

Tiré – à – part

Bruno Vindel

- Mode d'organisation des filières agro-alimentaires en Afrique et efficacité des marchés

NEE n°23, septembre 2005, pp. 7-20

Résumé

Les nouveaux équilibres créés par les politiques de libéralisation des marchés agricoles en Afrique s'avèrent souvent défavorables aux plus démunis, alors que les objectifs du millénaire constituent la ligne directrice de toutes les actions de coopération au développement. La réflexion sur les formes d'organisation des marchés capables de contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire, dans les pays concernés, passe d'abord par l'analyse de la dimension historique de l'évolution de ces formes de marché. On aboutit aujourd'hui à un ensemble de circuits et d'acteurs économiques divers, qui cherchent à créer de l'organisation pour sécuriser leurs activités. Face à l'enjeu de la compétitivité, tant interne qu'externe, les problèmes structurels et les caractéristiques des filières agro-alimentaires (typologie établie par le CIRAD) font apparaître le besoin d'institutions de marché qui soient adaptées aux spécificités des produits et des modes de commercialisation, ainsi qu'aux objectifs de développement. La nécessité de créer des autorités de régulation, illustrée par le cas des filières cotonnières, conclut le propos.



Direction des Politiques Economique et Internationale

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective,
des Études et de l'Orientation

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Directeur de la publication : Jean-Marie AURAND, DPEI

Rédacteur en chef : Bruno VINDEL, DPEI

Secrétariat : Nancy DIOP, DPEI

Membres du comité de rédaction :

Éric BARDON, DICOM

Frédéric UHL, DPEI

Philippe BOYER, SG-DAFL

Bernard DECHAMBRE, DPEI

Alain BLOGOWSKI, DGAL

Jacques LOYAT, DGER

Sylvain MOREAU, SG-SCEES

Laurent PIET, DPEI

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Évelyne SIROTA, SG-SCEES

Composition : DPEI/SSAI/SDEPEO

Impression : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**MODES D'ORGANISATION DES FILIÈRES
AGRO-ALIMENTAIRES EN AFRIQUE
ET EFFICACITÉ DES MARCHÉS**

Bruno VINDEL

Sous-Directeur de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation
DPEI/SDEPEO
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Alors que les programmes d'ajustement structurel et la mondialisation croissante des échanges ont conduit de nombreux pays africains à libéraliser leurs filières de production et d'exportation de produits agricoles, l'auteur présente une synthèse de plusieurs analyses sur les formes d'organisation des marchés qui prévalent dans ces pays, leur évolution récente et leur contribution aux objectifs de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire.

D'un point de vue historique, la période suivant la décolonisation, caractérisée par une coexistence de trois modes fondamentaux d'échanges agricoles (autosubsistance des communautés villageoises, commerce villes-campagnes et inter-régional, exportations outre-mer), est marquée par une implication forte des États dans la mise en place de services publics et d'instruments de gestion des marchés nécessaires au développement des filières ; l'organisation des circuits d'exportations en est l'exemple le plus représentatif. Malgré, certes, des inefficacités aujourd'hui bien connues, cette gestion publique a montré des résultats indéniables, en permettant notamment l'accès des producteurs au crédit, aux nouvelles technologies et au conseil agricole, en réduisant leur vulnérabilité par une stabilisation des prix et la garantie du débouché, et en permettant une redistribution relativement équitable entre régions et catégories de producteurs.

La remise en cause, et souvent le démantèlement, de ces anciennes structures a marqué, selon l'auteur, l'évolution vers la cohabitation d'un plus grand nombre de circuits et de types d'acteurs économiques. Sur la base d'une série d'études des filières agroalimentaires de plusieurs pays, notamment en Afrique de l'Ouest, initiées par la coopération française, une typologie des formes d'organisation actuelles est proposée à partir de trois critères simples de classification :

- *la périssabilité du produit, qui implique d'autant plus un besoin de coordination des acteurs qu'elle est élevée ;*
- *la distance entre opérateurs, qui accroît les asymétries d'information à chaque maillon de la filière ;*
- *le pouvoir de marché des différents intervenants, la très forte concentration à l'aval s'opposant à l'extrême atomisation de l'offre en amont.*

Malheureusement, cette complexité semble souvent passée sous silence, selon le credo dominant que seul le marché « pur et parfait » serait un mode d'organisation efficace. D'autres approches (analyse historique, théorie des contrats, des conventions...), justement mobilisées dans les études présentées, permettent pourtant de comprendre et justifier le bien-fondé économique et socioculturel d'une telle richesse d'organisations et de dégager les principales difficultés limitant aujourd'hui l'efficacité des marchés agricoles et agroalimentaires africains : difficultés d'accès au marché et à l'information, rigidité de l'offre, instabilité et formation inéquitable des prix, amélioration de la productivité et de la qualité difficile.

