

2003
n° :04 /2003

Projet d'Appui à l'Organisation de la Production Agricole - PAOPA

Composante ECOPOL

Rapport final
janvier 2003

**Robin Bourgeois
Franck Jésus
Jean-François Le Coq**

Etude réalisée pour le Ministère des Affaires Etrangères

**Projet d'Appui à l'Organisation de la Production Agricole
PAOPA**

Composante ECOPOL

Rapport final
janvier 2003

**Robin Bourgeois
Franck Jésus
Jean-François Le Coq**

Etude réalisée pour le Ministère des Affaires Etrangères

Rappel sur le projet ECOPOL et la composante ECOPOL du PAOPA

Cadre du projet

Dans de nombreux pays, les mécanismes existants de prise de décision en matière d'intervention publique sont remis en question dans un contexte de libéralisation des marchés, de décentralisation et de développement du rôle de la société civile. Mais alors que le rôle classique des gouvernements est remis en cause, peu de méthodes permettant de définir des alternatives viables existent. Dans ce contexte, la composante Ecopol du projet PAOPA vise à développer et appliquer au Vietnam, des méthodes d'appui à la prise de décision pour les politiques agricoles.

Historique et Financement de la composante Ecopol du PAOPA

Le projet ECOPOL ("ECONomic and POLicy analysis for the ecoregional approach in south-east Asia" project) a été initié en mai 1998. Il s'agissait d'un projet régional couvrant initialement le Vietnam et l'Indonésie. Il a donné lieu, au Vietnam, à la composante Ecopol du Projet d'Appui à l'Organisation de la Production Agricole (FSP PAOPA). Cette composante a fait l'objet d'une convention de financement spécifique signée le 01/08/2000 entre le Ministère des Affaires Etrangères et le Cirad Amis Programme Ecopol (n° de commande 2000 00030 00230 7501 datée du 01/08/2000). Initialement prévue jusqu'au 30 septembre 2002, cette convention a été prolongée dans le cadre du PAOPA jusqu'en décembre 2002.

Objectifs

Les objectifs de ce projet et de la composante Ecopol au sein du PAOPA étaient les suivants :

- Le développement, l'adaptation et l'application d'outils et de méthodes d'appui à la prise de décision pour les politiques agricoles,
- Une implication progressive des acteurs locaux et des décideurs dans la formulation et la mise en place de politiques agricoles,
- La formation d'équipes locales à l'utilisation de ces méthodes et outils.

Résultats attendus

Plus spécifiquement, les résultats attendus du projet et de la composante Ecopol au sein du PAOPA étaient les suivants :

- Définition avec les différents acteurs d'une stratégie concertée pour l'amélioration du fonctionnement des filières porc et riz au Nord Vietnam
- Ouvrage sur les méthodes de gestion des politiques publiques dans un cadre éco-régional
- Manuel d'utilisation du logiciel d'aide à l'analyse institutionnelle

Méthodologie

Pour prendre en compte dans la formulation de politiques de développement durable de l'agriculture, la complexité des interactions entre milieu biophysique, conditions agro-écologiques et environnement socio-économique, la méthode choisie combine des outils d'analyse quantitatifs et qualitatifs: le modèle MATA de simulation économique de politiques agricoles, la méthode CADIAC d'analyse de filière et dialogue pour l'action, l'analyse institutionnelle et l'analyse prospective. Dans la phase d'appui à la mise en œuvre des décisions publiques issue du processus de formulation de politique agricole, des éléments d'une approche de recherche-action ont été combinés aux outils originaux développés par le projet.

Ressources humaines et partenaires

Pour la mise en place et la réalisation du projet et la composante Ecopol du PAOPA, ont été mobilisés¹ :

- Deux chercheurs expatriés (un économiste agricole et un socio-économiste de l'agriculture) basés au centre CGPRT (Coarse Grain Pulses Roots and Tubers) de Bogor, Indonésie, ainsi qu'un chercheur expatrié (agro-économiste) basé à l'INSA (Institut National des Sciences Agricoles) de Hanoi, Vietnam
- Une équipe de 5 chercheurs vietnamiens (INSA) appuyée par des analystes du Ministère de l'agriculture et des provinces, districts du delta du Fleuve Rouge
- Un appui des chercheurs du programme ECOPOL et d'experts extérieurs au CIRAD

Bilan du projet

Les activités et phases de réalisation du projet

La composante Ecopol au sein du PAOPA s'est déroulé en 4 principales phases² :

- De mai à juin 1998 : Consultation locale des acteurs de la recherche, décideurs et analystes politiques afin de **définir la problématique d'application** des recherches. Cette phase a permis de définir comme problématique centrale pour le projet, les relations des agriculteurs avec le marché, et deux filières d'application : la filière porcine et la filière rizicole.
- De juillet à février 2000 : l'analyse de la situation technico-économique. Cette phase avait pour objet d'**identifier des enjeux technico-économiques dans les filières porcine et rizicole** dans le Delta du Fleuve Rouge. Elle a consisté en la réalisation d'ateliers à dire d'experts pour identifier les acteurs des filières et réaliser une pré-typologie des agriculteurs fondée sur leurs relations avec le marché. Elle a également consisté en une phase d'enquêtes approfondies auprès d'un échantillon raisonné recouvrant l'ensemble des acteurs directs des filières visant à préciser leur situation technico-économique et leurs contraintes. Cette phase a donné lieu à un rapport de synthèse qui a été validé et discuté avec les acteurs des filières lors d'ateliers.
- De mars 2000 à mai 2001 : l'analyse de la situation socio-institutionnelle. Cette phase avait pour but d'**identifier les enjeux socio-institutionnels au sein des filières porcine et rizicole**. Elle a consisté en la mise en œuvre d'enquêtes qualitatives auprès de l'ensemble des acteurs concernés par le développement de ces filières (acteurs directs et indirects) à différentes échelles (du village à l'échelon central). Cette phase a donné lieu à une restitution et la mise en œuvre de plate-formes de concertation (dit « arènes politiques ») pour la définition concertée de propositions d'actions visant à soutenir le développement des filières.
- En juin 2001 : l'analyse prospective. Cette phase, réalisée sous la forme d'un atelier spécifique regroupant l'ensemble des acteurs concernés, visait à **définir une stratégie d'action concertée** pour le développement de la filière porcine dans le delta du Fleuve Rouge.
- De juillet 2001 à décembre 2002 : l'**appui à la mise en œuvre des propositions d'actions concertées** définies par les acteurs au cours des ateliers précédents. Elle a consisté en un suivi des actions engagées, une aide à la négociation entre les acteurs concernés de nouveaux arrangements institutionnels ainsi qu'un appui institutionnel à la création de nouvelles formes d'organisations. Elle s'est appuyée sur un travail d'enquêtes, de restitutions auprès des acteurs au cours d'ateliers ou de réunions de

¹ Pour la partie indonésienne du projet Ecopol, une équipe de 8 chercheurs et analystes indonésiens de la province de Java Ouest (BAPPEDA, BPTP, KANWIL) a été mobilisée.

² Pour plus de détails, se référer au calendrier des activités du projet en annexe.

concertation-discussion. Elle a visé également à créer les conditions d'un renforcement des partenariats entre acteurs locaux et l'aide à la mise en réseau de nouveaux partenaires pour assurer la pérennité du suivi auprès des nouvelles formes d'organisations instaurées pendant la durée du projet.

Des apports méthodologiques pour la définition des politiques publiques

De nouveaux outils développés et testés

Outre la mobilisation et l'adaptation de méthodes d'analyse pour l'aide à la définition des politiques publiques telles que la méthode CADIAC (R. Bourgeois et al., 2000) d'analyse des filières, le projet a permis de développer deux outils spécifiques :

- **La méthode PACT** (ProActive Conciliation Tools), permettant d'analyser les relations entre les acteurs d'un système, d'identifier les zones de consensus entre ces derniers et les acteurs-clés pour la mise en œuvre concertée d'améliorations au système. Associée à une application informatique facilitant le traitement et la formalisation des résultats des enquêtes institutionnelles, cette méthode est aisément utilisable et reproductible dans de nombreux contextes (filières, gestion des ressources naturelles,...). Un ouvrage didactique (F. Jésus, 2001. P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation. CIRAD - CGPRT Centre, 60 p.) ainsi qu'un module de formation multimédia disponible sur CD rom et sur internet (www.jardin-tropical.fr) ont été réalisés³. Appliqué et testé dans le cadre de l'analyse des filières porc et riz au Vietnam, cet outil a permis d'identifier des enjeux institutionnels pour le développement de ces filières et de faciliter l'identification de solutions concertées au cours de plates-formes de concertation (cf. R MIS 10 – R THE 03 en annexe)
- **L'Atelier d'analyse prospective**. Repose sur les concepts de l'analyse prospective, cet outil combine l'utilisation d'outils d'animation d'atelier à dire d'expert et une interface informatique spécifique facilitant l'analyse des interrelations entre facteurs déterminants des évolutions d'un système. Il permet une identification par les acteurs concernés de scénarii contrastés d'évolution de la situation d'un système et d'analyser les risques et les opportunités liés à ces scénarii⁴. Appliqué et testé pour la filière porcine, il a permis d'établir une stratégie concertée entre les acteurs pour le développement d'une filière porcine de qualité (cf. R MIS 11 et R THE 3 en annexe).

