Société Française d'Economie Rurale 19 avenue du Maine - Tél : 01 45 49 88 40
75732 PARIS cedex 15 - Fax : 01 45 49 88 40 E-mail : sfer@engref.fr

Les institutions du développement durable des agricultures du Sud

Journées de Montpellier : 7-8-9 novembre 2005

LES ORGANISATIONS AGRICOLES ET LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL : LE CAS DES FILIERES AGRICOLES FACE A L'ENTREE DU COSTA RICA A L'OMC

Elodie Maître D'Hôtel[1] (INRA, CIRAD)
Pierre-Marie Bosc[2] (CIRAD)
Johny Egg[3] (INRA)

Depuis une vingtaine d'années dans les pays du Sud, les politiques de libéralisation se traduisent par une forte réduction du champ d'action des politiques agricoles, et par de profondes restructurations des filières, dans lesquelles les acteurs privés, et notamment les organisations agricoles, ont été amenés à occuper des rôles nouveaux. Selon les contextes institutionnels (propres à certains pays, propres à certains sous-secteurs d'activité…), la mise en œuvre de la libéralisation prend toutefois des formes différentes. On observe ainsi dans le secteur agricole une forte hétérogénéité de situations : alors que certaines filières doivent affronter seules la libéralisation, d'autres obtiennent la mise en place de mesures d'accompagnement, à même d'amortir les chocs économiques. De façon générale, l'entrée de nombreux pays du sud à l'Organisation Mondiale du Commerce en 1994 correspond à un pas en avant de la libéralisation dans ces pays, et à un changement important des règles du jeu économique (suppression des barrières non tarifaires…), changement face auquel les acteurs n'ont pas réagi de la même manière, que ces acteurs constituent des pays, des secteurs d'activité, ou encore des sous-secteurs. Ces différences de comportements se traduisent en retour par des environnements économiques différents, plus ou moins favorables à la

[1] Doctorante en économie du développement rural, ENSAM / UMR MOISA. La thèse s'intitule "Interactions entre politiques publiques et organisations de producteurs agricoles au Costa Rica : une approche par le changement institutionnel".
[2] Chercheur CIRAD, Directeur Scientifique du département Tera
[3] Chercheur INRA, UMR MOISA

durabilité de l'activité des acteurs concernés. Les travaux sur ces questions ont tendance à traiter les raisons de ces différences comme relevant du cas par cas. Nous nous interrogeons sur les comportements différents d'acteurs face à un même choc macro de départ. Dans quelle mesure ces acteurs peuvent-ils, par la mise en place d'actions stratégiques, influencer le contenu des politiques nationales sectorielles, et donc amoindrir le choc institutionnel ?

Le cadre d'analyse de North en économie néo-institutionnelle est pertinent pour interpréter les différences comportementales. Les institutions constituent les « règles du jeu d'une société », par rapport auxquelles les acteurs se positionnent ; elles sont par ailleurs sujettes au changement sous l'action des organisations. North nous fournit une série de propositions générales sur les mécanismes du changement institutionnel, qui sont autant de pistes de réflexion, mais dont validité reste à démontrer par des études empiriques. Il existe en effet peu d'études empiriques fines portant sur le changement institutionnel, à même de consolider la théorie et de nous éclairer précisément sur les mécanismes à l'œuvre. Enfin, très peu d'applications ont porté sur le secteur agricole. Nous proposons ici une étude de cas portant sur des filières agricoles qui permet d'aller plus loin dans la compréhension de ces phénomènes. Nous appuyons notre démonstration sur le cas de l'agriculture au Costa Rica[4] : face à la suppression des barrières tarifaires imposée par l'OMC, certaines filières seulement ont réussi à négocier leur protection, par la mise en place de droits de douane élevés. La mise en contraste des filières haricot et lait au Costa Rica montre la façon dont, face à un même macro changement institutionnel, les différences entre institutions et organisations d'une filière à l'autre se traduisent par des comportements stratégiques différents des acteurs et au final par un méso environnement économique différent[5], plus ou moins favorable à la durabilité de leur activité. Nos études de cas montrent que, face à un même choc de départ, une filière se dynamise alors que l'autre périclite.

La précision de notre cadre méthodologique nous permettra dans une première partie de proposer un modèle théorique. Dans une deuxième partie, nos études de cas seront présentées. Elles viendront alimenter en troisième partie une réflexion sur notre modèle théorique et sur la durabilité des phénomènes observés.

[4] Cette étude empirique s'insère dans un travail plus large de thèse de doctorat, qui comporte une dimension empirique lourde (construction du corpus de données par la réalisation d'entretiens longs).

[5] L'environnement est appréhendé comme un construit dans la durée qui résulte de l'action d'acteurs collectifs.

Le cadre d'analyse : les interactions organisations/ institutions

La littérature en économie néo-institutionnelle nous donne des clés nouvelles de lecture de l'action des organisations dans le champ politique, actions dans lesquelles la définition des règles du jeu et leur mobilisation par les acteurs concernés prend une place prépondérante. Les travaux de North en particulier sont centrés sur la relation organisations- institutions. De façon très schématique, il définit les institutions sont comme les «*règles du jeu d'une société*», et les organisations comme «*les joueurs*»(North 1993). Ainsi, les actions mises en place par les organisations sont «*une réponse à la structure institutionnelle des sociétés*» (North, 1993, p. 254). Mais en retour, les organisations sont «*la cause principale de la transformation de la structure institutionnelle*» (North, 1993, p. 254). Il n'y a donc pas de déterminisme structurel[6] : dans un univers de règles du jeu donné, les organisations disposent d'une marge de liberté d'action qui explique leur capacité à modifier ces règles. North formule cinq propositions qui délimitent le changement institutionnel (North 1995): (i) les institutions et les organisations interagissent en permanence ; (ii) la concurrence induit les organisations à changer les institutions ; (iii) l'environnement institutionnel détermine le type de compétences nécessaires pour le changement ; (iv) le changement dépend des perceptions mentales des organisations. Dans ses travaux récents, North insiste sur l'importance de la cognition dans l'analyse des comportements des agents. Les modèles mentaux correspondent à la façon dont les acteurs perçoivent et interprètent leur environnement, et guident les choix des acteurs. Les institutions sont au final la manifestation externe des systèmes de croyances des organisations (North 2005) ; et (v) les institutions existantes rendent le changement *« pathdependent »*. Les possibilités de transformation des institutions sont dans une certaine mesure dépendantes du passé, et se feront suivant un « sentier » particulier. Les institutions existantes donnent lieu à des organisations qui ont intérêt à leur perpétuation, ou du moins à ce que le changement soit graduel, se fasse à la marge des institutions en place: la dépendance de sentier constitue ainsi un facteur de continuité dans les sociétés (North 2005).