Face à ce constat, l'auteur propose une implication renouvelée de la puissance publique dans le débat, devant prendre à sa charge l'organisation d'une régulation tripartite (État, producteurs, opérateurs d'aval), lieu de débat favorisant la prévention des conflits, l'émergence de compromis partagés et la mise en place de politiques propres à assurer un développement équitable et durable des filières.

LP

MODES D'ORGANISATION DES FILIÈRES AGRO-ALIMENTAIRES EN AFRIQUE ET EFFICACITÉ DES MARCHÉS

Depuis l'adoption des programmes d'ajustement structurel, et plus encore dans le contexte de la globalisation, les pays africains se sont engagés dans des processus de libéralisation des échanges des produits agricoles. Ces politiques visent à une allocation des ressources plus efficace, mais prennent peu en compte les questions d'équité, l'équilibre de marché concurrentiel étant supposé optimal. Or, on constate que les effets bénéfiques annoncés par la théorie ne se sont pas produits, et que les nouveaux équilibres créés par la libéralisation se sont souvent avérés défavorables aux plus pauvres. Ces considérations ont conduit la Coopération française (Ministère des Affaires Étrangères – Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement / DGCID) à s'interroger sur les causes des résultats observés et, au-delà, sur les formes d'organisation des marchés plus susceptibles de contribuer à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire des pays concernés, dans un contexte donné de société. Une série d'études, réalisées entre 2000 et 2001, par le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) et le CERDI (Centre d'études et de recherches pour le développement international) avaient pour objectif de répondre à ces interrogations, en se fondant sur des analyses approfondies des filières agroalimentaires africaines. La problématique est aujourd'hui relancée, avec une confrontation entre ouverture commerciale et développement agricole, qui oblige à inventer de nouveaux modes de régulation.

Après avoir mis en relief l'importance de la dimension historique des évolutions des formes de marché, l'article tente un panorama de l'actuelle cohabitation de circuits et d'acteurs économiques de natures variées, suivant différents types de filières agroalimentaires. Repartant de l'enjeu de la compétitivité, interne comme externe, pour ces filières, l'article souligne ensuite le besoin d'institutions de marché qui soient adaptées aux spécificités des produits et aux objectifs de développement. La nécessité de créer des autorités de régulation, au moins pour les principales filières, conclut le propos.

LA DIMENSION HISTORIQUE DES ÉVOLUTIONS DES FORMES DE MARCHÉ

Trois grands types de modes d'échanges agricoles

Les économies africaines de l'époque des indépendances ont hérité de modes d'échanges agricoles que l'on peut, en simplifiant, regrouper en trois grands types. Les échanges locaux liés à l'autosubsistance des communautés villageoises, les échanges liés à un commerce à plus longue distance (villes-campagnes ou bien inter-régional) et les exportations outre-mer de produits tropicaux. Dans un contexte socio-politique où seuls les États étaient en mesure de créer des circuits économiques de grande envergure, ils ont constitué des entreprises et services publics ayant pour rôle de servir de moteur au développement, qu'il s'agisse des caisses de stabilisation ou des marketing boards, des périmètres irrigués publics, des banques publiques ou des services de vulgarisation. Parallèlement, le commerce traditionnel et des négociants ont investi dans le cadre de concessions délivrées par les États, ou bien de manière autonome,

souvent dans le cadre de réseaux familiaux ou de solidarité ethnique. En marge de tout ceci, l'économie agricole locale d'autosubsistance a survécu.

Les organisations des filières d'exportation, maintes fois étudiées, notamment du point de vue du bien-être global et de l'optimalité de l'allocation des ressources, sont particulièrement représentatives de cette période. Dans le cas du coton par exemple, la puissance publique intervenait à travers une participation plus ou moins large au capital des sociétés de production/commercialisation. Des inefficacités dues à la gestion publique ont pu avoir un impact dépressif sur les niveaux de prix au producteur, par rapport à un contexte théorique où toutes les ressources seraient employées de manière optimale. Cependant cette relative faiblesse des prix a été compensée, en longue période, par des gains de productivité rendus possibles par le mode d'organisation : une semi-intégration a ainsi permis aux agriculteurs d'obtenir des crédits, d'être assurés de l'écoulement de leur production, d'accéder à de nouvelles technologies et au conseil agricole. Dans le cas du cacao et du café, l'administration des prix par la méthode du barème a engendré des inefficacités allocatives, c'est-à-dire des distorsions dans la structure des prix relatifs, plus ou moins compensées par des services rendus aux paysans. Mais dans les deux cas, les mécanismes de stabilisation des prix ont permis de réduire la vulnérabilité des paysans et ont certainement constitué une source d'amélioration du bien-être des agriculteurs dans la mesure où des mécanismes d'assurance, ou des systèmes contractuels, étaient défailants ou inexistantes. En outre, la péréquation territoriale des prix aux producteurs a entraîné une redistribution en faveur des agriculteurs situés dans les zones les plus enclavées, et en général les plus pauvres.

