

Groupe de travail  
"Appui Institutionnel au Secteur Agricole"

**Fiche de lecture n° 8 :**  
**Référentiels socio-économiques et éléments d'analyse des changements institutionnels du secteur agricole**

Anne Lhomme – IRAM – Août 2004

Cette fiche de lecture a été élaborée à partir des documents suivants :

- Evolution du cadre institutionnel dans le secteur rural : premiers éléments d'analyse / L.Laroussi-Libeault. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2002 – 42p.

Ce document a été rédigé dans le cadre des études réalisées par E.Pousse en 2002 sur "l'évolution du cadre institutionnel du secteur rural" (3 études de cas : Cambodge, Mali et Ouganda). Il propose les premiers éléments d'analyse nécessaires à l'étude des formes institutionnelles et à ses changements.

- Eléments pour l'analyse économique des filières agricoles en Afrique subsaharienne / P.Fraval. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2000 - 97p.

Ce document a pour but, à partir de concepts empruntés à différents pans théoriques de la science économique mais aussi d'études de cas concrets, de (1) fournir des éléments de connaissance et d'analyse pour décrypter les théories économiques, (2) faire comprendre et permettre de mobiliser les concepts théoriques de l'économie institutionnelle, (3) examiner les instruments de politique économique qui affectent les filières.

Retrouvez l'intégralité de ce document sur le site du Ministère des Affaires étrangères français

[http://www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/dgcid/publications/etudes\\_00/economique/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/dgcid/publications/etudes_00/economique/index.html)

- La place des institutions dans la théorie de la croissance : de la théorie de la régulation aux complémentarités institutionnelles / E.Ekkehard. - Frankfurt : European Central Bank, 2003 - 22p.

Ce document traite du rôle des institutions dans la théorie de la croissance, il développe un concept des institutions qui permet de rendre intelligible leurs effets systémiques sur la sphère économique. Il apporte des éléments de définition intéressants.

# Apports et limites des modèles économiques

## ***Le modèle néoclassique***

Selon les auteurs néoclassiques, le marché coordonne les candidats à l'offre et à la demande. De là découle la vision dominante de la coordination par les prix. L'hypothèse de concurrence parfaite est l'un des principes de la théorie néoclassique, mais celle-ci ne s'obtient par forcément en faisant disparaître toutes les règles. Certaines règles s'imposent pour permettre un bon fonctionnement du marché :

- l'information doit-être parfaite, or elle ne l'est pas dans les PED,
- les offreurs et demandeurs doivent être de petite taille et nombreux, or dans l'agriculture il y a une dissymétrie importante entre la concentration de la capacité d'achat d'un commerçant ou d'une entreprise, et l'atomicité de l'offre de vente,
- l'incertitude doit-être évacuée, or dans le secteur agricole plusieurs facteurs engendrent de l'incertitude (conditions climatiques, évolution des prix des produits...),
- un marché parfait est un marché complet (interdépendance des différents marchés), or l'économie agricole d'un grand nombre de pays se caractérise par la non-connexion entre les marchés,
- un marché fonctionne d'autant mieux que les coûts de transport sont faibles, or en Afrique ils sont beaucoup plus élevés qu'ailleurs.

*Les mesures tirées de ce modèle ignorent trop souvent les dynamiques locales des acteurs concernés, leurs besoins réels et consistent essentiellement à supprimer les anciennes règles qui apparaissent comme des entraves au marché<sup>1</sup>.*

De plus, tous les agents n'ont pas les capacités d'investissement, les dotations initiales en ressources, ni l'accès à l'information pour mettre en place les conditions d'un marché concurrentiel et transparent.

L'observation des économies dites de marché a de plus conduit à souligner que ce modèle est loin de constituer l'unique mécanisme de coordination : les entreprises et l'Etat assurent également l'allocation des ressources et l'organisation de la production.

## ***L'économie institutionnelle***

L'économie institutionnelle se compose de deux branches complémentaires :

- l'une s'intéresse à l'environnement institutionnel (règles politiques, sociales et juridiques qui sont le support de la production, de l'échange et de la distribution),
- l'autre a pour objet les arrangements institutionnels (manière dont les individus se coordonnent lorsqu'ils produisent et échangent).

Les principaux courants institutionnels sont :

- la théorie des organisations,
- l'économie des conventions,
- l'économie de l'information imparfaite,
- l'économie des organisations rurales.

