

Focus sur les Plateformes Multi-Acteurs Enseignements concernant leur rôle dans les projets chaînes de valeur du FIDA

Institutions rurales – Division production durable, marchés et institutions



La série des enseignements tirés du FIDA a été initiée par le Département Stratégie et Savoirs (SKD) afin de partager l'expérience technique du FIDA en matière d'agriculture, de développement rural et de thèmes connexes. L'objectif est de s'appuyer sur les enseignements tirés des projets et des programmes pour améliorer la performance des initiatives de soutien aux petits exploitants agricoles non seulement initiées par le FIDA mais aussi par d'autres organisations qui s'engagent à contribuer au programme de développement 2030.

La présente note sur les enseignements tirés est préparée par la Division production durable, marchés et institutions (PMI) du FIDA et fournit un résumé des enseignements tirés du **Bilan des projets de chaînes de valeur du FIDA réalisé en 2022**. Cette note est un «document vivant» et sera mise à jour périodiquement. Si vous avez des commentaires ou des suggestions, vous pouvez contacter l'auteur.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Fonds international de développement agricole (FIDA). Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du FIDA aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les désignations «pays développés» et «pays en développement» sont destinées à des fins de commodité statistique et n'expriment pas nécessairement un jugement sur le stade atteint dans le processus de développement par un pays ou une zone particulière. Cette publication ou toute partie de celle-ci peut être reproduite à des fins non commerciales sans autorisation préalable du FIDA, à condition que la publication ou l'extrait reproduit soit attribué au FIDA, que le titre de la présente publication soit mentionné dans toute publication et qu'une copie de celle-ci soit envoyée au FIDA.

Pour plus d'informations, veuillez contacter:

Fanny Grandval

f.grandval@ifad.org

Spécialiste technique régionale principale, Institutions rurales

Division production durable, marchés et institutions

Photo de couverture: © FIDA/"Rural Finance Institution Building Programme" (Nigéria)

© 2023 par le Fonds international de développement agricole (FIDA)

Tous droits réservés

ISBN: 978-92-9266-311-7

Imprimé Mars 2023

Introduction

Les plateformes multi-acteurs (PMA) constituent l'un des outils les plus efficaces promus par le FIDA en matière de gouvernance des filières en faveur des pauvres. Ce terme englobe l'ensemble des cadres formels ou informels au sein desquels les représentants des différents maillons d'une chaîne de valeur se rencontrent, se coordonnent et prennent des décisions dans l'intérêt de tous. De multiples vocables sont utilisés pour désigner ces PMA: dans les pays anglophones elles peuvent être appelées «cluster», «board», «innovation platform», «value chain platform», «consortium», «forum». Dans l'espace francophone, ces plateformes sont souvent appelées «interprofessions» ou «organisations interprofessionnelles» (OIP).

Ces organisations peuvent prendre de multiples formes en fonction notamment des acteurs qui les composent, de leurs missions, des produits concernés, du territoire qu'elles couvrent, de leur caractère formel ou informel.

Le plus souvent les PMA ont trois grandes fonctions:

1. **La mise en marché:** organiser la rencontre entre offre et demande, favoriser les liens commerciaux entre différents acteurs d'une filière, négocier des contrats, accéder au financement.
2. **Le dialogue inter-maillons:** améliorer les relations socio-économiques entre les différents maillons d'une chaîne de valeur et rechercher des solutions aux problèmes communs, s'accorder sur des normes de qualité, sur des prix, sur des standards logistiques, mettre en place des mécanismes de règlement des litiges.
3. **Le dialogue politique:** faciliter les relations entre les acteurs des filières et les pouvoirs publics, et influencer les politiques publiques dans un sens favorable au développement des filières concernées (à travers des réglementations, des infrastructures, de la fiscalité, des axes de recherche et de formation, etc.).