Des réformes radicales

Pour de nombreuses raisons sur lesquelles on ne reviendra pas ici, les organisations du passé ont connu des réformes radicales, appliquées au titre de l'ajustement structurel. En premier lieu, toute organisation étatique des marchés des céréales, avec un système de prix administrés devenu obsolète, a été démantelée. La suppression des instruments de contrôle des filières d'exportation a été plus tardive, en raison des résistances fortes des États pour qui le contrôle des exportations par le biais des caisses de stabilisation ou autres marketing boards constituait une source importante de revenus. Parallèlement on a assisté à la privatisation ou au démantèlement d'entreprises publiques, voire à la disparition de certaines d'entre elles dans les cas de faillite.

Dans le même temps, c'est-à-dire au cours des quinze dernières années, l'accroissement rapide de la population urbaine, et donc de la demande alimentaire, joue un rôle stimulant sur l'offre agricole de produits ; on a ainsi observé une augmentation de la productivité agricole dans la périphérie des villes (horticulture, petits élevages) et dans les hinterlands des grandes villes (céréales, élevage bovin et ovin). Le commerce à longue distance connaît aussi un développement, avec par exemple, le cas des oignons nigériens vendus à Abidjan ou du niébé sahélien destiné aux villes de la côte ouest-Africaine. L'économie agricole d'autosubsistance régresse et se cantonne aux zones géographiquement les plus reculées.

Les réformes libérales ont en fait apporté trois éléments nouveaux :

- un espace de développement pour le commerce local ou à moyenne et longue distance, qui peut permettre de créer des entreprises ;
- une mise en rapport directe des producteurs africains avec la concurrence et les aléas des marchés internationaux ;

- l'apparition de capitaux étrangers, soit de façon autonome soit en partenariat avec des capitaux locaux, dans des entreprises commerciales qui prennent progressivement le contrôle des filières d'exportation.

Il importe également de noter, à ce niveau, l'effet des années d'ajustement structurel sur les administrations des États qui, aujourd'hui dépourvues de moyens et démotivées, connaissent les plus grandes difficultés à exercer des fonctions régaliennes et à participer à tout effort de régulation. Sans doute fallait-il limiter des interventions intempestives sur les marchés, ou des dérives dans la gestion des monopoles publics, mais cela s'est traduit par un affaiblissement excessif.

Des circuits et des acteurs économiques de nature et d'origine différentes

Au total, la situation actuelle voit la cohabitation de circuits et d'acteurs économiques de nature et d'origine différentes

1. l'agriculture d'autosubsistance et les élevages pastoraux, éloignés des villes et liés à des systèmes constitués de multiples commerçants, chacun plus ou moins en monopole local ;
2. des formes nouvelles d'agriculture et d'élevage périurbains de petite taille (horticulture, élevage laitier) destinés à alimenter directement les consommateurs urbains, avec peu d'intermédiaires ;
3. une agriculture et un élevage paysans en voie d'intensification, stimulés par les marchés urbains et situés dans les hinterlands, utilisant les réseaux commerçants, lesquels sont en voie de transformation vers des formes plus entrepreneuriales ;
4. des filières nouvelles destinées au marché national ou régional dominées par des industriels, par exemple dans le secteur de la production de volailles et d'œufs ;
5. des filières d'exportation dominées par des firmes étrangères pour approvisionner leurs marchés habituels (bananes, fruits tropicaux, haricots verts) ;
6. des filières d'exportation récemment privatisées/libéralisées, constituées par de nombreux petits producteurs plus ou moins organisés et des grandes firmes d'achat et de transformation, parmi lesquelles certaines sont partiellement privatisées (coton) et d'autres contrôlées par des capitaux internationaux (cacao).

Les trois enjeux pour l'avenir des activités agricoles et agroalimentaires

Les circuits commerciaux peuvent être mis en parallèle avec trois enjeux importants pour l'avenir des activités agricoles et agroalimentaires. En premier lieu, l'exportation sur les marchés internationaux (café, cacao, caoutchouc, coton) reste capitale dans le développement économique des pays concernés mais est menacée par la concurrence et l'instabilité des cours; à l'exception du caoutchouc, ces productions sont le fait d'agricultures paysannes/familiales qui doivent améliorer leur compétitivité et la qualité des produits. Deuxièmement, la demande alimentaire liée à la croissance démographique des villes est potentiellement favorable aux productions vivrières locales (céréales, tubercules, légumes secs) ; mais les classes urbaines pauvres et moyennes cherchent à obtenir des prix bas et les filières locales sont concurrencées par des importations de produits substituables ; les producteurs peuvent trouver une solution dans l'amélioration de leur compétitivité et de la qualité des produits, difficile cependant dans

