

Institutional and organisational change in agri-food systems in developing and transitional countries: identifying opportunities for smallholders, Dave Boselie (Agro Fair & Development Foundation), Petra van der Kop (Kit Royal Tropical Institute), octobre 2004

Ce texte est le second document de travail du projet collaboratif de recherche Regoverning Markets (<http://www.regoverningmarkets.org>). Regoverning Markets analyse la concentration croissante de la transformation et de la vente au sein des systèmes agroalimentaires ainsi que les impacts que cela a sur les modes de vie ruraux et les communautés dans 18 pays de cinq grandes régions : l'Europe centrale et orientale, l'Amérique centrale et du Sud, l'Afrique du Sud et de l'Est, l'Asie du Sud-est et de l'Est.

Changements institutionnels et organisationnels dans les systèmes agroalimentaires des pays en développement et en transition : des opportunités pour les petits exploitants

Ce papier examine quatre cas d'articulation de petits ou moyens producteurs du Sud ou aux Pays-Bas avec des marchés relativement sophistiqués : une chaîne de supermarchés de Thaïlande cherche à s'assurer un approvisionnement régulier de fruits et légumes frais de qualité ; une entreprise mixte vietnamienne de production de sucre organise des petits producteurs pour la fournir en matière première ; un exportateur d'ananas ghanéen aide les producteurs à s'organiser pour fournir des produits de qualité ; des petits producteurs néerlandais quittent le système traditionnel des ventes aux enchères coopératives qui ne convient pas à leurs efforts de diversification pour refonder un système plus moderne de connexion aux marchés.

Le document cherche à comprendre les stratégies que peuvent adopter les petits producteurs et entrepreneurs pour s'adapter positivement, voire se préparer, aux grands changements en marche et à venir dans les chaînes agroalimentaires de distribution.

Les grandes contraintes qui sous-tendent ces changements sont les suivantes :

- introduction et sophistication des standards de qualité et de sécurité sanitaire en matière de consommation (pour les consommateurs) et d'usage des produits phytosanitaires (pour les producteurs) ;
- un accroissement des exigences des consommateurs urbains des pays en développement et en transition pour des produits de qualité et de bonne présentation ;
- l'exigence de réaliser des économies d'échelle pour pouvoir présenter des produits en quantité suffisante et de manière régulière aux grossistes ;
- cette exigence entraîne pour les petits producteurs la nécessité de s'organiser en associations ou coopératives bien coordonnées pour améliorer leur avantage comparatif qui est celui de la pro-

duction intensive mais à trop petite échelle pour le marché.

Les impacts de quelques-uns de ces changements institutionnels et/ou organisationnels sont illustrés dans les études de cas qui suivent.

PRÉSENTATION DES CAS

CAS n° 1. Chaîne de supermarchés TOPS en Thaïlande¹

Ce cas montre comment une importante chaîne internationale de supermarchés

¹ Voir aussi « Regoverning Markets » – assurer la participation des petits producteurs dans les systèmes régionaux et nationaux de l'agroalimentaire en Thaïlande.

a développé un réseau de fournisseurs privilégiés de fruits et légumes frais de qualité et une unité centrale de conditionnement. Bien que ce programme n'ait pas été exclusivement destiné aux petits agriculteurs, ceux-ci ont pu s'organiser en associations informelles pour participer à ces réseaux.

Le marché des fruits et légumes frais s'est considérablement développé ces dernières années, notamment dans les zones urbaines où les supermarchés réalisent 50 % des ventes. TOPS, joint venture entre Royal Ahold et Thai Central Retail Corporation (CRC), compte 30 supermarchés à Bangkok et Chiang Mai. TOPS a été créé en 1996 et a bâti sa réputation sur la vente aux consommateurs de produits frais. Ses lignes d'approvisionnement, avec 250 fournisseurs vendant directement à 35 magasins, coûtaient trop cher en manutention, pertes post-récoltes et services de mauvaise qualité. TOPS s'est associé avec le secteur public pour un projet d'animation de la chaîne de produits périssables avec les quatre objectifs suivants : 1) assurer la qualité et la protection sanitaire par l'introduction de bonnes pratiques agricoles et de relations privilégiées avec des producteurs sélectionnés ; 2) un programme de certification ; 3) une réduction des pertes et des temps de transport ; 4) la formation et la sensibilisation des personnels des supermarchés et des professionnels de l'agroalimentaire.

