

Pour une insertion durable des petits producteurs dans les filières agricoles

Note sur la transposition à plus grande échelle



©FIDA/Sarah Morgan
Guinée - Programme national d'appui aux acteurs des filières agricoles

Miser sur le développement des filières pour des résultats à plus grande échelle dans l'agriculture

Dans les années à venir, l'agriculture devra évoluer en profondeur afin de pouvoir s'acquitter de ses multiples fonctions dans un contexte de conditions environnementales plus difficiles, de transformations démographiques et de mutation des marchés¹. Les systèmes alimentaires mondiaux subissent une transformation rapide: les produits de plus grande valeur gagnent du terrain, les normes alimentaires deviennent plus rigoureuses et l'intégration internationale et verticale se renforce. Les pays en développement, en particulier, sont confrontés à des difficultés techniques et institutionnelles qui freinent leur participation aux filières en voie de constitution. Dans le même temps, ces changements offrent des perspectives de réduction de la pauvreté au sein du groupe cible du FIDA, c'est-à-dire les petits producteurs ruraux. Ainsi, au Kenya, l'apparition d'un vaste marché des légumes frais dans le cadre de circuits nationaux, mais aussi internationaux, est un exemple réussi de transposition à plus grande échelle qui a entraîné des effets favorables pour les petits maraîchers.

La stratégie de transposition à plus grande échelle consiste à préparer l'avenir, c'est-à-dire à planifier et mettre en œuvre les projets actuels de manière à ce que les composantes se prêtent à une amplification afin de pouvoir à l'avenir multiplier les résultats obtenus. Au stade de la conception des projets, il convient d'analyser l'influence que les investissements, la concertation sur les politiques publiques et la gestion des savoirs sont susceptibles d'exercer sur les différentes parties prenantes (secteur public, secteur privé et communautés cibles), et de mobiliser les ressources, les savoirs et le capital social et politique d'autres acteurs au service d'une amplification durable des bons résultats.

¹ Cadre stratégique du FIDA 2011-2015. Disponible à la page: http://www.ifad.org/sf/strategic_f.pdf.

Le renforcement croissant des liens entre villes et campagnes, l'évolution structurelle de nombreux pays à revenu intermédiaire et l'augmentation globale de la demande en produits alimentaires et en fourrage à l'échelle mondiale représentent des débouchés importants pour les petits producteurs². La mise sur le marché de la production des petits producteurs dans le cadre d'une approche filière est une stratégie prometteuse pour améliorer les revenus et les conditions de vie des populations rurales en contribuant à relier les producteurs aux transformateurs et aux marchés.

Ces dix dernières années, le portefeuille du FIDA s'est très nettement réorienté en faveur de projets axés sur le développement des filières; de fait, 70% des projets bénéficiant du concours du FIDA approuvés en 2014 comportait une composante ciblant cet aspect. Le moment est donc venu de se demander si l'approche filière est appropriée pour venir en aide aux groupes cibles du FIDA et de s'interroger sur le potentiel de transposition à plus grande échelle de cette approche.

Encadré 1: Qu'entend-on par approche filière?

L'**approche filière** a trait au processus de transformation d'un produit qui va de la fourniture d'intrants et de la production jusqu'à la transformation et la consommation.

Tout au long de ce processus interviennent un certain nombre d'acteurs qui interagissent généralement soit dans le cadre d'arrangements contractuels (formalisés ou non), soit dans le cadre de l'économie de marché. Les biens circulent d'amont en aval de la filière jusqu'à leur consommation, en échange de flux financiers qui remontent d'aval en amont, du consommateur final au producteur initial.

Chaque acteur de la filière conserve une part du prix acquitté par le consommateur, ce qui est indispensable pour rentabiliser et pérenniser son activité.

Voir le document intitulé: Note pratique: Projets de développement des filières agricoles (FIDA 2015)

Que faut-il transposer à plus grande échelle?

La transposition à plus grande échelle a pour but d'accroître le nombre de paysans et de petits producteurs qui accèdent durablement aux marchés, ce qui se traduit par une amélioration de leur qualité de vie. Par conséquent, l'objectif n'est pas de transposer les projets de développement de filières à plus grande échelle, mais de déterminer d'emblée comment étendre les avantages à long terme de ce type de projets à un plus grand nombre de bénéficiaires en assurant leur pérennité et en mobilisant des ressources supplémentaires et de nouvelles compétences. Il s'agit aussi d'accroître les avantages (en termes de revenus) des bénéficiaires qui participent aux filières. Les bénéficiaires directs sont généralement des petits producteurs, transformateurs et commerçants. La plupart des projets du FIDA se concentrent sur les petits producteurs et les transformateurs, mais la transposition à plus grande échelle pourrait aussi viser les commerçants pauvres et les travailleurs qui interviennent aux différentes étapes des filières.

L'approche de développement axé sur les filières repose sur une analyse globale de l'ensemble de la filière d'un produit, depuis le producteur jusqu'au consommateur final. L'approche filière implique de tenir compte de l'ensemble des parties prenantes dans la filière (outre le groupe cible du FIDA) et de leurs interactions; par exemple, l'amélioration des débouchés commerciaux pour les transformateurs ou d'autres acteurs en aval peut avoir une influence positive sur le groupe cible du FIDA. Il peut arriver que l'intervention à des étapes de la filière autres que le stade de la production ait un impact plus grand sur la réduction de la pauvreté.