un contexte de prix bas ; la même situation potentiellement favorable s'applique aux produits primeurs et périssables (légumes verts, lait, viande), secteurs en expansion, concurrencés eux aussi par les importations. Enfin, les produits destinés aussi bien au marché national ou régional qu'à l'exportation (huile de palme, fruits d'exportation, canne à sucre), sont principalement produits sur des périmètres agro-industriels, issus de structures publiques de gestion pas toujours efficaces ; ils doivent eux aussi s'efforcer de rester compétitifs, surtout en améliorant leurs performances en matière de respect des normes export ; parmi ces périmètres irrigués, ceux spécialisés dans la production de tomates ou de riz doivent impérativement améliorer leur compétitivité pour faire face à des situations de concurrence accrue des importations.

Cette recherche permanente d'amélioration ou, au moins, de maintien de la compétitivité africaine sur les marchés internationaux est certes liée à l'habituel effet de la concurrence due au progrès technique ou à l'investissement chez les concurrents (on peut par exemple rappeler le cas du cacao indonésien par rapport au cacao ouest-africain). Mais, de plus, les prix sur les marchés internationaux poursuivent une tendance baissière, qualifiée parfois d'historique, avec de fortes et peu prévisibles variations.

On ne voit du reste pas, à court et moyen terme, de remontée significative et durable de ces niveaux de prix car, même si disparaissent des soutiens divers aux exportations des pays développés, les marchés internationaux resteront dominés par des pays producteurs, pays émergents à très bas coûts de production.

Ces phénomènes s'accompagnent, depuis quelques années, de la multiplication des normes, ou de critères de qualité. Il s'agit, certes, de répondre aux attentes des consommateurs, notamment aux consommateurs solvables du Nord, en matière de qualité sanitaire, organoleptique, ou en matière de conditions de production (éco-labellisation par exemple). La capacité des filières agroalimentaires africaines à continuer d'exporter, ou à mettre sur les marchés intérieurs des produits acceptés par les consommateurs est donc de plus en plus liée à leur capacité à respecter des normes.

Tous les produits agricoles africains doivent donc être plus compétitifs, tout en répondant aux défis posés en termes de sécurité alimentaire. De plus, ces efforts doivent être consentis dans un contexte de forte incertitude sur les prix, rendant toute prise de risque, de la part des agriculteurs, singulièrement dangereuse.

Une vision de l'économie inspirée par les théories néo-classiques

Les réformes de politique agricole souhaitées par les bailleurs et mises en œuvre depuis une quinzaine d'années découlent en fait d'une vision de l'économie inspirée par les théories néo-classiques. En réduisant les imperfections de marchés, on doit aboutir à des marchés parfaits, ou tout au moins, plus satisfaisants. Dès lors, le débat ne porte plus sur les formes de marché qu'il faudrait promouvoir, mais sur la rapidité à laquelle les réformes doivent être conduites. Pour les bailleurs de fonds qui proposent les réformes, l'apprentissage des comportements économiques nouveaux doit se faire le plus rapidement possible. Pour les États en revanche, la perte de pouvoir qui en résulte, et les craintes de troubles sociaux entraînent une certaine résistance au changement. Ces débats relèguent donc au second plan une question pourtant centrale, qui est celle des formes d'organisations de marché à promouvoir, et ce de façon volontaire. En d'autres termes, une forme universellement efficace de marché s'impose-t-elle d'elle-même par la suppression des formes d'organisation qui la précèdent ? L'ouverture des marchés et la déréglementation, supposées accompagner la globalisation, vont-elles permettre que se créent chez l'ensemble des agents, les comportements rationnels pour améliorer la productivité et maîtriser rapidement la qualité, dans le contexte d'incertitude forte sur le prix ? On peut en

douter et s'interroger parallèlement sur la capacité des États à gérer les risques de marginalisation ou d'éviction du marché des producteurs les moins performants, ainsi que le maintien en situation de pauvreté de fractions importantes de la population.

DES FORMES D'ORGANISATION DE MARCHÉ ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DE FILIÈRES ET AUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

Une classification simple des filières et circuits commerciaux

Plusieurs analyses de filières ont été spécifiquement conduites dans le cadre des études évoquées en introduction. Haricot vert et œufs au Burkina Faso ; production laitière à Niono (Mali) ; cacao au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Ghana ; coton au Burkina Faso et au Ghana ; production de riz à l'office du Niger au Mali. D'autres études antérieurement réalisées, notamment sur les filières de production animale et le commerce des céréales (Mali et Afrique australe) ont été également utilisées pour consolider la réflexion.

