

janvier 2001
n° : 01 /2001
DB



Département amélioration des méthodes pour l'innovation scientifique Cirad-amis

**Bilan du projet ECOPOL Indonésie
"Analyse Economique et Politique pour
l'Initiative Ecorégionale Asie du sud-est "**

Rapport Final

Robin Bourgeois - Cirad-amis Ecopol
Franck Jésus - Cirad-amis Ecopol



Le projet Ecopol/Ecor-I, basé en Indonésie et co-financé par le CIRAD et le MAE, s'est achevé le 31 décembre 2000. Le présent rapport a pour but de présenter un bilan du projet Ecopol/Ecor-I après deux ans et demi d'activité. On rappellera tout d'abord brièvement les objectifs, activités et résultats attendus du projet puis seront développés le déroulement du projet, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées ainsi que les perspectives.

Objectifs initiaux, activités et résultats attendus

L'objectif premier du projet Ecopol était d'apporter un appui méthodologique à la formulation de politiques économiques et institutionnelles efficaces pour le développement durable de l'agriculture.

Plus spécifiquement, les objectifs de travail étaient le développement, adaptation et application d'outils et de méthodes d'appui à la prise de décision pour les politiques agricoles, l'implication progressive des acteurs locaux et des décideurs dans la formulation et la mise en place du projet, et la formation d'équipes locales à l'utilisation de ces méthodes et outils, dans le cadre d'actions de développement décentralisées.

Ces objectifs ont été appliqués à deux pays l'Indonésie et le Viêt-nam sur des sujets spécifiques choisis en collaboration avec les partenaires institutionnels (voir Annexe 1). En Indonésie, le thème de recherche défini est: Dans le cadre du développement de l'économie de la province de Java Ouest, comment augmenter et maintenir le revenu des agriculteurs, en particulier, quelles productions faut-il promouvoir et quelles améliorations institutionnelles sont nécessaires ? Pour le Viêt-nam, le thème choisi concernait l'amélioration du fonctionnement des marchés agricoles et notamment l'accroissement du revenu des agriculteurs du delta du fleuve rouge par l'amélioration de leur rapport au marché.

Equipe et moyens. L'équipe en charge du projet était constituée de deux chercheurs CIRAD expatriés basés au CGPRT, Bogor, Indonésie, financés en partie par le MAE, ainsi que de 8 chercheurs et analystes Indonésiens et 5 chercheurs Vietnamiens appuyée par des analystes du Ministère de l'agriculture et des provinces, districts du delta du Fleuve Rouge. Les chercheurs et analystes locaux ont participé au projet sous des formes contractuelles variées, allant de l'accord verbal avec des institutions partenaires pour des activités conjointes et épisodiques jusqu'à des contrats écrits spécifiant les tâches et les compensations pour les prestations effectuées. Ainsi, le MAE a permis notamment de financer en partie des ateliers de formation ainsi que le fonctionnement des équipes sur le terrain pour les enquêtes et la discussion des résultats.

Approche et activités. L'approche que le projet Ecopol a développée devait initialement répondre à deux problèmes : la multiplicité et la diversité des acteurs impliqués dans la définition d'une politique de développement et la complexité des interactions entre milieu biophysique, conditions agroécologiques et environnement socio-économique. Il s'agit donc d'une approche participative et systémique pour la définition de politiques de développement. L'intérêt de l'analyse développée par le projet Ecopol est de mettre en évidence les besoins et les problèmes et de permettre aux acteurs d'en prendre conscience afin de susciter des initiatives qui ne soient pas uniquement formulées par les autorités. La mise en œuvre du projet a permis de spécifier et tester plusieurs composantes de cette approche (voir Déroulement) et d'en évaluer certaines limites (voir Difficultés rencontrées).

Au cours du projet, des activités de formation aux instruments d'analyse économique et de politique agricole ont été réalisées et suivies par des applications concrètes de recherche de terrain, avec la participation des acteurs, menant à l'élaboration conjointe d'options de politique pour le développement durable de l'agriculture. Le travail de recherche a consisté en la collecte de données secondaires, enquêtes de terrain, réunion d'experts; puis en l'analyse de ces données pour construire des représentations du système étudié afin de simuler les évolutions possibles et définir avec l'ensemble des acteurs les résultats et les actions à mettre en œuvre.