Il n'existe pas de méthodologie-type pour concevoir un projet de développement des filières réussi, ni pour amplifier à coup sûr les résultats d'un tel projet³. Étant donné l'évolution rapide des marchés, la complexité des acteurs concernés et l'évolution du contexte, il n'est possible d'indiquer que quelques grands principes à respecter pour transposer à plus grande échelle les résultats du développement des filières⁴:

² Il faudra assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de 8 milliards de personnes d'ici 2030, et 9 milliards d'ici 2050. Comment nourrir le monde en 2015. FAO, 2009.

³ Voir le document intitulé *Note pratique - Projets de développement des filières agricoles* (disponible à l'adresse: <http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm>).

⁴ Ibid.

- Le marché est l'élément moteur de toute filière; par conséquent, avant d'élargir les résultats d'une intervention axée sur le développement des filières, il convient d'évaluer le niveau de la demande des marchés ou sa capacité à absorber la production supplémentaire ou à faire une place aux nouveaux producteurs.
- Les éléments moteurs des filières sont surtout les acteurs du secteur privé, tels que les commerçants, les transformateurs, les grossistes ou les détaillants (supermarchés par exemple); par conséquent, il va de soi que l'amplification des résultats du développement des filières passe par davantage de participation et d'implication de ces entités du secteur privé.
- L'organisation des producteurs au sein de structures et le regroupement de leur production facilitent leur intégration dans les filières et les place en meilleure position pour négocier avec les acteurs du secteur privé à toutes les étapes de la filière; c'est pourquoi, pour pouvoir transposer à plus grande échelle les résultats du développement des filières, il faudra souvent que les producteurs soient organisés au sein de groupements et d'organisations afin que leur intégration dans les filières soit viable et durable.
- Un environnement politique favorable est indispensable pour établir des règles du jeu entre les acteurs des filières tout en mettant en place les incitations nécessaires pour qu'ils investissent, pour permettre aux filières proprement dites de se développer et de fonctionner efficacement, et pour donner aux petits producteurs la possibilité d'y participer activement. C'est pourquoi il est souvent nécessaire que la stratégie/l'approche de transposition à plus grande échelle comporte un volet consistant à aider les pouvoirs publics à mettre en place le cadre réglementaire nécessaire.
- Les filières peuvent être très dynamiques, parce qu'elles s'adaptent à l'évolution des préférences des consommateurs, de la concurrence, du coût des intrants et des évolutions technologiques - la transposition à plus grande échelle des résultats du développement des filières peut être plus durable si elle se concentre sur le renforcement des moyens d'action des producteurs et de leur capacité à s'adapter aux évolutions et fluctuations du marché au sein des filières et d'une filière à l'autre, plutôt que de cantonner les producteurs à un nombre restreint de filières.
- Le développement des filières peut constituer un outil efficace et durable de réduction de la pauvreté; cependant, il existe des risques qu'il faut atténuer lorsqu'on appuie et/ou qu'on souhaite développer certaines filières à plus grande échelle, par exemple les fortes fluctuations des prix et des marchés (notamment les phénomènes de saturation), les risques en matière d'environnement et de changement climatique, les risques qui pèsent sur la sécurité alimentaire et la nutrition, et la création ou l'aggravation d'éventuels déséquilibres entre les sexes.

Existe-t-il un modèle de développement des filières à transposer à plus grande échelle?

Il n'existe pas de mode d'organisation de filière unique ou optimal - en la matière, les modèles peuvent varier selon le pays, le produit, le contexte, la présence, la nature et les capacités des acteurs de la filière, les politiques en vigueur, l'environnement économique, etc. Le processus d'amplification des résultats du développement des filières peut également varier en fonction de ces mêmes facteurs. Néanmoins, on peut observer dans les projets du FIDA trois modèles-types d'organisation des filières les plus courants,

Modèles-types d'organisation du développement des filières



Filières pilotées par les producteurs

- Les producteurs sont organisés et assument les fonctions de production et les activités d'aval (action collective)



Filières pilotées par les acheteurs

- Participation du secteur privé commercial qui se charge d'organiser les producteurs (agriculture contractuelle par exemple)



Filières pilotées par les intermédiaires

- Un acteur de la filière en prend la tête ("producteur chef de file" ou ONG par exemple)

respectivement pilotés par les producteurs, les acheteurs et les intermédiaires. Dans certains cas, on constate également l'existence de filières agricoles pour lesquelles les modalités de commercialisation ou les prix sont sous le contrôle des pouvoirs publics. Ces modèles ne constituent pas un exemple à suivre en matière de transposition à plus grande échelle car ils se traduisent généralement par des distorsions sur les marchés et/ou l'éviction du secteur privé. Par conséquent, la présente section porte essentiellement sur les trois modèles présentés ci-après.

Dans le **modèle piloté par les producteurs**, ceux-ci sont organisés au sein de groupements, d'associations ou de coopératives, qui assurent les fonctions de production et, parfois, les activités d'aval dans le but d'obtenir la part la plus importante du prix de vente au détail. Grâce à l'appui du projet, ces groupements deviennent suffisamment solides pour constituer des réseaux et rechercher des acheteurs avec lesquels négocier des contrats. Il n'est pas rare qu'ils prennent la tête des filières et soient en mesure d'assurer eux-mêmes la transformation, la manutention, le transport et la commercialisation des produits, conquérant ainsi une part plus importante de la valeur ajoutée à toutes les étapes de la filière. C'est en Amérique latine (Colombie, Guatemala, Honduras ou Nicaragua par exemple), où le mouvement des organisations de producteurs est solide et bien implanté, que l'on trouve les exemples les plus remarquables de ce modèle⁵.

