

Face au désengagement de l'Etat, quel renouvellement des services d'appui à la traction animale ?

B. Wampfler ^{1,2}

Mots-clés

Energie animale – Service – Secteur privé – Association d'agriculteurs – Sénégal – Burkina Faso – Cameroun.

Résumé

Le désengagement de l'Etat des services d'appui à l'agriculture conduit à l'émergence de nouveaux dispositifs, de nouveaux acteurs (secteur privé, organisations professionnelles, ONG, organisations de la société civile...) et à un renouvellement des formes de coordination entre ces acteurs. Ces transformations posent trois problèmes principaux que cet article discute dans le domaine de la traction animale : l'élaboration technique et organisationnelle de services permettant une adaptation durable de l'offre de traction animale à la demande et aux contraintes des producteurs ; la pérennisation institutionnelle, financière et sociale ; la coordination au sein de chaque secteur de services et entre les différents secteurs de services, qui sont conjointement nécessaires au développement de la traction animale (fourniture d'agroéquipement, financement, santé animale, conseil agricole...).

■ INTRODUCTION

Le développement de la traction animale (TA) requiert l'accès à une combinaison de biens et de services : accès à l'agroéquipement et aux animaux de trait, accès au financement, au conseil et à la formation agricole (pour l'apprentissage des techniques culturales et de l'entretien des animaux, leur dressage, la gestion de l'unité de TA, etc.), accès aux intrants (aliments pour bétail...), et aux services vétérinaires.

En Afrique, avant la libéralisation, cet ensemble de biens et de services était élaboré, fourni et coordonné par l'Etat, au travers des sociétés de développement de cultures industrielles (coton, arachide, riz) ou des projets de développement appuyés par l'aide publique. Le matériel de TA était de fabrication industrielle et souvent importé. Sa diffusion était assurée par un dispositif public centralisé assurant l'identification de la demande des producteurs, les commandes groupées de matériel, le contrôle de la qualité, l'acheminement de ce matériel et sa mise à disposition par le producteur. Le financement du matériel combinait subvention et contribution du producteur agricole, dont l'accès à l'investissement était facilité par

un service financier public (banque agricole, banque de développement ou projet). Très souvent, ce dispositif financier était sécurisé par un prélèvement direct du remboursement du crédit sur la collecte de produits agricoles dont l'Etat détenait le monopole. La formation à la TA, l'accès aux intrants et aux services vétérinaires étaient assurés dans ce dispositif centralisé. La circulation de l'information, le contrôle de la qualité des biens et des services étaient assurés selon cette même logique de centralisation.

Les politiques de privatisation et de désengagement de l'Etat ont conduit au démantèlement de ce dispositif de services publics. Les théories économiques sous-jacentes à ces politiques posent l'hypothèse que, face à la demande, le marché va faire émerger une offre de biens et de services adaptés à la demande, en assurant la coordination et, ce faisant, assurant l'allocation optimale des ressources autour de la TA.

Dans les faits, on a observé que, même après une période relativement longue de libéralisation (20 ans dans le cas du Sénégal), certains marchés de biens et de services liés à la TA se construisaient avec difficulté (vulgarisation, financement, encadrement vétérinaire), ralentissant fortement la diffusion de cette technique et la performance des attelages. Les processus de régulation à l'œuvre sont apparus complexes : la déstructuration du système public centralisé a induit une forte incertitude dans l'environnement de la TA et a conduit à une multiplication des acteurs et une atomisation forte des processus de décision.

1. Cnearc, 1101 avenue d'Agropolis, BP 5098, 34033 Montpellier Cedex 01
E-mail : betty.wampfler@cnearc.fr

2. Cirad, département Tera, 73 rue Jean-François Breton, 34398 Montpellier Cedex 5

Dans ce contexte, quels sont les nouveaux acteurs en présence, dans quelles conditions émergent-ils, quel est leur rôle et quelles sont leurs relations ? quelles sont les nouvelles formes de coordination susceptibles de reconstruire une offre de services durablement adaptée au développement de la TA ? quelles sont les causes des dysfonctionnements observés ? quel rôle l'Etat conserve-t-il dans ces dispositifs renouvelés ?

Telles sont les questions traitées dans cet article qui s'appuie sur une étude conduite sur trois terrains de recherche illustrant des degrés contrastés de désengagement de l'Etat par rapport à la TA : le bassin arachidier du Sénégal (dont l'Etat s'est désengagé dans les années 1980), la zone du Gourma au Burkina (zone « oubliée du développement » où l'Etat n'a jamais été que faiblement engagé, mais où la conquête cotonnière récente ouvre de nouvelles perspectives), et la zone cotonnière du Nord-Cameroun (où la société cotonnière a maintenu un système de services d'appui à la TA centralisé en son sein et où le désengagement est amorcé très partiellement depuis 1992) (9).

Le renouvellement des dispositifs d'appui à la TA pose le problème du passage d'un dispositif de services centralisés par une coordination publique à un système de services décentralisés, régis par des coordinations complexes d'ordre privé (le marché), collectif (les organisations de diverse nature) et public (l'Etat à ses différents niveaux de subsidiarité).

Cette transformation repose sur trois principaux enjeux :

- l'élaboration technique et organisationnelle de services permettant une adaptation durable de l'offre de TA à la demande et aux contraintes des producteurs ;
- leur pérennisation institutionnelle, financière et sociale ;
- la coordination au sein de chaque secteur de service et entre les différents secteurs de services, qui sont conjointement nécessaires au développement de la TA.