Résultats attendus. Les principaux résultats attendus étaient :

- le renforcement des capacités d'analyse des organismes nationaux impliqués dans le projet;
- des avancées méthodologiques dans la conception et la mise en œuvre d'appui à la décision en matière de politique de développement durable;
- des options de développement et leur mise en œuvre dans les zones de travail.

Déroulement du projet

La mise en œuvre du projet s'est effectuée selon un processus commun pour les deux sites d'étude. Ce processus comprend la définition des thèmes de travail avec les partenaires institutionnels, la mise en place d'une équipe de recherche constituée de chercheurs et d'analystes appartenant aux institutions partenaires de recherche développement, des ateliers de formation répartis tout au long du projet pour fournir aux équipes les connaissances et outils nécessaires à chaque étape et permettre une application immédiate, des travaux de terrain de collecte des données nécessaires à la bonne compréhension de la dynamique des systèmes étudiés comprenant des enquêtes techniques, socio-économiques et institutionnelles, l'analyse de ces données pour la caractérisation des acteurs et des enjeux et la construction d'actions et de mesures, enfin la mise en œuvre de processus de participation des acteurs afin de valider les résultats et de permettre une prise en compte de leurs intérêts dans les processus de décision.

Formation des groupes de travail. Tout au long du projet, l'accent est mis sur la formation de chaque équipe pour qu'elle puisse, à terme, fonctionner de façon autonome.

Pour chaque étape du projet, la formation était organisée en cinq parties :

- Une formation théorique à la méthode et aux outils qui vont être utilisés ;
- Une première application de cette méthode et de ces outils sur le terrain avec les membres CIRAD du projet ECOPOL;
- La poursuite de l'application par l'équipe seule avec un suivi régulier ;
- Une analyse commune des résultats obtenus ;
- Une présentation commune aux acteurs locaux et nationaux concernés.

Collecte et analyse de données. Pour les deux terrains, un travail préalable aux enquêtes a permis d'établir les thèmes et zones d'application de la méthode au Viêt-Nam et en Indonésie et de créer des pré typologies d'acteurs qui ont ensuite été validées sur un échantillonnage. Pour chaque échantillon des questionnaires socio-économiques ont été élaborés et appliqués. Les données résultantes (références 4, 5, 7, 10, 11, et 12, Documents produits) ont permis de valider et approfondir les typologies et ainsi de caractériser les acteurs du système, et de définir une partie des enjeux techniques et socio-économiques. Ces enquêtes ont été conduites sur une population de ménages ruraux pauvres dans le sud de la province de Java ouest et sur une population de ménages agricoles de la zone du delta du fleuve rouge, en particulier sur le riz et le porc.

Un protocole et des enquêtes institutionnelles ont été menés au Viêt-nam pour mieux cerner les enjeux institutionnels et les actions possibles en fonction des représentations et perceptions des acteurs préalablement identifiés influant directement ou indirectement sur les filières riz et porc.

L'analyse des données techniques et socio-économiques s'est effectuée au moyen d'outils informatiques classiques en utilisant des méthodes de classification hiérarchique, des analyses de factorielles. Un logiciel (PACT) a été conçu pour l'interprétation des données d'analyse institutionnelle. Ce logiciel permet non seulement d'effectuer des mises en rapport de variables et des calculs mais aussi de présenter les résultats sous forme synthétique aux acteurs concernés.

Implication des acteurs locaux. Le projet a cherché à impliquer progressivement les acteurs locaux et les décideurs dans l'ensemble du travail. Ainsi, la définition du thème sur lequel la méthode ECOPOL a été appliquée a été effectuée avec les acteurs eux-mêmes. Par la suite, les acteurs ont été impliqués lors des nombreuses utilisations des méthodes à panels d'experts (qui ont permis de développer une méthode spécifique de caractérisation des acteurs sous forme de typologie, PRACTYP), lors des enquêtes et, à la fin de chaque étape, lors des restitutions des résultats qui visent autant à valider les résultats obtenus qu'à définir les actions à mener dans l'étape suivante.

Aboutissements

Les résultats obtenus peuvent être répartis en trois catégories. La connaissance des systèmes étudiés, les avancées en matière d'outils et de méthodes et les résultats en matière de formation

Connaissance des systèmes étudiés. Le travail réalisé a permis de révéler les enjeux technico-économiques des systèmes étudiés, tant dans les filières analysées au Viêt-nam que pour le problème du développement pour les ménages agricoles démunis en Indonésie.

Au *Viêt-nam*, on peut souligner notamment la mise en évidence d'un certain nombre de caractéristiques mal connues dans le delta du fleuve rouge concernant les filières porc et riz.