Dans le modèle **piloté par les acheteurs**, le secteur privé commercial (transformateurs, détaillants, commerçants et grossistes notamment) organise les producteurs pour en faire des fournisseurs dans le cadre de divers arrangements contractuels (par exemple, systèmes de plantations satellites, agriculture contractuelle et – dans quelques cas – co-entreprises). À titre d'exemple de ces modèles, on peut citer le Projet de développement de la production d'huile végétale mis en œuvre en Ouganda, dans le cadre duquel Bidco, une grosse entreprise de transformation d'oléagineux qui est à la tête de la filière, utilise la matière première produite au sein de la plantation mère et des plantations satellites mises en place dans le cadre du projet. Mérite également d'être mentionné le soutien apporté par le FIDA à la remise en route du secteur de thé au Rwanda, dans le cadre duquel les entreprises de transformation de thé sont les principaux acheteurs et transformateurs de la production des coopératives. Ce modèle est particulièrement séduisant lorsqu'il est possible de repérer et de sélectionner, au stade de la conception du projet, une entreprise privée qui en fera partie dès le départ, ou lorsque le développement de la filière suppose un investissement important dans la transformation, que seul un investisseur privé peut entreprendre.

Dans le modèle **piloté par un intermédiaire**, celui-ci est le plus souvent une ONG ou un prestataire de services qui réunit les acteurs, leur fournit des services (par exemple le renforcement des capacités des producteurs, l'information et l'approvisionnement des entreprises privées, la mise en réseau des acteurs), et qui organise les liens au sein de la filière et en assure le suivi. Par exemple, dans le cadre du Projet d'appui à une agriculture de haute valeur mis en œuvre au Népal et du Projet relatif à l'accès au marché et à l'intensification de la croissance exécuté au Bhoutan, l'ONG SNV, basée aux Pays-Bas, a été retenue pour jouer le rôle d'intermédiaire afin de constituer ou d'améliorer les filières, d'organiser les producteurs pour qu'ils approvisionnent des entreprises privées, de rechercher des acheteurs et des commerçants et d'établir des circuits d'approvisionnement en conséquence. Ce modèle est particulièrement utile lorsque les liens entre les différents éléments de la filière ne sont pas très solides, que le secteur privé est peu présent, et/ou que les filières ne sont pas sélectionnées préalablement au démarrage du projet, mais sont déterminées en fonction des débouchés et d'une analyse et d'une modélisation plus approfondies des marchés réalisées par l'ONG ou l'intermédiaire au cours de l'exécution du projet.

Quel que soit le modèle appliqué, l'amplification des résultats du développement des filières peut être horizontale (extension à un plus grand nombre de produits ou de filières) et/ou verticale (intégration aux filières d'un plus grand nombre de producteurs ou obtention par les mêmes producteurs d'avantages plus importants). Une fois que les résultats du développement des filières sont établis à l'issue d'un projet ou par un autre moyen, amplifier ces résultats suppose soit de développer ces filières pour inclure davantage de producteurs, soit d'aider ces derniers à progresser au sein de la filière et à obtenir des revenus plus élevés grâce à des activités générant de la valeur ajoutée (c'est le cas par exemple au Nicaragua, où les coopératives caféières se mettent à torréfier, conditionner et commercialiser elles-mêmes le café), soit encore

⁵ Voir, par exemple, le *Programme de développement rural et de reconstruction dans le département du Quiché*, au Guatemala, qui appuie plusieurs organisations de producteurs, notamment des groupements de femmes autochtones qui vendent des légumes frais aux exportateurs guatémaltèques et aux supermarchés des États-Unis.

aider les producteurs à s'insérer dans de nouvelles filières, comme à Sao Tomé-et-Principe, où les producteurs ont bénéficié d'un appui pour participer tout d'abord aux filières du café et du cacao, avant que de nouvelles filières (par exemple poivre et autres épices) ne soient mises en place au cours de la seconde phase du projet.

Quel chemin prendre pour la transposition à plus grande échelle ?

Lors de la conception et de la mise en œuvre de la transposition à plus grande échelle d'une approche filière, les équipes de conception de projet et les unités de gestion de projet peuvent compter sur un certain nombre de voies et d'acteurs. La nature des voies à emprunter qui permettent d'enclencher la transposition à plus grande échelle dépend dans une large mesure de facteurs liés au contexte et des niveaux auxquels se situent la majeure partie des obstacles: i) niveau des politiques publiques; ii) niveau des projets; ou iii) niveau du partage des savoirs.

En règle générale, les voies possibles pour la transposition à plus grande échelle d'une intervention de développement des filières concernent l'ensemble de ces trois niveaux: participation à l'élaboration des politiques, projets et gestion des savoirs. Lors de la conception et/ou de la mise en œuvre d'un projet, il faut: cerner les obstacles au développement des filières qui relèvent des politiques publiques et déterminer comment les surmonter afin de permettre la transposition à plus grande échelle; définir un modèle ou une approche de développement des filières à appuyer dans le cadre du projet; étudier de quelle manière les interventions pourront être reproduites ou transposées à plus grande échelle une fois que les ressources affectées au projet seront épuisées; déterminer qui se chargera de la transposition à plus grande échelle (voir les principaux éléments moteurs de la transposition à plus grande échelle exposés ci-après); et indiquer quels processus de gestion des savoirs seront utilisés pour faire connaître les résultats des interventions de développement des filières et les informations les concernant aux partenaires impliqués.

