

Mars 2012

F

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DES PRODUITS

Soixante-neuvième session

Rome, 28–30 mai 2012

ACCROÎTRE L'IMPACT DES ACTIVITÉS DES GROUPES INTERGOUVERNEMENTAUX EN MATIÈRE DE VALORISATION DES PRODUITS DE BASE SUR L'INTÉGRATION DES PETITS PRODUCTEURS À LA CHAÎNE DE VALEUR

Résumé

Le présent document passe en revue les résultats de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de projets financés par le Fonds commun pour les produits de base (FCP) afin de mettre en lumière les facteurs qui ont contribué à accroître la participation des petits producteurs aux processus de marché et au développement de la chaîne de valeur. Il commence par résumer l'engagement historique des Groupes intergouvernementaux dans les activités de valorisation des produits de base. Il recense ensuite, sur la base d'un examen plus détaillé de certains projets, les facteurs qui ont pu favoriser ou freiner la concrétisation des objectifs d'intégration des petits producteurs. Enfin, il propose des actions qui permettraient de renforcer les effets positifs des activités futures de valorisation des produits de base sur les petits exploitants, en s'appuyant sur les enseignements tirés.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.fao.org.

Mesures suggérées au Comité des produits

Le Comité souhaitera peut-être:

- commenter l'impact apparent des **travaux de valorisation des produits de base** entrepris sous l'égide des Groupes intergouvernementaux pour les secteurs concernés dans de nombreux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et pays les moins avancés (PMA);
- souligner l'importance de l'**analyse** et de la **recherche** dans ce domaine pour une meilleure compréhension des schémas de participation des petits producteurs aux marchés et de leurs facteurs déterminants;
- suggérer des moyens d'accroître l'efficacité des Groupes intergouvernementaux en encourageant **la formulation, l'approbation, le financement et la mise en œuvre de projets de valorisation des produits de base** en vue, principalement, de renforcer l'intégration des petits exploitants, en particulier des femmes, aux marchés et aux chaînes de valeur;

I. INTRODUCTION

1. À sa soixante-huitième session, le Comité des produits (CP) a indiqué que la priorité devait être accordée, entre autres, aux travaux sur les stratégies et politiques visant à faciliter l'intégration des petits exploitants aux chaînes de valeur¹. Il a fait remarquer que ce domaine prioritaire avait déjà été désigné comme tel par la Conférence régionale pour l'Afrique. La recommandation du CP a ensuite été entérinée par le Conseil à sa cent quarantième session.

2. Les activités qui peuvent être entreprises en vue de concrétiser l'objectif d'intégration des petits producteurs aux marchés sont extrêmement diverses et relèvent de nombreux programmes de la FAO. Au sein de la Division du commerce et des marchés, les activités de cet ordre englobent à la fois la recherche analytique sur les éléments déterminant la participation des petits producteurs et des avis sur les politiques favorisant un développement inclusif des marchés et des chaînes de valeur², ainsi que des mesures de valorisation des produits de base qui peuvent améliorer de manière directe et concrète l'intégration des petits exploitants.

3. Depuis plus de 20 ans, des activités de valorisation des produits de base sont réalisées par les Groupes intergouvernementaux sur les produits, organes subsidiaires du Comité auxquels le FCP a attribué le titre d'Organismes internationaux de produit (OIP). Peut-être n'a-t-on pas accordé à ces activités (en-dehors des entités que sont les Groupes intergouvernementaux) l'attention ni l'importance qu'elles méritent, étant donné que quelque 125 projets ont été mis en œuvre sous l'égide de Groupes intergouvernementaux grâce à une mobilisation de ressources avoisinant les 244 millions d'USD (Tableau 1).

¹ Rapport de la soixante-huitième session du CP, 14-16 juin 2010, C 2011/16, paragraphe 28.

² Voir, en particulier, le document CCP 12/6, *Définir des interventions appropriées pour promouvoir la participation des petits exploitants aux marchés*.

