

Les organisations interprofessionnelles en Afrique de l'Ouest, des réponses à la libéralisation

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

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

QU'ENTEND-ON par organisation interprofessionnelle ? Comment ces organisations sont-elles apparues, sous l'impulsion de quels acteurs, dans quelles filières et pour répondre à quels enjeux ? Quelles sont les réalités actuelles de ces organisations en Afrique de l'Ouest ? Présentation et analyses.

ON ASSISTE depuis 15 ans à l'émergence de nouvelles organisations dans les filières agricoles africaines. Les interprofessions, cadres de concertation, comités interprofessionnels ou tables filières, sont autant de formes d'organisations dites « interprofessionnelles » qui sont apparues ces dernières années, notamment en Afrique de l'Ouest. Ces dispositifs, inconnus auparavant, suscitent aujourd'hui un fort intérêt de la part des acteurs économiques des filières agricoles, des décideurs politiques et des partenaires au développement.

Qu'entend-on par organisation interprofessionnelle (OIP) ? Ce terme est utilisé pour désigner le regroupement d'au moins deux « familles » professionnelles (ou « métiers ») présents sur une filière, familles d'acteurs réunies pour dialoguer, se concerter, établir des accords et/ou mener collectivement des actions autour d'un ou plusieurs produit(s) agricole(s). Ces organisations peuvent prendre de multiples formes en fonction notamment des acteurs qui les composent, de leurs missions, des produits concernés, du territoire qu'elles couvrent, etc.

Très souvent les OIP ont pour principaux objectifs :

- d'« organiser » le marché : écouler la production à des prix stables, en fonction d'objectifs négociés en termes de gestion de l'offre, de partage de la valeur ajoutée, mais également de qualité et de régularité de l'approvisionnement ;
- de « structurer » la filière : améliorer les relations socio-économiques entre les différents métiers d'une filière et appuyer leur « professionnalisation » ;
- de faciliter les relations entre les acteurs des filières et les pouvoirs publics, et d'influer les politiques publiques dans un sens favorable au développement des filières concernées.

Quels ont été les déterminants à l'origine de cette émergence ? Quelles

ont été les filières concernées par ces organisations d'acteurs en Afrique de l'Ouest ? Comment ces organisations s'inscrivent-elles dans les politiques de libéralisation du secteur agricole ?

L'émergence des OIP en Afrique de l'Ouest : conséquence du retrait de l'État ?

Des OIP, dans la suite des sociétés d'État. Jusqu'à la fin des années 80, les services publics ouest africains étaient très impliqués dans la gestion des filières céréalières et des filières d'exportation (coton, café, cacao, arachide, etc.) notamment. Ils intervenaient en déterminant (parfois de manière unilatérale) les modes de fonctionnement de ces filières : ils fixaient le prix d'achat aux producteurs, les conditions d'approvisionnement en intrants, les modes de commercialisation et les modalités d'exportation. Dans certaines filières, ils pouvaient même être opérateur central unique : ils détenaient un monopole d'achat aux producteurs, une exclusivité dans la transformation et/ou dans l'exportation, ou réglementaient la fourniture en intrants.

Les programmes d'ajustement structurel des années 80 ont conduit les États à se désengager des filières agricoles, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres bailleurs de fonds estimant en effet que la privatisation des filières serait plus efficace en matière de développement et de régulation des filières.

Les fonctions techniques d'approvisionnement, de commercialisation, etc., prises en charge par les sociétés d'État ont ainsi été transférées en grande partie au secteur privé et aux organisations professionnelles existantes, bien qu'émergentes et encore peu structurées.

Dans ce contexte de libéralisation et devant l'incapacité des organisations professionnelles à initier de véritables stratégies de régulation collectives des filières et des marchés, l'importance

stratégique (en termes de sources de devises) de ces filières autrefois administrées a amené les pouvoirs publics à impulser la création des premières OIP en Afrique de l'Ouest : en 1992, le Conseil national interprofessionnel de l'arachide (CNIA) au Sénégal et la même année, le Conseil interprofessionnel du cacao et du café (CICC) au Cameroun.

Quelques années plus tard, des OIP furent également créées dans les filières cotonnières de plusieurs pays de la sous-région suite aux privatisations des diverses sociétés cotonnières : l'Association interprofessionnelle du coton (AIC) fut fondée au Bénin en 1999, puis l'Intercoton en Côte d'Ivoire en 2000, l'Association interprofessionnelle du coton du Burkina Faso (AICB) en 2006 et l'Association sénégalaise interprofessionnelle du coton (ASIC) en 2007.