Un manque d'études empiriques fines sur les mécanismes du changement institutionnel

De façon générale en économie néo-institutionnelle, le rapport entre institutions et organisations est analysé de façon statique : on étudie l'action des organisations dans un univers de règles du jeu donné (Ménard 2000; Cook and Chaddad 2004). Peu de travaux

[6] Cette même idée est au coeur du raisonnement de Crozier et Friedberg (1977) en sociologie des organisations, qui critiquent vivement la théorie de la contingence structurelle : "A*ucun modèle d'adaptation simple des organisations aux problèmes de leur environnement n'est capable de rendre compte de la complexité des rapports et des phénomènes qui guident la réaction des organisations à leur environnemen"* (Friedberg,1993, p.85).

toutefois analysent ce rapport dans une perspective dynamique (Chabaud, Parthenay et al. 2005): de ce fait, les causes du changement institutionnel sont encore aujourd'hui mal appréciées (Alston 1996). Si North insiste sur la dynamique entre institutions et organisations, il s'agit là de pistes de recherche qu'il faut explorer de manière empirique (Alston 1996). Les clés qu'il nous fournit n'ont en effet pas été souvent illustrées par des études de cas fines à même de démontrer précisément le rôle des organisations dans la mise en place d'institutions nouvelles (Alston 1996; North 1997; Shirley 2004). Sur ces questions, quelques travaux ont été menés dans le champ des industries (Levy and Spiller 1994; Glachant and Finon 1998; Chabaud, Parthenay et al. 2005), alors que très peu ont été réalisés dans le champ de l'agriculture. Nous proposons ici une étude empirique pour comprendre plus clairement les mécanismes à l'œuvre dans le changement institutionnel, en analysant la participation des acteurs à la définition de politiques nationales sectorielles.

La mobilisation d'approches complémentaires

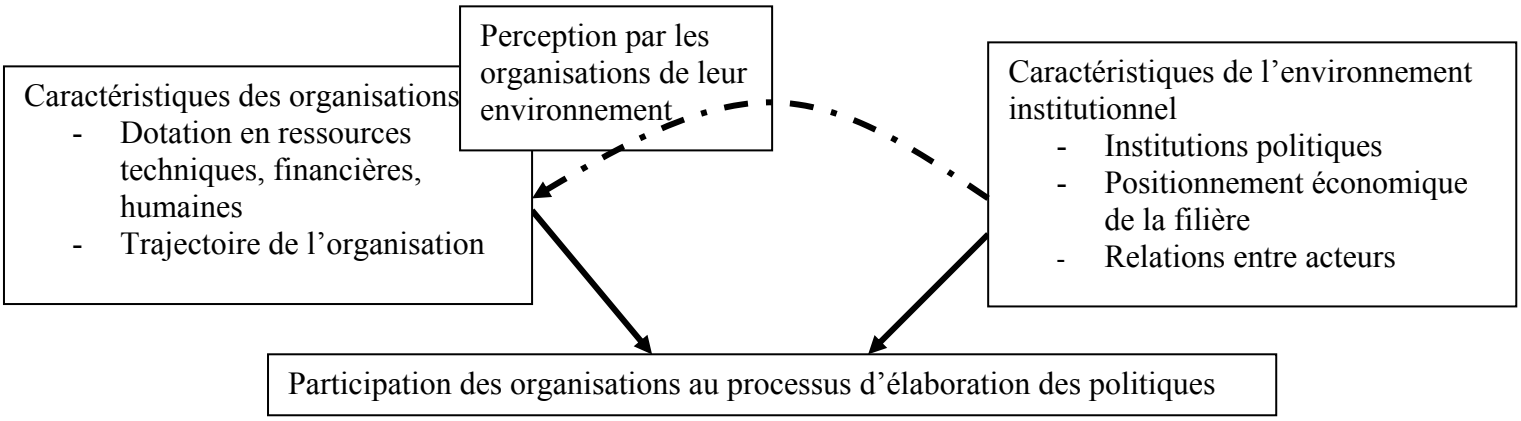
North ne propose pas d'outils analytiques à même d'analyser précisément les processus d'élaboration des politiques : nous mobilisons alors les outils d'autres référentiels, plus particulièrement ceux de l'économie politique institutionnelle. Grindle applique le schéma général de North au champ du politique, et analyse la façon dont les actions politiques interagissent avec les institutions politiques qui constituent les « règles formelles et informelles du jeu politique »(Grindle 2001). On note là une forte convergence avec certains travaux en économie néo-institutionnelle qui s'attachent à démontrer le rôle des institutions politiques (Levy and Spiller 1994; Spiller, Stein et al. 2003; Alston, André et al. 2004), sur les caractéristiques des politiques de différents pays. Selon ces auteurs, plus les institutions politiques sont développées (existence d'espaces spécifiques de concertation et négociation…), plus les politiques sont « *efficaces* ». Nous nous inspirons également des travaux d'Olson pour éclairer le positionnement des groupes de pression, qui renvoient à la réussite plus ou moins marquée des processus d'action collective (Olson 1978) ; et nous mobilisons également certains éléments de la sociologie des organisations, comme le recours des organisations à des ressources variées pour se positionner (McCarthy and Zald 1977), les réseaux de pouvoir et d'échange qui permettent aux organisations de structurer leur environnement (Crozier and Friedberg 1977), ou encore le processus même de négociation (Friedberg 1993).

