

PROGRAMME POUR L'AGRICULTURE FAMILIALE EN AFRIQUE DE L'OUEST – PAFAO

«Éclairer les décideurs ouest-africains sur le rôle des organisations interprofessionnelles pour alimenter les marchés urbains»

FICHE 1 : Définition et missions des OIP

INTRODUCTION

Il persiste chez les acteurs d'organisations professionnelles du monde agricole, et parfois au sein même des membres des organisations interprofessionnelles (OIP), un flou sur ce qu'est (ou n'est pas) une OIP, son rôle et ses missions spécifiques par rapport aux autres organisations existantes dans le secteur agricole telles que les organisations de producteurs (OP). L'absence de cadres juridiques sur les OIP pendant de nombreuses années en Afrique de l'Ouest et la multiplicité des approches de mise en place de ces organisations développées par les partenaires techniques et financiers et les structures d'accompagnement ont également contribué à maintenir ce « flou ». Cette fiche « **Définition et missions des OIP** » vise à expliquer le périmètre des OIP et présenter les missions et objectifs qui lui sont généralement assignés. Elle met également en avant les éléments auxquels doivent être attentifs les acteurs des OIP dans la définition de leurs missions.



Réalisé avec le soutien de :



1. QU'ENTEND-ON PAR ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE ?

1.1 UN RAPPEL DE QUELQUES NOTIONS SUR LA FILIÈRE

Pour de nombreux acteurs, les OIP sont présentées comme des outils de structuration et de régulation des filières. Pour mieux comprendre ce rôle assigné aux OIP, il convient de prime abord, d'explicitier le concept de filière et de rappeler les liens entre les OIP et l'approche filière. Bien qu'il n'existe pas une définition unique de la notion de filière, elle est généralement présentée comme la chaîne d'activités et d'agents, de la production à la distribution d'un produit ou d'un groupe de produits et qui répondent à la satisfaction d'un même besoin final au niveau de la consommation. La filière est un cadre mettant en avant quatre principaux éléments : i) des flux physiques de produits de la production à la consommation ; ii) des flux financiers et économiques ; iii) des flux d'informations ; iv) des relations de dominance et d'interdépendance entre les agents de la filière.

Ce dernier point met en exergue l'approche socio-économique du concept de filière. Les agents de la filière développent des stratégies et des logiques d'actions propres guidées par leurs intérêts et qui ont un impact sur le fonctionnement global de la filière. Cela conduit au développement de modèles ou dispositifs internes ou externes de coordination et de régulation des relations entre les acteurs. Dans ce cadre, plusieurs approches sont identifiées : l'approche client, plus partielle et visant à renforcer les liens d'affaires entre deux acteurs de la filière ; l'approche intégration, plus globale et se basant sur l'intégration de tous les acteurs de la filière sous le contrôle d'un acteur principal (c'est par exemple le cas des complexes agro-industriels) et l'approche concertation, également globale mais différente de l'approche intégration par le fait qu'elle se base sur une concertation à niveau égal et autour d'objectifs partagés par tous les acteurs. C'est dans cette dernière approche que s'inscrit le modèle des organisations interprofessionnelles.

1.2 PÉRIMÈTRE DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES

- **D'un point de vue institutionnel** : plusieurs pays ont instauré des cadres réglementaires sur les OIP (Sénégal, Mali, Burkina...). Ces réglementations précisent les critères de reconnaissance officielle (missions, représentativité, composition...) d'une structure en tant qu'OIP. Il est donc possible de tirer de chacune de ces réglementations une définition de l'OIP se limitant au territoire national. Toutefois, ces critères de définition ne tiennent pas véritablement compte de la totalité du champ couvert par les OIP.
- **D'un point de vue pragmatique** : l'acte de formation d'une structure interprofessionnelle est généralement indépendant des pouvoirs publics, et celle-ci peut assurer efficacement ses missions sans reconnaissance officielle. Ainsi, la légitimité d'action d'une OIP ne peut être limitée à sa reconnaissance officielle par l'État : de nombreuses OIP, bien qu'informelles (c'est-à-dire non reconnues par l'État), exercent bel et bien les missions de régulation et de coordination de la filière qui leur sont assignées. C'est plutôt la capacité d'une structure à créer des dynamiques de concertation et de dialogue inter-acteurs autour d'objectifs communs de renforcement de la filière qui valide son caractère d'OIP. Dans ce cas, l'ensemble des décisions ne s'impose qu'à ceux qui ont choisi d'adhérer à la structure interprofessionnelle de manière « volontaire ». En général, le processus de reconnaissance officielle intervient lorsque l'OIP voit la nécessité d'étendre ses accords à l'ensemble des acteurs de la filière par la voie réglementaire ou souhaite bénéficier d'appuis étatiques.
- **Une définition commune** : l'interprofession, comme son nom l'indique, est le regroupement d'au moins deux « familles » professionnelles (ou « métiers ») présents sur une même filière. Ces familles d'acteurs, ayant pris conscience de leur interdépendance, décident volontairement de créer un cadre commun pour se concerter, dialoguer et mener des actions collectives afin d'assurer la compétitivité d'un produit ou d'un groupe de produits de la filière, dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs. Si la reconnaissance de l'État en tant qu'OIP constitue un avantage sur plusieurs points, elle ne peut à elle seule constituer l'unique périmètre de définition de ces organisations comme le montrent les exemples dans plusieurs pays.