Après avoir brièvement rappelé la problématique de chaque type de service entourant la TA, l'article propose une grille d'analyse de ces trois enjeux, applicable à des situations opérationnelles de développement de la TA ; il discute les principaux résultats de l'étude des trois situations africaines et les remet en perspective dans la problématique globale du renouvellement des dispositifs de services d'appui à l'agriculture dans un contexte de désengagement de l'Etat.

■ DES SERVICES ET DES ACTEURS EN PROFONDE TRANSFORMATION

Fabrication des agroéquipements

Privées de marchés publics, les industries d'agroéquipements ont cessé leurs activités ou se sont reconverties dans d'autres productions de biens. Dans le vide laissé par l'industrie, s'est développée une offre artisanale qui joue aujourd'hui un rôle central dans le développement de la TA. Les artisans ont investi les fonctions de réparation du matériel existant, mais aussi de fabrication d'équipements, copiés sur les modèles industriels.

Ce secteur artisanal est caractérisé par une grande diversité de niveaux techniques, de niveaux d'équipement et de gestion. La localisation des artisans (rurale, périurbaine, urbaine) est un facteur déterminant de l'accès aux matières premières et à l'énergie. Le handicap essentiel des artisans forgerons est leur difficulté à produire des équipements de qualité standardisée, ce qui limite à la fois leurs débouchés privés et leur accès aux quelques contrats publics qui subsistent. Les techniques de fabrication sont progressivement maîtrisées pour les outils peu sophistiqués, mais restent souvent mal adaptées à la production d'outils complexes (le semoir par exemple). La faible qualité de la matière première disponible

et son coût élevé (notamment du fait du poids de la fiscalité du fer) sont des handicaps importants. L'accès au financement (fonds de roulement pour l'acquisition de la matière première, investissement en équipement, etc.) reste particulièrement difficile. L'absence de formation freine les capacités d'adaptation et de développement du secteur artisanal.

Mais ce secteur a aussi des atouts : les artisans forgerons sont proches des producteurs, proposent une offre de services de TA adaptée aux besoins locaux et dont le coût est relativement faible comparé à la production industrielle ; leurs activités sont très diversifiées (outils divers, ameublement, construction...), répondant ainsi à une large gamme de besoins des producteurs. Des organisations professionnelles d'artisans forgerons émergent progressivement, essentiellement en milieu urbain et périurbain ou dans des zones bénéficiant d'un encadrement institutionnel spécifique (Office du Niger, par exemple), mais globalement le secteur reste atomisé.

Services vétérinaires et zootechniques

La privatisation des services de santé animale a pris des formes très diverses en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale (1). Les principes qui fondent la réorganisation reposent sur une prise en charge totale des coûts de santé par les éleveurs et une répartition des services entre l'Etat qui n'assume plus que son rôle régaliens (législation, contrôle, surveillance épidémiologique, vaccination contre les grandes épizooties) et le secteur privé qui assure surtout l'approvisionnement en intrants et les soins vétérinaires.

Le secteur privé s'est développé sous différentes formes en fonction de la densité des éleveurs et des troupeaux, de leur mobilité, de la rentabilité de l'élevage, du degré de disponibilité des services vétérinaires, du degré de formation des services zootechniques, des éleveurs : vétérinaires, associations vétérinaires ingénieurs, auxiliaires de santé animale, ou éleveurs spécifiquement formés. La volonté de désengagement de l'Etat et de son soutien aux législations mises en œuvre est également un facteur de différenciation de développement des services de santé. Même si de grands projets [Panafrican Rinderpest Campaign (Parc), Panafrican Programme for the Control of Epizootics (Pace)] ont permis une certaine harmonisation des formes et des pratiques, les rôles et prérogatives des services publics et privés, vétérinaires et zootechniques sont toujours en débat, et l'accès aux intrants (produits vétérinaires, aliments complémentaires), l'accès aux services de santé et l'accès au financement (installation des opérateurs privés, constitution de stocks de médicaments, d'aliments, etc.) restent difficiles dans de nombreuses zones.

Progressivement, l'action collective s'organise pour pallier aux défaillances du secteur privé : des organisations villageoises réunissent les animaux lors du passage du vétérinaire privé, des organisations d'éleveurs réunissent des fonds pour commander en gros des aliments à bétail ou des médicaments, certaines contractualisent des prestations avec les services privés.

Conseil agricole

L'apprentissage de la TA s'effectue dans des conditions variables selon les zones. Là où plusieurs générations de paysans ont pratiqué la TA, la formation se fait de plus en plus directement entre agriculteurs. Seul l'apprentissage des techniques nouvelles pose alors problème. En revanche, dans les zones où la TA est de diffusion récente (dans la région Est Burkina, par exemple), c'est l'apprentissage des techniques de base (culture attelée, soin des animaux, etc.) qui est en jeu.

Le désengagement de l'Etat a conduit à un démantèlement des différentes formes de services publics de vulgarisation agricole

(administration, sociétés de développement, etc.) qui intervenaient fortement dans la diffusion des techniques de TA. De nouvelles approches de vulgarisation et de conseil à l'exploitation émergent dans un cadre associatif et privé et intègrent la TA dans les zones où celle-ci est un enjeu important pour le développement agricole. Mais ces actions, encore largement soutenues par l'aide publique extérieure, restent aujourd'hui limitées dans le cadre de phases pilotes et rencontrent des difficultés importantes de changement d'échelle, de financement et de pérennisation.