Cette synthèse intervient dans le cadre du bilan des projets «chaîne de valeur» mené par le FIDA en 2022. Il s'agissait d'examiner plus spécifiquement les forces et les faiblesses de l'accompagnement offert par le FIDA aux PMA dans une sélection de 10 projets. Les informations contenues dans cette synthèse sont issues d'une revue bibliographique et de la documentation opérationnelle disponible sur chacun de ces projets.

Principales missions des PMA répertoriées dans les 10 projets étudiés

- **Tisser des liens commerciaux entre différents acteurs d'une filière** (7 projets): par exemple entre producteurs et acheteurs, à travers des arrangements sur les prix, les volumes à produire, les délais et normes de qualité.
- **Favoriser l'accès au crédit des parties prenantes** (6 projets): négocier des crédits plus favorables pour les producteurs ou faciliter la commercialisation à travers la mise à disposition de crédits pour les acheteurs (pour organiser la collecte par exemple).
- **Renforcer les capacités des acteurs à commercialiser**, en particulier des organisations de producteurs (OP) (5 projets).
- **Identifier et résoudre des problèmes communs aux maillons d'une filière** (4 projets): par exemple réalisation de diagnostics partagés et formulation de solutions en partenariat avec les autorités publiques et les partenaires techniques et financiers.
- **Offrir des mécanismes de résolution de litiges entre partenaires commerciaux** (2 projets).
- **Offrir un espace de défense des intérêts communs aux acteurs des filières et de plaider auprès des autorités publiques** (2 projets).

Contexte et défis

Deux grandes approches des PMA

Il semble qu'on puisse distinguer deux grandes approches des PMA.

Dans l'approche institutionnelle, une PMA a vocation à se mettre en place au niveau national, elle est reconnue par les pouvoirs publics et les décisions qu'elle prend sont valables pour l'ensemble des acteurs œuvrant dans la filière sur tout le territoire. Il s'agit d'une forme de «gouvernement» de la filière qui est appelé à se maintenir dans la durée et à fonctionner selon une législation bien définie. Par conséquent, les représentants des maillons des filières (ou familles professionnelles) siégeant dans la PMA sont censés être élus démocratiquement au travers d'une structuration ascendante et perçue comme légitime.

Dans l'approche commerciale, les PMA sont mises en place avant tout à un niveau local et souvent de manière informelle. Elles ont principalement pour fonction de fluidifier les relations entre les acteurs d'un territoire pour favoriser des partenariats commerciaux. L'approche institutionnelle se rencontre plus fréquemment dans les espaces d'Afrique francophone tandis que l'approche commerciale s'observe davantage dans les espaces d'Afrique anglophone.

Principales différences des deux grandes approches des PMA identifiées

Approche «institutionnelle» «Cadre interprofessionnel», «OIP», «Board»...	Approche «commerciale» «MSP», «cluster», «consortium»...
Niveau national	Niveau local, régional
Vocation politique (édicter des normes)	Vocation commerciale (faire des affaires)
Institution formelle	Regroupement informel
Reconnaissance officielle	Instrument de projet
Une seule PMA par filière	Plusieurs PMA par filière



©Patrick Delmas/Niger

Comparaison entre les approches

De manière générale, les plateformes «**institutionnelles**» (type OIP), lorsqu'elles se développent dans un environnement favorable, ont plus de chances de se perpétuer après la fin du projet avec des perspectives réelles d'influence sur les politiques agricoles ayant trait aux filières. Dans certains pays, les PMA peuvent également bénéficier de mécanismes de financement durables, à l'instar des interprofessions au Sénégal ou en Côte d'Ivoire qui bénéficient des ressources de fonds parapublics comme le Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral (FNDASP) et le Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricoles (FIRCA).

A contrario, les plateformes «**commerciales**» peuvent être davantage perçues comme opérationnelles par les acteurs des filières. Leur caractère informel et local leur donne une plus grande capacité à s'adapter aux besoins des acteurs, à offrir des services immédiatement perceptibles, et semble davantage les prémunir contre les enjeux de pouvoir et de positionnement. Elles sont cependant moins susceptibles de se perpétuer au-delà des projets et d'influencer les politiques publiques dans la mesure où elles apparaissent davantage comme des instruments au service de la mise en œuvre des projets à un niveau très local.

