficile l'émergence d'une identité et d'enjeux communs autour d'un produit.

La question de la définition du mandat de l'OIP est également primordiale. Vouloir par exemple construire une OIP pour « réguler une filière » apparaît parfois comme trop peu précis pour mettre en place des actions concrètes. Les expériences montrent en effet que les OIP les plus efficaces sont celles mises en place en réponse à une « crise » dans la filière : la crise constitue alors un élément déclencheur et rassembleur permettant de facilement définir à plusieurs familles



© C. Broutin

d'acteurs la ou les priorités et de se focaliser sur des actions indispensables pour résoudre la crise.

Bien souvent, les OIP sont envisagées comme étant un regroupement de l'ensemble des familles professionnelles, de l'amont à l'aval de la filière : on regroupe ainsi à la fois les acteurs directs de la filière (vivant principalement du produit concerné) et des acteurs indirects (comme des transporteurs, des prestataires de services, etc.). Or, toutes les familles professionnelles d'une filière ne trouvent pas nécessairement leur place dans une OIP. Certaines familles peuvent ne pas se sentir concernées par les problématiques abordées, ou avoir des intérêts trop différents (nuisant à l'efficacité de l'OIP).

Il apparaît que la composition de l'OIP (quels acteurs et familles professionnelles inclure dans l'OIP ?) doit se réfléchir par rapport à ses objectifs. Si, par exemple, la mission principale de l'organisation est d'établir des accords sur les prix entre producteurs et transformateurs, une OIP de taille restreinte, composée des deux familles

professionnelles directement concernées suffit. Si l'objectif de l'organisation est d'améliorer la qualité ou l'hygiène d'un produit tout au long d'une chaîne de production, de transformation et de distribution, alors les acteurs s'orientent vers une OIP multi acteurs représentant la diversité de toutes les familles professionnelles, de l'amont à l'aval de la filière.

Le pouvoir d'arbitrage de l'État. Les concertations au sein des OIP sont réglées par des contrats ou des accords.

Les OIP disposent parfois d'instances d'arbitrage, mais elles n'ont pas de réels moyens de faire respecter les accords interprofessionnels lorsqu'ils sont délibérément violés. Lorsque toutes les voies de recours internes sont épuisées, les conflits sont donc portés devant les tribunaux.

Cela suppose donc un État capable de faire respecter les décisions prises et la loi.

Le cadre juridique : un préalable indispensable ? Aujourd'hui, en Afrique de l'Ouest, seuls le Mali et le Sénégal

se sont dotés (très récemment) de cadre juridique sur les OIP (cf. décrets d'application des lois d'orientation agricole). Dans les autres pays, il n'y a pas de loi sur les OIP.

L'absence de cadre juridique est souvent montrée du doigt comme posant un problème. Une OIP peut-elle fonctionner sans loi ? Ou bien une loi est-elle indispensable au fonctionnement d'une OIP ? La question fait débat.

Pour certaines activités des OIP (gestion de produits « terroir » ou qualité par exemple), une loi spécifique sur les OIP n'est pas nécessaire. Par contre, un cadre juridique apparaît comme indispensable dès lors que l'on envisage une extension des accords interprofessionnels (c'est-à-dire de rendre obligatoire les décisions interprofessionnelles à l'ensemble des opérateurs concernés de la filière).

Un cadre juridique donne une reconnaissance aux OIP, et peut inciter à la création et au développement de ces formes d'organisation dans les filières. Au contraire, un cadre juridique trop rigide risque de scléroser certaines initiatives d'OIP.

En France, les premières OIP ont été mises en place bien avant la loi sur les interprofessions de 1975.

Au final, il paraît convenable de mettre en place des cadres législatifs souples, simples et évolutifs, laissant aux OIP une liberté suffisante dans leur adaptation aux multiples contraintes qu'elles peuvent rencontrer.

Une co-construction des règles et un co-pilotage entre les professionnels et l'État. La place, le rôle et l'implication des services publics sont très variables suivant les filières et les OIP.

Certaines OIP ont été mises en place sur décision de l'État et/ou de ses partenaires, tandis que d'autres ont été créées par des groupes d'acteurs plus variés (professionnels des filières en particulier).