Services financiers

Le désengagement de l'Etat a entraîné une baisse très importante des financements publics de l'agriculture et de la TA. Les banques publiques agricoles ou banques de développement ont été fermées ou restructurées. Même quand elles restent impliquées dans le financement de la TA (au Burkina Faso, au Sénégal, au Mali), leur contribution a fortement diminué, comme en témoigne l'exemple de la Banque agricole et de commerce du Burkina (figure 1) (7).

Dans le vide laissé par la disparition des dispositifs de financement publics s'est progressivement développé le secteur « privé » de la microfinance. Soutenu à son démarrage par l'aide publique, mais destiné à s'insérer dans le marché financier, ce secteur s'autonomise progressivement et doit rechercher sa pérennité financière et institutionnelle.

Les institutions de microfinance qui se développent progressivement en milieu rural restent très prudentes par rapport au financement de la TA. Le risque que représente ce type de crédit, la faible disponibilité de ressources financières de longue durée, nécessaires pour financer le crédit moyen terme à l'équipement, mais aussi la méconnaissance du secteur agricole, expliquent leur faible engagement dans ce secteur. Par ailleurs, le coût des services décentralisés de la microfinance est élevé et se traduit – selon le principe de privatisation qui veut que l'utilisateur du service prenne en charge la totalité de son coût – par des taux d'intérêt élevés. Si ces taux sont inférieurs à ceux des usagers et restent supportables pour des emprunts de court terme, ils renchérissent fortement le coût de l'équipement de TA, financé sur le moyen terme. La mobilisation d'une épargne rurale de moyen terme peut constituer une ressource pour le financement de l'équipement agricole, mais reste difficile à mettre en œuvre, les populations rurales ayant souvent de faibles capacités à épargner sur le moyen terme et une préférence marquée pour les formes d'épargne traditionnelles non financières (bétail, vivres, bijoux, etc.).

Des organisations paysannes (OP), des organisations de la société civile (ONG...) sont tentées de mettre en place des dispositifs de

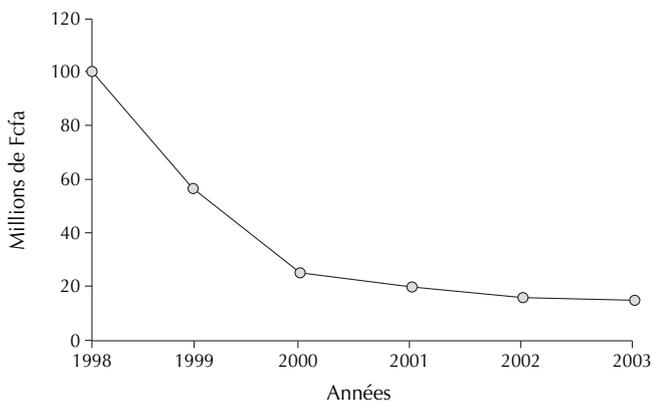


Figure 1 : évolution des crédits traction animale de la Banque agricole et de commerce du Burkina Faso, de 1998 à 2003.

financement de la TA, avec des appuis de l'aide publique au développement. Si de telles initiatives ont pu favoriser un accès ponctuel à l'équipement, elles s'achoppent souvent à la difficulté de pérenniser le dispositif : difficulté de gestion, faible remboursement des crédits, lignes de crédit qui s'épuisent, non renouvellement des fonds (8).

■ TROIS GRANDS ENJEUX COMMUNS A TOUS LES SERVICES

Comment élaborer une offre de services adaptée à la demande et aux contraintes des producteurs agricoles ?

L'élaboration d'une offre de services privée pose d'abord le problème de l'identification de la demande et des contraintes des utilisateurs, et de la transmission de l'information entre demande et offre. Dans le système public antérieur, les structures publiques assuraient l'analyse des besoins de TA dans une zone donnée, l'évaluation du volume de financement nécessaire pour son acquisition, ainsi que des besoins d'accompagnement (approvisionnement, formation...). Dans un monde privatisé, l'évaluation des besoins est sensée se faire par le marché qui doit permettre la rencontre de l'offre avec la demande. Le problème en matière de TA est que la demande est souvent située dans des zones reculées, qu'elle est dispersée, que les « demandeurs » ont souvent eux-mêmes une faible capacité de formaliser leur demande et *a fortiori* d'aller vers le marché.

La maîtrise de la qualité du service est un second problème commun à tous les nouveaux dispositifs d'appui. Une première difficulté porte sur la production de biens ou de services de qualité : comment identifier les standards techniques de qualité, acquérir les compétences techniques, les outils, les matières premières nécessaires pour les produire ? Un autre problème porte sur l'élaboration de règles permettant d'établir la confiance : comment identifier un matériel de qualité ? comment être sûr de la qualité d'une institution financière ou des services d'un vétérinaire privé ?

Autrefois centralisées dans le dispositif public de développement de la TA, les fonctions d'identification de la demande en matière de TA et de maîtrise de la qualité ne sont aujourd'hui que partiellement reprises par les marchés, dont le fonctionnement « théorique » est entravé par une « information imparfaite ».

L'action collective, à travers les organisations paysannes et professionnelles, peut tenter de limiter cette imperfection d'information : participation des OP à l'analyse de la demande, à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositifs de services, participation à la définition des critères de qualité et aux démarches de contrôle de cette qualité (10). L'efficacité de cette fonction « d'intermédiation » est conditionnée par l'existence d'organisations professionnelles, leur proximité réelle ou non avec les populations qu'elles représentent, et par la qualité de l'insertion de ces organisations dans l'environnement : connaissance de cet environnement, insertion active dans les réseaux.