Ainsi, les acteurs des filières porc et riz, en terme de prix se révèlent efficaces, avec des marges unitaires faibles pour les différents intermédiaires, permettant d'approvisionner les consommateurs vietnamiens à un prix très proche du prix payé au producteur. Par ailleurs, pour les consommateurs, il apparaît actuellement que le problème de la qualité n'est pas tant celui de la teneur en graisse comme le pensent les opérateurs que celui de la qualité sanitaire et de la sécurité des aliments pour le consommateur. Par ailleurs, pour le développement des exportations contrairement à l'opinion des autorités, ce n'est pas le prix qui pose problème mais la qualité de la viande. Pour la filière riz, les perspectives d'exportation sont limitées en raison de la qualité du grain, en particulier de l'hétérogénéité du produit. Sur un plan institutionnel, quelle que soit la filière, les opérateurs apparaissent peu enclin à vouloir produire eux-mêmes les changements qu'ils souhaitent. Pour cela, ils attendent des autres acteurs et en particulier de l'Etat des initiatives et des mesures. Malheureusement, l'Etat n'a pas les moyens d'intervenir comme l'espèrent ces acteurs. Une note de politique pour orienter les options du Ministère de l'agriculture dans ce domaine a été rédigée et transmise à la demande de celui-ci. Par ailleurs, ce capital de connaissances sera valorisé par l'intermédiaire de publication et de diffusion de notes auprès des partenaires institutionnels.

En *Indonésie*, l'analyse de la situation des ménages agricoles ruraux montre que le problème foncier reste encore la contrainte majeure pour l'amélioration du bien-être des ménages pauvres, à la fois en terme de disponibilité des terres (une grande partie des ménages les plus pauvres est constituée de paysans sans terres) et de coût de la terre (les agriculteurs les plus pauvres sont les métayers et les fermiers). Par ailleurs, dans les zones d'étude, le développement des activités non agricoles est souvent présenté comme la voie à suivre pour l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, en permettant d'apporter un revenu supplémentaire aux ménages. Il apparaît cependant que pour les ménages les plus pauvres (paysans sans terre et petits fermiers et métayers) qui dépendent essentiellement de la vente de leur force de travail, ces activités doivent se substituer et non pas s'ajouter aux activités existantes pour que leur apport soit réellement effectif. Cela implique une stratégie à l'échelon du district pour promouvoir un développement plus équilibré entre les pôles urbains qui attirent ces activités et les zones rurales plus reculées qui souffrent de leur isolement. Enfin, un dernier point est que la perception des autorités provinciales des problèmes de développement des zones rurales restent largement dominée par une vision traditionnelle productiviste et centralisée qui semble difficilement compatible avec le processus d'autonomisation régionale en œuvre. Dans ce domaine, l'approche du projet Ecopol a permis de clarifier les enjeux au niveau local et donner des outils pour répondre aux attentes et définir des actions avec les populations et autorités locales.

La diffusion des résultats des travaux sur la zone d'étude auprès des partenaires institutionnels du projet qui sont acteurs dans la recherche et le développement permettra de modifier ces perceptions et d'argumenter en faveur d'une approche plus systémique et plus participative au niveau des autorités locales.

Outils et méthodes. L'ambition était d'en faire une méthode de référence pour développer et mettre en place les activités nécessaires afin de promouvoir l'implication des acteurs dans la définition des politiques de développement. Plusieurs avancées ont été réalisées pour pouvoir remplir cet objectif :

- ▣ Une méthodologie de définition commune d'objectifs de politique a été testée et adoptée en Indonésie et au Viêt-nam.
- ▣ La génération participative d'information par les panels d'expert (Practyp) a été testée et améliorée pour l'identification des acteurs du système, elle fait l'objet d'un article envoyé pour publication en 2001 dans la revue scientifique *Journal of Human Development*.

- ☞ Une méthode de panel d'expert a également été développée dans le cadre de l'analyse de filières agricoles.
- ☞ Une méthode d'analyse institutionnelle a été développée, permettant d'étudier les interactions entre acteurs et de les prendre en compte dans l'élaboration de décisions communes.
- ☞ Un logiciel a été créé pour aider à l'analyse des résultats des enquêtes institutionnelles (PACT). Le manuel d'utilisation est prêt à être publié en 2001 dans la Collection méthodologique « Repères » du CIRAD (voir Annexe 2)
- ☞ Enfin, l'approche globale réunissant ces outils et méthodes fait l'objet d'une présentation dans l'ouvrage ci-joint destiné à être publié en collaboration avec le MAE (voir Annexe 3).

