



Question 5 :

Quels sont les rôles des organisations professionnelles dans la gestion des marchés (un élément constitutif d'une politique agricole) ?

Synthèse des contributions

Note préliminaire: La synthèse ci-dessous est directement issue des débats du forum, elle ne tient compte que des avis et point de vue présentés par les contributeurs. Ainsi, elle ne reflète pas la multiplicité des points de vue qui existent sur la question.

Cadrage :

L'agriculture n'est pas un secteur comme les autres pour diverses raisons : saisonnalité des productions, soumission aux aléas climatiques, besoin vital et demande peu élastique, forte variation de l'offre avec des excédents qui induisent de fortes baisses de prix (effet "king") et des hausses de prix considérables en cas de manque... Aussi, les mécanismes de marché en jeux sont défaillants et génèrent des coûts : l'actualité est là pour le rappeler malheureusement très sévèrement.

C'est pour cela que, depuis la naissance de l'humanité, des États se sont structurés pour assurer la sécurité alimentaire de leurs populations. Depuis 1960, les gouvernements européens ont intégré dans leur politique agricole commune des mécanismes de gestion et régulation des marchés agricoles et de soutiens des prix. Permettre l'accès des agro-industries à des produits agricoles en quantités suffisantes et devenant de moins en moins coûteux pour les consommateurs, tout en tentant d'assurer des revenus aux agriculteurs et en favorisant leurs investissements productifs ont été les axes forts de la PAC européenne. Certaines productions importantes comme les viandes blanches, les légumes et fruits ont cependant plus rarement bénéficié des mécanismes de régulation des marchés et de soutien des prix.

Depuis l'intégration de l'agriculture à l'OMC en fin 1994, ces régulations sont remises en cause et la PAC de l'Union Européenne a évolué dans le sens de l'affaiblissement des mécanismes de régulation des marchés (OCM) et de la mise en place d'aides directes dites découplées (DPU) de moins en moins liées à la production.

Dans le même temps, les attentes et exigences des sociétés vis-à-vis des agricultures et des agriculteurs sont de plus en plus importantes : exigences environnementales et sociales à satisfaire en matière d'alimentation, de traçabilité des produits, de normes sanitaires (plutôt au Nord) ; approvisionnement des marchés locaux à des prix raisonnables pour les consommateurs urbains (au Sud en particulier)... Et toutes ces exigences ont bien sûr un coût important.

Alors que les prix de beaucoup de produits agricoles flambent sur les marchés mondiaux, la question de l'accès à l'alimentation et la question des modèles alimentaires deviennent déterminantes. Certains PVD seront plus affectés que d'autres par ces flambées des prix comme ceux dont les consommateurs urbains consomment majoritairement des denrées importées (par exemple le Sénégal où les céréales traditionnelles sont peu consommées en ville).

Cette situation sans précédent pose au niveau mondial plusieurs séries de questions : quels seront désormais les acteurs et les outils de régulation des marchés agricoles ? Avec quels mécanismes d'intervention sur les prix et les quantités (et qui les définit) pour éviter des fluctuations de prix préjudiciables à tous et encourager les producteurs et la production ? Quels mécanismes de régulation et de contrôle ?

Plus précisément, en ce qui concerne les premiers concernés, c'est-à-dire les Organisations de producteurs et de paysans (OP), quels seront leurs rôles à venir dans la gestion des marchés ? Les réponses seront évidemment multiples selon les contextes. Au Nord et dans certains grands pays agricoles du Sud, les OP, parfois en lien étroit avec leurs États (en France en particulier), ont par le passé joué un rôle fort.

Dans les PVD du Sud, les OP ont connu des évolutions rapides depuis le désengagement des États avec un renforcement de leur structuration et des reconnaissances aux niveaux nationaux (participation des OP à l'élaboration de loi d'orientation dans certains pays) et régionaux (réseau ROPPA en Afrique de l'Ouest), et internationaux. Mais quelles situations à l'avenir ?