Cependant, même dans le cas où les OP sont performantes et motivées, elles sont confrontées à de grandes difficultés pour évaluer la demande de TA et la traduire en volume de besoins de financement, par exemple. Elles se heurtent notamment à l'insuffisance ou à l'absence de systèmes d'information statistiques et comptables qui permettraient d'évaluer les taux d'équipement actuels, les besoins en nouveaux équipements et les besoins en équipement à remplacer.

La mise en œuvre de services de qualité suppose l'acquisition de compétences spécialisées. Tous les services privés d'appui à la TA sont confrontés à la nécessité d'acquies ces compétences et parfois

d'inventer de nouveaux métiers : artisans forgerons fabriquant de nouveaux équipements, conseil agricole participatif, financement rural décentralisé, auxiliaire de santé animale, etc. L'acquisition de ces compétences requiert du temps, des capacités d'innovation, l'accès à une information extérieure et à un accompagnement technique compétent. Elle a un coût élevé qu'il est difficile de faire prendre en charge par l'utilisateur final des services.

Se pose alors la question de savoir qui va prendre en charge ce coût de construction de compétences : le secteur privé producteur du service ? le secteur associatif ? l'Etat ? Le secteur privé peut financer le coût de construction de ses compétences si la rentabilité attendue de l'activité est suffisante et s'il a la capacité d'attendre le retour sur investissement. La situation est contrastée selon les services : les études montrent que les artisans forgerons ont peu de capacité à investir dans la formation, les vétérinaires ont des difficultés importantes à rentabiliser leur activité, les services financiers décentralisés se développent faiblement et lentement quand ils ne sont pas soutenus par une aide extérieure dans leur phase initiale. Le recours à l'action collective est là aussi tentant : permettre à des individus d'acquérir des compétences spécialisées (paysans gestionnaires de systèmes financiers décentralisés, paysans formateurs en techniques de TA ou en soin de santé animale...) en espérant qu'ils les mettront ensuite à la disposition de la communauté plus ou moins bénévolement... Même si ce principe a fait ses preuves en d'autres temps et lieux (le mouvement mutualiste au Nord au XIX^e siècle) et se diffuse aujourd'hui au sein des OP et des institutions de microfinance, il présente des limites : le bénévolat est difficile à pérenniser dans le temps, certains coûts de construction de compétences sont si élevés qu'ils sont incompatibles avec les faibles ressources des acteurs collectifs (11). L'Etat et l'aide publique sous différentes formes gardent donc un rôle majeur dans ce domaine.

De ces différents points, il ressort que le marché seul n'est pas en mesure d'assurer l'émergence de dispositifs de services adaptés à la TA. L'action collective, par une intermédiation entre les utilisateurs et les services, peut contribuer à réduire l'incertitude qui caractérise le nouvel environnement de la TA. L'action publique reste nécessaire notamment pour assurer le contrôle de la qualité, prendre en charge le renforcement des capacités des acteurs, la production de biens publics (informations, statistiques, etc.).

Quelles conditions de pérennisation des nouveaux services d'appui à la traction animale ?

Il ne s'agit pas seulement de reconstruire des services d'appui à la TA adaptés à la demande, mais aussi d'assurer une offre de services durable, c'est-à-dire à laquelle on puisse se fier dans le moyen et le long terme. La durabilité d'un service repose sur une conjugaison de conditions techniques (compétences et outils professionnels, cf. *supra*), juridiques (l'existence d'un cadre légal permettant l'exercice formel de l'activité), financières (l'équilibre et l'autonomie financière de l'activité) et institutionnelles (des règles acceptées par tous qui vont permettre le fonctionnement du secteur).

Durabilité juridique des dispositifs d'appui à la traction animale

Bien que nombre de services d'appui à la TA restent encore largement informels aujourd'hui (artisans forgerons, crédits informels d'accès à l'équipement...), on pose l'hypothèse que la formalisation des dispositifs contribue à leur pérennisation en réduisant les incertitudes : un cadre juridique légal est la base de l'identification d'un service ; il fixe les conditions de son exercice, permet son contrôle et la sanction en cas de dysfonctionnement – à condition, bien sûr, qu'il y ait une puissance publique en situation de faire respecter la loi.

Deux concepts constituent les piliers de la durabilité juridique dans une économie libéralisée : l'entreprise privée et le contrat. La référence à l'entreprise privée ne règle pas, loin de là, la question de l'adaptation du cadre juridique. D'une part, dans bon nombre de contextes du Sud, l'entité entreprise, même formalisée, reste étroitement imbriquée dans l'entité familiale de l'entrepreneur : ainsi, la plupart des artisans forgerons sont des entreprises unipersonnelles, n'ayant pas de comptabilité propre, et dans laquelle budget de l'entreprise et budget de la famille sont confondus. Il en résulte des difficultés de gestion de l'activité et de recours juridique en cas de défaillance.

D'autre part, la nature spécifique de certains services, contribuant à l'intérêt général ou présentant des risques particuliers, requiert une adaptation du statut juridique. C'est le cas par exemple des systèmes financiers décentralisés dont la régulation fait l'objet d'une loi spécifique fixant les conditions d'exercice d'un service financier non bancaire. L'instauration de cette loi au cours des années 1990 a permis le contrôle légal de l'activité de ce secteur et un renforcement de la sécurisation du service. C'est aussi le cas des services sanitaires dont l'incidence potentielle sur la santé animale et humaine justifie un cadre réglementaire spécifique. L'instauration de ces cadres juridiques spécifiques pose cependant avec acuité la question de la capacité des Etats à exercer leur rôle régalién. L'exemple des systèmes financiers décentralisés d'Afrique de l'Ouest montre que les Etats ont peu de capacité de suivi et de contrôle par manque de compétences techniques spécialisées, et de moyens humains et logistiques ; par ailleurs, l'efficacité de cette fonction régaliénne de contrôle est limitée par la faible capacité des Etats à sanctionner les dysfonctionnements et défaillances.