Ces courants remettent en cause le modèle néoclassique. L'économie institutionnelle considère que les décisions des agents sont déterminées ou régulées par des mécanismes collectifs, volontaires ou non, inhérents à l'environnement socio-économique. Ces mécanismes sont appelés institutions, organisations ou conventions. Ces concepts sont assez proches et mettent en exergue l'existence de formes non marchandes de coordination.

---

<sup>1</sup> P.Chedanne in Evolution du cadre institutionnel dans le secteur rural : premiers éléments d'analyse / L.Laroussi-Libeault. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2002 – 42p.

L'échange purement marchand constitue un mode de coordination particulier parmi d'autres. Boltanski et Thévenot<sup>2</sup> proposent une typologie des modes de coordination :

- la coordination domestique : gouvernée par la confiance et l'autorité reposant sur la réputation et la fidélité à la coutume.
- la coordination industrielle : fondée sur l'efficacité productive permise par la division du travail et la standardisation des produits et des procédés de fabrication.
- la coordination marchande : caractérisée par les rapports de concurrence.
- la coordination civique : repose sur la solidarité collective.

A un contexte socio-économique donné est toujours associé un mode de coordination dominant. En Afrique, les modes de coordination domestique et civique sont particulièrement présents, les réseaux sociaux affectant les relations entre individus membres du ménage et de l'extérieur.

Les institutions sont des actions collectives permettant de contrôler les actions individuelles, elles réduisent l'incertitude en fournissant une structure de référence pour la prise de décision dans la vie de tous les jours. Elles affectent donc l'économie par leurs effets sur les coûts d'échange et de production (Bourgeois, 1998).

Les conventions désignent les outils, procédés ou procédures qui règlent une relation ou plus généralement assurent une coordination entre agents économiques. Elles sont adaptées au contexte car elles s'imposent aux agents selon un processus non contraignant, en raison de leur ancrage dans les interactions sociales.

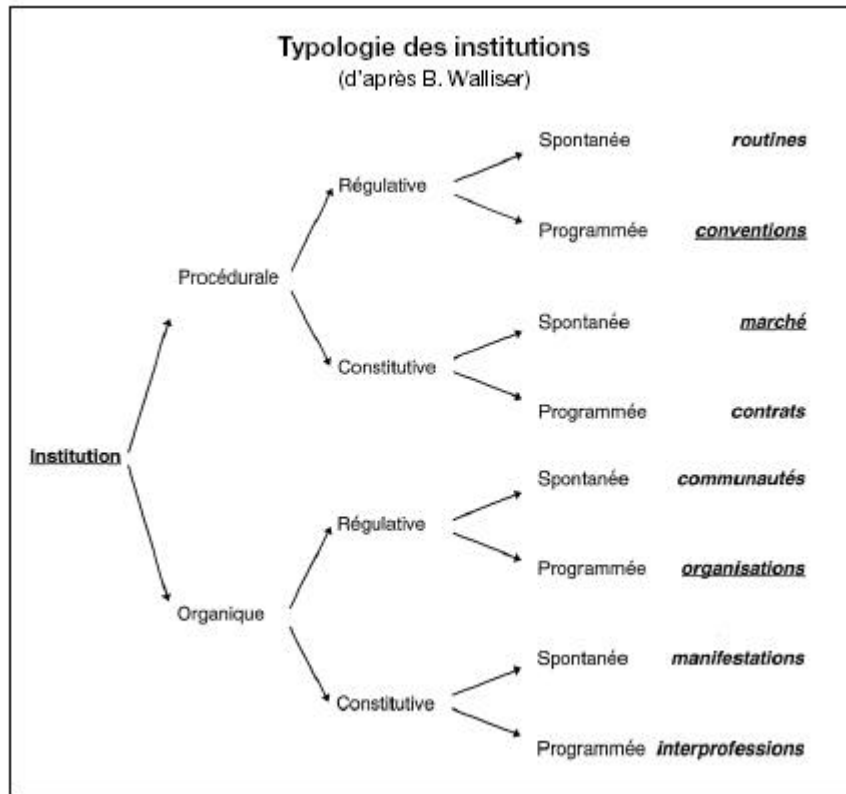
B.Walliser (1989)<sup>3</sup> propose une typologie des institutions, qui se différencient selon trois de leurs caractéristiques. Les institutions peuvent être :

- 1) 1<sup>er</sup> niveau : « procédurales » (mécanisme abstrait de coordination) ou « organiques » (entités concrètes chargées de mettre en œuvre des mécanismes),
- 2) 2<sup>ème</sup> niveau : « régulatrices » (orientant un comportement déjà existant) ou « constitutives » (fondant un nouveau comportement),
- 3) 3<sup>ème</sup> niveau : « programmées » (accord explicite entre acteurs) ou « spontanées » (non intentionnelles).