Trois critères apparaissent prépondérants sur les échanges, et permettent d'établir une classification simple des filières et circuits commerciaux :

- la périssabilité, c'est-à-dire le risque de dégradation de la qualité si les transactions durent trop longtemps ; elle oblige les opérateurs à une coordination dans le temps en matière de production, de transformation et, surtout, de transport. Une telle coordination se traduit nécessairement par des accords durables entre parties, par des contrats ou par l'intégration ;
- la distance entre les opérateurs, notamment entre la production et la consommation ; plus la distance est grande, plus s'accroît le risque d'asymétrie d'information : d'une part, en matière de qualité et de conditions de production pour le consommateur ; d'autre part, en matière de prix pour l'agriculteur face aux négociants ou aux entreprises de transformation ;
- le pouvoir de marché lié à la concentration ; on doit noter qu'en Afrique, l'offre agricole reste très atomisée, pour quasiment tous les produits, avec relativement peu de vente directe aux consommateurs sur les grands marchés urbains.

Le tableau ci-contre fournit la typologie des filières et des circuits, telle qu'établie par le CIRAD.

Tableau 1 – Typologie simple des filières alimentaires en Afrique

Périssabilité	Distance	Concentration	Exemples
Produits périssables	Marché à longue distance	Offre atomisée ou semi atomisée – aval oligopole	Banane dessert export – tomate industrielle – ananas export – mangue export – avocat export – fleurs export – petits fruits rouges export – haricot vert export
	Marché à moyenne ou courte distance : marché national et hinterlands	« plantation » oligopole – aval oligopole	Banane export – ananas export – palmier
		Offre atomisée – intermédiaires nombreux – aval/détail atomisé	Lait, fromages – viande fraîche – igname et tubercules – plantain légumes
		Producteur – vendeur sur le marché	
		Offre oligopole – circuit court vers supermarchés (avec ou sans intégration)	Laits, produits laitiers – œufs – viande de ranch – volaille
		Offre atomisée mais en bassin de collecte organisé pour une industrie en oligopole	Lait – œufs – canne à sucre – volaille – porcs pour viande (abattoir)
Produits moyennement périssables	Marché à longue distance	Offre atomisée – commerce concentré – détail atomisé	Fromages secs – oignon – pomme de terre
	Marché à courte distance périurbain	Offre atomisée – nombreux réseaux de commerce – vente atomisée	Produits laitiers – légumes – fruits – animaux vivants
Produits non ou peu périssables	Marché local à longue distance	Producteur – vendeur sur marché	
		Offre atomisée – collecte pour industries en oligopole	Coton – riz – maïs aliment et brasserie – soja cacao – café – sésame ricin – anacarde – arachide
		Offre atomisée – intermédiaires réduits et vente atomisée	Niébés – mil – sorghos – maïs – tomate séchée – bétail sur pied puis boucherie
	Marché local et hinterland	Offre atomisée – intermédiaires nombreux et vente atomisée	Arachide de circuit local – mil – sorghos – maïs – niébés – viande séchée – lait frais et caillés

Source : CIRAD

Une typologie des principaux problèmes limitant l'efficacité des marchés africains

Différentes approches théoriques ont été mises à profit pour conduire ces analyses. En premier lieu, la théorie de la concurrence parfaite et imparfaite a surtout, comme on l'a dit ci-dessus, l'avantage de mettre en évidence des imperfections de marché (risque moral, sélection adverse, défauts d'information.....). En Afrique comme ailleurs, les agents économiques cherchent à être efficaces, mais ils évoluent dans un milieu plus hostile que celui qui prévaut dans les sociétés du Nord. Ils cherchent donc à « créer de l'organisation » pour faire face à la multiplicité des risques. Ceux-ci peuvent être systématiquement appréhendés à l'aide de la théorie des contrats, dont l'objectif principal, en définissant au mieux les droits et devoirs de chacun, est de réduire les coûts de transaction. Au-delà de la théorie des contrats, la théorie des conventions postule qu'il y a stabilisation des anticipations et des relations entre agents économiques grâce à la convention, mécanisme établi sur la confiance mutuelle et la reproduction d'un modèle (les agents constatent qu'une solution a déjà été adoptée par d'autres et s'y conforment implicitement) ; la convention elle-même apparaît comme un phénomène social d'auto-organisation. Ce cas est fréquemment rencontré en Afrique, où les conventions sont partie intégrante des institutions locales des sociétés. Partant de là, le marché peut être vu comme un ensemble de règles (lois, règlements publics, contrats, jurisprudence, conventions, routines, etc.). Les jeux d'acteurs interviennent en plus, avec des situations variées, allant de l'opposition due à la concurrence à, au contraire, des attitudes coopératives, où les acteurs se mettent d'accord pour réduire les risques qui peuvent les affecter conjointement.

