

Donner aux petits agriculteurs les moyens d'agir sur les marchés : Contextes de politique national et international

*Résumé du document de travail ESFIM 1
WUR – CIRAD - NRI
Août 2007*

Les petits agriculteurs font souvent face à des obstacles lorsqu'ils veulent soit accéder aux marchés soit améliorer leur compétitivité sur ces marchés. Accès aux marchés et compétitivité sont de plus liés aux possibilités qu'ont ces agriculteurs de vendre leurs produits et d'acheter les intrants nécessaires.

En fait, ils n'y ont souvent qu'un accès très limité : par rapport à leurs collègues plus puissants et plus capitalisés, ils sont défavorisés par la petite taille de leurs opérations, leur faiblesse technique, leur forte vulnérabilité aux risques naturels et marchands ainsi que par leur manque de capitaux. De surcroît, ils éprouvent des difficultés à se conformer aux normes de haute qualité qu'imposent les marchés internationaux et les supermarchés nationaux.

Les initiatives de politique nationales et internationales qui visent à éliminer les obstacles auxquels se heurtent les petits agriculteurs, lorsqu'ils cherchent à accroître leur accès aux marchés et à améliorer leur compétitivité, pourraient être classés comme suit en fonction de leur principal objectif :

- Éliminer les barrières à l'entrée sur les marchés
- Réduire les risques de marché
- Réduire les coûts de transaction
- Renforcer le pouvoir de négociation
- Soutenir les organisations de producteurs

Éliminer les barrières à l'entrée sur les marchés

Les barrières à l'entrée sur les marchés peuvent être associées aux obstacles physiques qui entravent l'accès aux marchés comme la mauvaise qualité des routes, aux restrictions dans les échanges internationaux ou aux caractéristiques minimales requises pour chacun des produits. Ces barrières montrent qu'il existe un marché mais que les petits agriculteurs n'ont pas les moyens d'y vendre leurs produits.

Ces dernières années, une attention soutenue a été portée sur le renforcement des normes de qualité et de sécurité qui régissent les produits agricoles. Dans de nombreux pays développés, les politiques publiques concernant ces normes ont été révisées : elles ont été renforcées dans le cas des produits alimentaires présentant des problèmes de sécurité et de nouvelles élaborées pour combattre des risques jusque là inconnus ou non réglementés ou pour tenir compte des préoccupations des consommateurs au sujet de la qualité des aliments. Simultanément, la responsabilité du fait de produits défectueux joue de nos jours un rôle plus important.

Les normes de qualité et de sécurité sont souvent plus rigoureuses sur les marchés des pays développés que sur ceux des pays en développement. Avec l'accroissement du nombre relatif des consommateurs urbains comme du nombre de supermarchés, les barrières à l'entrée sur les marchés deviennent elles aussi plus nombreuses sur les marchés intérieurs des pays en développement et sur ceux des pays à économie de transition. Les ventes au détail modernes, aussi bien locales que mondiales, favorisent des systèmes d'achats centralisés et de fournisseurs privilégiés, et appliquent souvent des normes de qualité particulières. Ces méthodes rendent plus difficiles encore l'accès des petits agriculteurs aux marchés.

Le commerce mondial a connu ces dernières décennies une expansion rapide. Le cycle actuel des négociations à l'OMC (cycle de Doha) a pour but de réduire les contraintes tarifaires frappant les importations comme les subventions à l'exportation des produits agricoles. Il n'empêche que l'impact des réductions tarifaires et de la libéralisation des marchés sur le secteur agricole demeure l'objet de très vifs débats. Alors que les réductions tarifaires se soldent pour les pays exportateurs par un accès plus facile aux marchés, la situation peut être moins positive pour les agriculteurs qui approvisionnent les marchés locaux, car ils devront faire face à une concurrence accrue.