---

<sup>2</sup> in Eléments pour l'analyse économique des filières agricoles en Afrique sub-saharienne / P.Fraval. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2000 - 97p.

<sup>3</sup> in Eléments pour l'analyse économique des filières agricoles en Afrique sub-saharienne / P.Fraval. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2000 - 97p.



D'après cette typologie, les organisations sont des institutions organiques, régulatrices, programmées. Elles ont nécessairement une existence physique palpable, leur rôle est reconnu et accepté. Pour qu'elles agissent comme institutions, il faut qu'elles aient la capacité à réguler les comportements individuels.

### ***Effet socio-économique des institutions***

La confusion des termes « règles », « conventions » et « institutions » au profit d'un concept unique met à l'écart une dimension importante de l'institution : sa légitimité. L'impact que peut avoir une institution sur l'espace social des interactions dépend de sa légitimité ; sa propre existence réside sur son acceptation par les agents individuels. Seule une institution légitime peut développer le pouvoir d'imposer les règles qui contraignent les actions individuelles ou fournir les signaux nécessaires pour influencer les anticipations des acteurs. La légitimité d'une institution n'émerge pas de manière automatique, mais dépend des processus acceptés par les acteurs et donc d'une certaine éthique de discussion (Habermas, 1987).

La détermination du processus politique et de la légitimité d'une institution peut provenir de sa performance socio-économique. L'effet socio-économique produit par l'institution est une caractéristique fondamentale et un élément clé d'une définition d'une institution. La performance socio-économique reste fondamentale quant à la conception du rôle de l'institution dans la société.

Le terme d'institution doit aussi intégrer les aspects de sa construction sociale et de son mode d'intervention, deux aspects qui ne sont pas couverts par le concept de règle. Les institutions doivent être considérées comme étant actives dans la dynamique sociale, ainsi que sujette à un processus politique qui peut changer leur orientation.

Les institutions ont un rôle d'acteurs qui, en interagissant avec d'autres institutions-acteurs, produisent des régularités et des régulations qui encadrent les décisions des acteurs individuels. Le mode d'intervention d'une institution ne se limite pas pour autant à délimiter certaines règles. Il est également affecté par la perception et l'anticipation des acteurs individuels quant à ces canaux de transmission. La règle imposée par une institution peut susciter plus ou moins de réaction de détournement. Le mode

d'intervention d'une institution passe par un équilibre d'anticipation et de croyance des acteurs.

La présence d'une institution affecte la façon dont les acteurs économiques perçoivent le jeu et leur espace de stratégies ; les institutions structurent alors le champ des interactions entre les agents. Leur rôle est donc similaire à celui des règles du jeu même si les acteurs n'en sont pas nécessairement conscients. Les institutions fournissent un signal permettant de coordonner les décisions individuelles via les anticipations des acteurs ; en absence d'un tel signal, l'incertitude quant à l'opportunité de poursuivre telle ou telle stratégie bloquerait les acteurs individuels dans des situations sous-optimales, caractérisées par une protection maximale vis-à-vis de cette incertitude, tout en laissant passer des opportunités potentiellement importantes.

Une institution est un arrangement social légitime et intangible, qui structure activement les interactions entre agents et organisations ; elle change sous l'influence d'une modification de sa légitimité.

### ***L'économie des organisations***

Elle étudie la coordination des comportements individuels par des règles organisationnelles, conjointement à la coordination marchande. Ce courant comprend trois grandes hypothèses sur les comportements des agents : (1) l'information des agents est imparfaite, (2) la forme de rationalité des comportements individuels, (3) l'objet de la coordination organisationnelle des comportements individuels est la gestion des transactions ou la mise en œuvre des processus cognitifs.

### ***L'économie des organisations rurales (Hoff, Baverman et Stiglitz, 1994)<sup>4</sup>***

Ce courant se veut une synthèse des connaissances théoriques en économie classique et institutionnelle appliquée au monde rural agricole dans les pays en développement.

Elle se propose d'expliquer :

- comment les institutions facilitent certaines transactions,
- quelles contraintes rendent le marché inopérant,
- comment ces contraintes peuvent être diminuées grâce à des arrangements alternatifs,
- comment les organisations et communautés s'adaptent aux changements.