Une nouvelle approche développée et testée

Outre le développement de nouveaux outils spécifiques, la composante Ecopol a permis de mettre en œuvre et de tester une approche rationnelle et « intégratrice » d'aide à la définition de politique publique, **l'approche RAINAPOL** (Reconciling Actors preferences IN Agricultural POLicies). Reposant sur le principe qu'une politique agricole, en tant que politique publique, pour être efficace doit reposer sur une co-décision des acteurs parties prenantes, cette approche propose une combinaison raisonnée d'outils d'analyse et d'animation facilitant l'émergence d'une coordination entre ces acteurs, préalable à la mise en œuvre de réformes⁵. S'appuyant sur les expériences menées dans le cadre de la composante Ecopol du projet PAOPA, un ouvrage didactique présentant cette approche sera prochainement publié (F. Jésus et al., 2003. Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy, Towards a New Management of Public Decisions. CIRAD, Montpellier, France, 150 p.). Testée dans le cadre du projet sur la problématique de la relation des agriculteurs avec le

³ Pour plus de détails, se référer également au poster « PACT », en annexe.

⁴ Pour plus de détails, se référer également au poster « Atelier d'analyse prospective », en annexe.

⁵ Pour plus de détails, se référer au poster « approche Ecopol » ainsi qu'aux articles présentés lors du séminaire final PAOPA, en annexe.

marché à travers le cas des filières riz et porc, cette approche a permis d'initier de nouvelles formes d'arrangements institutionnelles et d'organisations (cf. infra)

Des formations

Outre la recherche et la mise en place d'une approche et d'outils innovants pour l'aide à la définition de politique publique, l'équipe du projet a formé des cadres et des chercheurs locaux aux outils et à l'approche développés par la composante Ecopol lors d'ateliers de formation et à l'occasion de participations à des séminaires en Indonésie et au Vietnam⁶ :

- Atelier de formation sur l'analyse des données de terrain organisé à Bogor à l'attention des chercheurs vietnamiens de l'Institut National des Sciences Agronomiques (INSA) du 3 au 19 mars 1999.
- Atelier de formation portant sur l'analyse institutionnelle organisé à Bogor à l'attention des chercheurs vietnamiens de l'INSA du 5 au 11 mars 2000.
- Formation aux techniques et méthodes de conciliation et de médiation entre acteurs pour la définition de politique dans les provinces de Ha Tay et Nam Dinh, organisée à Hanoi du 15 au 18 mai 2001.
- Formation aux outils et méthodes d'analyse prospective organisée à l'INSA, Hanoi, du 21 au 24 mai 2001.
- Conférence dans le cadre d'une formation à « l'analyse des marchés » organisée par le Cirad Fhlor, AVDRC en lien avec le projet Susper – février 2002
- Atelier de formation à l'utilisation d'outils d'analyse de filière en lien avec le projet Metropol/Mapsud à Hanoi en partenariat avec l'INSA, le 27 juillet 2002.

Des apports pour la formulation et la mise en œuvre de politique agricole

Pour le thème retenu suite à la consultation d'acteurs locaux à différents niveaux, les relations entre les agriculteurs et le marché, plusieurs apports spécifiques ont pu être obtenus pour l'aide à la formulation et la mise en œuvre de politiques agricoles et de changements institutionnels.

Des informations spécifiques et originales partagées avec les acteurs

Face à un manque d'information sur les enjeux technico-économiques des filières porc et riz, le projet a permis de créer de l'information originale sur ces filières concernant d'une part leurs structures et leurs fonctionnements (aspects technico-économiques) et d'autre part, les relations entre les acteurs impliqués (aspects institutionnels)⁷. Ces informations ont été créées avec la participation directe des acteurs (ateliers à dire d'experts) et par des méthodes plus conventionnelles d'enquêtes. Elles ont été mises à disposition et partagées avec les acteurs de ces filières (acteurs directs et acteurs institutionnels) aux cours d'ateliers de validation. La diffusion et la discussion de ces informations ont permis d'obtenir une implication progressive des acteurs et d'ouvrir leur perception sur les activités des autres acteurs. Ces informations ont ainsi concouru à faciliter la définition de stratégies concertées de développement des filières.

Par ailleurs, les résultats du projet en terme méthodologique et thématique ont fait l'objet de nombreuses publications et présentations, lors d'ateliers spécifiques et lors du séminaire final du projet PAOPA.

⁶ En marge des activités strictement liées au projet PAOPA au Vietnam, l'équipe Ecopol dans le cadre du projet ECOPOPOL en Indonésie a également participé à deux ateliers de formation : l'un organisé par le centre CGPRT et le PCARRD à Los Baños, Philippines, du 28 septembre au 03 octobre 1998, l'autre portant sur les méthodes d'analyse et d'interprétation de données et organisé à Bogor du 11 au 13 octobre 2000 et du 19 au 21 octobre 2000 auquel ont participé les chercheurs du BPTP Lembang, CASER, BAPPEDA et KANWIL DEPTAN West Java Province (Indonésie).

⁷ Pour plus de détails, se référer aux documents produits pendant le projet en annexes.

Des solutions de politiques publiques sectorielles concertées

Au cours des plates-formes de concertation pour la définition de politiques, sur la base de résultats de l'analyse institutionnelle, l'ensemble des acteurs a pu identifier des axes d'actions concertées et de nouveaux arrangements institutionnels pour améliorer les relations des agriculteurs avec le marché au sein des filières porcine et rizicole (cf. R THE 03).

⇒ **Pour la filière porcine,**

Trois domaines d'interventions pour l'amélioration de cette filière ont fait l'objet d'un consensus entre les acteurs : (1) orienter la production selon les demandes du marché, (2) réduire les coûts d'alimentation, (3) développer la demande urbaine, inter-provinciale et d'exportation – recherche de marchés. Pour chacun de ces domaines, des solutions ont été proposées par les acteurs.

Pour le premier, orienter la production selon les demandes du marché, les acteurs ont proposé de développer la contractualisation entre producteurs et commerçants afin de valoriser et de garantir la qualité et de sécuriser la vente et l'approvisionnement en produit de qualité répondant aux demandes du marché (porc « maigre »). Pour ce faire, dans un contexte de forte atomisation de la production, les acteurs ont recommandé la mise en place d'organisation de producteurs ou « groupes » de producteurs orientés vers la demande du marché. Ils ont également souligné l'intérêt de créer une organisation de conseil spécialisée pour cette filière ou « groupe de conseil spécialisé » afin de faciliter l'accès des producteurs à des informations techniques et de marchés, de garantir une fourniture de conseils mieux adaptés aux besoins des producteurs dans leur démarche de développement d'une production de qualité tournée vers le marché.

Pour le second, la réduction des coûts d'alimentation, les acteurs ont proposé de développer la production locale d'aliments, soit en aidant les éleveurs à produire leur alimentation eux-mêmes soit en développant des unités locales de transformation.

Pour le troisième, le développement de la demande urbaine, inter-provinciale et d'exportation, les acteurs ont mis l'accent sur la nécessité d'améliorer l'environnement et la législation commerciale en favorisant notamment la participation des acteurs privés à la transformation et à l'exportation et en développant une meilleure information de ces derniers de la part des institutions publiques chargées du développement de ce secteur.

⇒ **Pour la filière rizicole,**

Deux domaines d'interventions pour l'amélioration de cette filière ont fait l'objet d'un consensus: (1) l'orientation des producteurs vers une production marchande et (2) le développement des ventes sur le marché urbain, inter-provincial et d'exportation.

Pour le premier, l'orientation des producteurs vers une production marchande, les acteurs ont proposé de mettre en place des zones de production afin d'augmenter et d'homogénéiser la production (semences, techniques de production, de récolte et de post-récolte, qualité finale du produit) et de faciliter le travail de vulgarisation et de conseil aux producteurs entrant dans une démarche de développement de leur production tournée vers le marché.

Pour le second, le développement des ventes sur le marché urbain, inter-provincial et d'exportation, les acteurs ont souligné la nécessité d'améliorer l'environnement commercial et cela, d'une part, en développant, en accord avec les lois existantes, un système de résolution rapide des litiges dans le cas de non-respect de contrats commerciaux (notamment quand ceux-ci ne font pas l'objet d'un document écrit) et d'autre part, en levant les entraves substantielles à la circulation et au transport, notamment liés au prélèvement de taxes, souvent « non planifiées » .

Globalement, alors que la tendance de ces dernières années en matière de politique agricole vietnamienne est d'aller vers une libéralisation et un désengagement de l'Etat accru en faisant confiance aux forces de marché pour la régulation et à l'individualisme comme garant du

développement, les acteurs des filières concernées ont proposé, pour améliorer la situation de ces filières, des axes de solutions de politique publique reposant sur :

- **de nouvelles formes de relation entre les acteurs directs de la filière** substituant à une relation uniquement fondée sur des rapports de marché, une collaboration et un renforcement de leurs relations par le truchement d'accords commerciaux ou de contrats
- **de nouvelles formes d'organisations de la production** prenant la forme de groupes de producteurs localisés ayant l'objectif commun de développer une production (de qualité) répondant aux demandes du marché
- **de nouvelles formes de soutien à ces initiatives par les services de l'Etat**, remanié dans leurs formes (spécialisation) et dans leur fonctionnement (ouverture à tous les agents privés et publics).

Ces changements institutionnels proposés, loin de réduire le rôle de l'Etat, reconnaissent la nécessité de l'intervention publique de l'Etat mais proposent une évolution de son rôle vers des fonctions de médiation entre les acteurs, de garant des accords entre acteurs et de facilitateur des changements conduits par ces acteurs directs.

De nouveaux arrangements institutionnels, de nouvelles organisations, de nouvelles formes d'appui

La phase d'accompagnement et de suivi de la mise en œuvre de ces solutions concertées entre les acteurs ont permis d'obtenir quelques résultats concrets en terme d'organisation, d'arrangements institutionnels et d'appui à l'agriculture.