Comme aucun des fournisseurs n'était à même de réaliser les fonctions de tri, lavage et conditionnement, TOPS a créé un centre de conditionnement dans une zone proche de celles de production. Parallèlement, avec l'aide du département d'agriculture, une action de vulgarisation à des méthodes agricoles adéquates pour une production de qualité a été lancée avec l'objectif d'amener les producteurs à se conformer à une norme de certification, mise au point avec ce même département (2001).

Quelle ouverture pour les petits producteurs ? La procédure de « contrats de livraison » introduite par TOPS est accessible à des petits producteurs pour autant que ceux-ci soient organisés pour fournir les quantités substantielles requises. Plusieurs d'entre eux ont saisi l'occasion pour se regrouper en associations informelles capables de répondre aux exigences de ces contrats.

Le programme a permis à TOPS de réduire le nombre de fournisseurs de 250 à 60 producteurs, dont 20 associations stables de petits producteurs. Par ailleurs, le modèle fait école car d'autres associations se créent pour fournir d'autres chaînes de supermarchés et certains petits producteurs associés ont été mis en contact avec Royal Ahold pour exporter des produits particuliers.

La prochaine étape consistera à transférer aux producteurs eux-mêmes des fonctions qui apportent de la valeur ajoutée aux produits agricoles, telles que par exemple le conditionnement, par des appuis divers à l'investissement et en formation.

Cette nouvelle articulation entre détaillants et producteurs est plus économique, performante et avantageuse pour les deux parties que la méthode traditionnelle de transaction avec un plus grand nombre d'intermédiaires. Il faut observer que lorsque Royal Ahold s'est retiré de la « joint venture », les directeurs de supermarchés plus traditionnels de CRC ont tendance à revenir à la relation personnalisée avec des intermédiaires privilégiés.

Ce cas illustre plusieurs aspects :

- 1) La globalisation et la consolidation des chaînes de supermarchés entraînent des contraintes nouvelles pour les producteurs.
- 2) Il existe des opportunités pour les petits producteurs d'accéder à des contrats de fournisseur privilégié stables pour autant qu'ils arrivent à s'organiser en associations performantes et à se spécialiser dans des « niches » (comme la production biologique).
- 3) Bien que les méthodes modernes de relations commerciales directes entre détaillants et producteurs soient en voie de se pérenniser, de vieilles habitudes persistent et résistent.

CAS n° 2. VTN/The Greenery, Pays-Bas

Ce cas se réfère au secteur fruits et légumes des Pays-Bas. Traditionnellement (depuis plus de 100 ans), les marchés d'échanges de produits frais périssables se font au travers de ventes aux enchères contrôlées par des coopératives de producteurs.

Au cours des années 90, les plus importants et les plus innovateurs des producteurs ne s'estiment pas bien servis dans ce système qui n'est pas favorable aux produits les moins standards et nuit à leurs efforts de diversification. De plus, les gros producteurs estiment que les frais des enchères (au pourcentage) équivalent à un subside de leur part aux plus petits producteurs car ils ne bénéficient pas de ristourne liée à des grandes quantités, moins chères à manipuler.

- La vente des produits « spéciaux » demande un effort de marketing que les « ventes aux enchères » ne favorisent pas.
- Les ventes aux enchères ne différencient pas assez les produits spéciaux des produits de masse qu'elles sont aptes à traiter correctement.
- L'obligation de passer par leur coopérative pour vendre (aux enchères) empêche les producteurs avancés de trouver des débouchés alternatifs.

On assiste alors à un mouvement de défection de ces producteurs qui se mettent à traiter directement avec des grossistes ou des chaînes de distribution.

La phase suivante est que ces producteurs « dissidents » tendent à s'associer en groupements pour avoir une meilleure capacité de négociation avec les grossistes ou les chaînes de distribution. Ils forment une coopérative de commercialisation (VTN/The Greenery) qui traite directement avec les acheteurs. Elle prend peu à peu une place importante sur le marché (plus de 1 500 M EURO de chiffre d'affaires en 2001).