Tableau 1 – Nombre et coût des projets de valorisation sous l’égide des Groupes intergouvernementaux, par produit (1993-2011)

	Projets ordinaires		Projets rapides		Total des projets	
	Nb. de proj. ord.	USD	Nb. de proj. rap.	USD	Nb total de proj.	USD
Banane	6	32 118 158	2	306 040	8	32 424 198
Fruits tropicaux	1	5 437 268	10	1 247 889	11	6 685 157
Noix de cajou	1	3 194 344	2	217 650	3	3 411 994
Fruits et légumes	6	15 199 813	1	40 000	7	15 239 813
Plantes et herbes médicinales	1	2 306 689	1	61 160	2	2 367 849
Agrumes	2	3 780 938	-	-	2	3 780 938
Manioc	5	14 866 331	2	177 336	7	15 043 667
Céréales (entreposage, etc.)	2	7 409 565	2	91 750	4	8 952 897
Fonio	1	1 451 582	-	-	1	1 451 582
Millet et sorgho	5	14 276 507	3	423 028	8	14 699 535
Pomme de terre	3	10 894 044	2	148 000	5	11 042 044
Abaca	1	1 613 634	-	-	1	1 613 634
Fibre de coco	4	3 868 673	3	210 092	7	4 078 765
Sisal et henequen	3	8 188 267	4	578 650	7	8 766 917
Fibres naturelles	-	-	2	236 900	2	236 900
Viande et produits laitiers	8	26 560 536	4	333 741	12	26 894 277
Noix de coco	4	12 899 451	1	67 405	5	12 966 856
Arachide	2	8 007 469	-	-	2	8 007 469
Huile de palme	3	8 695 355	-	-	3	8 695 355
Colza et jatropha	1	4 343 800	-	-	1	4 343 800
Sésame	1	3 889 298	1	135 400	2	4 024 698
Noix de karité	1	3 225 312	1	68 000	2	3 293 312
Soja	1	2 790 562	1	68 000	2	2 858 562
Riz	4	10 414 339	4	1 733 099	8	12 147 438
Thé	4	14 042 914	-	-	4	14 042 914
Cuir et peaux	5	10 898 913	3	440 071	8	11 338 984
Arachis	1	5 171 700	-	-	1	5 171 700
Total	76	235 545 462	49	6 584 211	125	243 581 255

4. Le présent document passe en revue les résultats de l’expérience acquise lors de la mise en œuvre de projets financés par le FCP afin de mettre en lumière les facteurs qui ont contribué à accroître la participation des petits producteurs aux processus de marché et au développement de la chaîne de valeur. Il commence par résumer l’engagement historique des Groupes intergouvernementaux dans les activités de valorisation des produits. Il recense ensuite, sur la base d’un examen plus détaillé de certains projets, les facteurs qui ont pu favoriser ou freiner la concrétisation des objectifs d’intégration des petits producteurs. Enfin, il propose des actions qui permettraient de renforcer les effets positifs des activités futures de valorisation des produits sur les petits exploitants, en s’appuyant sur les enseignements tirés.

II. GÉNÉRALITÉS CONCERNANT LES ACTIVITÉS DE VALORISATION DES PRODUITS SOUS L’ÉGIDE DES GROUPES INTERGOUVERNEMENTAUX

5. La Division du commerce et des marchés participe de longue date aux démarches entreprises pour améliorer les conditions sur les marchés internationaux des produits de base, y compris l’analyse et les avis stratégiques sous l’égide de ses Groupes intergouvernementaux³, la participation aux missions consultatives sur les produits auprès des États Membres et la formation dans le cadre de son programme-cadre pour les négociations commerciales dans le domaine agricole. La création du FCP,

³ Les Groupes intergouvernementaux de la FAO s’occupant des produits particulièrement importants pour les pays en développement ont été qualifiés par le FCP d’Organismes internationaux de produit (OIP). Ceux-ci sont chargés de définir des stratégies adaptées de valorisation des produits et d’établir des priorités entre les propositions de projet qui doivent être soumises au FCP en vue de leur financement. Huit groupes et sous-groupes intergouvernementaux de produits de la FAO ont obtenu le titre d’OIP: banane et fruits tropicaux; agrumes; fibres dures; viande et produits laitiers; graines oléagineuses et matières grasses; riz; thé; cuirs et peaux.

au début des années 90, a permis de mettre davantage l'accent sur les « autres mesures » à même d'améliorer les conditions des marchés, en particulier au travers de projets visant à renforcer les secteurs des produits de base dans les pays en développement.