Des OIP issues de la nécessité de concertations entre acteurs des filières et avec l'État. Les acteurs de nombreuses filières se sont trouvés devant l'obligation de se concerter et de s'organiser pour lever des contraintes qui dépassaient leur seule profession, comme l'amélioration de la qualité d'un produit, la défense d'une filière locale vis-à-vis des importations, l'établissement d'accords sur les prix, etc. Ce fut particulièrement le cas dans les filières de produits transformés, de produits périssables ou confrontés à la concurrence d'importations. Dans ces filières en effet, la concertation et la coordination entre producteurs, commerçants et/ou transformateurs étaient nécessaires, voire obligatoires, pour conforter leurs activités. Souvent, même, ces organisations furent créées à l'occasion de crises. C'est le cas par exemple de la filière « tomate industrielle » au Sénégal¹.

Dans certaines filières, la concertation s'avère aussi nécessaire entre les

1. Cf. article p. 15-16.



© N. Niculescu

acteurs privés et l'État, en raison du rôle important des services publics dans la gestion de certaines fonctions : réglementations commerciales, niveau de barrières aux importations, appui au crédit ou à la fourniture d'intrants, etc. Dans ce cas, l'émergence d'une organisation interprofessionnelle ou d'un cadre de concertation permet de négocier l'intervention de l'État. C'est le cas notamment dans la filière arachidière au Sénégal où l'État a continué à subventionner le prix de vente de l'arachide pendant les années qui suivirent la libéralisation de la filière.

Les OIP, de nouveaux outils pour réguler les marchés et structurer les filières agricoles ? Plus récemment, certains États se sont vivement intéressés aux OIP, au point de les inclure dans des orientations plus générales de développement et de régulation des filières.

Les récentes lois d'orientation agricole promulguées au Sénégal (en 2004) et au Mali (en 2006) confient aux OIP un rôle important dans la régulation des marchés (gestion de l'offre, gestion des marchés et pilotage des filières). Au niveau supranational, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa) encourage également la création de cadres régionaux interprofessionnels de concertation par grandes filières.

De même, les interventions actuelles des coopérations et des organisa-

tions internationales appuient de plus en plus d'initiatives de concertations interprofessionnelles dans les filières et ce, aux niveaux local, national et supranational.

Dans certains pays, la mise en place d'OIP est même présentée comme « la » solution à toute une gamme de problèmes allant de la régulation des marchés à l'organisation des filières, en passant par l'amélioration de leur compétitivité et la défense des « intérêts » des professionnels.

La diversité des OIP aujourd'hui.

Il n'existe pas de modèle standardisé d'OIP, mais plutôt des formes très diverses d'organisations, notamment en fonction du contexte historique des filières dans lesquelles ces OIP sont apparues, des missions qu'elles s'assignent, des acteurs qui les composent, du rôle et de la place des pouvoirs publics dans la filière et dans l'OIP.

Des OIP dans les grandes filières d'exportations. La création de structures interprofessionnelles a été fortement encouragée par les États et les bailleurs de fonds au moment de la libéralisation des filières agricoles nationales d'exportation en Afrique de l'Ouest (arachide, cacao/café, coton).

Les membres de ces OIP sont généralement des organisations des principales familles professionnelles ayant un intérêt collectif stratégique

à sécuriser les approvisionnements et les débouchés à des prix minimum garantis. Chaque famille est représentée au sein d'un collège. Par exemple, le CICC au Cameroun (café, cacao) est composé de quatre collèges : 1) des organisations de producteurs, 2) des transformateurs industriels, 3) des usiniers conditionneurs et 4) des exportateurs. De son côté, l'AICB au Burkina Faso (coton) est composée de deux collèges : collège des producteurs (représentés par l'Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso, UNPCB) d'une part, et collège des sociétés d'égrenage (représentées par l'Association professionnelle des sociétés cotonnières du Burkina Faso, APROCOB) d'autre part.

Ces OIP ont pour objectif général de « faciliter les relations entre les acteurs de la filière et la concertation avec l'État, de définir, de gérer et d'assurer le suivi de toutes les activités et fonctions relatives à la survie et à la bonne marche de la filière »². En particulier, elles assurent une grande partie des fonctions stratégiques, auparavant du ressort des États : l'organisation des négociations des prix entre producteurs et sociétés de transformation ou d'égrenage, la gestion de la commercialisation, la gestion de l'approvisionnement en intrants, le financement de

2. Extrait du site web de l'AIC : www.aicbenin.org/

services (conseil agricole, recherche, entretien des pistes de collecte, etc.), la collecte et la diffusion d'informations sur la filière, le règlement des litiges entre les acteurs de la filière, etc. Elles ont également un rôle de représentation des professionnels (du « secteur privé ») auprès des pouvoirs publics et des partenaires techniques et financiers.

Même s'ils ne font pas parfois officiellement partie de ces OIP, les États restent très présents dans ces filières qui présentent d'importants enjeux pour les économies nationales. Par exemple, l'État sénégalais intervient régulièrement lors des négociations sur la fixation des prix aux producteurs d'arachide, en tant que recours et arbitre en cas de désaccord au sein du CNIA, et aussi en octroyant des subventions sur les prix aux producteurs. Les mêmes types d'interventions de l'État (subventions, arbitrage, etc.) se retrouvent fréquemment dans les filières cotonnières.