Notre modèle théorique

Le cadre d'analyse northien nous permet de distinguer deux types de questionnements : (i) la façon dont les organisations jouent sur la mise en place d'institutions nouvelles (le processus

de mise en place de règles, d'élaboration de politiques ici) ; et (ii) la façon dont l'environnement institutionnel influence les organisations dans ce jeu politique (les règles de la mise en place de règles). Ce cadre, complété par d'autres approches, nous permet à ce stade de proposer un schéma d'analyse pour l'étude de la participation des organisations agricoles à la mise en place de nouvelles politiques. Ce modèle, schématisé ci dessous, sera ensuite affiné à partir d'éléments empiriques tirés de nos deux études de cas.

Schéma 1 : Le modèle théorique utilisé



Dans cette communication nous choisissons de faire porter l'analyse plus précisément sur les caractéristiques des organisations agissant dans les processus d'élaboration des politiques. L'environnement sera pris en compte indirectement, par la façon dont les organisations l'interprètent. Les caractéristiques des organisations seront appréhendées par :

- L'expérience politique des organisations. Les anciens groupes de pression auront plus de facilité à se positionner politiquement. Cette idée est liée chez North aux concepts de pathdependence et d'apprentissage. Nous mettons en évidence l'influence de la trajectoire des organisations étudiées sur leur action, et montrons que les organisations les plus expérimentées sont celles qui réagissent le plus promptement.
- L'interprétation que se font les organisations de leur environnement, et de leur situation dans cet environnement. Chez North, les organisations qui se jugent « *perdantes* » face à un changement institutionnel sont celles qui vont chercher à s'y opposer (North 1988)(p 26). Elles ne s'engageront qu'à condition de percevoir les « *gains potentiels* » à leur action (North 1990) (p 87). Nous qualifions la façon dont les organisations se représentent leur situation particulière par rapport à leur

environnement institutionnel, et mettons en évidence leur influence sur les processus collectifs d'action.

- Les ressources de ces organisations. Plus une organisation mobilise de ressources, plus elle parviendra à satisfaire ses objectifs. Nous décomposons la dotation des organisations en ressources tangibles (financières) et non tangibles (techniques, humaines), et montrons à quel point la mobilisation ou non de ces ressources influe l'action de lobbying des organisations.

Le processus d'élaboration des politiques est décrit par une approche séquentielle (étapes par étapes, sans tomber dans l'écueil de la mécanique), qui s'intéresse aux actions stratégiques mises en place par certaines organisations.

Méthodologie d'enquêtes

La réalisation de notre étude empirique est sous tendue par un travail long d'enquêtes au Costa Rica : entre mai 2003 et mai 2005 plus d'une centaine d'entretiens ont été menés[7]auprès de représentants d'institutions publiques, d'organisations de producteurs agricoles, d'organisations professionnelles politiques, de firmes privées, ou encore de producteurs agricoles. Ils visaient globalement la compréhension des trajectoires de ces acteurs : les données recueillies, ponctuellement complétées par quelques sources bibliographiques, nous ont permis de tester la validité du modèle théorique présenté ici. Une grille formalisée, qui reprenait les points principaux de ce modèle, nous servait de guide.

Les filières lait et haricot au Costa Rica : deux réactions différentes à la libéralisation

Au Costa Rica, certaines filières ont bénéficié de mesures d'accompagnement, alors que d'autres ont du affronter « seules » la libéralisation : la libéralisation de la filière lait s'est ainsi réalisée tardivement et graduellement, alors que celle de la filière haricot s'est effectuée plus tôt et abruptement. Nous cherchons ici à mettre en contraste les filières lait et haricot, et à expliquer le fait que ces filières aient négocié différemment le tournant de la libéralisation par la façon dont certaines organisations ont investi les espaces d'interaction avec le gouvernement. Nous cherchons à vérifier l'hypothèse que les différences de situations économiques traduisent des différences d'action des organisations sur la mise en place d'institutions nouvelles. Ces différences de positionnements ont des conséquences importantes sur les situations des agriculteurs (maintien ou non sur les marchés libéralisés), et

[7] Une trentaine de ces entretiens concernaient plus particulièrement la situation des filières lait et haricot. Les autres entretiens réalisés nous aident toutefois à comprendre plus finement les situatiosn présentées ici.

donc sur la durabilité de filières et/ou de territoires, au moins si l'on considère les composantes économique et sociale du développement durable.

Tableau 1: Evolution des filières lait et haricot au Costa Rica (quelques indicateurs)

	Lait		Haricot		
	1984	2000	1984	1994	2000
Nombre de producteurs	15 047	6 408	n.d.	21 500	8 000
Volumes de production (tonnes)	330 000	710 000	22 893	35 707	16 057
Volumes d'importation (tonnes)	-	-	9 546	3988	27132

(Sources lait : (Montero 2004))

(Source haricot : http://www.mercanet.cnp.go.cr/SIM/SIM.htm#Granos_Basicos)

Au vu du rythme de la disparition des agriculteurs et de l'évolution de la production, la durabilité de la filière lait en tant que telle ne semble pas menacée, il en va autrement de la filière haricot dont la production est en forte diminution depuis 1994.