Formation. 21 ateliers formations ont été organisés par le projet Ecopol, sur l'analyse des politiques, et en particulier sur les aspects méthodologiques, pendant la durée du projet. Environ trente chercheurs et analystes d'Asie (voir Annexe 4) y ont participé. Certains ateliers ont permis des formations à court terme. La majeure partie a servi à former les deux équipes de chercheurs et d'analystes en Indonésie et au Viêt-nam, en tout 13 personnes, de façon continue aux outils et méthodes présentées ci-dessus et détaillées dans l'ouvrage joint au présent rapport. Dans une large mesure les orientations et les outils sont maintenant bien connus et maîtrisés. Certaines méthodes ont commencé à diffuser (panel d'expert, analyse institutionnelle) et font l'objet de demandes de nouveaux partenaires tant en Indonésie qu'au Viêt-nam. Ces demandes signalent la pertinence et l'intérêt des approches développées dans le projet Ecopol.

Problèmes rencontrés

Deux principales difficultés sont à mentionner. La première est liée au contexte de crise économique et politique en Indonésie qui a retardé fortement le démarrage et les premières phases du travail de terrain, en particulier en Indonésie. Le second problème est lié aux orientations mêmes du projet dans sa volonté de travailler en coopération et en agrément avec plusieurs partenaires institutionnels. Cette approche incontournable si l'on souhaite obtenir des résultats qui puissent être appropriés par ces partenaires demande un dispositif institutionnel particulier qui laisse une grande marge de manœuvre aux partenaires (par souci de cohérence) tout en exigeant beaucoup de par les innovations conceptuelles et méthodologiques que ces partenaires doivent maîtriser. En essayant d'éviter, pour des raisons de ressources et d'esprit de coopération, le mode de fonctionnement contractuel classique des projets de coopération qui rémunèrent lourdement les travaux des 'partenaires' nationaux, le rythme du travail a certainement été ralenti. En contrepartie, les instruments et méthodes proposés ont été certainement mieux appropriés. L'aspect pilote du travail a également contribué à limiter sa portée par rapport aux institutions partenaires. Par contre, après deux ans et demi, nous voyons apparaître des demandes précises en matière d'appui et de méthode alors qu'au début du projet elles étaient inexistantes.

La deuxième raison est que malgré la volonté initiale de coopérer avec les partenaires nationaux sur une base d'appui à leurs activités en cours, le projet Ecopol tant au Viêt-nam qu'en Indonésie est finalement devenu un projet supplémentaire pour ces institutions partenaires, représentant une charge de travail additionnelle « externe ». L'une des causes en est le mode de fonctionnement par projet promu par les différents organismes de coopération et les bailleurs de fonds qui accompagnent leurs actions exogènes d'incitations financières. Parce qu'il n'y avait pas de demande initiale, et du fait de l'existence de compensations financières utilisées notamment pour les formations et les travaux de terrain, les activités d'Ecopol ont été perçues en partie comme celles d'un projet extérieur.

Les demandes qui apparaissent aujourd'hui laissent penser que cette situation peut évoluer favorablement par des accords de recherche spécifiques où chaque partenaire apporte ses ressources et où le travail est défini de façon commune en fonction des intérêts communs de l'ensemble des partenaires.

La clôture du projet six mois avant l'accomplissement des trois ans prévus a aussi fait que la quantité d'information de toute nature qui a été accumulée n'a pas pu être entièrement valorisée dans les formes prévues à la date de clôture du projet. En effet, les activités de modélisation et de simulation prévues ne devaient intervenir qu'après la validation des connaissances acquises par les acteurs du système.

Perspectives

La dynamique lancée avec les équipes partenaires ne s'arrête pas avec la cessation du projet Ecopol. Les institutions concernées souhaitent en effet valoriser les résultats et données acquis en particulier les résultats de l'analyse institutionnelle menée au Viêt-nam et les résultats de l'analyse des ménages ruraux en Indonésie. Cette dynamique repose aujourd'hui largement sur les équipes concernées qui ont surtout besoin d'un soutien ad hoc pour conclure leurs travaux.