Participation à l'élaboration des politiques

Dans l'idéal, les projets de développement des filières menés par le FIDA devraient servir à la fois d'instrument de mise en œuvre de politiques pertinentes déjà en place et de levier favorisant les réformes nécessaires pour encourager l'éclosion de filières favorables aux pauvres et fonctionnant de manière efficace. S'il n'est pas en mesure d'influer sur un ensemble plus large de politiques publiques ou de priorités d'action, un projet du FIDA restera une intervention de faible ampleur peu susceptible d'être transposée à plus grande échelle et/ou d'avoir une portée et un impact de grande envergure. En outre, dans de nombreux cas, il est tout simplement impossible d'élargir une filière si le cadre politique et réglementaire ne s'y prête pas. Le FIDA ne doit pas nécessairement mener seul ce type d'action. Il convient de forger des partenariats avec d'autres bailleurs de fonds dont l'activité porte sur l'analyse des politiques et qui mènent des discussions avec les gouvernements concernant les réformes (par exemple, la Banque mondiale, l'Union européenne, le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID) et d'autres bailleurs de fonds et banques régionales de premier plan).

L'existence d'un cadre politique, réglementaire et juridique favorable est un facteur clé pour la réussite de toute intervention de développement des filières.

Sur le plan des politiques, les facteurs qui font couramment obstacle à la transposition à plus grande échelle des projets de développement des filières sont notamment un environnement économique et réglementaire peu satisfaisant, les barrières commerciales et les restrictions de licence, les distorsions de marché ou l'absence de concurrence, les prix des intrants ou les prix à la production fixes ou subventionnés, les vides institutionnels concernant la réglementation des coopératives et des organisations de producteurs, un accès insuffisant aux services financiers et aux services de développement des entreprises, une sécurité sanitaire et des normes alimentaires insuffisantes et des infrastructures médiocres⁶. Sur la base d'une analyse des obstacles d'ordre politique, des éléments probants issus des projets, des partenariats avec d'autres acteurs et du partage des savoirs, le FIDA peut engager avec les gouvernements une concertation sur les politiques publiques pour les

⁶ Voir le document intitulé *Note pratique - Projets de développement des filières agricoles* (disponible à l'adresse: <http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm>), qui propose une analyse plus approfondie de l'engagement politique et comment il devrait être prévu au stade de la conception.

convaincre qu'il est nécessaire de modifier certaines lois et réglementations qui influencent directement le fonctionnement des marchés agricoles et des filières ou le climat dans lequel opèrent les entreprises en milieu rural. La participation du FIDA à l'élaboration des politiques en Arménie est un exemple de dialogue fructueux avec les gouvernements, puisque le FIDA a convaincu le Gouvernement de modifier sa loi sur la TVA agricole pour encourager les prises de participation dans le secteur agro-industriel.

Projets (prêts et dons)

Les projets de développement des filières qui ont fait leurs preuves et dont le potentiel de répliquabilité est avéré constituent un point de départ privilégié pour le transposer à plus grande échelle. Les modèles de développement des filières peuvent varier considérablement d'un projet à l'autre, mais pour que d'autres intervenants (pouvoirs publics, bailleurs de fonds, secteur privé, coopératives, ONG, etc.) transposent les résultats d'un projet à plus grande échelle, celui-ci devrait satisfaire aux critères suivants:

On peut trouver dans les projets de développement des filières des approches ou des modèles qui, s'ils ont fait leurs preuves, peuvent être transposés à plus grande échelle par d'autres acteurs appartenant aussi bien au secteur public qu'au secteur privé.

- i) Apporter des éléments démontrant que les modèles de développement des filières choisis donnent des résultats durables. C'est pourquoi une intervention portant sur les filières doit **réunir des éléments concernant ses effets et impacts positifs** sur le groupe cible, ainsi que les avantages qu'elle a permis d'apporter à la filière dans son ensemble. Il est donc nécessaire de mettre en place un dispositif efficace de suivi - évaluation (S&E) et de mesure de l'impact obtenu.
- ii) Assurer la **durabilité institutionnelle** des interventions au-delà de la durée du projet. À cet effet, il peut être nécessaire de définir des stratégies de désengagement claires afin que le secteur privé ou les producteurs/coopératives prennent en charge les services et les infrastructures de marché ou le financement des filières dès lors que le projet prend fin. Il peut également s'agir d'instaurer des liens avec le secteur financier rural, de sorte qu'une fois le projet du FIDA achevé, le secteur financier - ayant "appris" comment travailler avec les petits producteurs dans le cadre du projet - continue de le faire par ses propres moyens.
- iii) Solliciter les partenaires susceptibles de prendre part à la transposition à plus grande échelle et **élaborer la stratégie de transposition à un stade précoce**. Le projet peut constituer un "mécanisme incitatif" pour attirer le secteur privé dans une filière donnée, par exemple en prenant en charge une partie des coûts d'apprentissage initiaux, en fournissant une assistance technique qui permettent de garantir un approvisionnement de qualité, ou en négociant avec les groupes cibles du FIDA des conditions acceptables et avantageuses pour les deux parties, de sorte que le secteur privé maintienne les relations avec la filière nouées dans le cadre du projet lorsque ce dernier prend fin. L'encadré 2 présente un mécanisme de partenariat public-privé-producteurs (4P) qui a été lancé par le FIDA pour "attirer" le secteur privé dans la sphère des petits producteurs dans le cadre de ses projets et programmes.