La notion de contrat conduit à la même question : tous les services privés sont régis par une contractualisation, mais l'efficacité de ce dispositif dépend d'abord de la capacité à faire respecter les engagements contractuels. L'Etat est le premier garant d'un dispositif contractuel, mais dans bon nombre de contextes de développement de la TA, l'Etat s'avère peu présent, faiblement capable de faire respecter le contrat, d'en assurer le contrôle, et surtout d'appliquer les sanctions en cas de dysfonctionnement. Illustrons ce point par l'exemple de la gestion des défaillances des contrats de financement. Quand un contrat de crédit d'équipement n'est pas honoré (crédit non remboursé), l'institution financière peut se retourner contre l'emprunteur et l'assigner en justice ; si la justice ne fonctionne pas, l'institution financière n'a pas de recours, perd son investissement, et l'affaire crée un précédent de défaillance de crédit impunie ; l'ensemble du dispositif de financement est alors fragilisé, l'institution financière devient réticente à financer et les utilisateurs de TA voient leur accès au crédit se restreindre. En revanche, si les défaillances de remboursement sont sanctionnées, le contrat de crédit gagne de la crédibilité, les règles du jeu sont claires, permettent l'instauration de la confiance et ce faisant un fonctionnement durable de la relation contractualisée.

Le recours à l'action collective, à travers la pression sociale d'un groupe, peut être utilisé pour instaurer un ordre contractuel « domestique » : c'est le cas de la caution solidaire, garantie solidaire utilisée par la microfinance pour gérer le risque de crédit. Ce n'est alors plus l'Etat qui garantit l'observation des règles contractuelles, mais la communauté. Le contrat est alors de nature sociale et non plus juridique. Ce type de solidarité a donné des preuves d'efficacité pour des petits crédits ; il apparaît plus difficile à mettre en œuvre pour les crédits à l'équipement qui portent sur des montants plus importants et ne sont pas accessibles à tous les membres de la communauté.

Le degré de développement du cadre juridique peut être un frein à l'innovation : ainsi, le crédit-bail (ou *leasing*), outil financier pouvant permettre le développement du crédit à l'équipement,

n'est pas reconnu par toutes les législations financières. [Le crédit-bail est une alternative au crédit de moyen terme classique pour financer l'équipement : l'institution financière qui donne le crédit reste propriétaire de l'équipement jusqu'au remboursement intégral par l'acquéreur ; en cas de défaillance de remboursement, l'institution financière peut récupérer l'équipement sans aucune mobilisation juridique. Cette innovation a été développée pour financer l'équipement agricole par le réseau des Caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel de Madagascar (Cecam) (3).] En Afrique de l'Ouest, les OP se mobilisent aujourd'hui en partenariat avec les institutions de microfinance pour doter cette innovation d'un statut légal (12). La nature des enjeux liés au cadre juridique souligne l'importance d'une implication des acteurs de la TA dans les processus d'élaboration de ce cadre.

Durabilité financière des services d'appui à la traction animale

La durabilité financière constitue un des principaux risques d'achoppement des services d'appui à la TA. Dans la logique de la privatisation, le coût du service est payé par l'utilisateur et les dispositifs de service émergent et se pérennisent quand le marché est en mesure d'en couvrir les coûts. Concrètement, cela signifie que l'utilisateur est en mesure de payer le coût de mise en œuvre, de fonctionnement du service, mais aussi le coût de son élaboration (de l'innovation, de l'acquisition de compétences...), ainsi que le coût des investissements nécessaires à son émergence. Par ailleurs, la décentralisation requise pour des services d'appui à la TA efficaces renchérit les coûts : les utilisateurs sont souvent éloignés des villes, sont dispersés, ne peuvent se déplacer aisément, les coûts d'approche sont donc élevés ; les utilisateurs ne peuvent souvent valoriser que de petites quantités de services (petits crédits, petits stocks vétérinaires...), dont la gestion est coûteuse et limite les possibilités d'économie d'échelle. Les coûts de transaction – de mise en œuvre – de cet ensemble de services décentralisés sont donc élevés.

La prise en charge de l'intégralité des coûts des services par les utilisateurs de la TA s'avère souvent difficile dans des contextes où les revenus agricoles sont faibles en raison du prix des produits agricoles faible et du coût des intrants élevé, et où les ressources d'activités non agricoles sont limitées. Ainsi, la privatisation des services peut exclure une frange significative d'utilisateurs trop pauvres pour payer le coût du service.

La densité de population et d'activités économiques est un autre frein à la pérennisation financière des services : en dessous d'un certain seuil, ni les services financiers (2), ni les services vétérinaires ne peuvent être rentabilisés à court terme (Le Masson, commun. pers.) ; les services ne peuvent alors se développer dans ces zones qu'avec une aide extérieure initiale et sont souvent mis en péril si celle-ci se retire trop rapidement. Dans ces zones, le marché seul ne peut conduire à l'émergence et à la pérennisation de services adaptés. *A contrario*, dans les zones où la densité de population et d'activités économiques est plus élevée, comme la zone Office du Niger au Mali, par exemple, un marché de services peut s'instaurer (les services vétérinaires, les forgerons) avec une perspective de durabilité financière (5, 6).