1.3 DE MULTIPLES FORMES D'ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES

Il n'existe pas une forme unique, mais une multiplicité de modèles d'OIP. Les OIP se différencient selon plusieurs critères : leur processus de construction, les produits, les acteurs qui la constituent, la durée, l'espace géographique, le rôle de l'État, le mode de financement...

Selon les contextes, ces OIP sont présentées sous différentes appellations : interprofessions et cadres de concertation (France), tables filières (Canada), *commodity forum* (Afrique du Sud), *commodity council* (États-Unis), *boards* (Angleterre), conseils consultatifs (Equateur), Chambres sectorielles (Brésil)... En Afrique de l'Ouest, on retrouve généralement des interprofessions et comités interprofessionnels dans les pays francophones (Sénégal, Bénin, Niger, Côte, d'Ivoire, Mali), quelques tables filières au Burkina nées de l'accompagnement de la coopération canadienne et des *boards* (au Ghana). Ces appellations rappellent surtout l'influence de certains pays sur la mise en place des OIP en Afrique de l'Ouest.

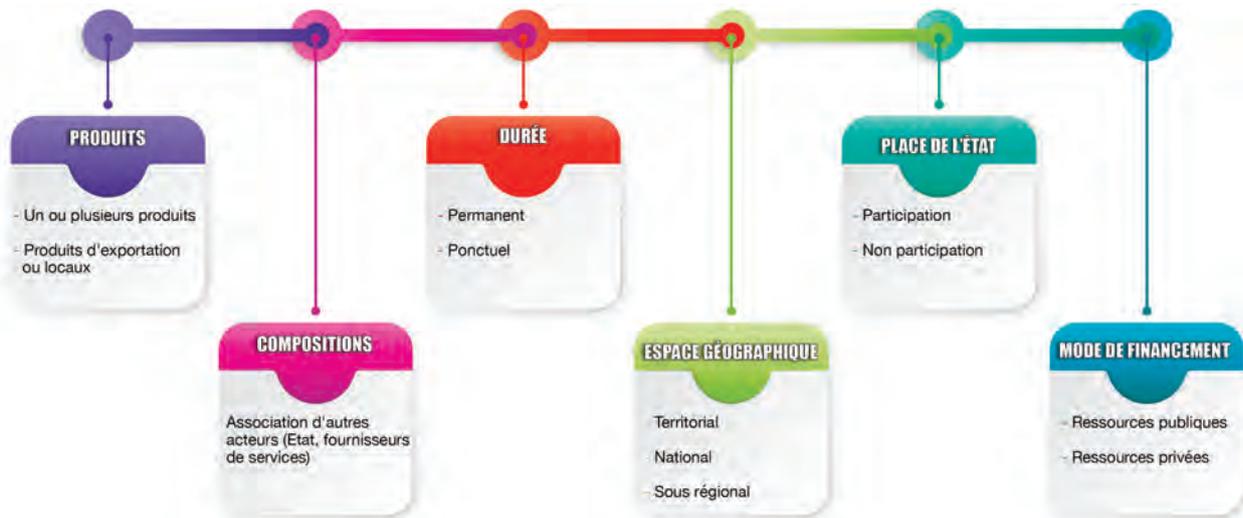


FIGURE 1: QUELQUES CRITÈRES DE SPÉCIFICITÉ DES OIP

1.4 QUELQUES PRINCIPES DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES SOUS LE MODÈLE FRANÇAIS

Quelques grands principes régissent les OIP dans le but d'assurer un fonctionnement plus efficace de l'organisation. Ces principes peuvent varier selon les formes d'OIP. Dans cette fiche, le parti a été pris de présenter les grands principes qui régissent les OIP sous le modèle français, dont se sont inspirées de nombreuses OIP ouest-africaines.

Quatre grands principes sont généralement relevés : la parité, la représentativité, la subsidiarité et l'unanimité.