Parallèlement, les marchés coopératifs d'enchères déclinent car on s'aperçoit qu'ils ne sont dorénavant plus le mécanisme privilégié de formation des prix par rapport aux capacités de négociation de contrats des nouvelles formes coopératives de commercialisation. De nombreuses coopératives d'enchères fusionnent pour créer de nouvelles formes associatives sur le modèle des coopératives de commercialisation.

Ce cas est intéressant dans la mesure où il montre une évolution de l'émission d'un système coopératif vers des initiatives individuelles de producteurs puis une reconstruction d'un nouveau type .../...

de système coopératif plus performant et moderne. Ce mouvement de balancier s'est fait dans un apparent recul initial suivi d'une refondation rapide plutôt que par une longue réforme consensuelle de l'ancien système.

CAS n° 3.

Blue Skies, exportateur de fruits frais pré-conditionnés, au Ghana

L'exportation de l'ananas du Ghana est dans les mains de 60 exportateurs enregistrés dont 9 contrôlent 72 % de ce marché. 45 % des produits exportés proviennent de petits exploitants (superficies de moins de 4 hectares) et 55 % de fermes commerciales d'environ 120 hectares. Il y avait en 2003 deux unités de transformation pour une production hebdomadaire de 100 tonnes, dont Blue Skies avec 60 tonnes et trois unités de production de jus de fruits.

Environ 30% des producteurs qui approvisionnent Blue Skies sont des petits exploitants (une trentaine).

Étant donné la destination des produits conditionnés par Blue Skies, cette entreprise doit se conformer aux normes Eurepgap qui l'enregistrent en tant que PMO (Produce Marketing Organisation). Elle conduit alors un [programme de vulgarisation de bonnes pratiques agricoles](#) (y compris protection de l'environnement et responsabilité sociale) auprès de ses sources d'approvisionnement. Dix-huit d'entre les petits producteurs ont déjà obtenu un certificat de PMO/Eurepgap (au coût de 82 000 US\$, par Blue Skies).

Au-delà de ce travail d'intégration des petits producteurs au marché, Blue Skies a voulu connaître l'impact sur les petits producteurs de ce code exigeant de pratique : leur apporte-t-il des bénéfices ou ses exigences sont-elles trop coûteuses pour eux ?

Ce qui suit est un résumé des conclusions de l'étude que Blue Skies a lancée :

► les petits agriculteurs travaillent souvent comme sous-traitants, organisés en association, des gros producteurs. Ils ne bénéficient pas d'assistance technique et ont tendance à utiliser trop d'intrants, à grands frais et risques sanitaires. Le

programme de vulgarisation est considéré comme essentiel pour ce public ;

► le travail de mise aux normes s'accompagne d'efforts d'éducation et d'alphabétisation pour des producteurs qui apprennent à gérer leur exploitation en tant que petite entreprise. La mise aux normes Eurepgap implique des investissements en capacité de stockage et poste de conditionnement et de pouvoir accéder au crédit ;

► parmi les autres facteurs limitant l'accès des petits producteurs aux marchés internationaux, il faut encore signaler l'accès aux services de pré-refroidissement, transport et stockage réfrigérés.

Les premières conclusions de l'étude démontrent que :

► les gains ne sont pas significatifs (moins de frais d'intrants chimiques mais plus de coûts d'infrastructures, sans compter les frais d'analyse et de certificat supportés par Blue Skies). Des appuis financiers adaptés aux investissements seraient souhaitables ;

► l'adhésion au protocole Eurepgap a amené des producteurs à étendre leurs superficies et à réaliser des économies d'échelle, grâce à la sécurité contractuelle ;

► les bénéficiaires, malgré les limites exprimées, s'estiment satisfaits : sécurité contractuelle, sécurité sanitaire pour les travailleurs ;

► cependant, sur le plan de la qualité des fruits, les progrès attendus du respect des normes Eurepgap ne sont pas encore visibles (le taux de rejets n'a pas vraiment varié).