Il est apparu à l'analyse que, si certaines des théories sont utiles dans la connaissance des marchés agricoles et agroalimentaires africains, d'autres le sont moins. En bref :

- la description de la « mercatecture » (les agents, les marchés et les échanges) et la « technotecture » (la nature technique des activités des agents) sont nécessaires dans tous les cas ;
- l'analyse historique est particulièrement utile pour les filières les plus anciennes ;
- l'analyse des comportements des agents est nécessaire dans tous les cas ;
- la théorie des conventions est utile dès lors que les filières sont insérées dans un environnement social marqué par une forte inscription dans la coutume et la tradition ;
- à l'inverse, l'analyse des contrats est indispensable pour les filières modernes (en particulier de biens périssables).

Au total, il apparaît que les principaux problèmes limitant l'efficacité du fonctionnement des marchés agricoles et agroalimentaires en Afrique sont les suivants :

- **les difficultés d'accès au marché** : une grande partie de la population agricole africaine a des difficultés à vendre ses produits, à se procurer des biens, à obtenir du crédit en raison de l'éloignement ou du faible nombre d'opérateurs, ou encore de barrières liées au niveau peu élevé des transactions (coût unitaire élevé des transactions).
- **la rigidité de l'offre agricole** due au fait que la vente des récoltes est souvent rendue obligatoire pour faire face aux besoins d'achats familiaux ou de remboursements de dettes, et que son volume est aléatoire car très lié au climat, quel que soit le niveau de la demande. Cette rigidité est confrontée à une certaine rigidité de la demande.

- **les prix agricoles sont instables**, cette instabilité étant inhérente à l'activité agricole en raison de la rigidité de l'offre, de sa saisonnalité (quelquefois de la saisonnalité de la demande) ainsi que des effets du stockage public ou privé et des importations très peu régulées de produits concurrents.
- **la formation des prix est souvent inéquitable**, principalement parce que les producteurs sont isolés et peu informés alors que les acheteurs ont un pouvoir de marché important dû à leur surface financière et à leur meilleur accès à l'information.
- **la tromperie sur la qualité est fréquente** et s'effectue souvent au détriment des producteurs qui ne peuvent pas, lorsqu'ils sont isolés, avoir des garanties sur la qualité des intrants qu'ils achètent (vaccins, produits sanitaires, engrais,...).
- **l'accroissement de la productivité** de la terre, du travail et des facteurs de production est difficile en raison des transformations souvent importantes des systèmes de production que cela suppose, entraînant des risques et accroissant l'aversion des producteurs aux risques et à l'incertitude due aux prix instables, avec des craintes pour leur propre sécurité alimentaire.
- **l'amélioration de la qualité** reste également très difficile car elle requiert des accords entre tous les acteurs du circuit de production, de transformation et de commercialisation pour la garantir.

Une nécessaire implication de la puissance publique

Il ne semble pas y avoir de raison pour que les solutions à ces problèmes émergent spontanément et rapidement, puisque l'on constate en parallèle que les formes d'organisation qui existent (créées par les opérateurs économiques comme on l'a vu plus haut) sont le résultat d'un apprentissage social, qui est forcément long. En d'autres termes, l'Afrique est confrontée à un besoin d'institutions de marché qui permettent un fonctionnement efficace, fluide et équitable. Il faut pour cela deux choses : du temps et des interventions publiques incitatives appropriées.

Les formes d'organisation (évoquées plus haut) sont variées et la préférence des agents économiques pour telle ou telle est fonction des caractéristiques des biens échangés. Inversement, la définition de ces formes d'organisation ne peut se faire sans prise en compte de ces préférences. Demander leur avis aux acteurs des filières peut conduire à les amener à modifier éventuellement leurs comportements, mais peut également aboutir à de fortes divergences et à des blocages au sein des filières. Dès lors, on perçoit la nécessité d'une implication de la puissance publique dans le débat, ce qui débouche sur une interaction permanente entre l'Etat et la société civile, dans le but :

- d'établir le droit qui sécurise les transactions et réduit les possibilités de ruse, de fraude et de violence ; cela renvoie bien évidemment à l'exercice impartial de la justice et à la lutte contre la corruption ;
- de réduire les coûts de transport, de manière à faciliter les transactions et donc réduire les coûts globaux, ce qui renvoie à l'existence et l'entretien d'infrastructures routières et portuaires notamment ;
- d'inciter les agents économiques à négocier entre eux et à trouver les formes de coordination les plus efficaces pour assurer la productivité et la qualité des produits ; ceci peut se décliner en plusieurs sous-actions :

- facilitation du développement d'associations professionnelles ou interprofessionnelles qui édictent pour elles-mêmes des « règles du jeu » ; cela revient également à réduire les asymétries de pouvoir de marché en favorisant la coordination d'acteurs dispersés ayant les mêmes intérêts, à savoir les agriculteurs ;
- réduction des asymétries d'information, par la publicité sur les prix, avec un accent particulier mis sur l'information des agriculteurs ;
- renforcement de la complétude des marchés, tout particulièrement des marchés financiers adaptés aux besoins de financement spécifiques des agriculteurs.