Aujourd'hui, nous sommes convaincus que les organisations paysannes ont un rôle déterminant pour contribuer pleinement à la sécurité alimentaire et à la souveraineté alimentaire de leur pays mais des questions se posent, **aux niveaux nationaux, mais aussi sous-régionaux et international** :

- quelles places et quels nouveaux rôles des OP pour la régulation des marchés : que doivent prendre en charge les OP ?
- avec quels outils (en articulation avec quels autres acteurs et régulateurs du marché) ?
- à quels coûts et avec quelles ressources ?

Les références bibliographiques proposées créent à la fois un cadre théorique sur lequel s'assoit la question 5 et un complément détaillé des interventions. En ce qui concerne le cadre théorique, Jean-Marc BOUSSARD et Hélène DELORME expliquent pourquoi il faut réguler les marchés agricoles et affirment que « la régulation et la stabilisation des marchés agricoles, aussi bien ceux des cultures vivrières que des produits d'exportation, sont des actions vitales à entreprendre ». Lucien BOURGEOIS fait le même diagnostic en affirmant que « la volatilité des prix est une catastrophe pour les pays en développement mais aussi dans les pays riches et en particulier, pour les éleveurs et l'ensemble des industries agroalimentaires (IAA). » Par ailleurs, de façon générale, Aurélian MBZIBAIN pointe les coûts de transaction souvent élevés dans les pays du sud, associés à des difficultés d'accès aux marchés, des inégalités de rapports de force, un manque d'information, des situations non concurrentielles,... qui imposent des mécanismes/actions qui permettent de changer les règles du jeu pour avoir des transactions plus transparentes...

* Plusieurs formes d'OP, distinguées selon différents critères *

En partant de l'hypothèse que la régulation des marchés agricoles est nécessaire, quels sont les moyens de régulation à mettre en œuvre ? Quels rôles doivent jouer les organisations professionnelles ?

Avant de répondre précisément à cette question, plusieurs participants à la discussion se sont attachés à *illustrer les différentes formes d'organisations professionnelles qui existent*:

- Nelly JAZRA analyse le *cas européen* et distingue 1) les organisations qui reflètent à la fois le type d'agriculture qu'elles défendent (agriculture de type familial ou grande agriculture très capitaliste) et des familles politiques et 2) les organisations qui « représentent les intérêts du secteur et de la profession », indépendamment des « idéologies politiques ».
- René MOONENS concorde sur la multiplicité des types d'organisations interprofessionnelles, et les distingue selon le type d'intérêt défendu : certaines OP « évoluent dans la logique de l'agro-business soutenue par l'OMC (Organisation mondiale du commerce) », alors que d'autres représentent les « intérêts des petits paysans et des consommateurs ».
- Le cas du Sénégal est analysé par Guillaume DUTEURTRE, Idrissa WADE et Amadou Abdoulaye FALL qui distinguent trois types d'organisations impliquant les acteurs professionnels des filières et les services publics à différents degrés : « les cadres de concertation, qui sont des espaces plus ou moins formalisés de dialogue interprofessionnel où les services publics sont souvent très présents ; les comités interprofessionnels, qui incluent souvent la participation des services techniques ; et les interprofessions privées au sens strict, qui incluent uniquement des acteurs privés des filières. »

Des travaux de recherche du CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) communiqués par Guy FAURE montrent qu'il existe de nombreuses OP avec des objectifs et des degrés de développement différents. Ils distinguent les organisations émergentes, les organisations de développement communautaire, les organisations professionnelles, les organisations bureaucratiques et les organisations idéologiques...

Des rôles multiples : lobby, gestion des marchés, appui à la production, gestion de l'offre, information et formation...