6. Au total, 125 projets ayant trait aux produits agricoles de base ont été mis en place grâce à la mobilisation de ressources importantes. Le coût global de ces projets de valorisation spécifiques à certains produits s'élevait à 244 millions d'USD. Environ 90 pour cent des projets mis en œuvre sous l'égide des Groupes intergouvernementaux concernaient des PFRDV et près de 70 pour cent, des PMA. Les projets lancés dans d'autres pays en développement visaient généralement à résoudre les problèmes des zones à faible revenu et défavorisées. Les ressources mobilisées étaient essentiellement des fonds du FCP, mais provenaient également d'un cofinancement important et de fonds de contrepartie.

7. À l'origine, les projets mis en œuvre par l'intermédiaire des Groupes intergouvernementaux ne ciblaient pas spécifiquement les petits producteurs. À l'exception de quelques activités visant à améliorer l'extraction d'huile de palme « à petite échelle », il s'agissait avant tout d'améliorer la production et de renforcer la demande, y compris par la valorisation et la promotion des produits. La concrétisation de ces objectifs devait permettre aux producteurs des pays en développement d'accroître leurs revenus. Cela a été le cas pour la majorité des sept projets achevés au plus tard en 2000 (Tableau annexe 1).

III. FACTEURS FAVORISANT L'INTÉGRATION DES PETITS EXPLOITANTS SUR LES MARCHÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DE VALORISATION DES PRODUITS

8. Ces projets ont peut-être atteint leurs objectifs déclarés. Néanmoins, nous disposons de peu d'éléments quantitatifs pour attester les effets bénéfiques sur les producteurs, *a fortiori* les petits exploitants. Une telle analyse nécessite des enquêtes détaillées par pays qui sont coûteuses et chronophages, et sont également sujettes à des faiblesses méthodologiques en l'absence de données comparatives de référence⁴.

9. Pour évaluer de manière plus exhaustive dans quelle mesure des projets de valorisation des produits de base peuvent être mis en place pour promouvoir la participation des petits exploitants aux marchés, la Division du commerce et des marchés réalise actuellement une série d'études de cas approfondies sur certains projets du FCP et des Groupes intergouvernementaux. L'objectif de cet exercice est d'élaborer une série de directives afin d'avoir recours aux meilleures pratiques en vigueur pour la conception et la mise en œuvre de futurs projets de valorisation de produits de base, en vue de faciliter l'intégration des petits exploitants sur les marchés. Ces directives pourraient également aider à mobiliser des ressources internationales et nationales pour le développement des marchés des produits de base.

10. L'évaluation des études de cas devrait permettre de mieux comprendre comment les projets de valorisation des produits de base ont traité les facteurs qui, au vu d'un examen initial de projets donnés⁵ et de l'expérience de la Division en matière de conception et de mise en œuvre, semblent être déterminants pour la réussite des projets. Certains de ces facteurs sont recensés et analysés ci-après.

⁴ Notons une exception: l'évaluation spéciale réalisée en 2005 par le FCP au niveau national pour le Projet sur les produits carnés à valeur ajoutée et la suite donnée au Projet de valorisation de la banane. Cette analyse détaillée a confirmé l'impact significatif de ces deux projets dans le pays concerné en matière d'amélioration de l'emploi, des revenus et de la croissance économique des populations vulnérables.

⁵ Les projets qui ont fait l'objet d'un examen plus approfondi sont les suivants: Diversification de l'agriculture au Guatemala et au Mexique (Chiapas) par la production de fruits d'exportation (CFC/FIGTF/06); Développement des produits et marchés du sisal et du henequen (CFC/FIGHF/07); Amélioration des cuirs et peaux en Afrique de l'Ouest (CFC/FIGHS/04); Production d'oléagineux et commercialisation des huiles végétales en remplacement du combustible diesel pour les transports publics au Pérou et au Honduras (CFC/FIGOOF/26); Programme de diversification pour le développement des exportations de légumes en Éthiopie et au Soudan (CFC/FIGTF/17); Amélioration de la productivité et de la compétitivité des petits exploitants du secteur laitier au Lesotho et en Zambie (CFC/FIGMDP/14).