Partage des savoirs

Au niveau mondial, le FIDA a acquis une expérience considérable de différents modèles de filières et de leur mise en œuvre ou la possibilité de les reproduire dans différents contextes. Cette expérience mérite d'être mise en avant et partagée, afin que les acteurs des filières puissent reproduire et transposer à plus grande échelle ces réussites exemplaires fondées sur des éléments probants. Par exemple, il est possible de présenter l'expérience du FIDA en matière d'application des trois modèles d'organisation des filières dans différents pays, de mécanisme 4P et de concertation sur l'amélioration du climat dans lequel opèrent les entreprises en milieu rural à l'occasion d'ateliers de démarrage, de

Faire connaître les modèles économiques performants qui relient les petits producteurs aux acteurs privés intervenant tout au long de la filière permet d'atténuer la réticence du secteur privé à collaborer avec les petits producteurs. De même, cela permet aux petits producteurs d'apprendre comment s'engager dans une collaboration durable avec les acteurs du secteur privé à toutes les étapes de la filière.

conférences et tables rondes organisées à l'échelon national, de réunions et de sessions de formation à l'intention des administrations locales, des entreprises privées et d'autres intervenants. Les parties prenantes pourraient ainsi mieux comprendre quels modèles spécifiques ont fonctionné et à quelles conditions, et si ceux-ci peuvent être reproduits et transposés à plus grande échelle.

Au niveau local, les approches de développement des filières et leur analyse permettent également d'en savoir beaucoup plus sur les impératifs du marché, les besoins des petits producteurs, le rôle des pouvoirs publics, les investissements nécessaires, les obstacles sur le plan des politiques et les autres facteurs de blocage. Ces éléments devraient être portés à la connaissance de l'ensemble des acteurs et des partenaires des filières (pouvoirs publics, groupements de producteurs, entreprises privées, prestataires de services notamment), afin que ces différentes entités puissent disposer d'informations essentielles sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, ce qu'il faut améliorer et ce qui peut être transposé à plus grande échelle. Par la suite, il est possible de continuer à échanger ce type d'information moyennant des réunions régulières d'instances de concertation (par exemple réseaux ou groupes de travail axés sur une filière donnée), qui sont susceptibles d'attirer d'autres acteurs et investisseurs et de nouvelles ressources.

Principaux éléments moteurs de la transposition à plus grande échelle

Différents acteurs sont susceptibles de "mener la danse" en matière de transposition à plus grande échelle, parmi lesquels les pouvoirs publics à différents niveaux, les populations rurales et le secteur privé. Ces trois groupes d'acteurs sont très hétérogènes sur le plan des capacités, de l'accès aux ressources et des droits; or ils doivent travailler ensemble pour obtenir de bons résultats susceptibles d'être amplifiés en matière de développement des filières. Le rôle du FIDA et des autres bailleurs de fonds est de rassembler ces partenaires (par exemple dans le cadre du mécanisme 4P – voir l'encadré 2) afin de lancer, d'améliorer ou de transposer à plus grande échelle des projets et des résultats en matière de développement des filières.

Dimension institutionnelle

Pour transposer à plus grande échelle les résultats des interventions de développement des filières, il est indispensable de rassembler les producteurs et de regrouper les produits agricoles. Quel que soit le modèle de développement des filières adopté (piloté par les producteurs, les acheteurs, les intermédiaires ou autre), il est indispensable que les producteurs soient organisés, sous une forme ou sous une autre. Les organisations de producteurs sont utiles car elles permettent d'obtenir des économies d'échelle pour l'achat des intrants, de réduire les coûts de collecte des produits agricoles, d'abaisser le coût des transactions avec les autres acteurs de la filière et d'accroître la valeur ajoutée grâce à la transformation et à l'amélioration de la manutention et du stockage, et elles aident les producteurs à rééquilibrer les relations au sein des filières. Elles peuvent aussi s'avérer très efficaces pour représenter les intérêts des producteurs et améliorer leur pouvoir de négociation avec les sociétés privées. Dans de nombreux cas, les interventions du FIDA axées sur le développement des filières parviennent à renforcer les capacités de ces groupements de producteurs afin qu'ils deviennent les chevilles ouvrières de la transposition à plus grande échelle et du développement de partenariats avec les autres acteurs intervenant aux différentes étapes des filières.

La mise en place d'instances réunissant les intervenants des filières (interprofessions) est un autre aspect institutionnel à ne pas négliger; en effet, dans le cadre de ces instances, les acteurs des filières peuvent se rencontrer pour convenir des termes de l'échange au sein de leur filière et pour évoquer les questions et les défis communs auxquels ils peuvent répondre ensemble. Par exemple, dans le cadre du Programme de promotion de la croissance rurale dans le Nord mis en œuvre au Ghana, des comités de filière ont été constitués à l'échelle des districts pour se pencher à intervalles réguliers sur l'ensemble des enjeux relatifs aux filières. À Madagascar, les bureaux régionaux et locaux des Chambres de commerce ont servi de points d'ancrage institutionnels pour les instances de ce type. Ces structures institutionnelles sont des tremplins idéals pour transposer à plus grande échelle les résultats et les impacts du développement des filières.

Le FIDA peut également aider les organismes publics à établir et gérer des plans de développement des filières (ou des plans apparentés comme les plans d'investissements stratégiques ou les plans de développement de produits). C'est un instrument couramment utilisé pour assurer la gestion des filières dans les pays ou les localités où le secteur privé n'est pas encore très dynamique⁷. Le plus souvent, ces plans doivent être axés sur un produit spécifique et sont généralement très détaillés; en conséquence, ils sont complexes à gérer, et bien souvent ils ne sont pas actualisés et ne sont pas utilisés comme outil opérationnel au moment de se lancer dans la transposition à plus grande échelle.