⇒ **Dans la filière porcine,**

Sur la base d'un projet stratégique concerté de développement **d'un modèle interprofessionnel pour le développement d'une filière porcine de qualité**, élaboré lors de l'atelier prospective (cf. R THE 4), les acteurs concernés ont pu initier des changements institutionnels. **Un groupe de producteurs** s'est constitué dans la province de Ha Tay pour adopter de nouvelles technologies de production, réaliser des actions collectives permettant de réduire les coûts de production et de produire des porcs répondant aux demandes du marché (porc maigre) et de tisser des relations commerciales nouvelles avec un abatteur de la périphérie de Hanoi. Ces nouvelles **relations commerciales** établies entre ce groupe de producteurs et un abatteur de la périphérie de Hanoi ont permis d'assurer aux producteurs un débouché garanti pour leur production de qualité (engagement d'achat), des modalités de paiement avantageuses (paiements comptants) et une valorisation de la qualité de leurs produits (paiements basés sur des critères de qualité).

Pour appuyer et suivre ces changements institutionnels (groupe de producteurs, relation avec abatteurs), une implication forte des services locaux a été obtenue par la mise en œuvre de réunions de suivi-concertation. Elles ont permis de constituer **un groupe de conseil spécialisé** regroupant plusieurs services locaux pour la fourniture d'un appui approprié auprès des producteurs organisés. En relation étroite et avec l'appui de ce groupe de conseil, **trois nouveaux groupes de producteurs** ont été créés à la fin de l'année 2002. L'institutionnalisation d'un tel groupe de conseil a permis d'initier la mise en œuvre progressive d'un comité de pilotage local pour le développement de la filière porcine de qualité favorisant la prise de décision concertée entre les différents acteurs autour d'un projet commun de développement de la production de porc de qualité.

A la fin du projet, un engagement de collaboration étroite entre l'INSA et les autorités locales a été conclu afin de poursuivre **l'appui à la mise en place de ce modèle interprofessionnel** d'un point de vue organisationnel. Par ailleurs, de nouveaux partenariats avec l'université de Hanoi, et le Cirad EMVT en partenariat avec le NIAH, ont été initiés pour poursuivre l'appui méthodologique (suivi technico-économiques des producteurs, formations techniques,...) du groupe de conseil spécialisé. Cette expérience devra faire l'objet d'un bilan au cours de l'année 2003 et ses résultats seront discutés avec les autorités du district et de la province afin

de consolider les moyens humains et financiers et servir de base à la mise en œuvre d'une telle approche à l'ensemble par le district.

⇒ **Dans la filière rizicole,**

Le projet a permis d'initier de nouveaux contrats entre associations d'agriculteurs et la compagnie des vivres pendant les campagnes 2001 et 2002 pour la fourniture de riz parfumé. Néanmoins des difficultés liées à la négociation, au suivi et au respect de ces contrats ont été rencontrées suite à des remaniements au sein de l'administration de la compagnie des vivres. Il convient de noter que la province de Nam Dinh, où la culture de riz parfumé est particulièrement développée, est entrée dans une démarche active de promotion de son riz parfumé (participation à des foires commerciales). Sur la base des travaux du projet et suite aux plates-formes de négociation entre acteurs, **un projet d'appui au développement de la filière de riz de qualité** a été identifié et élaboré. Ce dernier, initié à la fin de l'année 2002, prévoit un approfondissement de l'analyse des demandes du marché urbain et la poursuite d'un appui de l'INSA en terme technique (choix des semences, des itinéraires techniques et de post-récolte permettant de garantir la qualité) et organisationnel (appui à la mise en place de groupes de producteurs volontaires ayant pour projet de développer une production marchande de qualité, constitution d'une filière de qualité).

Conclusion

La composante Ecolpol au sein du PAOPA a atteint les objectifs initiaux de développement et de test de méthodes d'aide à la définition de politiques publiques, de formation à ces méthodes et d'appui à la mise en œuvre des changements institutionnels définis par les acteurs.

Par la formation et un travail en collaboration forte avec les partenaires locaux, le projet a permis à des équipes de chercheurs et d'analystes de connaître et de maîtriser les méthodes développées par le projet (analyse institutionnelle, analyse prospective) ainsi qu'une nouvelle démarche de recherche et de développement pour la mise en place de politiques publiques, plus soucieuses de la participation active des acteurs et de leur implication. Ces activités de formation et d'appui ont permis une forte appropriation des résultats par les partenaires, comme en témoigne la parution des résultats du projet dans la revue du département Système Agraire de l'INSA. Par ailleurs, ce travail en partenariat a permis d'atteindre une forte implication des partenaires de la recherche et des autorités locales qui se concrétise par la mise en œuvre de partenariats entre l'INSA et les autorités locales pour la poursuite au-delà du projet d'un appui au développement des filières porcine et rizicole sur la base des travaux effectués dans le cadre de la composante Ecolpol du projet PAOPA.

D'un point de vue méthodologique, le projet a permis de proposer une approche alternative pour la formulation de politiques agricoles. L'approche développée a montré son efficacité pour l'identification de nouvelles formes d'arrangements institutionnels. Néanmoins, si le recours à une telle approche reposant sur une forte consultation des acteurs en amont des décisions publiques est pertinent dans un contexte où les Etats perdent leurs prérogatives dans le cadre d'une mondialisation croissante, sa mise en œuvre se heurte encore à une perception largement partagée par les décideurs politiques selon laquelle la décision publique est du seul ressort de l'Etat et de ses agents. Dans ce contexte, une analyse des modes de prises de décision des décideurs politiques locaux et nationaux s'avère nécessaire pour poursuivre la réflexion sur ces outils d'aide à la définition de politiques publiques.

Par ailleurs, le projet a permis de proposer une alternative dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il a ainsi permis d'ouvrir une réflexion sur l'évolution des fonctions de l'Etat et de ces services vers des fonctions d'animation pour la recherche de solution concertée entre les acteurs, de médiation entre les acteurs et de facilitation de leurs initiatives. Néanmoins, la mise en œuvre concrète des solutions issues du processus de définition concertée de politique agricole montre les difficultés à impliquer fortement les autorités et

décideurs politiques dans de nouvelles démarches ainsi qu'à mettre en œuvre des modes de coordination nouveaux dans un contexte où les modes de coordination hiérarchique, « traditionnels », sont encore fortement ancrés. Ces constats soulignent la nécessité de s'appuyer sur une commande ferme, contractuelle, préalable de la part des autorités locales pour mettre en œuvre de façon réussie de telles approches innovantes. Ils soulignent également la nécessité de poursuivre un effort de formation auprès des cadres locaux en matière d'outils et de méthodes de définition de politiques publiques afin d'élargir leurs perceptions sur les modes d'interventions possibles, les doter d'une réelle capacité d'analyse et de formulation de projets et *in fine* les aider dans leurs prises de décisions. Ces constats et les conséquences tirées de ces constats ouvrent des pistes de réflexion pour la mise en œuvre réussie du projet en cours d'appui à la Mobilisation Information au Service des Politiques Agricoles (projet MISPA).

Enfin, en cohérence et en complémentarité avec les autres composantes du projet PAOPA, la composante Ecopol a permis de proposer une alternative en matière de structuration du monde rural et de gestion publique face aux défis posés au Vietnam dans le cadre de la libéralisation de son économie et de son intégration régionale croissante. En effet, en se situant au niveau des politiques agricoles et en travaillant avec l'ensemble des acteurs concernés, les changements initiés par la composante Ecopol permettent non seulement de montrer, à l'instar d'autres composantes du PAOPA, l'intérêt des organisations paysannes pour le développement de l'agriculture vietnamienne, mais aussi d'initier et de tester d'emblée de nouvelles formes de relation entre les producteurs et les acteurs d'aval d'une part, et d'appui à ces nouvelles formes d'organisation de l'agriculture par des institutions étatiques d'autre part. Ainsi, à travers ses apports méthodologiques spécifiques pour la définition des politiques agricoles et les expériences concrètes menées dans le cadre du projet et se poursuivant au-delà, la composante Ecopol du projet PAOPA a permis de contribuer, en liaison avec les expériences de développement conduites par les autres composantes de ce projet, à aider les autorités locales et nationales dans leur travail de formulation et de mise en œuvre de politiques agricoles pour faire face aux enjeux de l'agriculture vietnamienne.

Projet d'Appui à l'Organisation de la Production Agricole PAOPA

Composante ECOPOL

Rapport final
janvier 2003

Annexes

**Robin Bourgeois
Franck Jésus
Jean-François Le Coq**

Etude réalisée pour le Ministère des Affaires Etrangères

Table des Annexes

Annexe 1 : fiche de présentation du projet ECOPOL	3
Annexe 2 : Les activités et phases de réalisation de la composante ECOPOL du projet PAOPA	5
Annexe 3: Documentation réalisée dans le cadre de la composante ECOPOL du projet PAOPA	6
Annexe 4 : Couverture du livre PACT	9
Annexe 5 : Communication présentant la méthode « PACT », présentée à la 7^{ème} conférence Biennal de l'ISEE (METH 02)	10
Annexe 6 : Communication « Approche RAINAPOL » présentée au séminaire final du PAOPA (METH 05)	23
Annexe 7 : poster « PACT » présenté au séminaire final du PAOPA (METH 06)	40
Annexe 8 : Poster « Atelier d'analyse prospective » présenté au séminaire final du Paopa (METH 07)	41
Annexe 9 : Poster « Approche Ecopol » présenté au séminaire final du PAOPA (METH 08)	42
Annexe 10 : Article « A competitive market in search of public regulations... » (THEM 01)	44
Annexe 11 : Communication « filière porc » présentée au séminaire final PAOPA (THEM 04)	51
Annexe 12 : Synthèse des conclusions des plates-formes de concertation basés sur les résultats de l'analyse institutionnelle pour les filières riz et porc (R THE 03)	68
Annexe 13 : Résultats de l'atelier d'analyse prospective filière porcine (R THE 04)	73

Annexe 1 : fiche de présentation du projet ECOPOL

Projet ECOPOL



Adresse CIRAD Coordination du projet

Franck JESUS - Robin BOURGEOIS
CGPRT Centre – Jalan Merdeka, 145 – Bogor, 16111 – Indonésie
Tel : (62-251) 343 277 – Fax : (62-251) 336 290 – E-mail : ecopol@bogor.net

Cadre (Economique – social - scientifique)

Dans de nombreux pays, les mécanismes existants de prise de décision en matière d'intervention publique sont remis en question dans un contexte de libéralisation des marchés, de décentralisation et de développement du rôle de la société civile. Mais alors que le rôle classique des gouvernements est remis en cause, peu de méthodes permettant de définir des alternatives viables existent. Dans ce contexte, le projet Ecopol a développé, et appliqué en Indonésie et au Vietnam, des méthodes d'appui à la prise de décision pour les politiques agricoles.