11. Le facteur principal est la nécessité d'un **engagement sincère et convaincu à régler les difficultés économiques, sociales et organisationnelles** des petits producteurs, souvent incapables de faire connaître leurs problèmes au reste de la société ou mal armés pour ce faire. Cet engagement doit être partagé par toutes les personnes ou entités participant à la formulation et au financement de projets et, surtout, par les institutions publiques et privées chargées de leur mise en œuvre.

12. Les avantages immédiats et à plus long terme dépendent tous de la **viabilité économique**. Dans les projets visant la croissance de la production et des ventes, il est nécessaire d'évaluer minutieusement les conditions et les risques des marchés. Dans deux des projets examinés, le défaut d'attention portée à cet aspect s'est traduit par un manque de pertinence de certaines des composantes car d'autres utilisations des produits concernés étaient plus rémunératrices que celles envisagées dans le cadre des projets. Par exemple, l'amélioration des techniques d'écorchement en vue d'accroître la qualité des peaux a été un échec dans les endroits où ces produits étaient destinés à la consommation humaine, et l'utilisation éventuelle du sisal pour la pâte à papier ne tenait pas suffisamment compte de la concurrence d'autres matériaux transformables en pâte à des prix plus faibles.

13. Les acteurs du développement ont porté une attention considérable aux rôles **qui devaient être assignés aux secteurs public et privé** pour promouvoir l'intégration des petits producteurs aux chaînes de valeur. Dans les projets examinés, le secteur public a souvent fourni une aide au démarrage sous forme de ressources financières et humaines ainsi que des services ciblés continus dans les domaines de la recherche, des infrastructures, de la vulgarisation et de la formation et du renforcement des capacités. Par ailleurs, le secteur public avait généralement un rôle important à jouer dans la définition des dispositions liées à l'organisation et à la gestion pour le ciblage des petits producteurs, comme dans le cas du projet sur les fruits tropicaux au Mexique (Chiapas). Cependant, dans certains cas, le secteur privé a parfois pris l'initiative avec l'aide du secteur public, comme pour la valorisation du sisal en Tanzanie.

14. Les partenariats avec le **secteur privé** se sont avérés utiles pour promouvoir l'intégration des petits producteurs sur les marchés. Ces accords fonctionnent sur la base d'un avantage économique mutuel pour les agriculteurs et le secteur privé. Ainsi, en Tanzanie, l'un des principaux propriétaires terriens privés a remis ses titres fonciers au gouvernement, qui les a transférés au Tanzania Sisal Board (TSB) afin qu'ils soient distribués aux petits producteurs qui s'engageraient dans la culture du sisal et alimenteraient les usines de transformation. Les terres mises à disposition ont été allouées dans leur intégralité et des agriculteurs ne participant pas au programme ont aussi consacré des terres à la culture du sisal. La superficie totale exploitée par des petits producteurs est passée de 32 hectares en 1999 à 5 129 à la fin 2009. Cette évolution découle des mesures d'incitation économiques mises en place par le partenariat, qui offrait à ces producteurs une aide au démarrage mais leur garantissait aussi des débouchés. De même, dans le cadre du projet de développement des exportations de légumes en Éthiopie, les autorités locales ont fourni des terrains pour la construction de deux structures de conditionnement privées, essentielles à l'amélioration de la rémunération des petits producteurs.