Justification des choix des 2 études de cas

Au Costa Rica, le lait et le haricot sont deux productions traditionnelles destinées au marché intérieur (voir encadrés 1 et 2). Nos études de cas portent toutes deux sur la négociation de droits de douane à l'importation. Le Costa Rica, en entrant à l'OMC en 1994, s'engage à supprimer les barrières à l'importation qui ne sont pas tarifaires : l'établissement de droits de douane est alors le seul mécanisme autorisé de protection vis à vis des importations (suppression des systèmes de normes de qualité, de quotas, de permis dont bénéficiaient jusque là le haricot et le lait). Le montant des droits de douane ne doit pas dépasser le plafond fixé par l'OMC, qui est en moyenne de 55% (Arias, 2004, p 113), sauf pour les produits jugés sensibles qui peuvent bénéficier de la cause de sauvegarde spéciale. Face à cette situation, le droit de douane pour le lait, produit non déclaré sensible, est fixé en 1995 à 117% (Arias 2004), alors que pour le haricot, produit déclaré sensible, est fixé dans un premier temps[8] à 1%(Salazar 2000). Nous chercherons ici à mettre en contraste[9] les deux situations de négociation, en reprenant le schéma d'analyse proposé plus haut (description des organisations, de l'environnement et du processus de négociation ayant abouti à la fixation des droits de douane).

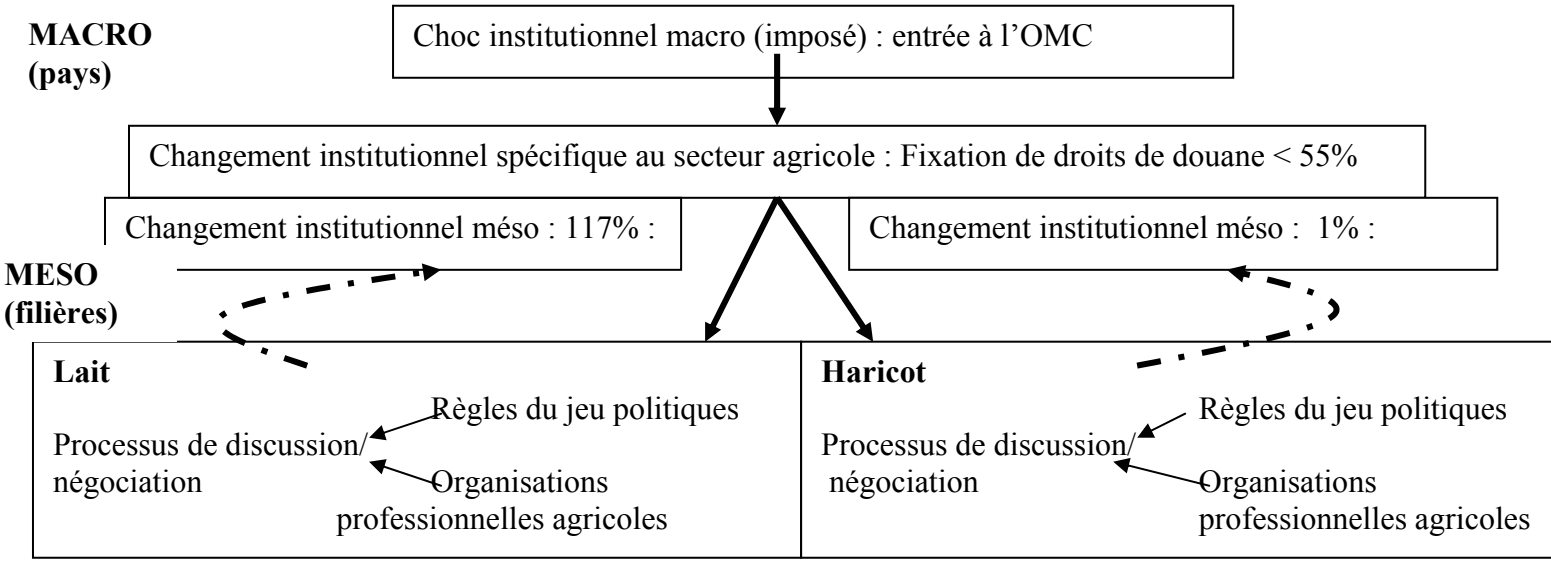
[8] Le droit de douane sera régulièrement négocié entre 1996 et 2001, et son montant évoluera entre 1% et 49% (Salazar, 2002), avant de se fixer en 2001 à 30% pour un temps indéfini (Décret exécutif 19608 COMEX-MEIC-MAG).

[9] Pour des problèmes d'incommensurabilité des deux filières (modes d'organisation, types de régulations, évolution de la production...), il ne nous a pas semblé opportun d'employer le terme comparaison.

On voit sur le schéma n°2 suivant que le changement institutionnel se produit à trois niveaux différents :

- D'abord à un niveau macro : il s'agit du choc, que nous prenons comme donné.
- Ensuite à un niveau sectoriel : c'est un changement qui découle du choc de départ
- Enfin, en retour (suite à l'action des groupes de pression[10]), à un niveau méso, propre aux filières étudiées : nous cherchons à mettre en évidence les mécanismes de ce changements particuliers.

Schéma 2 : Dynamiques et niveaux des changements institutionnels étudiés



[10] Ces groupes de pression peuvent être soit des organisations politiques en tant que telles, soit des organisatiosn professionnelles étant amenées à assumer des fonctions de défense des intérêts.

Encadré 1 : description synthétique du fonctionnement de la filière lait au Costa Rica

Le lait est une production traditionnelle au Costa Rica, destinée à la consommation nationale, mais qui, du fait d'un processus continu de développement, se positionne également depuis peu sur les marchés d'exportations. La production de lait est le fait d'une base productive large de petits et moyens producteurs (SEPSA 2002). La majorité de la production est industrialisée (60%), l'autre partie partant dans des circuits artisanaux (30%) ou d'autoconsommation (10%). Les opérations de transformation et commercialisation sont le fait exclusivement de structures coopératives, la coopérative DosPinos détenant le quasi-monopole de la distribution du lait dans le pays. Les initiatives de DosPinos en terme de recherche et vulgarisation ont contribué fortement au développement de la filière lait depuis les années 50s (Melendez and Gonzalez 1998) : la production et la productivité sont en augmentation croissante. Ces initiatives privées ont été en partie relayées par des programmes du Ministère de l'Agriculture. Le fonctionnement du secteur laitier a traditionnellement été fortement régulé par l'Etat : fixation des prix, limitation des importations (délivrance de permis puis établissement de droits de douane).