FIGURE 2: PRINCIPES GÉNÉRAUX DES OIP SOUS LE MODÈLE FRANÇAIS

2. LES MISSIONS DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES

Le débat se pose de façon récurrente sur ce que sont – ou ne sont pas – les missions d’une OIP par rapport aux fonctions déjà assumées par d’autres organisations professionnelles, ou bien même par l’État. Il est donc nécessaire de repréciser le mandat de l’OIP et de les dissocier des missions de ses membres.

2.1 QUE DISENT LES CADRES JURIDIQUES DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES SUR LEURS MISSIONS ?

Les missions d’une organisation interprofessionnelle sont normalement définies par le cadre législatif national. La situation en Afrique de l’Ouest apparaît plus contrastée :

- plusieurs pays n’ont pas de loi ou d’articles de loi encadrant les OIP (Bénin, Niger, Togo) ;
- dans d’autres pays où existent des réglementations sur les OIP (Mali, Sénégal, Burkina, Côte d’Ivoire), celles-ci sont parfois très explicites sur les missions d’une OIP (à l’exemple du Burkina¹) ou par contre, n’abordent pas explicitement, la question des missions des OIP (au Sénégal par exemple).

Dans les contextes où les cadres réglementaires définissent les missions de l’OIP, celles-ci sont généralement nombreuses et très diverses. Bien que le champ large de missions offert par les cadres juridiques puisse représenter une opportunité pour l’OIP de s’investir dans plusieurs domaines, il n’en demeure pas moins que cela peut constituer une limite pour celle-ci : l’OIP n’a généralement pas la capacité de réaliser l’ensemble des missions définies.

2.2 QUELQUES EXEMPLES DE MISSIONS DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES

De façon pratique (en l’absence ou en présence de cadres réglementaires), les OIP définissent leurs missions dans les différents documents statutaires qui régissent leur fonctionnement.

| AXES | MISSIONS |
|--|--|
| Promotion et gestion des accords interprofessionnels | - Facilitation de la concertation - Solidarité et répartition de la performance économique globale entre les acteurs - Instauration et/ou renforcement de règles entre les acteurs de la filière |
| Lobbying et plaidoyer | - Négociation des prix - Participation à l’élaboration des politiques |
| Services aux membres | - Intensification et diversification de la production - Facilitation de l’approvisionnement en intrants - Renforcement des capacités (formations) - Facilitation de l’accès aux marchés - Facilitation de l’accès aux services financier- Établissement de plans de campagne - Information sur les prix |
| Organisation des acteurs de la filière | - Communication entre les acteurs - Amélioration de la gouvernance de la filière |
| Garantie de la qualité du (des) produit (s) | - Protection de la marque ou du label - Sécurité sanitaire des produits |
| Promotion de la filière | - Promotion des produits - Recherche d’une plus grande compétitivité - Recherche et conseil agricole - Veille concurrentielle et technologique au niveau national et international |

FIGURE 3: PRINCIPALES MISSIONS DÉFINIES PAR QUELQUES OIP EN AFRIQUE DE L’OUEST ²

Toutefois, il existe une grande différence entre les missions affichées et celles réalisées. Les OIP en phase de structuration se focalisent surtout sur les missions d’organisation des acteurs de la filière.

¹ Loi 050-2012/AN ; Article10.

² Élaboré à partir du document de recensement des OIP en Afrique de l’Ouest (IR et LARES, 2017)



FIGURE 4: LIMITES DANS LA DÉFINITION DES MISSIONS DES OIP

Au Sénégal par exemple, la mission de représentation et de dialogue politique est tant bien que mal réussie par certaines, notamment dans le cadre de la défense des intérêts moraux et matériels de l'OIP.

Les missions difficilement remplies par les OIP sont relatives aux services à rendre aux membres³. Au Mali et au Burkina, bien que la mise en place d'accords interprofessionnels soit définie comme une des principales missions d'une OIP, rares sont les OIP qui la réalisent.

Ces limites dans la réalisation des différentes missions sont généralement dues i) à l'inadéquation entre les missions définies et les ressources disponibles (humaines et

financières), ii) la faible complémentarité avec les structures existantes, iii) l'inadéquation entre le mode de structuration/l'organisation de l'OIP et ses missions, iv) une faible adaptation des missions de l'OIP en fonction de l'évolution du contexte.