Plutôt que de valoriser une approche au détriment de l'autre, il s'agirait plutôt d'allier les deux approches: d'une part encourager les plateformes institutionnelles à développer des actions plus locales, parfois informelles et à se greffer sur des dynamiques économiques territoriales, et d'autre part encourager les plateformes commerciales locales à se structurer à des niveaux supérieurs, à rechercher progressivement une reconnaissance officielle, des espaces d'influence et des perspectives de durabilité.

Aperçu des résultats des PMA dans les projet sélectionnés

- La construction d'un partenariat commercial ambitieux entre l'entreprise Olam et des OP au Nigéria au travers du Commodity Alliance Forum (CAF).
- L'amélioration des prix et le renforcement du pouvoir de négociation des OP au travers du Gum Arabic Board au Soudan (suite à la libéralisation de la filière).
- La mise en place de plusieurs services innovants pour accompagner les partenariats OP/opérateurs de marché au Sénégal: notamment un accompagnement à la contractualisation, un contrôle de la qualité, un arbitrage en cas de litiges, etc.
- Une amélioration des revenus pour les producteurs les plus vulnérables et un élargissement des parts de marché pour les commerçants via les 12 clusters créés au Monténégro.
- Une augmentation régulière des transactions entre les acheteurs et les OP et des accords de consortium permettant de développer des produits financiers plus adaptés aux besoins au travers de 12 consortiums en Tanzanie.
- Une dynamique prometteuse autour de la création de l'Interprofession banane par les acteurs de la filière eux-mêmes au Burundi suite à l'initiative de l'OP nationale CAPAD (Confédération des Associations des Producteurs Agricoles pour le Développement).

Enseignements clés sur l'accompagnement des PMA

Enseignement 1: les PMA nécessitent un contexte de demande forte pour le produit

Le succès d'une PMA ou d'une OIP relève bien souvent des particularités du produit choisi et de la configuration du marché. Par exemple, la demande doit être suffisamment forte pour instaurer un rapport de force favorable au producteur au moment de la négociation des prix. De même, il doit exister des acheteurs à proximité des OP ayant des intérêts à travailler avec les producteurs familiaux, et le marché ne doit pas être dominé par une poignée d'acheteurs qui déterminent les prix et les conditions d'achat. Il importe aussi que les pouvoirs publics soient prêts à accompagner les acteurs des filières dans la mise en place de règles pour lutter contre les abus éventuels. Pour qu'une PMA fonctionne de manière satisfaisante, il est enfin nécessaire qu'une certaine interdépendance existe entre les acteurs des chaînes de valeur. Au Bénin par exemple, la filière riz est caractérisée par une relation forte d'interdépendance entre les producteurs et les transformateurs (rizeries). A contrario dans la filière maïs, la production est abondante et les acheteurs pensent pouvoir se passer d'une concertation perçue comme superflue et coûteuse.

Conditions minimales pour la formation d'une PMA (selon un projet du FIDA au Monténégro)

- Une demande du marché clairement et précisément définie pour les produits ciblés, suffisante pour absorber l'augmentation de la production qui résultera des investissements réalisés par le projet.
- Un intérêt des acteurs de l'aval à rejoindre la dynamique dans la zone géographique correspondante.
- Un intérêt et une capacité des agriculteurs locaux et des PME à développer et augmenter la production.

En somme il faut un potentiel crédible d'inclusivité des pauvres, une forte compétitivité du produit (pour que la filière puisse perdurer) et une très bonne adéquation à la demande du marché.