15. La **capacité des petits exploitants à s'organiser** en groupements ou en entreprises, et à élaborer et mettre en œuvre un plan de production qui soit intégré à la chaîne de valeur, semble être un facteur important dans la réussite des projets. Idéalement, ces groupes sont mieux à même de réaliser des économies d'échelle au niveau de la production et de l'achat d'intrants et, du fait de l'accroissement de leur productivité, leur position concurrentielle et leur intégration sur les marchés se trouvent améliorées. En Tanzanie, par exemple, l'Association des petits producteurs de sisal, qui a pris forme progressivement avec la mise en œuvre du projet du FCP, prend part activement au dialogue avec la direction des propriétés terriennes (qui constituent le débouché de leur fibre) pour les questions qui concernent ses membres. En 2010, elle a organisé une grève des récoltes de trois mois afin d'obtenir des conditions de paiement plus avantageuses.

16. Le **renforcement des capacités** des agriculteurs est une composante importante d'une intégration réussie sur les marchés et contribue de manière significative à la pérennité des résultats des projets. Ainsi, le projet laitier lancé au Lesotho et en Zambie a permis de dispenser à des petits producteurs une formation sur les méthodes de culture et de conservation d'aliments pour animaux dans le cadre des élevages laitiers. De ce fait, la production laitière par vache a augmenté et la

saisonnalité de l'approvisionnement des centres de collecte de lait a été nettement réduite, ce qui a contribué à la hausse de la rémunération des petits exploitants.

17. Dans ce contexte, le renforcement des capacités dépasse largement les aspects purement agrotechniques pour englober la formation sur des questions comme l'évaluation des conditions de marché et les négociations sur la fixation des prix et les modalités de paiement. Dans ce dernier domaine, les groupes d'agriculteurs estiment qu'ils doivent être mieux armés pour affronter les difficultés associées à leur présence sur les marchés. Ainsi, l'Association des petits producteurs de sisal (Tanzanie) a demandé la mise en place de formations à la fixation des prix et à la gestion financière et les producteurs mexicains de fruits tropicaux (Chiapas), à la commercialisation et à l'évaluation des débouchés potentiels.

18. **La pérennité des programmes ciblant les petits producteurs présente plusieurs dimensions.** L'une porte sur la question de savoir dans quelle mesure les participants au projet peuvent mobiliser de l'aide grâce à l'effet d'émulation. Un autre aspect proche de celui-ci est la possibilité ou non de reproduire le projet et ses résultats. Dans les premiers stades de formulation et de mise en œuvre, il est donc nécessaire de veiller à élaborer des modèles commerciaux qui soient flexibles et puissent être facilement *adaptés pour être reproduits*.

19. Cette planification anticipée est également liée à l'engagement institutionnel nécessaire pour maintenir l'élan des projets et promouvoir leur amplification et leur reproduction. Cette vision à long terme fournit aux participants des garanties de continuité plus solides et, partant, renforce l'engagement. Dans le cas du projet sur les fruits tropicaux au Mexique (Chiapas), on a estimé qu'il était nécessaire de créer un organe public central, chargé de la supervision organisationnelle, de la coordination et de la gestion du financement de nouvelles activités de démarrage. *A contrario*, dans les projets où des dispositions de ce type n'ont pas été prises, comme le projet sur les fruits tropicaux au Guatemala, la duplication semble bien plus lente, voire inexistante. Dans le cas du projet de développement des exportations de légumes en Éthiopie, c'est l'établissement d'un fonds de crédit renouvelable avec le syndicat des agriculteurs qui a permis la durabilité de la fourniture d'intrants au niveau des exploitations.