De telles actions d'impulsion de la part des États ne sont bien entendu pas exclusives de politiques agricoles à caractère structurel visant à sécuriser la production (droit foncier, conseil agricole, formation des agriculteurs...), ni surtout de politiques commerciales à l'importation visant à prévenir les cas de dumping et les perturbations de la production et de l'écoulement des produits locaux, ou bien visant à faciliter l'importation à bon marché d'intrants indispensables.

Le cas des filières d'exportation

Ces préconisations trouvent des applications pratiques dans le cas des filières d'exportation. La solution de premier rang consiste à établir des contrats complets, c'est-à-dire des contrats précisant l'ensemble des droits et obligations des parties, les agriculteurs individuellement (ou collectivement dans le cadre de groupements) d'une part, et les sociétés de transformation/commercialisation d'autre part. Ceci suppose l'existence d'un système juridique en état de régler les conflits éventuels, et une capacité de la partie la plus faible (les agriculteurs) à faire valoir ses droits en toute connaissance de cause. On a vu ci-dessus que ces pré-requis étant encore loin d'être assurés, il faut donc rechercher des solutions alternatives.

Même si elle est dans certains cas particuliers encore d'actualité (coton au Cameroun), la solution du monopole public ne peut être recommandée *a priori*, compte-tenu notamment des dérives observées en de nombreux pays dans les conditions de sa mise en œuvre. L'adjudication de monopoles géographiques, à des opérateurs privés ou d'économie mixte, permet de pallier les inconvénients d'une structure monopolistique en introduisant une concurrence potentielle, ce qui se conçoit bien en matière de coton, compte-tenu des installations industrielles nécessaires à la filière. Un tel système d'adjudication géographique n'est pas praticable pour les filières café et cacao, où les opérateurs économiques d'aval exercent le plus souvent une fonction uniquement commerciale (investissements réduits à une flotte de véhicules et à des entrepôts au port). Il est donc indispensable, dans ces cas, que des groupements de producteurs se forment, qui constitueront des interlocuteurs ayant plus de poids que les agriculteurs isolés vis-à-vis des opérateurs économiques d'aval ; ceux-ci sont en situation de concurrence pour contrôler le marché (assurer leurs approvisionnements) mais ont finalement intérêt à des pratiques coopératives compte-tenu de l'étroitesse de leurs marges de manœuvre sur les marchés internationaux.

Une autorité de régulation tripartite et un dispositif de stabilisation des prix combinant différents instruments

Dans un cas comme dans l'autre, il apparaît nécessaire que soit créée une autorité de régulation, organisée sur une base tripartite : puissance publique (État), agriculteurs et opérateurs de l'aval. Une telle institution est au demeurant aisément généralisable au cas des principaux produits vivriers, surtout ceux qui apparaissent stratégiques en termes de sécurité alimentaire. L'autorité aura pour vocation de définir, contrôler (et sanctionner) l'application de la règle du jeu (zones géographiques, besoins en vulgarisation des agriculteurs, établissement d'un contrat-type,

publicité sur les prix...). La question d'une politique des prix reste en outre d'actualité, avec la définition d'un prix indicatif (ou d'un intervalle de prix) à la production, si l'on ne perd pas de vue l'objectif général de lutte contre la pauvreté. En effet, on a vu que les imperfections de marché caractérisant les économies africaines sont multiples et ne peuvent être résolues que dans un cadre temporel suffisamment long. Dès lors, une péréquation spatiale des prix reste un bon moyen d'assurer une meilleure équité entre les producteurs dans la mesure où les plus pauvres sont souvent les plus éloignés des centres de collecte. La péréquation spatiale des prix est également un facteur de paix sociale et de prévention des conflits entre zones. Il convient évidemment, pour que ce système ait un sens, que les entreprises soient coopératives et que les producteurs organisés sachent faire respecter les prix en question. Par ailleurs, la stabilisation intra-annuelle des prix devrait être également favorable aux producteurs pauvres, dont on connaît la grande aversion au risque, en réduisant l'incertitude sur le prix de vente de la récolte. La faisabilité de cette stabilisation dépend bien évidemment de la nature des chocs de prix sur les marchés internationaux, et ne saurait conduire à s'éloigner de la tendance de ces prix mondiaux, sous peine d'aboutir à un système ingérable et budgétivore ; la solution réside donc dans la fixation d'un intervalle de prix en début de campagne, donnant une certaine visibilité aux agriculteurs, avec un système de ristourne ou de compensation en fin de campagne et le recours à une caisse de stabilisation en cas de chute des cours ; ce système n'est pas exclusif d'une assurance privée (ou collective, pour des producteurs organisés).