L'action collective peut être un moyen de réduire les coûts des services en faisant prendre en charge une part des fonctions par les utilisateurs, sous forme de participation bénévole ou faiblement rémunérée. Ainsi, les innovations en matière de systèmes financiers ont fortement intégré ce principe, faisant prendre en charge les fonctions de sélection des clients, de suivi de remboursement du crédit, de gestion du risque par la communauté des utilisateurs du service. (11). Dans le même esprit, des groupements d'éleveurs sont formés à l'appui zootechnique pour pallier à l'insuffisance et à la difficulté de rentabiliser des services vétérinaires dans les zones d'élevage extensif (Le Masson, commun. pers.).

Cette alternative de réduction des coûts de services par la participation des bénéficiaires a fait la preuve de son efficacité et a permis d'étendre significativement ces derniers dans les zones marginales. Mais elle présente aussi des limites. Même le bénévolat, s'il doit être préservé durablement, a un coût (indemnisation, avantages en nature...). Une participation efficace suppose que les participants sont bien formés – qui prend en charge le coût de la formation ? Le principe de confiance qui fonde l'action collective doit être encadré par un principe de contrôle interne et externe – qui assure ce contrôle ? Ces limites soulignent l'importance d'une combinaison de formes de coordination entre le marché, l'action collective et la puissance publique.

Quelles coordinations du « système de services » pour favoriser le développement de la traction animale ?

Dans le système antérieur d'encadrement public, l'Etat assurait la quasi-totalité des fonctions de coordination des services nécessaires au développement de la TA. La production d'agroéquipement était assurée par une industrie publique ou régie par un contrat entre l'Etat et le secteur industriel privé ; la diffusion du matériel agricole, la formation, l'encadrement sanitaire étaient organisés au sein des structures de développement rural publiques ; le financement était régi par une contractualisation entre institution financière publique et structure d'encadrement. La coordination au sein de chacun de ces services, tout comme la coordination entre chaque secteur de services, étaient régies par un monopole public.

La privatisation pose l'hypothèse que les deux types de coordination, au sein de chaque secteur de services et entre les secteurs de services, vont être assurés par le marché et la mise en concurrence d'opérateurs privés. L'utilisateur – consommateur – de la TA devient le centre de décision assurant la coordination. L'utilisateur va arbitrer en fonction de son intérêt entre les différentes offres d'un même service (choisir le meilleur rapport qualité prix de matériel, choisir le financement le plus avantageux, arbitrer entre différentes offres de soin sanitaire, etc.). C'est aussi l'utilisateur de TA qui assure la coordination entre services (choisir un mode de financement ou de formation en fonction d'une qualité d'équipement, etc.). Quand les choix de l'utilisateur impliquent un engagement par rapport à des résultats différés dans le temps, ils peuvent, en principe, être régis par la contractualisation qui doit permettre de réduire l'incertitude de la transaction.

Les différentes études de cas mettent en évidence les limites d'une coordination par la seule force du marché. Ainsi dans certaines zones rurales, le marché des services d'appui à la TA n'émerge pas, faute de rentabilité immédiate et de coûts de transaction élevés ; dans d'autres zones, les capacités d'arbitrage et de choix de l'utilisateur de TA sont limitées par un faible accès à l'information et une faible capacité de négociation à l'échelle individuelle. Le marché apparaît insuffisant pour faire émerger l'innovation et ne permet souvent pas de prendre en charge l'acquisition des compétences nécessaires à de nouveaux métiers : ainsi, on observe *a contrario* qu'une part importante des services privés d'appui à la TA existant aujourd'hui – systèmes financiers, formation, appui sanitaire, etc. – n'ont pas émergé spontanément, mais sous l'impulsion de l'aide publique au développement. Dans certains secteurs (les centrales de risque, les services financiers, par exemple ; 4), l'efficacité des services est améliorée par la construction de nouvelles règles, issues de processus de concertation et de coopération entre prestataires de services, bien plus que de processus de concurrence. La coordination entre les services, qui est nécessaire pour assurer l'accès à la TA (avoir accès en même temps et au même endroit à la technique de la TA, à l'équipement, au financement au suivi sanitaire et au conseil, etc.), est souvent mal prise en charge par le marché. Enfin, au-delà du marché, l'intervention de l'Etat (sous différentes formes) reste

nécessaire pour permettre la construction d'un cadre juridique et institutionnel adapté.

Face à ces défaillances du marché des services d'appui à la TA, on observe l'émergence d'actions collectives qui tentent de pallier à l'incertitude (toute l'information n'est pas connue) et à l'asymétrie (tout le monde n'a pas la même information du marché). Des OP se mobilisent pour identifier la demande en TA, assurer le lien avec l'offre, mobiliser des financements. Au sein de chaque secteur de service, des organisations professionnelles (associations professionnelles de microfinance, associations d'artisans forgerons, associations de vétérinaires et de zootechniciens...) se structurent progressivement pour améliorer leur accès à la ressource (commandes groupées...), acquérir ou mutualiser des compétences, élaborer des règles sectorielles, fédérer une représentation professionnelle et une capacité de négociation sectorielle. Différentes formes de coordination entre les secteurs de service sont explorées : cadre de concertation regroupant différentes catégories d'acteurs, coopération entre services, voire contractualisation. L'émergence de cette action collective et son efficacité pour corriger les défaillances de marché restent cependant limitées par de nombreux obstacles qui ne sont pas spécifiques aux services d'appui à la TA.