©FERT/Augustin Douillet

Enseignement 2: les PMA nécessitent des OP fortes

Le défi le plus fréquent auquel sont confrontés les PMA, la faible capacité des OP, est directement relié à la fonction d'intermédiation commerciale et d'accompagnement à la contractualisation. En effet, les OP capables d'organiser des ventes groupées importantes, de s'engager sur des prix sur la base de données chiffrées, sur des volumes de production, sur des délais, et sur des normes de qualité sont nécessairement des OP d'un niveau de maturité et de professionnalisation élevé. Or bien souvent, les OP ciblées par les projets du FIDA ne sont pas de ce niveau et peinent à respecter leurs engagements (par exemple au Cambodge, Népal, Sénégal, Soudan, et en Tanzanie).

Enseignement 3: les PMA nécessitent la présence d'acheteurs et d'institutions de microfinance (IMF) engagés

Un autre défi fréquent concerne non pas les producteurs mais les acheteurs et les institutions financières: bien souvent il est difficile d'identifier des acteurs capables de jouer un rôle d'agrégation significatif dans les filières vivrières parce que le maillage agro-industriel fait défaut. De même, il est fréquent que les acteurs de l'aval des filières et les institutions financières aient des réticences à vouloir s'engager dans des partenariats commerciaux ou financiers avec des producteurs familiaux parce qu'ils considèrent les OP comme insuffisamment fiables et professionnelles. Enfin certaines productions sont considérées comme trop risquées pour ces acteurs (comme en témoignent les exemples de l'agriculture pluviale en Tanzanie ou les semences de pommes de terre au Monténégro). A contrario au Nigéria, le succès du CAF était fortement relié à l'engagement de l'entreprise Olam, qui avait noué de bonnes relations avec les petits producteurs, et à l'implication importante des IMF dans le processus.

Enseignement 4: les PMA nécessitent un degré élevé de confiance entre les acteurs

Trop souvent les PMA n'ont pas les résultats escomptés parce que les producteurs et les acheteurs ne se connaissent pas, se méfient les uns des autres et n'ont pas de réelle volonté de collaborer. Pour qu'une PMA fonctionne, il est important qu'il existe un bon niveau de structuration de chacun des maillons impliqués, un degré de confiance élevé entre les acteurs, et une capacité des acteurs à proposer des solutions collectives qui ne peuvent pas être apportées individuellement. La confiance entre les maillons est souvent citée comme un facteur de succès essentiel dans les projets étudiés.

Enseignement 5: les PMA nécessitent un accompagnement technique et financier des autorités publiques (en particulier locales)

Un autre défi récurrent est l'insuffisante implication des autorités publiques ainsi que le manque de compétence des services techniques, des chambres d'agriculture ou de commerce, jouant un rôle important dans l'animation des PMA, ainsi que dans leur pérennisation technique et financière. L'étude comparative entre les PMA dans les pays francophones et non francophones montre bien à quel point le degré d'implication des autorités peut être déterminant dans le devenir des PMA et dans la mise en œuvre des propositions qui émanent de ces espaces de concertation. En effet, les rares expériences de PMA qui perdurent au-delà des projets sont généralement des dispositifs qui sont intégrés aux institutions nationales.

Recommandations pour faciliter le développement des PMA

Principaux défis et recommandations cités dans les projets étudiés

Fonctions	Principaux défis	Principales recommandations
Mise en marché	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de motivation du secteur privé à entrer dans la concertation - Une production perçue comme trop risquée 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des incitations pour motiver les acteurs de l'aval des filières - Introduire des mécanismes de détermination des prix
Dialogue inter maillon	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisante capacité des OP à respecter leurs engagements - Manque de confiance entre les maillons 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les capacités des OP à entrer dans la contractualisation - Initier la concertation dans la filière par une mobilisation sociale - Effectuer un suivi du respect des accords après la phase de concertation et offrir un mécanisme de règlement des litiges
Plaidoyer politique	<ul style="list-style-type: none"> - Manque d'influence politique des plateformes - Incompétence ou insuffisante implication des autorités locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les capacités des autorités locales à animer la concertation entre les acteurs - Accompagner en parallèle des réformes de politique structurelles pour accompagner le développement de la filière



©CAPAD/Interprofession banane au Burundi

À la conception des projets

Proposition 1: rechercher les indicateurs de suivi-évaluation des projets adaptés au contexte des filières et à l'économie informelle

Comment faire?