Alors que le rôle des barrières traditionnelles au commerce a été réduit par les négociations (OMC, Accords de Partenariat Economique APE), les débats sur la politique commerciale ont progressivement porté sur les obstacles non tarifaires au commerce, qui prennent de plus en plus d'importance dans le domaine du commerce international. Ces obstacles non tarifaires touchent la production dans les pays en développement en rendant les normes plus strictes et le commerce plus difficile. Dans quelques cas cependant, ils peuvent offrir aux petits agriculteurs la possibilité de protéger les produits locaux en leur donnant un label ou une dénomination géographique spécifique.

Dans plusieurs pays, les politiques publiques visent à renforcer les marchés locaux et régionaux. Lorsque de tels marchés existent, les agriculteurs disposent d'un nombre plus élevé de débouchés commerciaux (ce qui améliore leur potentiel de négociation), peuvent économiser sur leurs dépenses d'information (s'informer sur la demande locale de consommation devient plus facile) et ainsi répondre plus aisément aux besoins spéciaux (locaux) des consommateurs.

Réduire les risques de marché

Les producteurs agricoles doivent faire face non seulement à des risques de marché mais aussi à des risques naturels (intempéries, insectes, maladies...). Ceux des pays en développement font en général face à des risques plus grands que leurs homologues des pays développés. Du fait de ressources financières faibles, les petits agriculteurs tendent à être plus vulnérables à des risques de production ou de commercialisation qui peuvent causer la volatilité des prix ou un comportement d'achat opportuniste.

Dans de nombreux pays en développement, comportement face aux risques et participation aux marchés sont liés. D'un côté, on peut réduire les incertitudes en participant aux institutions du marché à condition que cette participation repose sur des informations améliorées, de meilleurs débouchés commerciaux et une meilleure communication. De l'autre, on peut les exacerber par une plus grande participation aux marchés dans la mesure où la subsistance comme filet de sécurité est remplacée par l'insécurité de marchés instables et des évolutions défavorables des prix.

Dans la plupart des pays en développement, les instruments (par exemple les assurances) qui peuvent atténuer les risques font défaut ou sont très mal développés. Dans le passé, les gouvernements réduisaient fréquemment les risques en intervenant sur les marchés au moyen notamment de programmes de stabilisation des prix. Avec la réduction de l'intervention publique, les risques de marché ont augmentés pour les petits agriculteurs à cause de l'instabilité croissante des prix, de la priorité accordée à la qualité, d'une concurrence accrue et d'un manque d'informations destinées au producteur.

Dans les pays industrialisés, les agriculteurs bénéficient d'une série de mesures destinées à isoler les agriculteurs des chocs naturels ou commerciaux, ou à les en protéger. En dehors des dispositions relatives à l'Etat providence, les politiques agricoles protègent les agriculteurs des risques de marché. Qui plus est, les agriculteurs de ces pays ont assez bien réussi à regrouper leurs risques sous la forme de programmes d'assurance coopératifs.

Avant les années 90, de nombreux pays en développement avaient recours aux offices nationaux de commercialisation qui se chargeaient des exportations. Les producteurs recevaient quant à eux un prix

minimum indépendamment des cours en vigueur sur les marchés mondiaux, ce qui transférait les risques de marché des agriculteurs aux gouvernements nationaux. Toutefois, ces offices de commercialisation s'étant révélés très onéreux pour les états, ont été souvent démantelés. Néanmoins, de tels mécanismes institutionnels demeurent en place dans plusieurs pays, notamment en Afrique de l'Ouest pour le secteur du coton et au Costa Rica pour le secteur du café.

Au Canada, les agriculteurs préfèrent un guichet unique de vente pour certains produits. Ils bénéficient ainsi d'économies d'échelle lors de la commercialisation de leurs produits. Les bénéfices du guichet unique d'exportation sont transférés aux agriculteurs. Des mesures législatives ont été adoptées au niveau de l'Etat pour permettre aux agriculteurs d'utiliser et d'appliquer cet instrument politique.