Encadré 2 : description synthétique du fonctionnement de la filière haricot au Costa Rica

Le haricot au Costa Rica est également une production traditionnelle destinée à la consommation nationale. Sa production est le fait de nombreux petits producteurs(Ruiz 2002). En hausse continue jusqu'en 1994, la production connaît depuis une période de forte diminution, marquée par un effondrement de la production nationale et une diminution du nombre de producteurs (Salazar 2002). Jusqu'en 1994, l'Etat, en plus de politiques de subvention des prix, assurait intégralement les opérations de transformation et distribution de la production. Depuis des entreprises privées ont investi ces fonctions. Dans le contexte post libéralisation, les producteurs de haricot sont menacés par les importations, leurs seuls leviers d'action pour s'en défendre étant la définition de normes de qualité et l'établissement de droits de douane

Le Lait : une action concertée qui aboutit à un niveau élevé de protection (bien au-delà du plafond OMC)

Description de l'environnement institutionnel politique de la filière lait (règles et acteurs clés[11])

Les intérêts des producteurs et des industriels du lait sont représentés et défendus depuis 1965 par les activités de la Chambre Nationale des Producteurs et Industriels du Lait (CNPL). L'activité lait étant le fait de producteurs organisés en coopératives laitières, les intérêts des producteurs et ceux des industriels sont en général convergents : en ce sens, les positions adoptées par la CNPL reflètent l'existence d'une vision de secteur. La coopérative DosPinos (DP) fait partie de la CNPL, mais mène également des activités de négociation politique de son côté. Le gouvernement, lorsqu'il souhaite discuter de la mise en place de certaines mesures spécifiques à la filière lait, convoque systématiquement la CNPL et la DP. C'est par ce mécanisme que sont discutés certains projets de lois à l'Assemblée Législative, qu'ont été fixés les prix du lait au Ministère de l'Economie, qu'ont été décidés certains programmes de

[11] Dans la description sommaire que nous faisons de l'environnement institutionnel, nous incluons à la fois les institutions et les organisations politiques. La limite d'une organisation en économie néo-institutionnelle est floue dans le sens ou une organisation est elle même porteuse de règles.

recherche et vulgarisation au Ministère de l'Agriculture, qu'ont été attribués les permis d'importations au Ministère du Commerce Extérieur, ou encore négociés les termes des Traités de Libre Commerce. En dehors de ces espaces formels d'interactions entre le gouvernement et le secteur, on note aussi beaucoup de mécanismes informels de mobilisation du politique (forte imbrication d'acteurs). Le secteur lait se caractérise donc par l'existence d'espaces politiques spécifiques construits dans le temps, et par une histoire longue d'interactions de la CNPL et de la DP avec le gouvernement. Le fonctionnement de ces espaces est facilité par la visibilité des organisations actives politiquement, visibilité liée à une histoire longue (CNPL) et à un poids économique important (DP).

Caractérisation des organisations ayant participé à la négociation

Le Ministère du Commerce Extérieur était l'entité chargée de la fixation des droits de douane, qui s'est cependant effectuée par un travail rapproché avec la CNPL et la DP. Nous avons vu que ces deux organisations avaient une histoire longue à la fois d'existence et d'interactions avec les pouvoirs législatif et exécutif. Par ailleurs, dans le secteur lait en 1995, ces organisations étaient les seules à avoir des experts en commerce international, donc à même de fournir une information technique de qualité. Les organisations, constituées d'une base productive large, ne bénéficiaient cependant pas directement de l'appui des producteurs qui ne saisissaient pas l'enjeu des manœuvres politiques en cours. Les représentants de la CNPL et de la DP estimaient en 1995 que le secteur lait dans son ensemble était fortement menacé par l'ouverture des marchés à l'importation, du fait de distorsions fortes sur le marché international.

Tableau 2 : Caractéristiques des organisations (lait)

	Chambre Nationale des Producteurs et industriels de Lait (CNPL)	Coopérative DosPinos (DP)
Ressources techniques	Importantes : un expert en commerce international	Importantes : un expert en commerce international
Ressources humaines : insertions dans les réseaux politiques	Longue tradition d'interaction avec les institutions publiques	Forte imbrications avec le monde politique
Ressources humaines : appui des bases productives	Faible représentativité, distanciation des bases productives (800 producteurs affiliés)	Représentativité reconnue, mécanismes de communication avec les producteurs affiliés (1280)
Ressources financières	Importantes : financement spécifique des activités politiques par les affiliés	Très importantes, poids économique important, financement propre des activités politiques
Expérience politique	Très importante : organisation ancienne (1965), spécialisée dans les activités politiques	Très importante : organisation ancienne (1949), forte imbrication avec le monde politique
Perception de leur situation	Secteur lait du Costa Rica menacé par l'ouverture des marchés du fait de fortes distorsions sur le marché international	

Description du processus d'élaboration de la politique

Dans un premier temps, alertées par la situation, la CNPL et la DP vont mener un travail d'expertise, et chercher à évaluer le montant du droit de douane à l'importation minimum qui compenserait les distorsions internationales. Dans un deuxième temps, elles vont discuter de ce modèle technique avec leurs producteurs et des représentants du Ministère de l'Agriculture et de la Présidence de la République. Dans un troisième temps enfin, la CNPL et la DP vont transmettre la proposition discutée au Ministère du Commerce Extérieur et participer directement à la négociation, qui va se faire sur la base des évaluations des prix internationaux, et aboutira à l'établissement du droit de douane à 117%.