Le financement de ces OIP est en partie assuré par des prélèvements de cotisations sur le produit effectués au niveau des sociétés de transformation, d'égrenage (coton) ou d'exportation.

Des OIP dans les filières céréalières nationales. Les filières rizicoles sont considérées comme stratégiques par les États, en particulier pour la sécurité alimentaire des centres urbains. Avant la vague de libéralisation, les filières de productions rizicoles irriguées étaient entièrement administrées. Depuis la fin des années 90, des OIP rizicoles se sont mises en place, sur l'initiative des États ou d'organismes publics et de partenaires au développement : le Comité interprofessionnel du riz (Ciriz) au Sénégal en 1998, le Comité interprofessionnel du riz du Burkina Faso (CIRB) en 2001, et le Ghana Rice Interprofessional Body (Grib) au Ghana en 2004.

Malgré leur rôle dans la sécurité alimentaire, les filières « céréales sèches » semblent présenter moins d'intérêt pour les pouvoirs publics : faible production commercialisée, faible réponse à l'intensification, importance stratégique considérée comme moindre pour l'alimentation des centres urbains, etc. Des OIP naissent néanmoins ça et là, tel le Comité interprofessionnel

des céréales du Burkina Faso³ (CICB) en 2003.

Contrairement aux filières d'exportation, ces OIP englobent souvent toutes les familles professionnelles, de l'amont à l'aval des filières : fournisseurs d'intrants, producteurs agricoles, transformateurs, transporteurs, distributeurs, importateurs, et parfois aussi des services publics.

Elles affichent un mandat très large — réguler les marchés et organiser les filières — ce qui ne favorise pas une large adhésion des membres. Souvent peu dynamiques, leurs activités restent aujourd'hui assez limitées.

En l'absence de point de passage obligé du produit (goulet d'étranglement dans la filière), ces OIP n'ont pas pu mettre en place des systèmes de prélèvement pour s'assurer un financement autonome et elles restent donc fortement dépendantes de fonds extérieurs pour leur fonctionnement.

Des OIP dans les petites filières agro-alimentaires, industrielles ou semi-industrielles. Tournées vers le marché intérieur ou l'exportation (aviculture, lait, concentré de tomate, fruits et légumes frais, fruits transformés), de « petites » filières voient le jour grâce à l'investissement de capitaux nationaux. Mais elles souffrent souvent d'absence de relais au niveau de l'État pour développer une politique économique sécurisante.

Dans ces filières, des OIP ont parfois été impulsées par des projets ou des associations locales, même si les professionnels restent généralement directement impliqués dans leur création. Souvent elles se sont formées suite à une « crise » ou à un problème de fond identifié dans la filière et en l'absence de réaction des pouvoirs publics : importation massive d'un produit au détriment d'une production locale (filiales avicoles), crise sanitaire, qualité insuffisante d'un produit (lait), manque de débouchés commerciaux (banane), nécessité de gestion de la ressource (pêche), etc.

Elles prennent des formes très variables : associations privées inspirées du modèle d'interprofessions « à la française », comités interprofessionnels, ou « tables filières » conçues sur le modèle québécois. Souvent promues

par un noyau dur d'acteurs, ces OIP ne rassemblent que les principales familles professionnelles des filières concernées, c'est-à-dire les acteurs qui vivent directement du produit en question. Par exemple, des fabricants d'aliments, des accoueurs, des producteurs (œufs de consommation et poulets de chair) et des abattoirs/conditionneurs sont majoritairement impliqués dans les OIP des filières avicoles. Dans les OIP des filières laitières, ce sont des producteurs laitiers, des transformateurs et quelques collecteurs et distributeurs.

Les missions de ces OIP sont assez ciblées et spécifiques : par exemple, sur des actions de lobbying politique et de plaidoyer (défense des intérêts des professionnels, lutte contre les importations, etc.), des actions de promotion collective de produits, des actions pour améliorer la qualité d'un produit, des accords interprofessionnels de commercialisation, etc.

Les financements de ces OIP s'effectuent soit par prélèvements (cas des filières avicoles), soit par des cotisations fixes des membres (cas des filières laitières). Ils sont quand même généralement complétés par des financements extérieurs (via des projets, des ONG).

Selon les contextes, les missions des OIP vont ainsi de la mise en œuvre de plans d'action élaborés par l'État, en mobilisant pour cela l'ensemble des opérateurs privés (ex. : le Comité interprofessionnel des céréales au Burkina Faso), ou de la gestion de filières autrefois administrées (ex. : des OIP coton en Afrique de l'Ouest, CICC au Cameroun), à la structuration et à 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. table filière karité au Burkina Faso). Dans la réalité, la participation de l'État 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'État peuvent avoir dans les filières. ■

3. Cf. article p 17.