Objectifs

Développement, adaptation et application d'outils et de méthodes d'appui à la prise de décision pour les politiques agricoles
Implication progressive des acteurs locaux et des décideurs dans la formulation et la mise en place de politiques agricoles
Formation d'équipes locales à l'utilisation de ces méthodes et outils



Méthodologie/Methodology

Pour prendre en compte dans la formulation de politiques de développement durable de l'agriculture, la complexité des interactions entre milieu biophysique, conditions agro-écologiques et environnement socio-économique, la méthode choisie combine des outils d'analyse quantitatifs et qualitatifs: le modèle MATA de simulation économique de politiques agricoles, la méthode CADIAC d'analyse de filière et dialogue pour l'action, l'analyse institutionnelle et l'analyse prospective.

Ressources humaines et partenaires

- Deux chercheurs expatriés basés au CGPRT, Bogor, Indonésie (un économiste agricole et un socio-économiste de l'agriculture) et un chercheur expatrié basé au VASI, Hanoi, Vietnam (agro-économiste)
- Une équipe de 8 chercheurs et analystes indonésiens de la province de Java Ouest (BAPPEDA, BPTP, KANWIL)
- Une équipe de 5 chercheurs Vietnamiens (VASI) appuyée par des analystes du Ministère de l'agriculture et des provinces, districts du delta du Fleuve Rouge
- Un appui des chercheurs du programme ECOPOL et d'experts extérieurs au CIRAD

Durée du projet

Mai 1998 – Juillet 2001 avec prolongation d'activités pour le suivi des changements initiés par le projet au Vietnam dans le cadre du Projet d'Appui à l'Organisation de la Production Agricole (PAOPA) jusqu'en Juillet 2002.

Financement

Cofinancement Ministère Français des Affaires Etrangères et Cirad Amis Ecopol.

Résultats attendus

- Définition avec les différents acteurs d'une stratégie concertée pour l'amélioration du fonctionnement des filières riz et porc au nord Vietnam
- Ouvrage sur les méthodes de gestion des politiques publiques dans un cadre éco-régional
- Manuel d'utilisation du logiciel d'aide à l'analyse institutionnelle

Formation

- Atelier de formation organisé par le centre CGPRT et le PCARRD à Los Baños, Philippines, du 28 Septembre au 03 Octobre 1998.
- Atelier de formation sur l'analyse des données de terrain organisé à Bogor à l'attention des chercheurs vietnamiens de l'Institut National des Sciences Agronomiques (INSA) du 3 au 19 Mars 1999.
- Atelier de formation portant sur l'analyse institutionnelle organisé à Bogor à l'attention des chercheurs vietnamiens de l'INSA du 5 au 11 Mars 2000.
- Atelier de formation au méthode d'analyse et d'interprétation de données organisé à Bogor du 11 au 13 Octobre 2000 et du 19 – 21 Octobre 2000 auquel ont participé les chercheurs du BPTP Lembang, CASER, BAPPEDA et KANWIL DEPTAN West Java Province (Indonesie).
- Conférence dans le cadre d'une formation sur « la gestion et la planification de l'eutrophisation des lacs et réservoirs » organisée par SEAMEO BIOTROP à Bogor en Mars 2001
- Formation aux techniques et méthodes de conciliation et de médiation entre acteurs pour la définition de politique dans les provinces de Ha Tay et Nam Dinh, organisée à Hanoi du 15 au 18 Mai 2001.
- Formation aux outils et méthodes d'analyse prospective organisé à l'INSA, Hanoi, du 21 au 24 Mai 2001.



Publications principales

Bourgeois, R. & D. Herrera 2000. *Actor-led change for efficient agri-food systems: Handbook of the participatory actor-based CADIAC approach*. Bogor, Indonesia, ESCAP-CGPRT Centre - CIRAD. 135 pp.

Jésus, F. 2001. *P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation*. To be published by CIRAD and the CGPRT Centre in October 2001, 60 p.

Jésus, F. & Bourgeois, R. 2001. *Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy, Concepts, Methods and Tools for a New Management of Public Decisions*. To be published by CIRAD and the CGPRT Centre in 2001.

Annexe 2 : Les activités et phases de réalisation de la composante ECOPOL du projet PAOPA

Période	N°	Activités	Résultats	Références Documents*
Mai 98- Juin 98	0	Consultation locale des acteurs de la recherche, décideurs et analystes politiques	Définition concertée de la problématique : Relation des agriculteurs avec le marché à travers l'exemple des filières riz et porc	R MIS 01
Juil 98 – Fév. 00	1.	Analyse de la situation technico-économique	Identification des enjeux technico-économiques des filières porc et riz	R THE 01
Juil 98 – Fév. 00	1.1.	Formation théorique	Réalisation et traitement d'enquêtes	R MIS 02,03
	1.2.	Ateliers à dire d'experts	Identification des acteurs des filières, pré typologie	R MIS 04
	1.3.	Enquêtes acteurs filières	Analyse technico-économique de la situation des acteurs des filières	R THE 01
	1.4.	Analyse et synthèse		
	1.5.	Ateliers de Validation	Partage d'informations sur les enjeux entre les acteurs – élargissement de leur perception	R MIS 05
Av. 00 – Oct. 00	1.6.	Analyse consommation urbaine porcine	Nature de la demande de qualité des consommateurs urbains de Hanoi	MEM 01
Av. 01 – Oct. 01	1.7.	Analyse agriculture périé	Diagnostic de la situation et des dynamiques agraires en zone périurbaine	MEM 02
Mars 00 – mai 02	2.	Analyse institutionnelle des filières porc et riz	Identification des enjeux socio-institutionnels au sein des filières porc et riz	
Mars 00	2.1.	Formation théorique	Analyse des relations entre les acteurs, identification de leurs offres et demandes d'amélioration, des zones de consensus, des pistes d'actions et des acteurs – clés	R MIS 06
Av. 00 – Avr. 01	2.2.	Enquêtes institutionnelles		R MIS 07
	2.3.	Analyse et synthèse		R MIS 08,09
Mai 02	2.4.	Plate-forme de concertation « policy arena »	Définition de propositions de solutions concertées	R MIS 10, R THE 02,03
Juin 02	3.	Analyse prospective	Identification des enjeux avenir et identification d'un plan d'action	R MIS 11
Juin 02	3.1.	Formation théorique		
Juin 02	3.2.	Atelier prospective filière porc	Identification d'une stratégie concertée de développement de la filière porcine	R THE 04
Sep 02- Dec 03	4.	Appui à la mise en place des changements institutionnels		
Nov 02	4.1.	Atelier concertation filière porc	Identification des demandes et attentes des acteurs pour la mise en œuvre d'un modèle interprofessionnel filière porc, aide à l'établissement d'accord commercial	R THE 05
Janv 02	4.2.	Atelier concertation filière riz et porc à Nam Dinh	Identification d'une stratégie d'action concertée pour le développement des filières riz et porc à dans la province de Nam Dinh	R THE 06
Sep 02- Déc 03	4.3.	Suivi organisationnel et commercialisation	Aide à la négociation entre acteurs, définition du rôle des partenaires	R THE 07
Avr 02	4.4.	Atelier de suivi et de définition d'actions concertée	Identification de formes d'appui et de suivi pour l'appui à la construction d'un modèle interprofessionnel	R THE 08
Sep 02- Déc 02	4.5	Appui institutionnel filière porcine	Appui à la mise en place d'organisation de producteurs et d'un service de conseil spécialisé, définition de règles de fonctionnement et programme d'activité concertée (formation, appui, suivi,...)	
Mai 02 – Déc 02	4.6.	Etude des filières d'approvisionnement de Hanoi et qualité porcine	Identification des flux, des attentes des acteurs en terme de qualité de viande porcine	MEM 03
Avr 02 – Déc 02	4.7.	Analyse Filière maïs au Nord Vietnam	Identification des flux, structure et fonctionnement et résultats économique de la filière	MEM 04
Déc 02	4.7	Atelier de présentation des résultats	Présentation des résultats finaux auprès des partenaires institutionnels locaux (recherche, autorités, services)	

NB : se référer à la liste bibliographique des documents en annexe.