On peut illustrer ces propos avec le dispositif récemment mis en avant par l'aide française dans le cas des filières coton ouest-africaines, et qui combine trois instruments à trois niveaux d'intervention :

- fonds d'auto-assurance, fondé sur la détermination annuelle d'un prix d'achat du coton aux producteurs, géré par l'organisation interprofessionnelle nationale, pour faire face aux fluctuations des cours d'envergure mesurée (un tel fonds existe déjà au Burkina Faso et au Cameroun) ;
- instruments de type assuranciel, destinés à entrer en jeu seulement en cas de chute grave des cours à l'intérieur d'une campagne de commercialisation ;
- facilité régionale d'intervention, alimentée par les partenaires au développement, destinée à amortir les fluctuations de grande envergure.

Ce dispositif n'a de sens que s'il s'accompagne d'une bonne gouvernance des filières (performances sur la productivité, gestion adéquate des fonctions critiques...) Il est, bien entendu, spécifique au coton, ce qui illustre l'aspect casuistique de la régulation, avec l'existence et le bon fonctionnement d'une indispensable « autorité ».

CONCLUSION

En Afrique, la globalisation et libéralisation accélérée de l'économie agricole et agroalimentaire ont pour principal impact d'exposer les filières aux aléas des marchés internationaux, ce qui renforce les incertitudes des producteurs, tout en obligeant à des efforts accrus de compétitivité. En outre, d'autres mutations importantes sont à l'œuvre :

- transition démographique, et urbanisation, avec une modification des comportements de consommation, mais permanence de la préoccupation de sécurité alimentaire ;
- émergence d'un capitalisme local souvent lié à des intérêts internationaux ;
- transition d'une économie d'autosubsistance à une économie de marché de type capitaliste, avec persistance de lourdes imperfections de marché, et persistance d'inégalités au détriment des plus pauvres, dont l'essentiel des producteurs agricoles.

L'utilisation de différentes théories et méthodes d'analyse des filières conduit à penser qu'il n'y a pas de modèle unique de coordination des échanges, mais pour chacune des filières, des solutions acceptables au regard des critères d'efficacité et d'équité. Ces formes d'organisation de marché sont des compromis entre la réalité existante et les forces de changement. Les faire émerger suppose une certaine forme d'impulsion de la part de la puissance publique, en vue de la mise en place d'institutions nouvelles, visant explicitement la régulation des marchés, éventuellement accompagnée de politiques redistributives et toujours assortie de politiques commerciales prudentes. Dans tous les cas, les expériences en cours et les analyses réalisées, montrent la nécessité de renforcer les groupements de producteurs agricoles, dans la perspective d'une gouvernance plus équilibrée des filières.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

CIRAD Griffon, M. (éd) (2000), « Filières agroalimentaires en Afrique : comment rendre le marché plus efficace ? ». Rapports d'études de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement. France.

CERDI Araujo-Bonjean, C. et Combes, J.-L. (éd) (2001) « Modes d'organisation des filières et lutte contre la pauvreté : le cas du coton et du cacao ». Rapports d'études de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement. France.

Ministère des Affaires Étrangères (2000) « Le développement des agricultures d'Afrique subsaharienne ». Documents de politique de coopération de la DGCID. France.

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

Retrouvez tous les sommaires de Notes et Études Économiques sur internet :

<http://www.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *NEE*

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Études* > *NEE*

N°12 – Octobre 2000

- La mise en œuvre de l'accord de Marrakech : le volet accès au marché.
- Dynamique des exploitations céréalières et concours publics à l'agriculture au Canada.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : performances comparées.

N°13 – Mars 2001

- Les structures et politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes sociales et budgétaires : quelles transitions vers l'intégration européenne ?
- L'Inde dans le commerce agricole international. Conditions et bilan de mise en œuvre des accords de Marrakech.
- La concentration géographique des productions agricoles et ses déterminants. Une analyse pour l'Union européenne.
- L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Première partie.

N°14 – Septembre 2001

- Garanties et soutiens publics aux crédits à l'exportation des produits agricoles aux États-Unis.
- Les programmes publics de garantie de crédits dans l'Union européenne.
- Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles.
- L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Deuxième partie

N° 15 – Février 2002

- Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la PAC (1992 et Agenda 2000).
- Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?
- La fiscalité agricole aux États-Unis : fonctionnement et enjeux politiques.

N° 16 – avril 2002

- Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de «grandes cultures».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages ovins et caprins.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages «bovins viande».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers.

N° 17 – décembre 2002

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

N° 18 – avril 2003

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID³ de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

N° 20 – mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

N° 21 – juin 2004

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

N° 22 – février 2005

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

Notes et Études Économiques
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Direction des Politiques Économique et Internationale

Renseignements :

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective, des Études et de l'Orientation – tél. : 01.49.55.42.09
3, rue Barbet de Jouy – 75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques
Bureau des ventes – BP 88
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro :

mel : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.83.66

Abonnement :

tél. : 05.61.28.83.05