Dans certaines OIP, l'État est explicitement membre ; d'autres OIP sont constituées uniquement de privés. En outre, même si officiellement l'État ne fait pas partie de l'OIP, il peut peser sur les décisions prises (filières coton, arachide).

Dans tous les cas, l'objectif de régulation des marchés apparaît surtout comme une co-construction de règles,

une expression de la co-gestion des marchés par les services publics et les organisations professionnelles. Pour cela, bien des architectures différentes ont été mises en place et la formalisation de l'OIP (organisation privée reconnue par un statut juridique) n'est pas la seule voie.

Au Sénégal, des réunions du « Comité oignon », organisées par l'Agence de régulation des marchés (dépendante du ministère du Commerce), permettent une concertation entre les organisations de producteurs et les commerçants importateurs en vue de limiter les baisses de prix liées à la concurrence entre l'oignon local et l'oignon importé. Ces concertations entre professionnels et État débouchent chaque année sur un gel des importations pendant toute la saison de production de l'oignon local.

Dans la filière avicole sénégalaise, les deux organisations interprofessionnelles privées (la Fédération des acteurs de la filière avicole, Fafa ; et l'Union nationale des acteurs de la filière avicole, Unafa) ont joué un rôle important dans le plaidoyer auprès des services de l'État et auprès des autorités régionales de l'Uemoa, en réaction à la croissance des importations de viandes avicoles. Ces revendications ont fait l'objet de discussions au sein de réunions interministérielles qui ont débouché sur des mesures fiscales et douanières (exonération de la TVA sur les intrants avicoles depuis 2002, mise en place d'un embargo sanitaire sur les importations de viande avicole depuis 2005).

La question du financement. Beaucoup d'OIP ont été mises en place grâce à des financements extérieurs (projets) et se retrouvent sans ressource financière suffisante à la fin de ceux-ci.

Pour assurer leur durabilité et renforcer leurs capacités d'action, les OIP doivent sécuriser des sources de financement autonomes.

Un premier mode de financement possible est le versement de cotisations par les membres. Mais ce système s'est souvent avéré peu probant.

Un prélèvement sur le produit (sur le volume commercialisé ou transformé) est plus facilement acceptable. Toutefois, cette modalité de financement par des prélèvements sur les produits ne se pose pas de la même manière selon

les caractéristiques de la filière et de l'OIP : il est plus facile d'envisager un tel système dans des filières où le fort degré de concentration d'une famille professionnelle de la filière constitue un point de passage « obligé » de la production, et où il est possible d'envisager des prélèvements de cotisations pour le fonctionnement des OIP (cas des filières où le produit est transformé ou exporté par un nombre réduit d'opérateurs). Ce n'est pas le cas par exemple sur les filières de céréales non transformées où sont présents de multiples opérateurs à tous les stades.

D'autres solutions ont été envisagées comme le prélèvement sur les importations, mais ces dispositifs doivent être en accord avec les accords commerciaux régionaux et doivent être prévus dans la réglementation.

Conclusion. Les dispositifs interprofessionnels sont des modes d'organisation nécessitant de nombreux préalables à leur mise en place. Ils se réfléchissent collectivement par les acteurs en termes d'utilité et de complémentarité par rapport à d'autres types d'organisations (coopératives, organisations de producteurs, organisations de commerçants...).

Il n'existe pas de réponses prédéterminées. Promouvoir systématiquement des organisations interprofessionnelles pour « réguler » chaque filière agricole et ce, selon un schéma « prédéfini », pourrait s'avérer inefficace et aboutir à des « coquilles vides ».

Une organisation interprofessionnelle est une architecture dynamique et évolutive : elle se construit progressivement autour de différentes familles professionnelles « apprenant à travailler ensemble » sur des missions ciblées.

Les constructions d'actions collectives prennent du temps, se font par tâtonnements, apprentissages collectifs, compromis et ajustements. La question des hommes, de leurs compétences et de leur sens politique est cruciale (leaders, salariés des organisations, experts externes). C'est autour d'un « noyau dur » des principaux acteurs d'une filière, structurés en organisations, motivés et regroupés autour d'enjeux communs, qu'une OIP aura plus de chances de réussir. ■