Annexe 3: Documentation réalisée dans le cadre de la composante ECOPOL du projet PAOPA

NB : les documents marqués d'une astérisque (*) sont disponibles dans cette annexe et dans le CD ROM Ecopol,
les documents marqués de deux astérisques (**) sont disponibles dans le CD ROM Ecopol
les documents non marqués sont disponibles auprès du CIRAD AMIS Ecopol

Ouvrages, Articles, Communications et mémoires

Documents Méthodologiques

- METH 01 - Jésus F., 2001 – PACT, A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation – CGPRT Monograph n°41. Bogor, Indonésie, CGPRT Centre. 70 p. (en)
- METH 02* - Jésus Franck, Bourgeois Robin, 2002 - PACT, a tool for a practical alternative to the co-ordination of actors through market mechanisms, paper presented to the 7th Biennial Conference of the ISEE, Sousse, Tunisia, 14 p. (en)
- METH 03** - Jésus Franck, Bourgeois Robin, 2002 - Incorporating collective decision in public management: practical coordination of actors' preferences – paper proposed to IASCP workshop, 13p. (en)
- METH 04 a b** - Le Duc thinh, Le Coq jf, 2002 – presentation of expert-meeting tools for commodity chain analysis (En)
- METH 05* Jesus F., Le Coq J.F. et al., 2002 - Rainapol, an integrative and participatory approach for concerted design of public decision – communication au séminaire “des approches innovantes au service du développement agricole, 23-24 septembre 2002, Ha Noi (fr,vn).
- METH 06* Jesus F. et al., 2002 - La méthode PACT d'analyse institutionnelle – poster présenté au séminaire “des approches innovantes au service du développement agricole, 23-24 septembre 2002, Ha Noi., 2002 (fr,vn,en)
- METH 07* Jesus F. et al., 2002 – L'atelier d'analyse prospective – poster présenté au séminaire “des approches inovantes au service du développement agricole, 23-24 septembre 2002, Ha Noi., 2002 (fr, vn ,en)
- METH 08* Jesus F. et al., 2002 – L'approche « Ecopol » d'aide à la définition concertée de politique agricole – poster présenté au séminaire “des approches innovantes au service du développement agricole, 23-24 septembre 2002, Ha Noi., 2002 (fr, vn, en)
- METH 09 Jésus, F. & Bourgeois, R. 2003 - Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy, Towards a New Management of Public Decisions – To be published by CIRAD and the CGPRT Centre in 2003 (en).

Documents Thématiques

- THEM 01* Jésus, F. (2000). A competitive market in search of public regulations: The case of Hanoi food supply in the north of Vietnam. FAO, “Food Into Cities”, http://www.fao.org/ag/ags/AGSM/SADA/SADA-5_.HTM (code EC6900E) (en).
- THEM 02** - Lê Thi Châu Dung, Jésus F. ,2001 - Pig traders : an efficient link between farmers and consumers?, communication to conference, 13 p. – (en, vn)
- THEM 03** - CIRAD-GRET-INSA- PFR, 2002 – filière porcine au nord Vietnam. Expérience de construction d'organisation de producteur pour une filière porcine de qualité - document préparatoire pour le MARD, 58 p. (vn)
- THEM 04* - Le Coq JF, Jésus F., Vu trong Binh, Le Thi Nham, 2002 — Pig commodity chain in red river delta: Identification of the stakes and definition concerted solutions - paper presented at the workshop “scaling up innovative approach” September 2002, 15 p. (fr, vn)
- THEM 05** - Dao Duc Huan, Dao The Anh, Vu Trong Binh, JF Le Coq, 2002 – Maize commodity chain in north Vietnam – article présentée au séminaire organisé par le Cirad EMVT et le NIAH.(en)
- THEM 06 Ginhoux Valérie, Jésus Franck, Geay François, Vu Trong Binh, 2001 - Sensibilité des consommateurs urbains de viande porcine : analyse des comportements à Hanoi et Hai Phong – communication, PFR – Ecopol, 4 p. (fr, vn)
- THEM 07 Lecostey Nathalie, Malvezin Christophe, 2002 - La notion de multifonctionnalité en zone péri-urbaine de Hanoi – rapport d'étude Ecopol, 8 p. (fr)

Mémoires et rapports

- MEM 01 Ginoux Valérie, 2001 - Etude de la sensibilité des consommateurs urbains de viande porcine – Mémoire de fin d'étude, PFR ECOPOL, 59 p. (fr)
- MEM 02 Lecostey Nathalie, Malvezin Christophe, 2002 - Analyse diagnostic de la commune de Trung Trac en zone péri-urbaine de Hanoi – mémoire de fin d'étude INAPG, Ecopol, 100 p. (fr)
- MEM 03 – Dao Duc Huan, 2002 – la filière mais au nord vietnam – rapport d'étude, VASI - Cirad (vn)
- MEM 04 – Chau Van Huu, 2002 – approvisionnement de Hanoi en porc et qualité – rapport d'étude, VASI – Cirad (vn)

Documents de projet

Rapports de mission :

- R MIS 01** : Franck Jesus, Robin Bourgeois, 1998 – rapport de mission du 10/06 au 27/06/1998 – 5 p.
- R MIS 02** : Franck Jesus, 1998 – rapport de mission du 19/07 au 10/08/1998 – 8 p.
- R MIS 03** : Franck Jesus, 1998 – rapport de mission de novembre 1998 – 8 p.
- R MIS 04** : Franck Jesus, 1999 – rapport de mission du 10/05 au 31/05/1999 – 10 p.
- R MIS 05** : Franck Jesus, Robin Bourgeois, 1999 – rapport de mission du 11/10 au 30/10/1999 et du 01/11 au 17/11/1999 – 17 p.
- R MIS 06** : Franck Jesus, 2000 – rapport de mission du 14/03 au 01/04/2000 – 20 p.
- R MIS 07** : Franck Jesus, 2001 – rapport de mission du 17/05 au 24/05/2000 – 10 p.
- R MIS 08** : Franck Jesus, 2000 – rapport de mission du 27/09 au 13/10/2000 – 7 p.
- R MIS 09** : Franck Jesus, 2001 – rapport de mission du 21/03 au 27/03/2001 – 17 p.
- R MIS 10** : Franck Jesus, 2002 – rapport de mission du 11/05 au 25/05/2001– 14 p.
- R MIS 11** : Franck Jesus, Jean-François Le Coq, 2002 – rapport de mission du 15/06 au 25/06/2001 – 9 p.

Rapports Thématiques et autres

- R THE 01** - Jesus F., Dao The Tuan, Lê Thi Châu Dung, 2000 - Ecopol Project, results of phase I : Technico-economical analysis of pig and rice commodity chains, 50 p. (en / vn)
- R THE 02** - Jesus F., Dao the Thuan, Lê Thi Châu Dung, Le Thi Nham, Dao Kim Mien, 2001 – Results of Institutional analysis of pig and rice commodity chains- 8 p. mimeo (vn)
- R THE 03* - Jésus Franck, Le Thi Chau Dung, Le Thi Nham, JF Le Coq, 2001 - Results of institutional analysis workshop [policy arena], 5 p. – 9 p. mimeo (en / vn)
- R THE 04* - Jésus Franck, Le Thi Chau Dung, Le Thi Nham, JF Le Coq, 2001 – Results of pig commodity chain prospective workshop- mimeo, 3 p. (en /vn)
- R THE 05** - Le thi Nham, Dang Kim Khoi, Vu Trong Binh, JF Le Coq, 2001 – Results of co-ordination workshop for implementation of an inter-professional model in high quality pig commodity chain, mimeo, 6 p. (vn)
- R THE 06** - Le thi Nham, Dang Kim Khoi, Vu Trong Binh, Dao the Anh, JF Le Coq, 2002 – Results of pig and rice meeting in Hai Hau District, Nam Dinh province – mimeo, 10 p. (vn)
- R THE 07** - Dang Kim Khoi, Le Thi Nham, Vu Trong Binh, Le Coq JF, 2002 - Reports on monitoring inter-professional construction - statement of production and commercial activity in Hoai Duc district – mimeo, 27 p. (vn)
- R THE 08** - Dang Kim Khoi, Le Thi Nham, Vu Trong Binh, Le Coq JF, 2002 - Results of monitoring platform : summing up and define orientation for the development of inter-professional model for high quality meat pig in Catque, Hoaiduc, Hatay – 3 p., mimeo (Vn)
- R THE 09** - Fiche de projet d'appui au développement de la filière riz de qualité (riz Tam Xoan) présenté par l'INSA sur FSD (fr)

DOCUMENTS METHODOLOGIQUES

Annexe 4 : Couverture du livre PACT

Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

CGPRT Centre Monograph No. 41

P.A.C.T.
A Pro-Active Conciliation Tool
Analysing Stakeholders' Inter-Relations



United Nations

**Annexe 5 : Communication présentant la méthode « PACT »,
présentée à la 7^{ème} conférence Biennal de l'ISEE (METH 02)**

***PACT, a tool for a practical alternative
to the co-ordination of actors through market mechanisms***

Franck Jésus, Robin Bourgeois

Abstract

The extensive work done on sustainable development and natural resource management has revealed two important facts. First, the analysis of human societies interactions with their environment stressed the importance of efficient co-ordination mechanisms and the dear consequences of the lack of such mechanisms. Second, it appears that preferences on which actors make their choices are not all correctly handled through market processes.

Taking these issues into account is not an easy task. Contingent evaluation methods, through the analysis of actors' willingness to pay, and the related approaches often run into the impossibility to define contingent choices clearly perceived by all actors in the same way. In a totally different domain, the multi-criteria methods face limitations linked to the hierarchical non-participatory framework supposed by their implementation.

Considering the fact that the emergence of sustainable development depends on the existence of an effective mechanism of co-ordination for the different actions influencing a given environment or geographical zone, a team of scientists from CIRAD developed an institutional analysis method enabling the investigation and improvement of the way actors deal with problems of sustainable development: the PACT (Pro-Active Conciliation Tool) method.