- Mieux prendre en compte le contexte de la filière: l'état de l'offre et de la demande, le degré de maturité des OP, l'interdépendance des acteurs, les intérêts politiques en jeu etc.
- Eviter par exemple les indicateurs du type: «le nombre de contrats formels atteints», ou «le nombre de PMA formalisées» et préférer des indicateurs qualitatifs ou des critères déclencheurs dans les contextes où l'économie est largement informelle et la dynamique de concertation naissante.

Proposition 2: prévoir des incitations financières pour les acteurs de l'aval des filières

Comment faire?

- Dans le projet au Monténégro, plusieurs incitations financières ont été mises en place: des primes à la qualité ont été offertes par la municipalité dans les centres de collecte du lait; un fonds pour la filière a permis d'offrir des opportunités d'investissement profitables aux producteurs (centres de collecte du lait, abattoirs, chaîne du froid, etc.).
- Envisager éventuellement d'étendre le soutien financier aux agro-industries et aux commerçants au sein des PMA. Par exemple, le financement pour la collecte et le regroupement des produits peut s'avérer essentiel pour garantir que les volumes seront échangés.

Proposition 3: s'assurer de l'aptitude des OP à s'engager dans la négociation commerciale

Comment faire?

- Associer au projet à la fois des OP de niveau de maturité élevé et des OP de niveau plus modeste de façon à pouvoir répondre à court terme aux exigences des acheteurs en termes de quantité, qualité, délais de livraison, tout en cherchant un effet d'entraînement sur des OP plus faibles.
- Prévoir de soutenir les OP les moins matures avec un important dispositif de suivi de proximité. La contractualisation formelle ou informelle est très exigeante et nécessite de multiples compétences de la part des OP sur les plans techniques, comptables, économiques, logistiques. Le dispositif d'accompagnement des producteurs doit être intégré aux OP et distinct des services offerts par la PMA, de manière à éviter la confusion des rôles entre les OP et les PMA.

Au cours de la mise en œuvre des projets

Proposition 4: adopter une approche progressive de mise en place des PMA en privilégiant une animation sociale au préalable

Comment faire?

- L'approche du projet au Monténégro en matière d'accompagnement des PMA peut servir de modèle: les premières étapes ont été davantage orientées sur les aspects sociaux, la cartographie et la mobilisation des acteurs des filières. Ensuite, plus la plateforme gagne en maturité, plus elle s'est orientée sur des aspects économiques.
- Insister sur la cartographie des acteurs avant le démarrage d'une PMA. Cette étape est parfois négligée alors qu'elle est déterminante pour la suite du projet: réalisée avec soin, elle

Focus sur les Plateformes Multi-Acteurs

Enseignements concernant leur rôle dans les projets chaînes de valeur du FIDA

permet de favoriser l'interconnaissance entre les acteurs, de comprendre les jeux de pouvoir, et d'identifier des leaders naturels, si possible des personnes ressources connues et respectées, à qui pourront être déléguées progressivement des tâches d'animation.

Proposition 5: s'assurer que les PMA offrent de réels services économiques aux acteurs

Comment faire?

- Associer les institutions financières aux réflexions des PMA. Il importe de ne pas négliger les banques et IMF dans le tour de table d'une PMA car ils détiennent souvent les clefs de la pérennisation et des leviers déterminants pour développer la filière. En Tanzanie par exemple, les accords de consortium ont permis de développer des produits financiers plus adaptés aux besoins des acteurs par les institutions financières.
- Introduire le cas échéant des mécanismes de détermination des prix à l'image de celui qui a été mis en place par le CAF au Nigéria et qui est basé sur le prix actuel du marché et la négociation directe entre l'entreprise et les agriculteurs. Ce mécanisme a été considéré comme promouvant avec succès la transparence, la confiance et les relations producteurs/acheteurs, et a stimulé l'implication des opérateurs du secteur privé dans l'agriculture. Un mécanisme de fixation du prix basé sur un système d'information (appelé «Yéglé») et des marchés de référence a été également mis en place avec succès au Sénégal et porté par les cadres nationaux interprofessionnels des filières (CNIF).
- Effectuer un suivi du respect des accords après la phase de concertation. De nombreux projets facilitent la mise en relation entre OP et acheteurs sans poursuivre l'accompagnement après la signature du contrat. Or d'importants obstacles peuvent se rencontrer après la signature (non-respect de telle ou telle clause du contrat par l'un ou l'autre des protagonistes). Un suivi de la bonne application des contrats dans la durée, et éventuellement la mise en place d'un système de règlement des litiges (voir le projet PAFA au Sénégal) sont des pistes.