Le haricot : des actions dispersées qui aboutissent à un niveau faible de protection (bien en-deçà du plafond OMC)

Description de l'environnement institutionnel politique de la filière haricot : règles et acteurs

Nous avons vu que jusqu'en 1994 le haricot bénéficiait de l'appui du Ministère de l'Agriculture, à la production directement, mais aussi à la transformation et distribution. Cette forme d'appui global explique que le secteur haricot, et en particulier les producteurs n'aient jamais avant 1994 cherché à négocier certaines mesures politiques ; mais aussi que lors du retrait subit de l'Etat en 1994 l'organisation de la défense des intérêts du secteur aie été lente à se constituer. La réaction des industriels est venue la première : en 1995, treize entreprises nouvellement formées, créent la Chambre Nationale des Industriels de Grains (CANINGRA) pour défendre leurs positions face à celles du gouvernement. La réaction des producteurs a été différée et moins organisée : Mesa Nacional Campesina, syndicat national de petits producteurs, proteste de façon générale contre le retrait de l'Etat ; par ailleurs, des organisations locales de producteurs de haricot émergent progressivement, mais leur positionnement dans la sphère politique se fait de manière plus tardive et chaotique. Par ailleurs, si la CANINGRA investit des espaces de décision comme le Ministère du Commerce Extérieur (où se négocient les droits de douane) ou le Ministère de l'Economie (où se définissent les normes de qualité), les producteurs, représentés par une multitude d'organisations de base, continuent à se diriger préférentiellement vers le Ministère de l'Agriculture, qui est avant tout un espace de discussion. Le secteur haricot n'a pas de passé d'interactions fortes avec la sphère politique, ce qui explique en 1994 l'absence d'espaces spécifiques de discussion ou négociation, et même l'absence d'espaces de concertation entre acteurs. Les luttes des producteurs et des industriels vont se faire de façon isolée, elles ne correspondent en aucun cas à la défense d'une vision de secteur.

Caractérisation des organisations ayant participé à la négociation

Comme pour le lait, le Ministère du Commerce Extérieur est l'entité publique chargée de la fixation des droits de douane pour le haricot. Les industriels représentés par CANINGRA et les producteurs représentés par Mesa Nacional Campesina et quelques organisations de base vont chercher à interférer dans le processus de négociation. La production de haricot au Costa Rica n'est économiquement pas compétitive : les représentants des producteurs s'estiment menacés par l'ouverture des marchés, alors que les industriels la voient comme une réelle opportunité. Les intérêts des industriels (baisser les droits de douane pour s'approvisionner à moindre coût) sont donc opposés à ceux des producteurs (augmenter les droits de douane pour se protéger). Même si les entreprises ont été récemment créées, leurs représentants ont un certain niveau de connaissances techniques, et financent spécifiquement la défense de leurs intérêts par CANINGRA. Du côté des producteurs, les organisations n'ont bien souvent pas les connaissances techniques qui leur permettraient de défendre leurs positions, peu de soutien financier et peu d'appui des bases productives, qui en 1995 ne comprennent pas forcément la nature de l'enjeu.

Tableau 3 : Caractéristiques et perceptions des organisations (haricot)

	Organisations de producteurs locales	Mesa Nacional Campesina	CANINGRA
Ressources techniques	Très faibles, représentants non préparés à l'ouverture des marchés	Faibles, appui disparate de quelques techniciens	Fortes, connaissances techniques solides en commerce international
Ressources humaines : appui par les bases	Base productive large, mais difficile mobilisation	Base productive très étendue, mais difficile communication avec les bases	Fortes, appui des industriels
Ressources humaines : insertion dans réseaux sociaux	Nulle	Faible	Faible
Ressources financières	Très faibles, absence de financements spécifiques	Faibles, financement spécifique restreint et dépendant de l'extérieur	Fortes, financement propre des activités de CANINGRA par les industriels
Expérience politique	Aucune	Présence sur la scène politique depuis une dizaine d'années	Aucune
Perception de leur situation	Perdants	Perdants	Gagnants

Description du processus d'élaboration de la politique

Dans un premier temps, les industriels vont travailler à l'élaboration d'une position commune au sein de CANINGRA ; de l'autre côté, Mesa Nacional Campesina cherche à convaincre quelques producteurs et leurs organisations de la menace que constitue pour eux l'ouverture des marchés. Dans un deuxième temps, les discussions vont s'étendre aux acteurs publics : le Ministère de l'Agriculture est mobilisé par les producteurs, alors que la CANINGRA cherche à défendre sa position auprès des Ministères de l'Economie et du Commerce Extérieur. Dans un troisième temps enfin va avoir lieu la négociation du droit de douane au Ministère du Commerce Extérieur, sur concertation de la CANINGRA, du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Economie. La négociation aboutira à la fixation d'un droit de douane de 1%, largement en faveur des industriels[12].

Point d'étape : importance des trajectoires des organisations

Les situations fortement contrastées des deux filières mettent en évidence la capacité des organisations à être porteuses de changement institutionnel. L'histoire des interactions entre organisations et Etat semble être un élément surdéterminant de l'action politique de ces organisations. Il est impossible de comprendre les ressorts des situations actuelles de négociation sans connaître les trajectoires des organisations y participant. Les ressources dont disposent les organisations sont directement liées à ces trajectoires : l'accumulation d'expériences a permis aux organisations d'enrichir leurs connaissances des processus politiques et de renforcer techniquement leurs propositions, et ainsi de se positionner plus favorablement ; de même, les organisations anciennes sont les plus insérées dans certains réseaux sociaux, ce qui accroît leur pouvoir de négociation, et donc leur capacité à obtenir des échanges en leur faveur.