This method is based on a phase of interviews and a phase of analysis, which is facilitated by software specifically designed for the purpose. It allows users to analyse actors' perceptions in order to identify the framework of their preferences, reveal the areas of consensus and divergence within these preferences and assess the potential role of each of them in a viable process of change.

Used in situations where interactions among stakeholders are both diverse, numerous and affect a natural resource or a specific quality of the system considered, this method enables analysts to help actors go beyond their differences of opinion and use best the resources available within existing institutions to build and apply collective actions.

Introduction: the limits of co-ordination through market mechanisms

A few years ago, Stiglitz stated that the existence of externalities, public goods, imperfect information and incomplete markets made it impossible for market mechanisms alone to ensure efficient coordination (Stiglitz, J. 1998). Left to themselves, market mechanisms often lead to pollution, depletion of natural resources, conflicts, which, in turn, affect people's health, economic activities, incomes. However, while market mechanisms have the advantage of being self-organising and self-regulating, the conception and successful implementation of alternative or complementary co-ordination processes for problems of sustainable development and natural resource management is not an easy task.

Different approaches have been explored to tackle this challenge. Some have considered designing artificial markets to manage the qualities of a system that are not cared for by conventional markets, while others have sought ways to take into account values that are not expressed in economic terms. In the first part of this paper, we will analyse how existing methods such as contingent valuation and multi-criteria analysis tools deal with co-ordination problems. This critical overview will underline the limits of these methods in this domain. In a second part, a new method that tries to overcome these limits will be presented: the PACT (Pro-Active Conciliation Tool) institutional analysis method¹, developed by CIRAD. This presentation will be illustrated with concrete results of its application and followed by a discussion of its potentials for better co-ordination of stakeholders' decisions.

Markets strike back: advocating artificial markets through contingent valuation

Since Smith's "invisible hand", the co-ordination of individual actions is a central issue in economics (Defalvard, H. 1993). Through prices, actors' utility functions, the use of means of production and the resulting goods produced are driven to their optimum levels. However, "qualities" that are consequences of economic activities without being subject to exchange on a market have no reason to reach any optimum. The resulting effects, or externalities², can be negative, as in cases of pollution or depletion of natural resources for instance, and therefore limit current and potential development.

To take these externalities into consideration and limit their impact, economist have proposed to create artificial prices to enable an optimum "allocation" of these impacts on artificial markets. It is considered that artificial prices can be taken into real practice through fees or tradable permits on activities generating negative externalities.

While theoretical considerations make these tools appealing, the estimation of the cost of negative externalities or the value of negatively affected qualities generates questions and technical hitches.

Contingent valuation methods are often proposed to overcome this complication through surveys of actors' preferences and the resulting estimation of their willingness to pay for alternative states of the system considered. The development of technical tools to achieve and control these estimations, though, should not hide their weaknesses.

First, it has been shown that the answers to a question on actors' preferences can be related to very different interpretations among respondents. For instance, similar responses on preferences regarding the level of open-space preservation in a given area diverge strongly when spatial layout

¹ The PACT method originates from the "Audit Patrimonial" method (Ollagnon, H. 1998), which has mainly been applied on natural management resources issues (local development and wildlife protection, water basin management...).

² By definition, externalities occur when the production or consumption of a good or service by an economic unit has a direct consequence on the welfare of producers or consumers in another economic unit (Gittinger, J.P. 1985).

and location start to be considered (Johnston, R.J. et al. 2000). The way surveys are designed, implemented and interpreted strongly influence the resulting valuation, which cannot, therefore, genuinely picture the complexity of actors' preferences.

Second, the use of a single monetary scale in contingent valuation infers that the qualities over which actors express their preferences are somehow substitutable to any other good or quality with similar value. Beside the fact that irreversibility issues limit the soundness of this hypothesis³, a doubt is cast on the validity of individual "willingness to pay" (WTP) aggregation. In an attempt to use contingent valuation in Africa, actors, questioned about their possible willingness to receive for letting outsiders access the forest resources they were using, answered by demanding collective services in exchange (Lescuyer, G. 2000). Moreover, these collective services were to be decided collectively. More generally, it appears that values expressed by individuals in a contingent valuation survey reflect social collective values more than individual preferences (Sagoff, M. 1998). In such cases, the use of aggregated individual WTP (or WTR) as an input for cost/benefit analysis or a basis for artificial markets misses out important stakes of collective decisions making.

Third, practical implementation resulting from contingent evaluation, either through fees or tradable permits, is very likely to run into institutional⁴ problems. Using fees or tradable permits requires the construction of new rules and means to enforce them i.e. building new institutions. However, new institutions work well only if stakeholders are compliant and gaining this compliance often entails stakeholders' participation in the design and implementation process (Jésus, F. 2001; Brinkerhorff, D.W. 1996a; Brinkerhorff, D.W. 1996b; Minogue, M. 1999; Ostrom, E. et al. 1993). Using contingent evaluation methods and afferent tools and rules fits in a hierarchical decision making mode where values define norms and means of control need to be set up. Since, as shown above, the resulting norms may not adequately represent stakeholders' preferences, and the emergence of strategies to twist or evade them is very likely.

What if you can't sum up plums and apples? Multi-criteria methods for decision-makers

Attempting to tackle the second type of weakness presented above, i.e. the difficulty to express all preferences in economic terms, approaches such as multi-criteria methods (MCMs) have been developed. They consider that problems like noise disturbance, pollution, landscape degradation, etc cannot be satisfactorily expressed in terms of comparable and substitutable costs and profits (Ben Mena, S. 2000). They have been designed to allow users to consider several criteria to evaluate the advantages and disadvantages of alternative choices.

To use multi-criteria methods, one needs to define alternative choices to a given project, different preference criteria to evaluate these alternatives, scales of evaluation for each criteria and weights to ponder the relative importance of these criteria (Maystre, L.Y. et al. 1994). The application of MCMs intends to facilitate the task of decision-makers by searching the best middle ground option considering the different factors they want to take into account.

MCMs, though, do not provide a way to tackle stakeholders' co-ordination problems. Similarly to the contingent evaluation method, they fit into a hierarchical process of decision where there is one decision maker reflecting on his choices regarding a given project with contrasted options. In fact, they mainly try to render hierarchical decision processes more effective.

However, they have been applied on issues of environmental management and their use in situations where different types of decision-makers are concerned has been considered (Maystre, L.Y. et al. 1994) and tried out (De Marchi, B. et al. 2000). MCMs' use can be halted at the stage where the views of different actors on option valuation have been detailed (Maystre, L.Y. et al.

³ As, for instance, endangered species, once extinct, cannot be resuscitated even if savings had been made up to the value contingent valuation had given to it.

⁴ In this document, **institutions** are to be understood in the sense given by D.C. North: "Institutions provide the framework within which human beings interact. (...) Institutions are a set of rules, compliance procedures, and moral and ethical behavioural norms designed to constrain the behaviour of individuals" (North, D.C. 1981, page 201-202).

1994) to leave room for other methods to build co-ordination processes, consensus or compromise. To go further and use MCMs to promote new ways for actors to co-ordinate their decisions would suppose that stakeholders have a shared understanding of a given problem, that criteria are similarly defined and comprehended, that their valuation and weights can be agreed upon and that decision-making consist solely in choosing between options.

Unfortunately, problems of sustainable development and natural resource management do not often match such description: instead of one project with options to choose from, each type of stakeholder may have its own project with several options (Boesen, J. et al. 1999; Thomson, J.T. et al. 1988); there is rarely a shared vision of the situation among stakeholders; conflicts and misunderstanding among stakeholders are common and are hampering constructive dialogue (Rogers, P.J. et al. 1999; Thomson, J.T. et al. 1988). Besides, the problem is often more about how to co-ordinate the different stakeholders' actions over the duration of solution building and implementation rather than deciding about which solution to apply at a given time (Armour, A. 2000; Brinkerhorff, D.W. 1996a; Carney, D. and Farrington, J. 1998; Pretty, J.N. 1995).

Co-ordination beyond market and hierarchy: the PACT method

It remains to see now if it is possible to propose a different method that would take into account the limits of the approaches exposed above. Such a method, thus, should be able, on a given problem, to (1) enable users to deal with complex situations with multiple stakeholders and multiple project with various options; (2) take into account actors' preferences and perceptions as actors conceive them and in their diversity; (3) build a common ground for constructive discussion about common or collective actions; (4) allow for stakeholders' participation in the conception, decision and implementation process of changes; (5) assist the design and implementation of better co-ordination among actors; (6) facilitate the design and application of institutional change conceived and accepted by the different actors.

PACT: the method

The PACT (Pro-Active Conciliation Tool) institutional analysis method (Jésus, F. 2001) was designed for this purpose and is presented below.

At the heart of this method is the importance given to actors' perceptions. It is considered that actors decide upon their actions with the intention to improve their global utility but that this intention, and therefore the resulting choice of action, depends on what their partial perception of reality is. In this consideration, supported by numerous works (Adesina, A.A. and Baidu-Forson, J. 1995; Feather, P.M. and Amacher, G.S. 1994; Johnston, R.J. et al. 2000; Jones, A.M. 1989; Lin, C.T.J. and Milon, J.W. 1993; Negatu, W. and Parikh, A. 1999; Sukharomana, R. and Supalla, R.J. 1998; Wossink, G.A.A. et al. 1996), the fact that actors' perceptions are partial (no actor has complete exhaustive information on a given situation, on other actors, their strategies and expectations) is crucial. This partiality of each actor's perception needs to be addressed in order to understand the current interaction processes and facilitate the design of better co-ordination processes with stakeholders.