Avant l'achèvement des projets

Proposition 6: s'assurer que les PMA gagnent progressivement une influence politique

Comment faire?

- Associer les autorités publiques au développement des PMA, dans les moments de réflexion préalable et au cours des concertations, pour renforcer leur influence politique. Plusieurs PMA soutenues par des projets du FIDA ont souffert de ne pas avoir suffisamment de prise sur les décisions gouvernementales. Une implication accrue des autorités aurait pu offrir des perspectives de durabilité et de changement d'échelle.
- Prévoir de former les autorités locales à l'animation de concertation entre acteurs des filières. Une PMA peut-être un bon point d'entrée pour engager une réflexion avec les autorités locales ou nationales sur le développement agricole territorial durable.

Proposition 7: s'assurer de la pérennisation financière des PMA

Comment faire?

- Renforcer la réflexion et l'échange de pratiques sur les mécanismes de financement durable des PMA. Une PMA ne devient viable et durable que lorsqu'elle dispose d'un mécanisme de financement solide et autonome ou qu'elle bénéficie d'un appui important du gouvernement dans la durée. Il existe des expériences prometteuses de financement des démarches interprofessionnelles en Côte d'Ivoire (modèle du FIRCA), celles-ci mériteraient d'être

accompagnées, renforcées, et davantage popularisées au sein des équipes de mise en œuvre des projets du FIDA.

- En complément des financements publics, concevoir des stratégies de mobilisation des ressources internes au niveau filière, à l'instar de celles qui ont été développées au sein des CNIF au Sénégal, comprenant des frais d'adhésion et de cotisation des membres, le paiement de prestations de suivi de la contractualisation, les marges bénéficiaires sur l'activité d'une centrale d'emballage et l'approvisionnement en intrants.

Erreurs fréquentes à éviter dans l'accompagnement des PMA

- Sous-estimer les obstacles à la concertation liés au contexte des filières ciblées (intérêts politiques en jeu, rapports de force économiques, faible interdépendance entre les acteurs).
- Sous-estimer le caractère essentiel du travail de mobilisation sociale nécessaire en amont de la concertation économique (créer de la confiance, structurer les maillons).
- Vouloir formaliser trop vite les PMA alors que les acteurs ne sont pas mûrs – en particulier en occultant le niveau de structuration des professions.
- Construire les PMA «par le haut» (top down) sans partir des besoins exprimés sur le terrain.
- Choisir des représentants des acteurs non perçus comme légitimes dans les instances mises en place (prendre insuffisamment de soin à l'étape de cartographie des acteurs).
- Produire des analyses et prendre des décisions pour la filière à la place des acteurs.
- Vouloir résoudre tous les problèmes de la filière sans prioriser les actions réalistes et faisables dans la durée du projet et avec les moyens en présence.
- Manquer d'effectuer un suivi de la bonne mise en œuvre des accords entre les acteurs une fois les accords trouvés.
- Faire de la PMA un instrument du projet sans perspectives de durabilité.
- Ne pas impliquer les autorités locales dans l'accompagnement à la concertation.



©CAPAD/Interprofession Banane au Burundi



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

 facebook.com/ifad
 instagram.com/ifadnews
 linkedin.com/company/ifad
 twitter.com/ifad
 youtube.com/user/ifadTV

Mars 2023