20. **L'un des problèmes les plus difficiles à résoudre pour assurer la pérennité des projets ciblant les petits producteurs est associé à l'environnement de marché dans lequel les agriculteurs doivent évoluer.** En particulier, les conditions de marché peuvent varier au fil du temps et les prix peuvent différer considérablement de ceux obtenus pendant le projet, en particulier dans le cas de produits destinés aux marchés mondiaux. Par exemple, à la suite de la diversification réussie des fruits tropicaux au Mexique (Chiapas), les prix des cultures traditionnelles produites dans une moindre mesure, comme le maïs, le café, les légumes secs et la canne à sucre, ont connu une hausse. Ceux de la plupart des fruits ont aussi augmenté mais certains produits « exotiques » ont enregistré une performance hétérogène, d'où une incertitude quant aux investissements des agriculteurs dans des serres supplémentaires. En Afrique de l'Ouest, l'amélioration des cuirs et peaux n'a pas permis d'obtenir un surcroît de rémunération sur les marchés internationaux. Les abattoirs et les petits producteurs continuent donc à suivre des pratiques d'écorchement traditionnelles de mauvaise qualité, d'où un faible impact sur la participation des petits producteurs à la chaîne de valeur. En ce qui concerne le développement des exportations de légumes en Éthiopie, les structures de conditionnement mises en place dans le cadre du projet ont été confiées à un syndicat de producteurs de légumes, chargé de collecter les produits auprès des petits exploitants et de les calibrer pour les marchés locaux et régionaux. Bien que cela ait permis de jeter les bases d'une meilleure participation des petits producteurs de légumes aux marchés, la faible demande des marchés d'exportation a limité la performance réelle.

21. Lors de la mise en place des projets, les agriculteurs bénéficient d'une aide financière ainsi que d'une assistance et d'une coordination pour la commercialisation. En revanche, une fois le projet achevé, l'intégration réussie aux marchés suppose que les producteurs commercialisent leurs produits de façon autonome. Même dans les projets les plus efficaces, la question de la commercialisation s'accompagne de nombreuses incertitudes. Par conséquent, il semble qu'il soit absolument nécessaire, dans le cadre des projets de valorisation des produits de base et de l'agriculture, de réaliser **une**

analyse plus détaillée des conditions et perspectives des marchés et des possibilités et difficultés liées au renforcement de la participation des petits exploitants à la chaîne de valeur.

IV. RECOMMANDATIONS À EXAMINER PAR LE COMITÉ

22. À la lumière de l'analyse qui vient d'être présentée, le Comité souhaitera peut-être:
- a) commenter l'impact apparent des **travaux de valorisation des produits de base** entrepris sous l'égide des Groupes intergouvernementaux pour les secteurs concernés dans de nombreux PFRDV et PMA;
 - b) souligner l'importance de l'**analyse** et de la **recherche** dans ce domaine pour une meilleure compréhension des schémas de participation des petits producteurs aux marchés et de leurs facteurs déterminants; cela doit contribuer à concevoir des interventions de projet efficaces, qui bénéficieront à un grand nombre de petits producteurs et favoriseront la durabilité de leurs secteurs; prendre note du fait que la méthodologie en cours d'élaboration par la Division du commerce et des marchés, qui vise à déterminer les meilleures pratiques pour une mise en œuvre réussie de projets de valorisation, pourrait apporter une contribution précieuse;
 - c) suggérer des moyens d'accroître l'efficacité des Groupes intergouvernementaux en encourageant la **formulation, l'approbation, le financement et la mise en œuvre de projets de valorisation des produits de base** en vue, principalement, de renforcer l'intégration des petits exploitants, en particulier des femmes, aux marchés et aux chaînes de valeur;
 - d) demander que les Groupes intergouvernementaux, lorsqu'ils font rapport sur leurs activités, examinent les **activités de valorisation des produits de base** qui ont été réalisées pour renforcer l'intégration des petits exploitants aux marchés.

Tableau annexe 1 – Projets de valorisation de produits de base mis en place par les Groupes intergouvernementaux et achevés au plus tard en 2000

Projet	Coût (en millions d'USD)	Année d'achèvement
<i>Usines de trituration de graines de palme à petite échelle</i>	0,2	1996
<i>Amélioration de l'extraction à petite échelle de l'huile de coprah</i>	2,9	1998
<i>Valorisation des produits à forte valeur ajoutée à base de fibres de coco, en particulier le coco caoutchouté et les géotextiles, et développement des marchés</i>	0,5	1998
<i>Amélioration du séchage, de l'adoucissement, du blanchiment et de la teinture des fibres/fils de coco et de l'impression de revêtements de sol</i>	1	1999
<i>Amélioration de la banane</i>	10,7	1999
<i>Valorisation et promotion des produits carnés à valeur ajoutée en Afrique subsaharienne</i>	1,3	1999
<i>Demande accrue de thé</i>	4,8	2000