Selon Guy FAURE, suivant les objectifs, degrés de développement, modes d'organisations, les OP ont un potentiel différent pour faciliter l'accès des producteurs aux marchés. Jean-Claude DEVEZE souligne aussi la multiplicité des rôles des OP en fonction des types d'OP, mais aussi suivant les modes de régulation possibles selon les marchés considérés (ceux destinés à l'alimentation des populations. au niveau national, ou régional, et/ou marchés d'export sur lesquels on trouve beaucoup d'agro-entreprises - type fruits, légumes, fleurs ou produits tropicaux de base - type café, cacao, caoutchouc, oléagineux, coton issus des pays du sud). De même, les OP au niveau national sont dans des situations très diverses selon leurs rapports avec l'Etat.

Indépendamment de leurs natures, les OP peuvent jouer plusieurs types de rôles, les deux principaux étant le lobby et la régulation des marchés et ce notamment dès l'étape de production. Cette idée est résumée par Suzanne SANZI MBULUYO, qui distingue le rôle de « défense des intérêts de tous les producteurs agricoles », de celui de « protection et la réglementation du prix de vente des produits agricoles sur le marché mondial. » Nelly JAZRA précise qu'en Europe, la fonction de commercialisation est assumée par « les coopératives [qui] servent plus directement pour l'intervention sur les marchés. »

Le lobbying concerne plusieurs sujets, tels que « la promotion d'une régulation de l'offre visant à diminuer la volatilité des prix, la négociation de prix aux producteurs rémunérateurs au sein de filières courtes et le respect de la souveraineté alimentaire » (René MOONENS). Il passe par la participation à des organes consultatifs, des prises de position publiques et par « l'information des adhérents sur les marchés et les politiques ».

En matière de gestion des marchés, Guillaume DUTEURTRE, Idrissa WADE et Amadou Abdoulaye FALL définissent précisément les rôles des OP : « la *gestion de l'offre* (appui à la production, planification des importations), la gestion des marchés (fixation des prix et des normes de qualité, recours aux contrats) et le pilotage des filières (production de données, recherche appliquée, plaidoyer, etc.). » Ils pointent aussi les nécessaires espaces de discussion, concertation, et coordination entre acteurs des filières. Xavier KULIMUSHI NSINGA explique que les OP peuvent aider à l'organisation de la collecte des produits agricoles et limiter le pouvoir des intermédiaires, et ainsi diminuer la spéculation sur les denrées alimentaires. Les OP peuvent intervenir pour aider la contractualisation, l'organisation des marchés et filières, la négociation entre acteurs des filières et avec l'État aussi, rôles déjà évoqués par Albert MAKOUTOU, Olivier COURAU et Sabidou SOW.

Selon Abdoulaye KEITA, la gestion des marchés passe par un mécanisme de veille adéquat sur les conditions du marché permettant d'assurer un rôle de régulation et d'ajustement de l'offre à la demande pour garantir des prix rémunérateurs pour les producteurs et corrects pour les transformateurs. Selon lui, « les prix seront toujours fonction du niveau de l'offre sur les marchés. Il n'y a pas de mécanisme à inventer par les producteurs. » Jacques FAYE rejoint cette idée : « le premier outil dont les OP ont besoin, c'est d'une *information fiable et réactive*. Dans la plupart des cas, on assiste encore à des dissymétries importantes au profit des acteurs de l'aval. Des observatoires de filières à la disposition de tous les acteurs sont donc indispensables. » En d'autres termes, il s'agit de favoriser une rencontre plus transparente entre offreurs et demandeurs de produits, par exemple grâce à des bourses agricoles telles celles qui sont organisées au Mali comme l'explique Bathily MAMADOU. Au Mali, il s'agit de faciliter la rencontre entre offreurs de céréales des zones excédentaires, et demandeurs de céréales des zones rurales déficitaires et des zones urbaines.