Conclusions

[12] Au cours du processus politique, du fait d'une part de l'absence d'espaces de concertation entre acteurs et d'autre part des différents espaces de discussion mobilisés, les antagonismes d'intérêts entre producteurs et industriels n'ont pas généré de réels conflits (les acteurs n'ont pas eu l'occasion de se rencontrer).

Dans cette partie nous cherchons à discuter notre modèle interprétatif à partir des éléments qui ressortent de nos études de cas, et à l'enrichir par quelques réflexions. Nous ne prétendons pas à partir de ces études de cas apporter des éléments définitifs à l'analyse, mais fournir quelques pistes qui seront explorées par ailleurs[13].

Discussion du modèle théorique nos éléments empiriques

L'entrée du Costa Rica à l'OMC constitue, pour le lait comme pour le haricot, un choc institutionnel par rapport auquel les acteurs des deux sous secteurs vont se mobiliser. A l'instar de la filière haricot, la filière lait, a su construire des espaces spécifiques de concertation et négociation avec le gouvernement, et bénéficie ainsi de mécanismes spécifiques d'accès au politique : les organisations sont ainsi davantage incitées à participer au processus d'élaboration de nouvelles politiques. La représentation des intérêts de la filière haricot est très éclatée : il n'y a pas d'entente entre les multiples organisations sur la défense d'une vision de secteur. A l'inverse, dans la filière lait la représentation des intérêts est très concentrée et a abouti à la défense d'une réelle vision de secteur.

Nos études de cas alimentent une réflexion sur l'influence des caractéristiques des organisations dans le déroulement du processus politique. Sur ce plan, on vérifie deux propositions de North, et on précise une troisième. D'abord, nous avons vu que l'expérience politique de ces organisations était un élément primordial d'interprétation des phénomènes, qui avait en outre des liens forts avec les ressources mobilisées par les organisations, ce qui va dans le sens des travaux de North en terme d'apprentissage. Ensuite, plus les organisations disposent de ressources, tangibles ou non, plus elles sont à même de satisfaire leurs objectifs par l'action. Nos études de cas nous permettent toutefois d'affiner ce postulat qui en première lecture peut paraître simpliste. En effet, si les ressources techniques et financières semblent être des éléments déterminants de l'activité des organisations, il en va différemment des ressources humaines, en terme d'appui ou non des bases productives[14]. Par exemple, les organisations lait ont obtenu des mesures politiques en leur faveur sans un réel soutien des bases productives, alors que les organisations haricot, qui bénéficiaient de l'appui des producteurs, n'ont pas réussi à faire peser leurs positions dans la négociation. Enfin, si l'on s'intéresse à la façon dont les organisations interprètent leur situation par rapport à leur environnement, il semble que la dichotomie utilisée par North en terme de perdant/gagnant ne

[13] Cette communication s'insère plus largement dans un travail de thèse de doctorat en économie du débveloppement rural.

[14] On peut également considérer l'insertion dans certains réseaux sociaux comme entrant dans la catégorie "ressources humaines". Les organisations lait ont démontré au fil des ans des capacités importantes à nouer des liens, tant en créant des alliances entre acteurs de la filière lait qu'en tissant des relations étroites avec le monde politique, ce qui explique en grande partie leur capacité à influencer le contenu des décision politiques.

suffise pas à expliquer la façon dont les organisations interviennent dans le processus d'élaboration des politiques. Dans la filière haricot par exemple, CANINGRA qui allait bénéficier du système de l'ouverture des frontières (organisation gagnante) a été active politiquement, alors que les organisations de producteurs, menacées par la libéralisation (organisations perdantes) n'ont pas été actives pour faire valoir leurs positions. Il semble que ce soit davantage la perception qu'ont les organisations d'une potentielle situation qui guide leur façon de participer politiquement.

Tableau 3 : Perceptions des organisations

		Façon dont l'organisation perçoit sa situation par rapport au changement institutionnel	
		Gagnante	Perdante
Façon dont l'organisation perçoit ses possibilités d'influence du processus politique	Gains espérés forts	CANINGRA	CNPL DP
	Gains espérés faibles		OP haricot

La perception des acteurs qui guide leur engagement dans une action politique semble être double :

- Par rapport au changement institutionnel. Chez North, se percevoir comme « perdant » est une condition nécessaire mais pas suffisante. Nos études de cas infirment ce postulat et montrent que ce n'est pas forcément une condition nécessaire (voir l'exemple de CANINGRA).
- Par rapport à un rapport de force et une asymétrie existants (entre les acteurs du secteur, entre le secteur et l'Etat). Estimer ses chances de réussite élevées, c'est à dire avoir des gains espérés forts semble au contraire être une condition nécessaire et suffisante à l'engagement d'une organisation dans le processus politique. Nos études de cas montrent que la façon dont l'organisation anticipe le résultat de son action potentielle est l'élément discriminant de son engagement politique.

La stabilité des compromis institutionnalisés comme facteur de durabilité

En introduction, nous avons abordé la durabilité en terme de maintien ou non des secteurs productifs. Nous pouvons également discuter la durabilité en fonction de la stabilité ou non des compromis politiques établis, et remettre en perspective nos deux études de cas en considérant la période 1995-2005. Pour ce qui est du haricot, le droit de douane a été renégocié 23 fois (Salazar 2003), jusqu'en 2005 où les producteurs et industriels sont arrivés à une proposition commune[15] de droit de douane fluctuant (élevé en période de production

[15] Cette proposition commune résulte de la création par le Ministère de l'Agriculture d'un espace de concertation entre les differents acteurs du secteur haricot: les luttes politiques des industriels et des producteurs se font donc

nationale, bas dans le cas inverse). Pour ce qui est du lait, la stabilité de la décision politique est beaucoup plus forte : le droit de douane a été réévalué une seule fois en dix ans(Montero 2004). Au final, il semble que les deux types de durabilité soient liés, les secteurs régis par des mesures politiques stables étant plus enclins à se maintenir.