Les perspectives les plus intéressantes apparaissent dans les demandes pour que la coopération française et le Cirad appuient des initiatives locales de centre de recherche et de développement, dans le domaine de l'analyse des politiques et de l'analyse institutionnelle. Ces demandes ont justifié la proposition par le Cirad auprès de la coopération française d'un plan d'action sur trois ans visant à renforcer les capacités nationales des pays d'Asie et du Pacifique pour le définir et mettre en œuvre des politiques d'approvisionnement alimentaire des villes en mettant en particulier l'accent sur les cultures légumineuses, les racines et les tubercules et leur utilisation pour l'alimentation humaine et l'élevage. Ce plan d'action repose sur la méthode élaborée lors du projet Ecopol et sur les outils qui ont été testés et mis en œuvre. Il s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de renforcement du Centre CGPRT dans la zone Asie Pacifique où la présence française peut avoir une grande influence malgré des moyens limités en raison des avancées conceptuelles et méthodologiques réalisées.

Documents produits

1. *Actor-led Changes for Efficient AgriFood Systems, Handbook of the Participatory Actor-Based CADIAC Approach*, CGPRT Centre Monograph, 2000.
2. *A Competitive Market in Search of Public Regulations – The case of Hanoi Food Supply in the North of Vietnam*. Article présenté au séminaire international FAO "Feeding asian cities", 2000.
3. *Javanese Irrigated Rice Farmers and the Indonesian Crisis*, article paru dans les actes du colloque organisé par le CASER et l'Université d'Adélaïde : *Indonesia's Economic Crisis : Effects on Agriculture and Policy Responses*, 1999.
4. *Relation of Farmers with the Market in the Red River Delta*, Note de politique agricole pour le Ministère de l'Agriculture, 1999.
5. *Modelling Farmer's Economic Behaviour in the Red River Delta*, document de projet, 1999.
6. *MATA Vietnam, fiche de présentation des résultats de l'utilisation du modèle MATA*, document de projet, 1999.
7. *Identifying and Localizing Poor Agricultural Households in Southwest Java, A Two-level Typology*, document de projet, 1999.
8. *Survey Forms for Rural Household Socio-economic Analysis in Indonesia*, document de projet, 1999.
9. *Institutional Analysis. Guide pour la formation à l'analyse institutionnelle*, document de projet, 1999.
10. *Résultats de l'analyse des enquêtes agriculteurs du delta du Fleuve Rouge*, document de projet, 1999.
11. *Pig and Rice Traders : an Efficient Link between Farmers and Consumers?* document de projet, 1999.
12. *A Typology of Southwest Java Sub-districts*, document de projet, 1998.
13. *In-depth farmers interviews. Questionnaire agriculteurs Vietnam*, document de projet, 1998.

14. *In-depth commodity chain interviews. Questionnaire acteurs des filières riz et porc Vietnam*, document de projet, 1998.
15. *ECOPOL, Economic and policy analysis for the ecoregional approach in south-east Asia*, Document projet de recherche, 1998.
16. *Evolution de la situation du foncier agricole au Vietnam*. Article paru dans *Le Courrier de la Planète*, 1998.
17. *Palawija News Volume 15, N° 1, 2, 3, 4 – 1998 – présentation avancée travail projet ECOPOL*
18. *Palawija News Volume 16, N° 1, 2, 3, 4 – 1999 – présentation avancée travail projet ECOPOL*
19. *Palawija News Volume 17, N° 1, 2, 3, 4 – 2000 – présentation avancée travail projet ECOPOL*
20. *From El Niño to Krismon: How Rice Farmers in Java Coped with a Multiple Crisis*, Robin Bourgeois et Anne Gouyon, in Gérard F. et Ruf F. *Agriculture in Crisis : People, Commodities and Natural Resources in Indonesia, 1996-2000*, Paris, 2000.

Documents à paraître

1. *Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy, Concepts, Methods and Tools for a New Management of Public Decisions*, ouvrage pour publication en 2001. Franck Jésus et Robin Bourgeois.
2. *P.A.C.T. A pro-active Conciliation Tool - Analysing Stakeholders Inter-relation*. Guide de la méthode d'analyse institutionnelle et du logiciel PACT. A publier par le CIRAD dans la collection Repères, 2001
3. *Who are the stakeholders? Practyp: participatory rapid actors typology method*, Article envoyé pour publication au *Journal of Human Development*, 2001. Robin Bourgeois.
4. *Indonesia Rice Sector's Liberalization - An Overview*, article destiné à être publié dans le *Jurnal Agroekonomi* ou le *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2001.
5. *Policy options in support to rural poor households in Southwest Java*, rapport de recherche, 2001.