Les OP et les organisations professionnelles émergent avec difficulté. Le mouvement des OP se renforce depuis une dizaine d'années en Afrique de l'Ouest sous des formes variées et autour de fonctions principales : fournir des services d'appui au secteur agricole, participer à la gestion des filières et défendre les intérêts de ce secteur. Les OP acquièrent progressivement des compétences de conception, de gestion, de négociation et deviennent des acteurs incontournables au niveau local, national et sous-régional. Mais ce mouvement reste fragile. Il s'est largement construit « par le haut » à travers la création précoce d'organisations faitières sur des bases locales qui restent souvent très fragiles ; la faiblesse des activités économiques développées par les OP les enferme dans un cercle vicieux : elles ont du mal à démontrer aux producteurs leur avantage comparatif par rapport au secteur privé et les producteurs sont alors peu incités à les rejoindre, ce qui limite le renforcement des OP et leur capacité à développer des activités économiques. Les organisations, quelle que soit leur taille, sont confrontées à des difficultés de gouvernance et d'apprentissage organisationnel. Dans ce contexte de construction institutionnelle, les priorités des OP sont nombreuses, souvent difficiles à hiérarchiser ; le développement de la TA figure rarement au premier plan de ces préoccupations, mais constitue un élément parmi d'autres de l'action de modernisation agricole que les OP soutiennent.

La même difficulté d'émergence et de structuration est observée dans les autres secteurs de services d'appui à la TA : des associations d'artisans forgeron se structurent avec difficulté, les ONG assurant des fonctions de formation et de conseil agricole s'opposent souvent dans des relations de concurrence qui limitent la concertation ; les associations professionnelles regroupant les institutions de chaque secteur à l'échelle régionale ou nationale (associations nationales des institutions de microfinance, associations d'opérateurs de services vétérinaires) ne se structurent que très progressivement. Toutes ces organisations professionnelles sont confrontées à la difficulté de se structurer de manière durable, d'acquérir les compétences techniques, économiques et organisationnelles adaptées à un contexte en évolution rapide, de mettre en place des modes de gouvernance permettant un fonctionnement durable.

Le dialogue entre les différents secteurs de services d'appui à la TA reste aujourd'hui très embryonnaire. Les OP, les organisations d'artisans, les institutions financières se connaissent mal, ignorent souvent les logiques de l'autre, emploient un vocabulaire et des

concepts différents. Autant de facteurs qui limitent les capacités de concertation et de négociation.

Enfin, le dialogue entre ces différentes organisations et l'Etat reste limité. Le degré de reconnaissance par l'Etat de la légitimité des organisations professionnelles et de leur rôle dans la structuration sectorielle est variable selon les pays et selon les secteurs. Ainsi le dialogue entre OP et Etat est aujourd'hui institutionnalisé au Sénégal, mais reste encore très embryonnaire dans un pays voisin, le Niger ; en revanche, au Sénégal, les associations d'artisans forgerons ne sont pas consultées dans l'établissement des cahiers des charges des marchés publics d'agroéquipements. De même, la capacité des Etats à accepter d'intégrer les organisations professionnelles dans la négociation des politiques publiques reste contrastée selon les pays.

■ CONCLUSION

Les politiques de libéralisation engagées dans les années 1980 reposaient sur l'hypothèse que le marché allait assurer l'émergence d'une offre de services, garantir son adaptation à la demande et sa qualité, sélectionner les institutions capables d'offrir durablement ces services et assurer la coordination du système de services nécessaires au développement rural.

L'analyse du développement de la TA dans des contextes contrastés de libéralisation économique montre que ces hypothèses ne sont pas pleinement vérifiées : le démantèlement du dispositif de services publics centralisé qui a permis un développement significatif de la TA en Afrique de l'Ouest n'a pas été remplacé à ce jour par un système de marché de services efficaces.

Si des embryons de marché de services d'appui à la TA se développent dans certains secteurs (production d'animaux de trait, artisanat de l'agroéquipement), la régulation par le marché seul présente des limites importantes. Elle ne permet pas d'assurer l'émergence de l'innovation technique et organisationnelle nécessaire au développement de la TA ; elle marginalise bon nombre de zones et de populations défavorisées ; elle ne favorise pas la diffusion satisfaisante des compétences nécessaires à l'utilisation de la TA et n'apporte qu'une réponse limitée aux besoins de financement de la TA et de suivi sanitaire des animaux. Enfin, le marché seul ne semble pas de nature à assurer une coordination satisfaisante du système de services d'appui à la TA.

De nouveaux acteurs, sous des formes variées d'action collective, tentent de pallier à ces insuffisances de marché au sein des différents secteurs de services. Leur émergence et leur efficacité sont encore souvent liés à des accompagnements extérieurs permettant l'acquisition de compétences techniques et le renforcement des capacités organisationnelles. Même si elles restent à consolider, ces formes d'action collective apparaissent comme un des éléments déterminants pour le développement du système de services nécessaires à la TA dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest.

L'exemple de la TA souligne l'importance d'une reconfiguration du rôle de l'Etat. Coordonnateur central du système de services quand le développement de la TA était un service public, l'intervention de l'Etat a été ensuite réduite à une forme minimaliste dans les politiques de libéralisation agricole. Un consensus émerge aujourd'hui sur la nécessité de revaloriser le rôle de l'action publique autour de ses tâches régaliennes (définition du cadre juridique, contrôle, sanction, permettant l'exercice des services, statistiques...) mais aussi en termes d'incitation à l'innovation, d'ouverture de la négociation des politiques publiques de services aux acteurs de la société civile, et de garant de la mise en œuvre de politiques publiques équitables.