To achieve this, the implementation of PACT uses individual interviews. Regarding a given problem or issue, a set of the different types of actors concerned is consulted using a specific grid (Figure 1). The interviewer goes with each actor through an open guided discussion over four points: (i) the way the actor perceives the current situation and the other actors involved, the different actions and interactions taking place and their effect, (ii) the different possibilities of evolution and (iii) the actions the actor would propose to improve the current or future problems. This process is not a survey with closed questions. Interviewers only use the pre-defined grid as a guide to organise the discussion and reorganise the resulting information. They pay much attention at following the way the actor thinks and perceives the system studied.



PACT institutional analysis method Grid for Interview

Franck Jésus, Cirad Amis Ecopol

Point I : the situation and the actors
<ul style="list-style-type: none">➤ How does the actor assess the current state of the system? Is this current state satisfactory?<ul style="list-style-type: none">○ What is satisfactory?○ What isn't? Which actors are concerned by the situation? Which actors are affected by the current state of the system and its evolution?○ Which actors determine directly or indirectly this current state ?
Point II : actions & interactions
<ul style="list-style-type: none">➤ Which Actions of the actor and of other actors have an effect on the system ?➤ What are these effects?➤ How do actors interact?➤ Are there means to regulate these interactions?➤ What are the effects of these interactions on the system?➤ Have there been changes in actors' actions and interactions that affected the system?
Point III : possible evolutions of the system
<ul style="list-style-type: none">➤ What evolution is more likely for the system on the middle-long term ?➤ What evolution of the system would be more favourable?➤ What would be a less favourable evolution of the system?➤ For these three evolutions, can the path leading there from the present be described?➤ What consequences would each evolution have on the system and its actors?➤ What would then be the more likely reactions of the actor?
Point IV : proposals for change
<ul style="list-style-type: none">➤ What are the preferences, the demands of the actor regarding the evolution of the system?➤ What actions and path of change would the actor propose to satisfy his preferences?➤ What organisation, co-ordination mode would the actor propose to make these changes possible?➤ What role for the actor and for the others in this path of change, in this co-ordination mode?

Figure 1

Through this process, it becomes possible to identify the diversity of projects among stakeholders, and the preferences and perceptions of the different actors. To deal with this information, the concept of “quality” is used (Ollagnon, H. 1998). Qualities refer to the fact that, as different actors look at the same system in different ways, they pay attention to various aspects of this system. The different “qualities” of the system are those aspects that they would like to see improved. Looking at a river, for instance, one actor will see it as part of a transportation network, another as a water resource and a third one as an ecosystem. This defines three ways to pay attention to the same river, three qualities.

Through the interview process, actors expressing themselves about how they see the system considered, how they see the effect of others' actions on it and how they see its evolution in the future, inform the interviewer about the qualities they regard as important and around which they define their preferences. The will of an actor to see a quality improved defines its “demand” for the quality.

In a similar way, by interviewing actors about what they currently do or would do to improve the current situation, information is provided regarding how perception shapes actions. And actions

having a positive effect on qualities of the system define the “offers” of each actor for these qualities.

Analysed with the PACT method, this information can facilitate the identification of common ground for collective co-construction of change. With the help of software designed for the method (Jésus, F. 2001), it is possible (i) to reveal existing consensus regarding how actors would like to see the situation evolve, (ii) to identify fruitful opportunities of collaboration among them, and (iii) to identify key stakeholders likely to initiate a process of change. Qualities for which most actors have a significant level of demand bring to light where most actors agree an improvement is needed. Offers corresponding to others’ demands for quality improvement reveal where collaborations appear promising and feasible. And combinations of high offer levels with strong recognition of a role to play by other actors point out stakeholders who can potentially make changes happen.

PACT applied in Vietnam

The example of the sustainable development of the pig commodity chain in northern Viet Nam⁵ will serve to illustrate these different points. The analysis of quality demands shows areas of consensus unexpected for many stakeholders (Figure 2). Actors agreed to say (1) that pig production should become more profitable to farmers through more efficient production processes (Pdo Efficient) and improved selling conditions (Pdr sel. Out.), (2) that disease control should be better to allow for a more stable production (Stable pdo), (3) that relation with national urban and international markets should be improved (Trd Ex Sys). Moreover, beside being areas of consensus, these four qualities also appeared to be the most important qualities in stakeholders mind, combining both high level of total demand and insufficient level of offers (Figure 3).

As expected, these unveiled consensuses provided a starting ground for discussions on changes to improve the system easily accepted by the different stakeholders. Besides, it is worth underlining the fact that these discussions gradually included issues such as the relations between traders and farmers (Col. Sys.), food safety (Food safety) or the control of pig waste pollution (Living Evt), which would have been impossible to discuss without friction at first for lack of consensus.

⁵ Results for this example were obtained as part of a project (1998 to 2001) involving a team of scientists and analysts from CIRAD ECOPOL, the Vietnam Agricultural Science Institute and the Vietnam Ministry of Agriculture and Rural Development.

Figure 2

Demand on quality							
Legend:	>0	<i>means</i>	Actor demanding for the Quality				
	0	<i>means</i>	Actor neutral for the quality				
	5		Very high demand				
	4		High demand				
	3		Medium demand				
	2		Low demand				
	1		Very low demand				
	Col. Sys	Trd Ex Sys	Pdo efficient	Living Evt	Stable pdo	Food safety	Pdr sel. Out.
Central govt	3	4	4		3	1	4
Province	2	2	2		2	1	3
Soentreprise	2	2	2		3	-	4
Wholesalers	1	4	2		2	2	1
District auth.	2	4	2		1	1	2
Dist. Ext. Serv	3	3	3		2	1	2
Dist. Vet	-	2	4	-	4	2	2
Bank	2	3	3	-	1	-	2
Commune	2	3	2	-	2	-	3
Frmr pig>	1	3	2	1	3	-	2
Frmr pig<	1	1	2	-	2	-	-
Frmr piglet	1	1	2	-	1	-	1
Retailers	1	2	1	-	2	2	2
Slaughterers	-	2	1	-	1	1	2
Collecters	1	4	2	-	3	-	2
Consumers	-	3	1	-	2	4	1
Hanoi retailers	-	4	-	-	-	2	3
Hanoi wholes.	3	4	3	-	-	-	4

N.B.: In this table, actors are indicated in the first column, qualities in the first line and values between 0 and 5 represent the level of demand of the different actors on the different qualities. Circles have been drawn for qualities where a consensus of demand exists.

Figure 3

Comparison between total offer and total demand for the different qualities related to the performance of the pig commodity chain

	Col. Sys	Trd Ex Sys	Pdo efficient	Stable pdo	Food safety	Pdr sel. Out.
Total demand	27	53	43	40	19	38
Ratio O/D	22%	28%	42%	38%	21%	24%

The comparison of the existing offers with the demands of the different actors showed that some actors, who were not considered as key stakeholders by traditional decision-makers, could in fact play an important role. Such is the case of the private suburban wholesalers-slaughterers whose potential role was revealed using the PACT method (Figure 4). Unveiling this information provoked a welcome surprise among many stakeholders and enabled them to design arrangements that were not considered before. In fact, these private wholesalers became leader in the construction of new coordination modes for the improvement of the pig commodity chain performance. As such, this type of result adds to the detection of consensus areas in providing the basis for a collective constructive debate.

Figure 4

Offers complementary to demands																		
Offers ↓	Demands →																	
	Central govt	Province	Soentreprise	Wholesalers	District auth.	Dist. Ext. Ser	Dist. Vet	Bank	Commune	Frmr pig>	Frmr pig<	Frmr piglet	Retailers	Slaughterers	Collecters	Consumers	Hanoi retaile	Hanoi wholes
Total dem →	20	12	13	12	13	15	14	11	13	11	6	6	11	7	12	11	9	14
Central govt		7	7	7	7	7	6	7	7	7	5	6	6	5	7	5	3	6
Province	5		5	5	5	5	4	5	5	5	4	5	5	4	5	4	2	4
Soentreprise	7	6		5	7	7	5	6	7	6	4	5	7	5	6	4	3	5
Wholesalers	2	2	2		2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2
District auth.	4	4	4	4		4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	2	3
Dist. Ext. Serv	2	2	2	2	2		2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	2
Dist. Vet	7	7	6	7	6	7		5	6	6	6	5	6	4	6	5	2	4
Bank	3	3	3	3	3	3	3		3	3	3	3	2	2	3	2	1	3
Commune	3	3	3	3	3	3	3	3		3	2	3	3	3	3	3	1	2
Frmr pig>	4	4	4	4	3	4	4	3	4		3	3	4	3	4	4	1	2
Frmr pig<	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	-	1
Frmr piglet	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3		2	2	3	2	-	2
Retailers	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1		2	2	2	2	2
Slaughterers	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2		2	1	1	2
Collecters	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1
Consumers	2	2	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	1		2	1
Hanoi retailers	2	2	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	1	2		1
Hanoi wholes.	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	3	4	4	3	4	3	2	

N.B.: In this table, actors are indicated in the first column and in the first line. The total demand of each actor is indicated below the name of the actor in the second line. Values in the table represent the level of offer of an actor in the first column corresponding to related demands of each actor in the first line.

Revealing areas of consensus and assessing the potential role of the different stakeholders facilitate the emergence of new co-ordination processes, and so does the analysis of the complementarities between quality offers and demands. Investigating areas of legitimacy for the different stakeholders can help go even further. As actors express themselves about what the other actors should do in a process of change, they provide information regarding which actor they consider legitimate to act and which type of action they consider him/her legitimate to get involved in.

Since these actions affect the different qualities at stake in the system, it is possible to assess the legitimacy of the different actors regarding the improvement of these qualities. It is also possible to combine this information with results on actors' offers and actors' involvement in action, and assess, quality by quality, who is, at the same time, willing, able and legitimate to initiate a process of change.