Elle se donne pour but non seulement de comprendre le fonctionnement des institutions actuelles mais aussi de définir des politiques économiques visant à les améliorer, voire à en créer de nouvelles. Tout en révélant les inefficacités de l'action de l'Etat, elle lui reconnaît un rôle dans ce remodelage institutionnel, au bénéfice du progrès social.

Les approches de l'économie institutionnelle (institutions et coûts de transactions) peuvent donc être utilisées dans trois domaines dans l'analyse des réformes du secteur agricole en Afrique de l'Ouest :

- elles permettent d'expliquer la logique des institutions actuelles,
- elles peuvent aider à l'émergence de nouvelles institutions,
- elles peuvent aider à prévoir l'impact de nouvelles technologies sur la structure institutionnelle des marchés.

---

<sup>4</sup> in Eléments pour l'analyse économique des filières agricoles en Afrique sub-saharienne / P.Fraval. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2000 - 97p.

## **Apports des approches institutionnelles<sup>5</sup>**

Des études récentes ont cherché à tester la validité des enseignements de l'économie institutionnelle, c'est-à-dire déterminer si des modes de coordination non marchands s'avèrent plus performants que le marché de concurrence.

### La filière d'exportation des fruits et légumes kenyans

S.Jaffee (1991) a tenté d'expliquer pourquoi plus d'un quart de la production exportée de fruits, légumes et fleurs au Kenya s'effectue dans des conditions d'intégration verticale élevée.

Dans ce contexte risqué (variabilité et saisonnalité de l'offre et de la demande, caractère périssable des produits), les coûts de transaction sont élevés, et les investissements nécessaires concernent des actifs très spécifiques (cultures à long cycle, utilisation d'intrants spécifiques, chaîne de transformation du produit brut).

En ayant recours à des contrats d'exclusivité de long terme, l'exportateur n'a qu'un seul partenaire, chargé de coordonner les ventes et la distribution à l'aval de la filière.

Cette étude a montré que les problèmes de risque moral se rencontrent plus fréquemment dans le cas de relations commerciales ponctuelles non contractuelles, que dans le cas des relations contractuelles de long terme.

### La filière d'approvisionnement en produits maraîchers de Brazzaville

P.Moustier (1998) a étudié l'influence sur les relations commerciales des institutions existantes dans la filière d'approvisionnement en fruits et légumes de Brazzaville, à partir d'un échantillon de producteurs, grossistes, détaillants et consommateurs.

Elle a suivi un cadre d'analyse inspiré de l'économie des organisations rurales, dont les étapes ont été les suivantes :

- identification des différents intermédiaires et analyse comptable des étapes de la filière,
- identification de la nature des transactions,
- analyse des modes d'accès des commerçants et producteurs à ces actifs,
- identification des comportements marchands.

L'efficacité des institutions a été appréhendée selon la répartition des profits entre les participants au marché, l'efficacité de la transmission de l'information et la permanence de l'offre pour les consommateurs.

L'étude a montré que les institutions sont à la fois flexibles et garantes de stabilité. Les arrangements contractuels résultent d'un contrôle collectif implicite, et non pas exclusivement de la confiance mutuelle. L'analyse comptable a révélé une répartition en moyenne égale des profits entre commerçants et producteurs.

## **Nature et acteurs des changements institutionnels<sup>6</sup>**

Les bailleurs de fonds insistent sur la nécessité que soit créé un « environnement institutionnel favorable », en affirmant aussi le nécessaire dépassement de l'opposition entre pouvoirs publics et secteur privé.

A propos des filières agricoles en milieu rural, on encourage la professionnalisation des producteurs, et leur organisation en interprofessions. On insiste sur le rôle des organisations rurales de base (en anglais *grassroot organizations*) ou organisations non gouvernementales (ONG).

Ces exigences ou souhaits font écho à une base théorique développée au sein du courant de la Nouvelle Économie Institutionnelle (NEI) qui repose sur le principe qu'il est possible, en modelant les institutions existantes ou en en créant de nouvelles, de faire en

---

<sup>5</sup> in Eléments pour l'analyse économique des filières agricoles en Afrique sub-saharienne / P.Fraval. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2000 - 97p.

<sup>6</sup> in Eléments pour l'analyse économique des filières agricoles en Afrique sub-saharienne / P.Fraval. - Paris : MAE – DCT/EPS, 2000 - 97p.

sorte que les changements qu'implique le développement soient compris et acceptés par l'ensemble de la société, y compris l'État, c'est-à-dire qu'ils deviennent endogènes.