Ainsi, la pratique de mise en concordance avec les normes demande de gros efforts des producteurs mais elle les connecte avec un marché très sophistiqué et porteur de haute valeur ajoutée dont les effets se font sentir à terme (amortissement des investissements relativement long). Ils ne se retrouvent pas pour autant perdants à court terme.

Il est nécessaire de financer un accompagnement très étroit des producteurs intéressés et de monter un système de services financiers cohérent avec la démarche.

CAS n° 4. Usine de fabrication de sucre Nghe An Tate & Lyle, Vietnam

Il est de plus en plus évident que les investissements étrangers dans l'« agrobusiness » dans les pays en développement et en transition ont des effets sur toute la chaîne agroalimentaire de ces pays. Ces nouvelles industries introduisent en effet de nouvelles technologies auprès des producteurs, des sources de crédit et des débouchés stables, et ils dynamisent les marchés locaux de consommation grâce à leur production efficace et régulière.

Ainsi, par exemple, la consommation de produits à base de sucre (pâtisseries, boissons rafraîchissantes, crème glacée, etc.) augmente rapidement dans les pays en transition. Elle a par exemple doublé en Indonésie et en Inde entre 1968 et 1991 et triplé en Thaïlande sur la même période.

Le conglomérat sucrier Tate & Lyle s'est associé avec la compagnie nationalisée Nghe An Sugar Cy (NASC) pour [installer une sucrerie moderne de grande capacité](#) dans la région de la côte Nord du Vietnam en 1996. Cette approche est nouvelle dans la mesure où la plupart des investissements sont plutôt orientés vers la réhabilitation d'anciennes unités.

Pour alimenter la sucrerie, il a fallu convaincre près de 9 000 agriculteurs en économie de subsistance (près de 6 000 ha en tout) de cultiver une canne de qualité et les appuyer pour ce faire. Le consortium a monté un programme de subvention et de crédit accompagné d'assistance technique. Le crédit était initialement distribué à partir d'un fonds rotatif de Tate & Lyle à des agriculteurs organisés en groupes de caution solidaires à l'échelle d'un village, chargé de la redistribution des prêts à leurs membres et responsables collectivement des remboursements. Les crédits d'environ 300 \$ l'hectare étaient accompagnés de subsides de 65 \$ et d'un subside complémentaire du gouvernement de 28 \$ l'hectare ainsi que d'une exemption de taxes et surtout d'un appui en vulgarisation rurale et en accès aux intrants.

Pour réduire les coûts de transaction, les déboursements/récupérations ont été confiés à des banques locales qui les déléguaient aux « joint liabilities group » (JLG) villageois. Par la suite, un programme complémentaire a été installé par deux banques vietnamiennes qui ont pris le re-

lais : Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development (VBA) et Vietnam Bank for the Poor (VBP) avec l'appui de la fondation RakoBank des Pays-Bas.

En 1999, les JLG représentaient 9 000 producteurs et avaient emprunté pour 1,57 M US\$. De 1999 à 2004, le nombre de producteurs intéressés est passé à 18 000.

Cette étude attire l'attention sur plusieurs éléments :

- 1) les investissements étrangers au Vietnam ont rapidement augmenté dans le secteur sucrier en réponse à une demande croissante ;
- 2) cette expansion a constitué une opportunité pour les petits producteurs grâce à une politique favorisant leur organisation plutôt que la création de grandes plantations ;

- 3) le succès de ce développement est essentiellement dû à un programme de crédit à grande échelle, bien conçu et appuyé sur les capacités des producteurs à participer eux-mêmes à sa gestion et articulé à un programme cohérent de vulgarisation.