Encadré 2: Le mécanisme 4P, une innovation institutionnelle qui incite les partenaires du secteur privé à entrer en jeu

Dans le cadre des filières agricoles, les partenariats public-privé-producteur (4P) peuvent être un outil très efficace pour drainer les investissements privés vers le secteur de l'agriculture familiale, ainsi que vers les segments de marché qui ne seraient pas rentables pour les entreprises privées en l'absence d'aides publiques et/ou de financements accordés par les bailleurs de fonds à des conditions favorables. Les ressources publiques ou accordées par les bailleurs de fonds sont utilisées pour fournir des incitations au secteur privé afin qu'il noue des relations avec les petits producteurs, en tant que fournisseurs de matières premières ou en tant que "base de la pyramide" des consommateurs du monde rural. Les financements publics ou accordés par les bailleurs de fonds peuvent être utilisés, dans le cadre d'un processus de mise en concurrence pour l'attribution d'incitations, afin de financer les plans de développement soumis conjointement par des entreprises privées et des organisations de producteurs, dans lesquels elles proposent de conclure un accord de partenariat aux termes duquel les deux parties prennent des risques, investissent, et se partagent les avantages. Le recours à des ressources publiques se justifie si l'on fait valoir que les fonds d'investissement au titre du mécanisme 4P ont pour objet de remédier à une "défaillance du marché", puisque le sentiment que la collaboration avec des petits producteurs s'accompagne de risques et de coûts de transaction élevés empêche les sociétés privées de nouer avec eux des relations de marché. Des dons sont nécessaires pour financer les coûts initiaux de démarrage de ces partenariats et pour établir un lien explicite entre la fourniture de certains types de produits et un plan de développement spécifique. Cependant, une fois les coûts de démarrage d'un partenariat 4P couverts, ce sont les partenaires (producteurs, secteur privé et secteur public) qui devraient le prendre en charge et l'amplifier dans la durée.

Voir la note conceptuelle consacrée aux partenariats 4P établie par la Division PTA.

Dimension financière/budgétaire

En règle générale, dans le cadre d'interventions de développement des filières, les financements publics ne devraient servir qu'à "amorcer la pompe" jusqu'à ce que le secteur privé puisse entrer en jeu et occuper la place qui lui revient au sein de la filière, à titre d'acheteur, d'investisseur ou de principale source de financement. Par la suite, les financements publics ne devraient être utilisés que pour financer des biens publics comme les infrastructures (routes, ponts, réseaux électriques et de communication, etc.), l'éducation de base et la recherche, ainsi que pour mettre en place un cadre politique et réglementaire propice permettant l'éclosion de filières ouvertes à tous, et l'essor des marchés agricoles. En revanche, les biens privés comme les outils et équipements, les unités de transformation, les véhicules de transport, les outils de commercialisation et autres logiciels, devraient être du ressort du secteur privé et des producteurs. Par conséquent, en matière budgétaire, les interventions axées sur le développement des filières devraient prendre en considération deux aspects importants pour la transposition à plus grande échelle:

- i) En ce qui concerne les biens publics, identifier les institutions publiques (administrations centrales et locales, ministères, comités, etc.) qui disposent des compétences budgétaires nécessaires pour investir dans le développement des filières ou l'influencer, et les associer au processus de décision concernant les interventions axées sur les filières, afin qu'elles comprennent ce qu'on attend

⁷ Ainsi, au Bhoutan, le Programme pour l'amélioration de l'agriculture commerciale et de la résilience des moyens d'existence, approuvé en 2015, aidera la Food Corporation of Bhutan Ltd, une organisation publique, à formuler des plans de développement de filières d'envergure nationale pour la production maraîchère et laitière.

d'elles à longue échéance; et évaluer dans quelle mesure elles sont capables de continuer à financer ces aspects du développement des filières une fois l'intervention terminée.

- ii) Pour les activités qui relèvent d'un financement privé, il faudrait s'assurer que toute subvention temporaire prise en charge dans le cadre d'interventions axées sur le développement des filières pourra à terme être financée par le secteur privé. Dans de nombreux projets, il est fait appel aux dons de contrepartie pour pallier l'absence d'instruments de financement des filières, ce qui est un exemple type de solution périlleuse; il est difficile, et financièrement intenable, d'utiliser les dons de contrepartie à plus grande échelle. Dans le cadre des interventions axées sur le développement des filières, il convient de renforcer la capacité des acteurs des filières et des institutions financières qui les accompagnent à mettre au point et utiliser des instruments de financement plus perfectionnés. À titre d'exemple d'instruments dont la mise au point mérite d'être poursuivie et qu'il est possible d'utiliser pour assurer le financement de la transposition à plus grande échelle des interventions axées sur les filières, on peut citer les systèmes de récépissés d'entrepôt (par exemple en République-Unie de Tanzanie)⁸, le crédit-bail (par exemple en Géorgie), l'achat d'intrants à crédit avec la participation d'institutions financières jouant le rôle d'intermédiaires (comme au Ghana)⁹, les prises de participation (en Arménie et en République de Moldova par exemple), et les dispositifs de fonds de garantie (comme en Albanie ou en Chine).