Les OP ont également un rôle de formation, elles informent et forment leurs adhérents avec un accompagnement sur le terrain : « [Les techniciens des chambres d'agriculture] forment ou conseillent chaque année plus d'un agriculteur sur deux sur la gestion de leur exploitation, la prise en compte de l'environnement, la mise en place de filières de qualité, fers de lance de la dynamique des territoires » rappelle Luc GUYAU.

Toutefois, force est de constater qu'une grosse partie de l'énergie des OP africaines passe encore dans leur construction et renforcement. « Elles doivent se construire, renforcer leurs capacités et en même temps, elles doivent défendre les intérêts de leurs adhérents (négocier des prix d'achat intéressants, le crédit, etc.) et fournir des services (organiser la collecte primaire). » Ainsi, « les OP jouent un rôle très limité dans la gestion des filières » selon Jacques FAYE.

A quels coûts?



Avec la participation de
Inter-réseaux
Développement rural

« L'idéal est que les filières supportent leurs coûts ou tout au moins une bonne partie. » Mais en revanche, « il appartient donc à l'Etat et aux acteurs en aval de prendre en charge les coûts de la régulation. L'information et les infrastructures de marché sont du ressort de l'Etat. Les acteurs en aval doivent aider à la mise en place d'un système garantissant le crédit aux intrants et participer aux coûts de la collecte primaire. » affirme Jacques FAYE.

* L'Etat : un partenaire et le garant d'un contexte favorable*

Les différents auteurs rappellent qu'il ne s'agit pas pour les OP de remplacer l'Etat mais plutôt de travailler en partenariat avec le secteur public. Lucien BOURGEOIS affirme que « les OP sont impuissantes face à la mondialisation et à la dérégulation, elles ne peuvent pas se substituer à l'Etat car ce n'est pas de leur ressort. » Et même, pour bien fonctionner, les OP doivent évoluer dans un contexte favorable c'est-à-dire caractérisé par politiques agricoles et par des Etats qui assurent un appui à la formation des filières, affirme Guy FAURE : renforcement des capacités humaines, accès à des services pour les OP, environnement institutionnel favorable, etc. Ces appuis doivent être différents suivant le type d'OP. Selon certains dont Aurélian MBZIBAIN, l'Etat reste important "parce que toutes les efforts des OP peuvent être ramenés à rien si le cadre institutionnel n'est pas propice". Il signale aussi que les organisations paysannes devront certainement collaborer avec la recherche et d'autres acteurs de développement. Xavier KULIMUSHI NSINGA de même pointe la nécessité d'encourager toutes les initiatives visant à impliquer les acteurs des filières agricoles à échanger et travailler ensemble (espaces de discussion, tables de concertation...). Selon Luc GUYAU, ce sont des politiques agricoles qui encouragent l'organisation des producteurs, garantissent la régulation et la stabilisation des marchés et comportent des mécanismes d'assurance et de gestion des risques climatiques et sanitaires. En effet « l'agriculture est une activité qui, pour économique et centrale qu'elle soit, ne "s'ajuste" pas d'un claquement de doigts. Pour pouvoir investir et produire, nous, agriculteurs du Nord et du Sud, avons besoin d'une visibilité des prix sur le long terme. Bathily MAMADOU et Henri CLAVIER abondent dans le même sens.

Guy FAURE rappelle que si les OP sont utiles et nécessaires pour permettre à certaines catégories de producteurs de développer leurs exploitations, accéder à des services, commercialiser leurs produits, on constate que d'autres producteurs ne remplissent pas les conditions nécessaires pour être membres d'une OP. Il importe donc de construire et mettre en œuvre des politiques qui les prennent également en compte.