Tableau résumé de ces études

	CAS N° 1 Supermarchés TOPS	CAS N° 2 VTN / The Greenery	CAS N° 3 Blue Skies	CAS N° 4 Nghe An Tate & Lyle
Pays	Thaïlande	Pays-Bas	Ghana	Vietnam
Produits	Fruits et légumes frais.	Fruits et légumes frais.	Salades de fruits préconditionnées.	Sucre.
Type d'entreprise	Chaîne de supermarchés thaïlandais.	Articulation des marchés locaux de fleurs, fruits et légumes.	Chaîne internationale de conditionnement de fruits.	Investissements internationaux dans une unité industrielle de transformation de canne à sucre.
Coopération horizontale	Nouvelles associations de producteurs (informelles).	Coopératives traditionnelles et nouvelles associations de producteurs.	Organisation de la commercialisation des produits.	Groupes de garantie solidaire pour le crédit agricole.
Coopération verticale	Modèle des « fournisseurs préférentiels sous contrat de livraison ».	Modèle d'entreprises coopératives et contrats directs.	Contrats avec des producteurs.	Contrats entre producteurs et transformateurs.
Contraintes pour les producteurs	1. Manque capital social. 2. Besoin de capital d'investissement pour gérer des activités à forte plus-value. 3. Standards de qualité et sanitaires.	1. Économies d'échelle/coûts de transaction. 2. Capital d'investissement.	1. Manque de main-d'œuvre qualifiée. 2. Ressources médiocres. 3. Faible capacité de gestion.	Capital d'investissement.
Avantages comparatifs pour les petits producteurs	Diversification des risques. Responsabilité sociale d'entreprise.	Responsabilité sociale d'entreprise.	Relations stables et de confiance avec l'exploitant.	Accès stable à la propriété et au travail.
Stratégies pour inclure des petits producteurs	Partenariats publics/privés.	Nouvelles organisations de producteurs.	Programme de promotion mené par un industriel privé : EuropCopProduce Marketing Organisation.	Groupes de soutien solidaire appuyés par des banques de crédit agricoles (nationales et internationales).

LES LEÇONS À TIRER

- **Comment aborder les contraintes des petits producteurs qui veulent participer à des chaînes agroalimentaires dominées par les acheteurs**

Pour accéder aux fournitures à des chaî-

nes de grande distribution et à leurs exigences, les petits producteurs doivent s'adapter à des changements technologiques et organisationnels importants.

COÛTS DE TRANSACTION. Les cas de Blue Skies et TOPS démontrent qu'il y a des coûts importants pour s'adapter aux standards exigés et que, sans appui technique sous forme de subventions, les pe-

tits producteurs peuvent difficilement le faire. Ces deux cas démontrent également que pour s'équiper, les petits producteurs doivent pouvoir compter sur des services financiers adaptés et de proximité.

Les quatre cas indiquent qu'un bon niveau de coordination entre petits producteurs est nécessaire soit pour avoir accès aux services (Vietnam), soit pour

pouvoir fournir des quantités suffisantes (TOPS et Blue Skies), soit pour pouvoir augmenter leur pouvoir de négociation (VTN/ The Greenery).

RISQUES. Les risques pour les petits producteurs peuvent être significatifs et plus importants que dans leur économie traditionnelle :

- ▶ risques de désastre naturel conséquents étant donné les niveaux d'investissements requis ;
- ▶ risques sur les prix ;
- ▶ risques de rupture de la coordination économique ;
- ▶ risque d'opportunité, ou risque qu'un acteur économique par des actions complémentaires arrive à installer un monopole et à s'emparer d'une part injustifiée de la plus-value (Doward & all, 2004). Les auteurs estiment que les risques de coordination et d'opportunité sont particulièrement dangereux dans cette phase de transition.

Les cas TOPS et Blue Skies sont des exemples de mécanismes de protection des petits producteurs mais qui dépendent des éléments les plus puissants de la chaîne. Ce n'est pas le cas dans l'exemple « The Greenery » où les producteurs arrivent à organiser eux-mêmes leurs mécanismes de défense.

CAPITAL FINANCIER. Le cas du sucre au Vietnam propose une solution aux problèmes d'investissements des petits producteurs qui cherchent à s'articuler au marché par la mise en place d'un système de services financiers adapté et performant.

● Avantages comparatifs des petits producteurs pour les grossistes et détaillants

Sur les marchés fleurs, fruits et légumes, les petits agriculteurs ont un avantage comparatif par rapport aux plus grands parce qu'ils travaillent sur de petites surfaces de manière intensive, sans mécanisation, avec des coûts inférieurs de production. L'inconvénient pour eux est le surcroît de coût d'organisation pour arriver à grouper leur production et assurer leur présence sur les marchés modernes.