Cette réflexion nous amène à conclure sur la possibilité pour les producteurs et leurs organisations face à un environnement libéralisé de négocier les conditions de passage à cette libéralisation, et donc d'assurer leur maintien dans ce paysage nouveau. Cette conclusion est toutefois à nuancer par des phénomènes marqués de *pathdependence* : la réussite des organisations est tributaire de leurs trajectoires, de leurs expériences passées, et notamment des relations qu'ils ont construites et entretenues avec le gouvernement. Ce résultat pourrait cependant nous conduire à un certain pessimisme, les filières n'ayant pas d'organisations de défense des intérêts solidement constituées étant menacées dans leur survie…Cependant, un regard sur certaines organisations et sur d'autres filières, comme celle de l'ananas par exemple, montre que des organisations nouvellement créées peuvent faire valoir leurs positions et peser dans certaines décisions politiques, ce qui nous permet de garder espoir quant aux possibilités des secteurs, par l'action organisée, de se maintenir sans que cela dépende d'un passé long d'interactions avec la sphère politique.

Références bibliographiques

Alston, L. (1996). Empirical work in institutional economics: an overview. Empirical Studies in Institutional Change. L. Alston, T. Eggertsson and D. North. Cambridge, Cambridge University Press**:** 25-30.

Alston, L., M. André, et al. (2004). Political institutions, policymaking process and policy outcomes in Brazil. ISNIE, Tucson, Arizona.

Arias, M. F. (2004). La agricultura costarricense ante la globalizacion : las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro. San José, CR, Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Chabaud, D., C. Parthenay, et al. (2005). "Environnement institutionnel et trajectoire des entreprises : une analyse northienne de l'industrie électrique." Management international: 65-78.

Cook, M. and F. Chaddad (2004). "Redesigning cooperative boundaries : the emergence of new models." American Journal of Agricultural Economics **86**(5): 1249-1253.

---

de façon plus coordonnée. En dix ans, on remarque par ailleurs que des espaces d'interactions entre secteur et gouvernement se sont consolidés, par l'action essentiellement des industriels qui cherchent à maintenir leur visibilité et être présent dans les espaces de négociation (action là où la contrainte s'exerce).

Crozier, M. and E. Friedberg (1977). L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective. Paris, Editions du Seuil.

Friedberg, E. (1993). Le pouvoir et la règle: dynamique de l'action organisée. Paris, Le Seuil.

Glachant, J. and D. Finon (1998). Why is there continued diversity in the European Union's electricity industries? A neoinstitutional analysis. International Society for New Institutional Economics Conference, Paris, Septembre 1998, ISNIE.

Grindle, M. (2001). In quest of the political: the political economy of development policy making. Frontiers of development economics: the future in perspective. Meier and Stiglitz. Washington, New York, World Bank, Oxford University Press**:** 345-389.

Levy, B. and P. Spiller (1994). "The institutional foundations of regulatory commitment : a comparative analysis of telecommunications regulation." The Journal of Law, economics, and Organization **10**(2): 201- 245.

McCarthy, J. and M. Zald (1977). "Resource mobilization and social movements: a partial theory." American Journal of Sociology **82**(6): 1212-1241.

Melendez, C. and L. Gonzalez (1998). Desde hace 50 anos, el dia comienza con DosPinos : historia de la Cooperativa de Productores de Leche RL. San José, Comité de Educacion y Bienestar Social de la Cooperativa de Productores de Leche RL.

Ménard, C. (2000). Institutions, contracts and organizations. Cheltenham, Edward Elgar.

Montero, E. (2004). Comportamiento del precio de la leche fluida al productor y al consumidor en Costa Rica : 1984-2003. San José, CR, ICamara Nacional de Productores y Industriales de Leche**:** 34.

North, D. (1988). "Ideology and political/ economic institutions." Cato Journal **8**: 15-28.

North, D. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, Cambridge University Press.

North, D. (1993). Institutions and economic performance. Rationality, Institutions and Economic Methodology. U. Maki, B. Gustafsson and C. Knused. London, Routledge**:** 242-261.

North, D. (1995). The new institutional economics and third world development. The new institutional economics and third world development. Harris, Hunter and Lewis. London New York, Routledge.

North, D. (1997). Prologue. The frontiers of the new institutional economics. J. Drobak and J. Nye. San Diego, Academic Press**:** 3-12.

North, D. (2005). Improving economic performance. ? ?, ?**:** 15.

Olson, M. (1978). Logique de l'action collective. Paris, Presses Universitaires de France.

Ruiz, W. (2002). Politicas de gobierno de apoyo a la produccion de frijol. Taller PITTA-Frijol, San José, CR, Ministerio de Agricultura y Ganaderia.

Salazar, J. (2000). Efecto de la apertura comercial en la produccion nacional de frijol. Taller PITTA- Frijol, SAn José, CR, Ministerio de Agricultura y Ganaderia.

Salazar, J. (2002). LA actividad de frijol en Costa Rica en el ciclo 2001-2002. Taller PITTA-Frijol, San José, CR, Ministerio de Agricultura y Ganaderia.

Salazar, J. (2003). Desempeño de la Actividad de Frijol en Costa Rica: Programa Nacional de Frijol. Santo Domingo de Heredia, CR.

SEPSA, S. E. d. P. S. A. (2002). Desempeno de la ganaderia de leche y de la industria de la transformacion de productos lacteos en Costa RIca : 1996-2001. San José, CR, MAG**:** 32.

Shirley, M. (2004). Institutions and development. International Society on New Institutional Economics, Tucson.

Spiller, P., E. Stein, et al. (2003). Political institutions, policymakingprocess and policy outcomes: an intertemporal transactiosn framework. IADB, Design paper.