## ***Les déterminants théoriques du changement***

Pour déterminer comment « faire émerger » des institutions de développement efficaces, plusieurs auteurs de la NEI se sont penchés sur la genèse des institutions, et ont examiné sur le plan théorique :

- en quoi des « actions collectives menées dans le cadre d'organisations issues de la société civile pouvaient jouer un rôle, en complément de ceux tenus par l'État et les marchés, en vue de réconcilier comportements individuels et optimum social. »

- à quels niveaux ces organisations de la société civile pouvaient agir, et quelle pouvait être leur forme ;

- comment faire pour qu'au-delà des ajustements macroéconomiques de court terme, l'État lui-même acquière des « vertus développementalistes » : quelles formes d'organisation de l'État sont les plus efficaces, comment gagne-t-il de la crédibilité, comment certains mécanismes de contrôle et de régulation de l'action gouvernementale par la société civile peuvent contrebalancer les comportements « prédateurs » des groupes de pressions.

Si les économistes sont d'accord pour considérer que le développement s'accompagne nécessairement de changements majeurs, certains considèrent que le changement a nécessairement une origine extérieure à la société, d'autres qu'il doit être initié par ses membres eux-mêmes.

Certains de ces facteurs sont à souligner, sans en faire une liste exhaustive : le progrès technique, l'aspiration individuelle à améliorer sa situation, les gains d'efficience tels le partage du risque, les économies d'échelle, la réduction des coûts de transaction et des externalités...Pour que de telles évolutions s'opèrent, il faut un effet de masse, que les changements institutionnels sont de nature à provoquer.

Concernant les filières agricoles, les réformes en cours présentent un caractère exogène (pressions ou incitations exercées par les bailleurs). Celui-ci pose le problème des moyens par lesquels parvenir à une transition des filières administrées vers des filières cogérées, plutôt que livrées à la violence et aux comportements opportunistes privilégiant le court terme.

## ***Les institutions quaternaires de gouvernance***

On utilise le terme d'institutions quaternaires (ou institutions constitutives de gouvernance) pour désigner les arrangements institutionnels ayant pour but de modifier la structure des institutions existantes ou de faire émerger de nouvelles institutions, afin de rendre compatibles les plans et stratégies des agents économiques dans leur intérêt mutuel. Elles mettent en présence (selon diverses modalités comme il sera vu ultérieurement) les organisations représentant les différents acteurs de la filière.

Le terme "quaternaire" se réfère au fait que ces institutions ont pour vocation de faciliter l'apparition et l'action de comportements collectifs et participatifs entre des organisations du secteur tertiaire (associations, fédérations, collectivités) et des firmes voire des bailleurs de fonds.

Elles ont pour fonction :

- d'améliorer le fonctionnement des échanges marchands (réduire l'incertitude liée à l'incomplétude de l'information),
- d'améliorer le fonctionnement des institutions hors marché.

C'est au sein des institutions quaternaires que s'établissent des règles de fonctionnement des relations entre organisations (règles constitutives).

Leur émergence est fortement liée à la possibilité de susciter la prise de conscience que le fonctionnement actuel ne répond pas ou plus aux besoins et aux objectifs ; ou ne permet pas de se préparer pour les changements à venir. Mais la perception par les acteurs que des gains substantiels ne sont pas captés n'est pas toujours présente faute d'information.

La diffusion et la mise en évidence du bénéfice commun à retirer de nouveaux arrangements institutionnels permettent d'accroître le nombre d'acteurs intéressés par le changement. Plus ceux-ci sont nombreux et puissants, plus la dynamique de transformation institutionnelle se mettra en œuvre facilement. Cela implique aussi un minimum de fonctionnement démocratique et de transparence dans les relations entre parties prenantes. Les relations entre le politique et l'économique doivent donc être prises en compte et intégrées à l'analyse de la situation.

Trois types d'information stratégiques peuvent être identifiées :

- l'étude de la compétitivité et de l'efficacité de la filière et de ses perspectives,
- l'analyse du fonctionnement actuel et des obstacles au changement,
- une prospective des nouvelles formes de fonctionnement et les modalités de mise en place.