Dimension partenariats

Dans les opérations de transposition à plus grande échelle axées sur les filières coexistent quatre types de partenaires: i) le secteur privé; ii) les organisations de producteurs; iii) les bailleurs de fonds; et iv) les pouvoirs publics à différents échelons. Les partenariats n'ont pas exclusivement ou principalement vocation à mobiliser des ressources: ils constituent aussi une source de connaissances et un moyen d'exercer une influence et d'accroître le champ d'action. Dans le cadre d'un projet axé sur une filière, l'étape la plus importante est d'identifier les principaux partenaires potentiels de la filière qui répondront aux besoins de la population cible, et de cerner le modèle économique ainsi que les facteurs de risques et de bénéfices de ces partenaires. La première intervention (ou projet) axée sur le développement de la filière menée par le FIDA sert à mieux connaître ces partenaires et à les mettre en relation en mettant en place des arrangements institutionnels de nature à préserver une répartition équitable des avantages à toutes les étapes de la filière tout en satisfaisant aux exigences du marché visé en ce qui concerne les produits. Les autres bailleurs de fonds peuvent envisager, soit de reproduire les caractéristiques de conception de l'intervention du FIDA dans le cadre de projets de plus grande ampleur, soit – et c'est plus important – d'aider le FIDA à créer une dynamique politique afin de promouvoir les réformes nécessaires pour améliorer l'accès au marché de son groupe cible, soit encore de renforcer les capacités de ce dernier sur le plan institutionnel.

Il existe des possibilités considérables de transposer à plus grande échelle les initiatives de développement des filières dans un objectif de réduction de la pauvreté en multipliant les partenariats qui font converger les intérêts des petits producteurs et ceux des sociétés privées. Les partenariats avec le secteur privé permettent de mobiliser les ressources dont celui-ci dispose dans le but d'amplifier les interventions de développement et de venir en aide à un plus grand nombre de ruraux pauvres. Le mécanisme 4P décrit à l'encadré 2 est un instrument novateur qui peut être utilisé pour mettre en œuvre les priorités en matière de transposition à plus grande échelle arrêtées par le FIDA; cela signifie qu'il convient de considérer les projets comme des outils permettant d'obtenir des changements plus fondamentaux et plus systémiques en matière de réduction de la pauvreté rurale, par exemple en s'appuyant sur les investissements du secteur privé et en favorisant des modèles économiques gagnant-gagnant, viables et ouverts à tous. Les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics sont également parties prenantes du mécanisme 4P à titre de partenaires du développement, étant donné que des dons pris en charge sur les financements publics ou par les bailleurs de fonds servent à lancer des plans de développement viables et à combler leur déficit de financement, en se concentrant sur des biens publics ou semi-publics qui ne seront pas financés par le secteur privé.

⁸ Voir par exemple le Programme de développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles et le Programme de services financiers ruraux, en Tanzanie, au titre desquels des systèmes de récépissés d'entrepôt ont été mis en place.

⁹ Voir le Programme de promotion de la croissance rurale dans le Nord mis en œuvre au Ghana, dans le cadre duquel un dispositif modèle de crédit dématérialisé a été mis en place entre les producteurs, les distributeurs d'intrants, les acheteurs/transformatateurs et les institutions financières participantes.

Risques attachés à la transposition à plus grande échelle des approches filières

La transposition à plus grande échelle des résultats du développement des filières peut s'accompagner d'un certain nombre de risques sociaux, économiques et environnementaux qui doivent être analysés et atténués (tableau 1). Il est possible de faire face à certains d'entre eux en amont, en améliorant la conception, tandis que d'autres ne peuvent être atténués qu'au cours de la mise en œuvre du processus de transposition à plus grande échelle. Aussi le suivi peut-il contribuer à détecter les risques et à y remédier à un stade précoce.

Tableau 1. Risques attachés à la transposition à plus grande échelle d'interventions axées sur les filières et stratégies d'atténuation

Risques attachés à la transposition à plus grande échelle	Stratégie d'atténuation envisageable
<p>Complexité: Ce qui a pu fonctionner à petite échelle peut s'avérer problématique une fois transposé à plus grande échelle. Les capacités variables des acteurs concernés sont susceptibles d'entraver la transposition au-delà d'une certaine échelle, de même qu'il est possible que les caractéristiques de conception de certains mécanismes ne fonctionnent que jusqu'à une certaine dimension.</p>	<p>S'en tenir à une conception simple au départ, se lancer dans la transposition à plus grande échelle par étapes et l'accompagner d'un renforcement des capacités des acteurs de la filière.</p>
<p>Saturation du marché: Les prix peuvent s'effondrer sous l'effet d'une surabondance de l'offre. Ce risque existe en particulier pour les cultures annuelles qui font l'objet d'un pic de demande saisonnière.</p>	<p>Veiller à bien connaître et suivre les marchés, et à répartir les risques entre les différents maillons de la filière. Diversifier les liens entre les producteurs et les filières.</p>
<p>Évolution de la demande des marchés: Cet aspect recouvre les fluctuations de prix, les phénomènes de mode et l'évolution des goûts, qui portent préjudice aux producteurs.</p>	<p>Voir ci-dessus</p>
<p>Difficultés dans la prise en charge du financement du modèle: Par exemple, recours à des instruments impossibles à pérenniser comme les dons de contrepartie.</p>	<p>Développer les sources de financement et mettre au point des instruments plus pérennes pour les besoins des filières.</p>
<p>Réduction du pouvoir de négociation du groupe cible du FIDA: La transposition à plus grande échelle peut entraîner une détérioration de la situation des producteurs dans les négociations si la concurrence s'accroît à l'aval de la filière sans que de nouvelles possibilités de débouchés n'apparaissent plus en amont.</p>	<p>Donner au groupe cible les moyens de prendre part aux négociations portant sur la répartition des avantages et des risques.</p>