3. COMMENT LES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES PEUVENT-ELLES MIEUX DÉFINIR LEURS MISSIONS ?

La mission centrale de l'OIP est la facilitation du dialogue et de la concertation entre les acteurs des maillons d'une filière et/ou d'autres acteurs indirects (État...) dans un objectif de régulation de la filière et dans l'**intérêt général**. Ces quelques pistes de réflexion sur la définition des missions des OIP sont issues d'entretiens avec des techniciens et élus des OIP. Elles ne sont en aucun cas des « recettes miracles » mais se veulent être des éléments pour susciter la réflexion au sein des OIP existantes et aider les OIP en cours de construction à mieux réfléchir à la définition de leurs missions.

3.1 L'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE DOIT DÉFINIR SES MISSIONS PRIORITAIRES

Bien que de multiples missions très générales puissent être assignées à l'OIP comme l'indiquent plusieurs lois sur les interprofessions en Afrique de l'Ouest, elles sont définies à titre indicatif par l'État. Il est clair que l'OIP n'a pas les moyens de tout faire et surtout, l'OIP n'a pas l'obligation de tout faire. Il est donc important pour les membres de l'OIP de bien définir leurs **missions prioritaires** en fonction des problèmes spécifiques auxquels ils font face au sein de la filière. Les OIP généralement les plus efficaces sont loin d'être celles qui ont des missions nombreuses et floues, mais bien celles qui définissent de façon précise leur mandat en fonction des besoins « réels et concrets » des acteurs.

3.2 LES MISSIONS DE L'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE NE SONT PAS STATIQUES, MAIS DYNAMIQUES

Les différentes évolutions des OIP dans le monde montrent bien que les missions de ces organisations peuvent évoluer dans le temps en fonction du contexte économique. L'OIP peut avoir été créée en réponse à une problématique existante à cette époque, mais qui a été résolue de façon pérenne. Ou bien, l'émergence de nouvelles problématiques au sein de la filière peut conduire l'OIP à **adapter son mandat** (tout en restant dans le cadre réglementaire national, s'il en existe).

³ Entretien avec le Fonds national de développement agro-sylvo-pastoral (FNDSAP), décembre 2017

3.3 LES MISSIONS DE L'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE DOIVENT ORIENTER SON MODE DE STRUCTURATION

L'OIP doit avoir **une structuration en adéquation avec ses missions**. Cela concerne autant les familles d'acteurs à intégrer à l'OIP, l'inclusion – ou non – de l'État, le mode de prise de décisions. Par exemple, des acteurs peu concernés par les missions définies ou avec des intérêts trop divergents constitueront un réel point de blocage dans la mise en œuvre des missions de l'OIP.

3.4 L'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE DOIT TENIR COMPTE DES POSSIBLES COMPLÉMENTARITÉS AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS

Les OIP sont constituées d'organisations professionnelles (OP, associations de commerçants) ayant des missions qui leur sont propres. Dans la définition de leurs missions, les acteurs des OIP doivent davantage mettre l'accent sur la **complémentarité** de celles-ci avec celles de leurs membres, en tenant compte du principe de subsidiarité. Par exemple, pour un service comme l'approvisionnement des intrants, il peut s'avérer que l'OP soit plus légitime que l'OIP. L'intervention de l'OIP peut se faire à d'autres échelles, si nécessaire : la facilitation des négociations entre les OP et les fournisseurs d'intrants sur les prix, la qualité et les délais de livraisons, la facilitation des négociations avec l'État sur la réduction des taxes... Dans tous les cas, l'intervention de l'OIP doit se faire en coordination avec ses membres. Au-delà des membres de l'OIP, il est également indispensable pour l'OIP d'articuler la définition de ses missions avec celles d'autres structures externes (étatiques ou privées) exerçant une activité ou ayant un impact sur le fonctionnement de la filière (quelle utilité, quelle plus-value apportée par ce type de structure externe ?).

Ces outils pédagogiques que sont les « fiches » visent, sous un format court et illustré, à éclairer les acteurs du monde agricole plus spécifiquement dans le contexte ouest-africain, sur quelques enjeux autour des OIP.

Ce travail est en premier lieu destiné à des « médiateurs » dont le but est d'informer et de transmettre des connaissances sur les OIP à un public de cadres issus des OP, des ONG ou des administrations ouest-africaines. Pour cette raison, il prend majoritairement en compte le contexte et les spécificités des modèles d'OIP en Afrique de l'Ouest bien que des références à d'autres modèles d'OIP dans le monde soient faites.

Il n'y a pas de connaissances spécifiques à avoir pour l'utilisation de ces fiches. Toutefois, les lecteurs qui n'ont pas certaines connaissances générales sur l'organisation et les acteurs des filières agricoles éprouveront quelques difficultés à comprendre le contenu des fiches. Les références bibliographiques indiquées dans la note introductive peuvent être utiles pour approfondir certains points.