Avec l'élimination progressive des programmes de soutien des prix, de nombreux gouvernements dans les pays industrialisés s'intéressent aujourd'hui davantage aux programmes de soutien direct des revenus qui sont censés ne pas avoir des effets de distorsion sur le commerce. Malheureusement, la pénurie de ressources financières au niveau des états empêche l'application de telles mesures dans les pays en développement. Ces derniers ainsi que les pays à économie en transition s'intéressent également aux programmes conduits par les donateurs en faveur de la gestion des risques dans l'agriculture, comme le programme Flex EU-ACP. Cependant, il est nécessaire de faire des études complémentaires pour déterminer le véritable intérêt des programmes d'assurance offerts dans les pays en développement aux petits agriculteurs.

La reconnaissance du fait que, par rapport aux grands agriculteurs hautement capitalisés, les petits agriculteurs font face à des risques de marché différents, peut aboutir à l'institutionnalisation de programmes de protection spéciaux pour ces derniers. Au Brésil, on distingue les politiques agricoles pour un petit nombre d'agriculteurs à vocation exportatrice des politiques de développement rural pour le vaste groupe de petits agriculteurs, chaque groupe dépendant d'un ministère de l'agriculture particulier.

Réduire les coûts de transaction

Le marché, que ce soit un marché spot ou un marché contractuel, fait intervenir des coûts de transaction qu'il est possible de résumer en trois mots : contact, contrat et contrôle. Ces coûts comprennent le coût de collecte et de traitement de l'information sur les produits, les marchés et leurs agents, le coût de négociation d'un contrat et le coût de son suivi et de son application.

Pour les petits agriculteurs, il est souvent difficile et coûteux d'obtenir des informations appropriées sur le marché ainsi que des informations fiables sur les partenaires d'échange potentiels. Dès qu'un marché/acheteur a été trouvé, le producteur doit négocier un contrat avec le prix et les modalités de livraison du produit. Il se trouve alors souvent dans une position défavorable car l'acheteur dispose de plus d'informations sur les conditions du marché, possède de meilleures capacités de négociation et a fréquemment de meilleurs atouts (financiers, logistiques....). Après avoir conclu un accord, le producteur doit veiller à ce que l'acheteur respecte ses engagements en surveillant les actions de celui-ci et en faisant appel aux mécanismes d'intervention formels ou informels lorsque celui-ci ne les respecte pas. Toutes ces activités génèrent des coûts que l'on appelle 'coûts de transaction'.

Même lorsque les acheteurs ne tirent pas parti de leur position dominante, les producteurs continuent d'encourir des coûts de coordination. Ce sont les coûts d'échange d'informations et de prise de décisions en commun afin d'aligner la production sur les besoins des acheteurs. Dans le cadre de cet alignement, mais aussi quand la demande en qualité devient plus forte, ils augmentent.

Les politiques publiques qui créent des institutions en appui au marché, fournissent une formation aux agriculteurs et à leurs représentants en matière d'élaboration et de gestion des contrats, favorisent la mise en place de mécanismes de règlement des différends et soutiennent la création et le renforcement

d'organisations de producteurs réduisent les coûts de transaction. De même, celles qui soutiennent la communication d'informations sur les marchés et améliorent les "infrastructures" et les services marchands (transport, stockage, services financiers) ont le même objectif.

Renforcer le pouvoir de négociation

Les petits agriculteurs sont souvent confrontés à des structures de marché qui sont plus concentrées que l'industrie agricole elle-même. Les grandes sociétés d'achat et d'approvisionnement ont un plus grand pouvoir de négociation, de plus grandes ressources pour faire des études de marché et innover, et plus de facilités pour s'adapter à l'évolution des conditions économiques et réglementaires.

Par pouvoir de négociation, on entend la capacité relative d'obtenir de meilleures conditions lors d'une transaction. Ce pouvoir est étroitement lié à l'accès à l'information, aux possibilités alternatives de faire du commerce, aux contraintes et à la nature périssable du produit. Le faible pouvoir de négociation des petits agriculteurs peut les amener à sous-évaluer leurs produits, à récupérer une plus petite partie de la valeur ajoutée qu'ils ont créé dans la filière d'approvisionnement. Ce pouvoir de négociation s'affaiblit encore lorsqu'ils produisent des biens qui doivent faire l'objet d'un traitement additionnel, face à une forte concentration des transformateurs pour raison d'économies d'échelle.