Par ailleurs, pour la grande distribution, une base dispersée de petits producteurs peut être un facteur de dissémination des

risques et de plus grande flexibilité dans la recherche des sources d'approvisionnement.

CONCLUSIONS ET HYPOTHÈSES POUR DES RECHERCHES ULTÉRIEURES

Les cas illustrés ici montrent qu'une intégration des petits producteurs (en tant que fournisseurs sous contrat) à la chaîne de vente aux consommateurs peut être avantageuse pour eux en ce sens qu'elle leur donne accès à l'information, à des services techniques et peut réduire les risques de production et de commercialisation. De tels services d'information et d'assistance technique que les chaînes de vente au détail peuvent leur apporter contribuent également à épargner des ressources publiques qui pourraient être utilisées à d'autres fins.

Ce type de commercialisation permettrait de court-circuiter la chaîne de petits et grands grossistes villageois et urbains et de diminuer les coûts de transaction supportés habituellement par les petits producteurs.

Cette approche est basée sur des relations sociales faites tant verticalement (vendeurs/acheteurs) qu'horizontalement (associations de producteurs) pour autant qu'elles soient basées sur la confiance. Il est de plus en plus clair que l'« infrastructure institutionnelle » devient de plus en plus cruciale pour les petits producteurs pour défendre leur compétitivité sur des marchés domestiques et régionaux en pleine restructuration.

Le partenariat « public/privé » est important mais il doit être construit sur des bases très concrètes et opérationnelles pour assurer une véritable synergie et des réductions de coûts. Par exemple : partage des responsabilités d'assistance technique, établissement concerté de normes et contrôles, appuis à l'organisation horizontale des producteurs.

Ces études de cas débouchent sur trois hypothèses de travail pour des études ultérieures plus approfondies.

● **Hypothèse 1.** Il n'y a pas un modèle unique d'organisation et d'alliances des chaînes agroalimentaires de distribution. Bien que

les caractéristiques intrinsèques des produits et les conditions agro-écologiques particulières induisent des modes spécifiques de production et d'échanges, il existe d'autres facteurs qui peuvent mener à une grande et opportune diversité organisationnelle.

Les exemples analysés ici montrent l'importance dans la chaîne de relations stables et du contrôle. Ils suggèrent que d'autres modalités de collaboration existent qui méritent d'être explorées².

● **Hypothèse 2.** La formation de chaînes d'approvisionnement pour la distribution n'est pas un processus linéaire ; des ajustements, voire de totales réorientations se succèdent en continu.

Le cas « The Greenery » expose clairement une évolution de ce type : coopérativisme ancien qui se délite lorsqu'il ne répond plus aux aspirations de certains membres et se reconstitue sur d'autres bases. D'autres cas peuvent être exposés et apporter des enseignements intéressants³.

● **Hypothèse 3.** Il n'est pas sûr que des normes structurées, des points de vente concentrés et des avantages compétitifs pour les petits producteurs puissent compenser les coûts induits par le respect de standards de plus en plus exigeants. Il y a en revanche des indices qui font penser que l'inclusion des petits producteurs dans la chaîne de distribution n'est possible que moyennant d'importants appuis et co-investissements publics.

Le cas de Blue Skies et Nghe An Tate & Lyle indiquent que les stratégies d'inclusion n'ont été possibles que grâce à une combinaison d'efforts publics et privés. Il sera intéressant d'étudier, dans d'autres contextes, les méthodologies, normes et limites à imposer à de tels partenariats.

² Note du traducteur : par exemple, en Jamaïque, l'articulation directe entre les petits producteurs de bananes et des chaînes de supermarchés en Grande Bretagne est organisée par le « Banana Board » dont tant les gros que les petits producteurs sont membres.

³ Note du traducteur : le cas de passage de la commercialisation dirigée par une institution d'État et à l'Office du Niger au Mali à une commercialisation libre a dynamisé des dizaines de petites associations qui, en s'équipant de petites unités de décorticage locales, ont précipité la faillite des trois grands moulins ; la logique de proximité l'a emporté sur celle des économies d'échelle.