BIBLIOGRAPHIE

1. BLANC P., GORI G., KAMIL H., LE MASSON A., RENARD J.F., THONNAT J., 2003. Etude bibliographique sur les auxiliaires de santé animale. Montpellier, France, Cirad-emvt, 83 p. + annexes.
2. CERISE, 1999. Les contraintes et défis de la viabilité des systèmes de microfinance en zones rurales défavorisées en Afrique. New York, NY, USA, ONU-FENU, 69 p.
3. CIRAD, 2002. Financer l'investissement à moyen terme : exemples et enseignements des expériences de *leasing* des CECAM (Madagascar) et de l'ANED (Bolivie). In : Actes séminaire international Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance ? Dakar, Sénégal, 21-24 janv. 2002. Montpellier, France, Cirad, fiche technique n° 3.
4. CIRAD, 2002. Sécuriser le crédit agricole par la centrale de risque. In : Actes séminaire international Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance ? Dakar, Sénégal, 21-24 janv. 2002. Montpellier, France, Cirad, fiche technique n° 11.
5. DJIRE O., 2004. Le service de fabrication et de maintenance d'équipements agricoles par les forgerons au Mali. *Revue Elev. Méd. vét. Pays trop.*, **57** : 225-230.
6. DOUMBIA A.A., KASSAMBARA H., KLEENE P., 2003. Les services vétérinaires et zootechniques contractualisés, le cas de Yiriwa-So, Office du Niger, Mali. In : Atelier Traction animale et stratégie d'acteurs : quelle recherche, quels services face au désengagement des Etats ? Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 17-21 novembre 2003.
7. WAMPFLER B., 2001. Le financement de la traction animale en pays Gourmanche (Burkina) : analyse des recompositions de l'offre de financement dans le contexte de libéralisation économique. Rapport

d'étude. In : Action thématique programmée La traction animale, composante essentielle des stratégies paysannes en Afrique de l'Ouest et centrale : quelles sont les pratiques de recherche face au désengagement des Etats ? Montpellier, France, Cirad-tera.

8. WAMPFLER B., 2003. Coordination et pérennisation des services autour du financement de l'agriculture familiale dans la zone Office du Niger (Mali). Montpellier, France, Cirad, 66 p. + annexes. (Tera n° 27/03)
9. WAMPFLER B., 2004. Financement de la traction animale dans le contexte de désengagement de l'Etat. Enseignements des cas du Nord-Cameroun, de l'Est Burkina Faso et du bassin arachidier du Sénégal. *Revue Elev. Méd. vét. Pays trop.*, **57** : 211-217.
10. WAMPFLER B., LAPENU C., BENOIT-CATTIN M., 2003. To what extent is microfinance able to finance family agriculture in the context of liberalization in West Africa? A study of outreach, impact and public policies. In: 25th International conference of agricultural economists, Reshaping agriculture's contributions to society, Durban, South Africa, 16-22 Aug. 2003. Oak Brook, IL, USA, IAAE.
11. WAMPFLER B., LAPENU C., CHAO-BEROFF R., MARZIN J., POURSAT C., DAUBERT P., GENTIL D., DOLIGEZ F., 2003. Enjeux et limites de la participation des bénéficiaires et des clients dans la gouvernance des institutions de microfinance. In : Guérin I., Servet J.-M., Dir., Exclusion et liens financiers, Rapport Walras 2003. Paris, France, Economica, 14 p.
12. WAMPFLER B., MERCOIRET M.R., 2002. Microfinance, organisations paysannes : quel partage des rôles, quels partenariats dans un contexte de libéralisation ? In : Actes séminaire international Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance ? Dakar, Sénégal, 21-24 janv. 2002. Montpellier, France, Cirad, 34 p. (et cédérom).

Summary

Wampfler B. In the Face of State Disengagement, What Type of Change for Draft Animal Power Support Services?

State disengagement from agriculture support services led to the development of new set-ups and new operators (private sector, professional/vocational associations, NGOs, civil society associations...), and to a change in coordination processes between stakeholders. These changes pose three main problems, which are discussed in this article with the example of draft animal power: technical and organizational development of services to enable a sustainable adaptation of the animal traction offer to producers, demands and constraints; institutional, financial and social sustainability; coordination within each service sector and between the various service sectors, which are jointly essential to draft animal power development (farm implement supplies, animal health, advice to farmers...).

Keywords: Animal power – Services – Private sector – Farmers' association – Senegal – Burkina Faso – Cameroon.

Resumen

Wampfler B. Frente a la falta de compromiso del Estado, cuál será la renovación de los servicios de apoyo para la tracción animal?

La falta de compromiso del Estado para con los servicios de apoyo a la agricultura conducen a la aparición de nuevos dispositivos, nuevos actores (sector privado, organizaciones profesionales, ONG, organizaciones de la sociedad civil...), así como a una renovación de las formas de coordinación entre estos actores. Estas transformaciones implican tres problemas principales en el campo de la tracción animal, los cuáles se discuten en este artículo: la elaboración técnica y de organización de los servicios que permiten la adaptación duradera de la oferta de tracción animal a la demanda y a los obstáculos de los productores; la perennidad institucional, financiera y social; la coordinación en el seno de cada sector de servicios y entre los diferentes sectores de servicios, las cuáles son necesarias en forma conjunta para el desarrollo de la tracción animal (abastecimiento de equipo agrícola, financiamiento, salud animal, consejos agrícolas...).

Palabras clave: Energía animal – Servicios – Sector privado – Asociación de agricultores – Senegal – Burkina Faso – Camerún.