Le pouvoir de négociation des petits agriculteurs peut même diminuer lorsque les clients exigent des volumes plus élevés de qualité uniforme. Etant donné que les supermarchés exigent des produits du même niveau de qualité dans chacun de leurs magasins, les grossistes peuvent préférer acheter à de grands agriculteurs qui peuvent les approvisionner en quantités homogènes.

Face aux fournisseurs d'intrants, les petits agriculteurs ont aussi un faible pouvoir de négociation. Les semenciers, les fournisseurs d'énergie, les vendeurs de matériel et les producteurs d'engrais ou d'aliments pour bétail opèrent à une échelle qui dépasse de loin celle du petit agriculteur, ce qui leur donne un pouvoir de négociation considérable. La solution à ce problème peut résider dans l'approvisionnement public des biens et services ou dans une action collective des producteurs eux-mêmes.

Soutenir les organisations de producteurs

L'action collective des producteurs est souvent réglementée par des politiques publiques qui peuvent être facilitantes ou contraignantes. Celles qui réglementent les organisations de producteurs peuvent consister en des lois de caractère général comme les lois sur les sociétés, les codes commerciaux et les lois fiscales ou en lois spéciales sur la commercialisation des produits agricoles (comme par exemple une loi sur l'office de commercialisation) ou sur la formation et le fonctionnement des organisations de producteurs (une loi sur les coopératives agricoles).

Les lois sur les coopératives changent partout dans le monde afin de donner à ces organisations une plus grande souplesse pour répondre à l'évolution des conditions des marchés, pour traduire le nouvel équilibre entre responsabilités publiques et privées, en particulier dans les anciens pays socialistes, et pour permettre un contexte politique plus favorable aux initiatives privées.

Même lorsque des lois et des règlements sur les organisations de producteurs existent, formaliser de telles organisations peut s'avérer défavorable. En effet, les organisations informelles sont souvent plus souples, notamment dans les pays où la loi sur les organisations de producteurs (loi sur les coopératives par exemple) est restrictive. De plus, l'enregistrement d'une organisation de producteurs peut ne pas être financièrement intéressant. En outre, la formalisation donne aux pouvoirs publics la possibilité de taxer l'organisation et/ou ses membres. Lorsque les commerçants et les intermédiaires informels ne paient pas d'impôts, la création d'une organisation de producteurs formelle chargée de commercialiser les produits peut ne pas être une idée économiquement saine.

Les arguments avancés en faveur d'une formalisation sont les suivants : a) la capacité de l'organisation de producteurs de passer des contrats et d'emprunter de l'argent ; b) l'existence d'une série de règles prescrites sur la bonne conduite des affaires de l'organisation, qui donne aux parties prenantes internes comme externes la clarté voulue ; c) la capacité de conclure des accords nationaux et internationaux de collaboration ; et d) l'existence de règles claires sur la responsabilité de l'organisation de producteurs, de ses membres et de ses administrateurs. Les avantages de la formalisation peuvent prendre de l'importance lorsque l'organisation de producteurs souhaite conclure, au nom de ses membres, des contrats pour la fourniture de produits dotés de caractéristiques de qualité spéciale.

Outre le fait qu'elle renforce le pouvoir de négociation, une organisation de producteurs peut réduire les barrières à l'entrée sur les marchés en offrant par exemple à ses membres des avis sur la manière de se conformer aux normes de qualité, peut réduire les risques de marché que courent chacun des petits agriculteurs en créant des mécanismes de partage des risques et peut abaisser les coûts de transaction en rassemblant, traitant et diffusant les informations sur les marchés, les produits et les partenaires Les responsables politiques reconnaissent de plus en plus le rôle important que les organisations de producteurs peuvent jouer dans la promotion de l'accès des petits agriculteurs aux marchés.

JB, 23/08/07