Jean-Marc BOUSSARD et Hélène DELORME justifient dans leur texte l'intervention des autorités politiques dans la régulation des marchés, notamment dans les pays africains. Ils ajoutent même que les politiques de régulation et stabilisation des marchés agricoles « contrairement à une idée reçue, ne nécessitent quasiment pas de coût budgétaire. En tout cas, elles sont moins coûteuses que le financement des infrastructures, pourtant tout aussi nécessaire mais qui ne produira d'effets que s'il est complété par des marchés stables. La stabilisation des prix peut même constituer une incitation à la production d'infrastructures de statut privé, comme en rêvent les libéraux. Alors, pourquoi s'en priver ? »

Ce qui reste à faire

Jean-Claude DEVEZE, signale que si les OP développent de multiples rôles, les OP restent fragiles et leur environnement économique trop insécurisé. Ce qui est important, c'est de créer un climat de confiance à partir de prix d'une part suffisants pour que les producteurs aient envie de produire plus et mieux et, d'autre part, stables pour qu'il soit possible de construire dans la durée.

Un travail important reste à faire pour faciliter l'articulation des acteurs à différents niveaux, pour que les OP de base, en lien avec des OP faitières, des OP de niveau régional (il existe des réseaux d'OP régionaux reconnus maintenant) et des organismes de service, arrivent à rendre les services attendus à leur adhérents, en matière d'information sur les marchés, de mécanismes de régulation, selon Jean-Claude DEVEZE. Enfin, il faut aussi que les « OP [aient] un statut reconnu, tout au moins un statut d'organe consultatif auprès des grandes instances internationales dont les décisions ont une incidence sur la vie des agriculteurs, notamment auprès des Nations Unies, de la Banque Mondiale, de l'OMC, de l'UE... » Pour ce faire, « il s'agit de passer d'une gouvernance d'exclusion à une véritable gouvernance concertée et partenariale. Ceci implique que les OP de chaque pays et dans chaque secteur luttent elles mêmes pour l'avènement d'espaces de dialogue fonctionnels sur les politiques publiques. Car les OP ne seront jamais assez fortes au niveau international si elles sont en position de faiblesse dans leur propre Etat. » insiste Jacques BONOU.

Les contributeurs:

- Olivier COURAU, agro-économiste, France
- Jean-Claude DEVEZE, agronome, secrétaire général d'Inter-réseaux Développement rural, France
- Guy FAURE, économiste, CIRAD, France
- Nelly JAZRA, économiste, consultante indépendante, France
- Abdoulaye KEITA, agronome, conseiller technique à l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, Mali
- Xavier KULIMUSHI NSINGA, coordinateur du Réseau ASALI Sud Kivu, République démocratique du Congo
- Albert MAKOUTOU, agronome, service de la Vulgarisation agricole, Congo Brazzaville
- Bathily MAMADOU, ONG Amassa Afrique verte, Mali
- Aurelian MBZIBAIN, ancien coordonnateur du North West Farmers' Organisation (NOWEFOR), Cameroun
- René MOONENS, administrateur de l'ASBL « CRDD – Centre Régional du développement Durable. », Belgique
- Suzanne SANZI MBULUYO, députée provinciale élue de la circonscription de Kimbanseke de la ville de Kinshasa, République Démocratique du Congo
- Sadibou SOW, agro-économiste, GPE/CERD, Sénégal

Les interviewés:

- Lucien BOURGEOIS, économiste, APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture), France
- Jacques FAYE, sociologue rural, IPAR Initiative Prospective Agricole et Rurale, Sénégal

Les références bibliographiques:

- Pour la régulation et la stabilisation des marchés agricoles, 3p, Jean-Marc Boussard et Hélène Delorme, Inter-réseaux Développement rural Grain de Sel n°41-42, mai 2008
- Régulation des marchés agricoles au Sénégal : entre arbitrage et gestion concertée, 4p, par G. Duteurtre, I. Wade, A. A. Fall, Inter-réseaux Développement rural Grain de Sel n°41-42, mai 2008
- Remettre les paysans au coeur des politiques agricoles et de recherche-développement, Luc Guyau, La Tribune, 05 mai 2008



Avec la participation de
Inter-réseaux
Développement rural