Les institutions quaternaires peuvent prendre diverses formes :

- Formes non permanentes : réunions, forums. Circulation de l'information, stimulation des contacts et échanges non marchands, permettre une réflexion commune. Ces échanges doivent être largement ouverts. Ils ne permettent pas la mise en place de systèmes de prise de décision, d'arbitrage et de contrôle ayant un grand pouvoir exécutif.
- Formes permanentes : groupes, comités, commissions. Résolution des conflits, décisions d'ajustements, suivi régulier des nouveaux accords, orientations politiques. Pouvoir d'arbitrage et de décision plus important, mais ces formes d'institutions ne sont pas des mécanismes de contrôle fort.
- Formes organisées permanentes : interprofession, groupement, fédération, office. Défense des intérêts de la filière, orientation et décision politique, décisions d'investissement, information, établissement de règles, normes et contrats. Elles ont un fort pouvoir d'arbitrage et de contrôle, et une importante influence politique. Leur mise en place et leur fonctionnement peuvent être coûteux en temps et en argent. Il existe des risques importants de détournement du fonctionnement.

Toutefois, il n'existe pas un mode opératoire universel, car la genèse des institutions n'est pas indépendante des spécificités socioculturelles et technico-économiques des filières concernées et des sociétés dans lesquelles elles se développent. On peut néanmoins insister sur la nécessaire appropriation par les usagers et leur implication directe dans la gestion de ces institutions.

Les organismes externes, tels les agences de coopération, peuvent susciter la création des institutions quaternaires. Ils bénéficient d'avantages tels que l'absence a priori d'intérêts économiques à court terme dans la transition, une neutralité politique, la recherche d'un développement équilibré entre gestion des ressources naturelles, productivité et redistribution, la capacité d'analyse, de génération et de diffusion de l'information, la possibilité de transférer et d'adapter des savoirs et des expériences.

## ***Les nouvelles fonctions de l'Etat***

Fondamentalement, l'État est chargé d'assurer la cohérence entre les objectifs macroéconomiques et les stratégies des entreprises autonomes. La filière étant un découpage de l'économie qui correspond à un seul secteur d'activité, la présence de l'État est nécessaire dans le but d'être informé des décisions d'investissement des agents économiques et de pouvoir les prendre en compte dans la gestion des affaires publiques. Son rôle va plus loin car il ne peut être seulement spectateur de prises de décision dont les effets pourraient être incompatibles voire antagonistes à ceux des décisions prises dans d'autres secteurs de l'économie nationale.

On peut ainsi envisager pour l'État un certain nombre de fonctions compatibles avec les exigences internationales, en liaison avec l'émergence de nouvelles institutions :

### Fonctions de constitution :

- établissement d'un cadre légal et son application (contrats, normes, qualité) ;
- proposer et financer en partie le nouveau dessin institutionnel ;
- faciliter l'établissement d'un accord de gestion de la filière qui réduira l'incertitude et permettra la prise de décision ;
- promouvoir l'émergence d'organisations qui participeront à la gestion de la filière.

### Fonction de gouvernance :

- faciliter le rapprochement entre les organisations des différents segments de la filière au titre de l'intérêt national, en favorisant l'organisation de rencontres ou par l'intermédiaire d'offices générant et diffusant de l'information ;
- arbitrage des conflits entre organisations ou groupes d'intérêt.

Lorsqu'une structure organisée (interprofession) représente légitimement les intérêts de la filière, celle-ci peut assumer la majeure partie des fonctions de constitution et de gouvernance. Elle a également pour tâche fondamentale de faciliter le dialogue entre les organisations des différents segments de la filière au titre de l'intérêt commun. Il demeure nécessaire de s'assurer de la légitimité d'une telle structure et notamment du fait qu'elle ne constitue pas un instrument de pouvoir aux mains de telle ou telle catégorie d'acteurs (grossistes, industriels de la transformation, etc.).

## ***Les limites des théories du changement institutionnel***

Considérés par tous comme inévitables et souhaitables, les changements institutionnels, pour être utiles, ne peuvent pas être réduits à une simple réorganisation ou une restructuration des fonctions au sein des administrations des pays en développement, comme si le changement de forme des organisations devait suffire à modifier dans un sens souhaitable le comportement de ses membres. Les fondements théoriques du changement institutionnel insistent au contraire sur la nécessité de comprendre au préalable l'ensemble de règles régissant les échanges entre les individus pour, le cas échéant, les modifier.

Il convient d'être prudent et de prendre du recul vis-à-vis de ces éléments théoriques comme du paradigme néoclassique : le caractère mécanique de la « construction » de nouvelles institutions qu'on pourrait rendre endogènes de façon volontariste doit être tempéré ; en effet, dans une large mesure, les institutions sont le produit d'évolutions historiques lentes.