Risques attachés à la transposition à plus grande échelle	Stratégie d'atténuation envisageable
<p>Aggravation des inégalités: Si elle n'est pas associée à une démarche visant à faire participer les populations rurales les plus pauvres ou marginalisées, la transposition à plus grande échelle des projets filière – dont font généralement déjà partie ceux qui sont le plus actif sur le plan économique – est susceptible d'aggraver encore plus l'exclusion et les inégalités.</p>	<p>Il doit être possible d'atténuer ce risque grâce à la création d'emplois destinés aux populations pauvres au sein de la filière ou à la mise en place d'activités spécifiques extérieures au développement des filières à l'intention de ceux qui n'en font pas partie.</p>
<p>Effets néfastes sur la sécurité alimentaire ou la nutrition et sur la diversité des modes de subsistance: Le passage d'une production de subsistance à une production à vocation commerciale peut comporter des risques, étant donné que les producteurs renoncent à l'autosuffisance alimentaire et deviennent tributaires des revenus et des achats de produits alimentaires pour nourrir leurs familles. La concentration exclusive sur un ou deux produits de base aggrave la vulnérabilité des producteurs en cas de crise affectant les prix ou la production. La monoculture peut se traduire par des risques pour la sécurité alimentaire, étant donné que les producteurs sont susceptibles de passer de cultures vivrières à des cultures de rente, au risque de ne pas répondre aux besoins alimentaires des ménages.</p>	<p>Encourager un système de polyculture diversifié pour les petits producteurs ; éviter la monoculture; sensibiliser; encourager la diversité des sources de revenus et l'intégration à plusieurs filières.</p>
<p>Externalités négatives pour l'environnement: Le risque existe que le changement d'échelle conduise à l'épuisement des ressources (eau, sols, forêts par exemple) et à l'utilisation excessive de pesticides et autres intrants chimiques. Les activités de transposition à plus grande échelle pourraient également avoir des répercussions préjudiciables pour l'environnement si les technologies utilisées ne sont pas résilientes aux changements climatiques ou écologiques.</p>	<p>Favoriser l'emploi de techniques agricoles et de matériel de transformation et de transport écologiques et résilientes aux changements climatiques.</p>
<p>Passage à une agriculture à vocation commerciale se traduisant par l'exclusion des femmes: Une intervention axée sur les filières peut conduire à une redistribution des pouvoirs au sein des ménages, par exemple si les hommes prennent le contrôle des cultures dévolues aux femmes parce que ces cultures sont devenues plus rentables. La transposition de ces interventions à plus grande échelle est susceptible d'aggraver ce phénomène.</p>	<p>Ce risque peut être atténué moyennant des activités de sensibilisation, une amélioration de la conception et des mesures favorisant l'autonomisation (voir aussi la Brochure <i>Note pratique - Projets de développement des filières de agricoles</i>; disponible à l'adresse: http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm).</p>

Suivi – évaluation

En règle générale, la transposition à plus grande échelle d'interventions axées sur le développement des filières devrait se traduire par un accroissement du nombre de petits producteurs qui bénéficient de l'orientation commerciale de la production agricole, ainsi que par des changements systémiques affectant l'ensemble du contexte de développement des filières dans le pays visé. Outre les indicateurs communs utilisés pour évaluer le succès des projets portant sur les filières (voir la Brochure Note pratique qui leur est consacré), il faudrait mettre au point des indicateurs supplémentaires pour chaque projet afin de mesurer le succès de la transposition à plus grande échelle. À cet effet, le dispositif de S&E ne doit pas se cantonner à l'analyse des produits et des effets directs des projets, mais englober, plus largement, l'impact à long terme du changement systémique – par exemple, l'effet global sur les moyens de subsistance des communautés, l'ampleur de l'ouverture des petits producteurs aux marchés, le nombre de liens entre le secteur privé et les producteurs, le nombre de prestataires locaux de services aux entreprises ou leurs capacités, l'amélioration de l'accès aux marchés, l'accès aux intrants et au crédit, et le financement des filières. De surcroît, lorsqu'une approche filière est encouragée, il convient de surveiller de près les risques attachés à la transposition à plus grande échelle tels qu'ils sont mentionnés ci-dessus afin d'être en mesure de les atténuer à un stade précoce.

Références

Hartman, A. et Hamp, M. 2012. *Scaling Up IFAD Supported Value Chain Programmes*. Document de travail.

FIDA. 2015 *Note pratique: Projets de développement des filières agricoles*. Disponible à l'adresse: <http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm>.

_____. 2013. *IFAD and public-private partnerships: Selected project experiences*. Disponible à l'adresse: <http://www.ifad.org/pub/partnerships/ppp.pdf>.

Division des politiques et du conseil technique – FIDA Entreprises et marchés ruraux, page xDesk.



Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463

Courriel: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 instagram.com/ifadnews

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV

Auteurs

Myène Kherallah

Spécialiste technique principale – Entreprises et marchés ruraux
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.kherallah@ifad.org

Marco Camagni

Spécialiste technique supérieur – Entreprises et marchés ruraux
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.camagni@ifad.org

Philipp Baumgartner

Spécialiste technique adjoint – Entreprises et marchés ruraux
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: p.baumgartner@ifad.org

Personne à contacter

Maria Elena Mangiafico

Chargée de la gestion des savoirs et des dons
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.mangiafico@ifad.org

Décembre 2015