In the case of the pig commodity chain in northern Viet Nam, this analysis provided useful information for analysts willing to help actors design new co-ordination mechanisms to improve the sustainability of the commodity chain development (Figure 5). For each quality, it revealed which stakeholder had a potential leading role (voluntary and legitimate) in a process of change: private wholesalers and the Central government were best suited to initiate improvements in the relations with national urban and international markets (Trd Ex Sys); piglet producers, commune authorities and the veterinarian services were best suited to initiate improvements in pig raising profitability (Pdo Efficient, Pdr sel. Out.); and commune authorities, veterinarian services and big pig raisers were best suited to initiate improvements in disease control for a more stable production (Stable pdo).

Figure 5

Voluntary and accepted capacity of action							
	Col. Sys	Trd Ex Sys	Pdo efficient	Living Evt	Stable pdo	Food safety	Pdr sel. Out.
Central govt	5	34	12	-	4	-	8
Province	1	1	5	-	7	-	3
Soentreprise	11	22	1	-	-	-	6
Wholesalers	-	36	-	-	-	-	-
District auth.	-	5	1	-	6	-	1
Dist. Ext. Serv	-	-	11	-	-	-	8
Dist. Vet	4	2	18	-	28	11	-
Bank	-	3	12	-	-	-	-
Commune	-	-	16	-	15	-	13
Frmmr pig>	-	-	9	-	14	-	16
Frmmr pig<	-	-	10	-	7	-	-
Frmmr piglet	-	-	20	-	7	-	-
Retailers	-	12	-	-	-	-	-
Slaughterers	2	6	-	-	-	-	-
Collectors	-	6	-	-	-	-	-
Consumers	-	-	-	-	-	-	-
Hanoi retailers	-	5	-	-	-	2	-
Hanoi wholes.	9	16	1	-	-	-	3

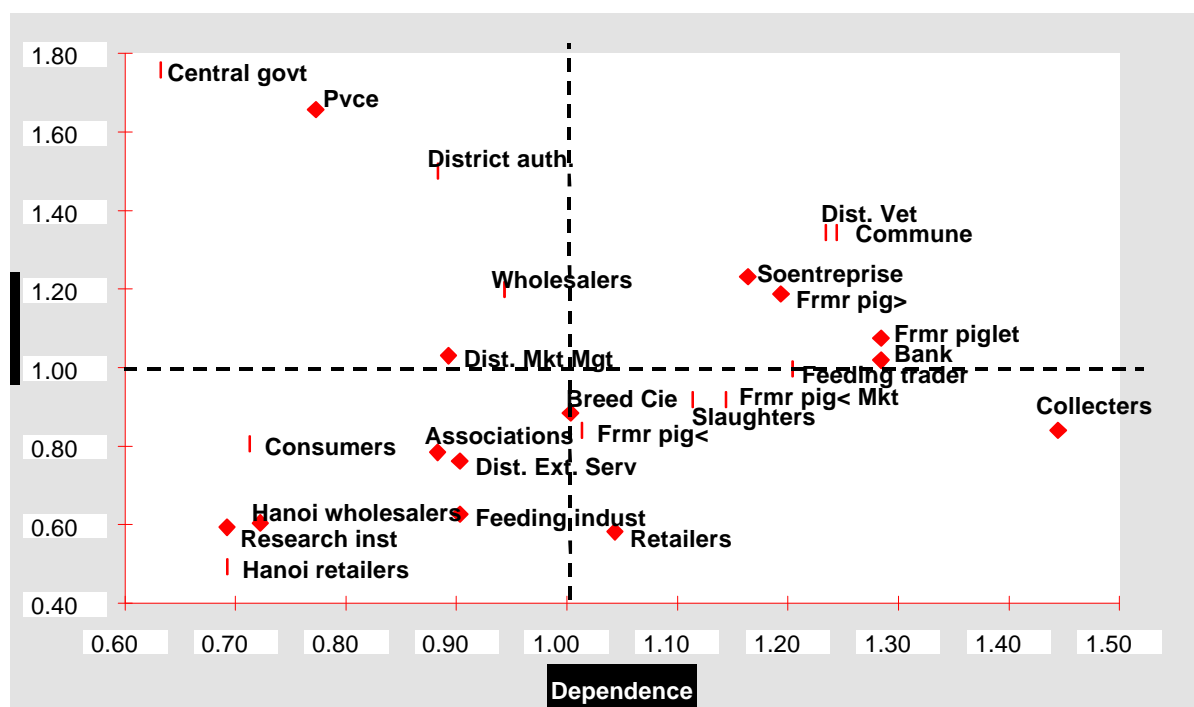
N.B.: In this table, actors are indicated in the first column, qualities in the first line. A number appear only if the actor is willing, able and legitimate for a given quality. High level of offer combined with high level of legitimacy give with a high value in this table. But no offer with high legitimacy, or the reverse, gives a zero value.

Through this analysis a framework for change emerged, supported and accepted by stakeholders: a set of actions along with a set of actors to initiate them. Moreover, all stakeholders considered this framework not as a proposal of action devised through the analysis but as the translation of the different wills and expectations of stakeholders combined in a coherent and acceptable frame. What remained to be seen then, was how to start the whole process and how to link the different levels of action.

Another type of information gathered through the surveys help to achieve this: information on conditional offers. As actors presented their proposal of action to improve the current or future problems, they expressed offers that could appear, provided some particular actions of other actors started first. This set a web of inter-relations where the positive actions of some actors can trigger positive actions of others, i.e. where some actors can influence others in a positive process of change. Translating influence levels on tables that can be processed through structural analysis tools derived from prospective analysis (Godet, M. 1991), a map of the influence and dependence of the different stakeholders can be drawn (Figure 6). Actors located in the upper left quadrant of this graph, those with high influence and low dependence, are the more determining ones, while actors located in the lower right quadrant, those with low influence and high dependence, have potential actions whose implementation depends on the formers' actions. Results for the performance of the pig commodity chain (Figure 6) confirmed the potential leading role of the government and of the private wholesalers.

Figure 6

Importance of stakeholders for the materialisation of conditional offers concerning the performance of the pig commodity chain (Direct and indirect influences)



Legend:	
<i>Associations</i> : Official farmers association	<i>Feeding traders</i> : traders of pig feed (& pig medicine)
<i>Breed Cie</i> : Pig breeding state company	<i>Hanoi retailers</i> : Urban pork retailers
<i>Central gov</i> : Central government authorities	<i>Hanoi wholesalers</i> : Urban pig slaughterers-wholesalers
<i>Collectors</i> : Pig collectors	<i>Pvce</i> : Provincial authorities
<i>Commune</i> : Commune and co-operative authorities	<i>Research inst</i> : Research institutes
<i>Consumers</i> : urban consumers	<i>Retailers</i> : Rural pork retailers
<i>District auth.</i> : District authorities	<i>Slaughterers</i> : Rural pig slaughterers
<i>Dist. Ext. Serv</i> : Agricultural extension services	<i>Soentreprise</i> : State-owned pig processing companies
<i>Dist. Mkt Mgt</i> : Market management service	<i>Wholesalers</i> : Pig wholesalers
<i>Dist Vet</i> : Veterinary services (public)	
<i>Frmr pig></i> : Farmers raising many pigs	
<i>Frmr pig< Mkt</i> : Market oriented farmers raising few pigs	
<i>Frmr pig<</i> : Farmers raising few pigs	
<i>Frmr piglet</i> : Piglet producers	
<i>Feeding indust</i> : Industries producing pig feed	

Within the implementation of the PACT method, these different types of results were presented to stakeholders and served to promote a collective construction of new co-ordination mechanisms. Using organised workshops, representative of stakeholders were invited to collectively design actions to improve the situation of their system. Discussions are shaped around the areas of consensus that have been identified and deal with the actions identified by actors as requiring the co-ordinated work of different types of stakeholders.

The whole process from the preparation of the interviews to the final workshops and their follow-up is designed to maximise institutional sustainability. The topic to which the method is applied must genuinely concern the different actors. Interviews are done in such a way that analysis results can be based on actors' perceptions and real preferences. The workshop in itself allows a validation of these results and goes even deeper in the construction of a sustainable process: (1) it provides a common representation and understanding of the situation; (2) it builds a bridge among actors to help them go beyond their divergent views; (3) it enables the different actors to conceive new rules of co-ordination themselves ensuring thus a higher likelihood of proper application and real compliance.

Conclusion: results, prospects and limits of the PACT method

In northern Viet Nam, the whole process led to the creation of an inter-professional organisation of actors concerned by the pig commodity chain. Farmers decided to form groups to allow easier relations with traders and extension services. This facilitated an agreement with traders to develop contracts allowing for the development of better quality products. The whole scheme took further strength with district and provincial authorities agreeing to recognise the emerging institution, to provide technical assistance to farmers' group to work on quality improvement, along with the services of veterinarians closer to producers. Added to this private wholesalers engaged themselves in promoting the involvement of retailers to start working on the improvement of food safety level at all stages, and representative of the government gave the green light to the whole process along with the assurance to promote it through television media.

The example used in this paper is not a classical case of sustainable development problem. However, this case has a pattern that is close to such problems: multiple stakeholders are involved, with multiple and diverse interests in one system, individual actions in one point of the system affect other points and other actors. Thus, it is clear that this method has a potential for applications that go beyond commodity chain performance improvement. In fact, it is currently under application on a case of mangrove deforestation in Asia, and on the difficult topic of genetically modified seeds management in France.

This method proves more effective when combined with other complementary tools, as it was the case for the work done on the pig commodity chain in northern Viet Nam. The joint implementation of technical and economic studies, for instance, can support the institutional approach of PACT. They can help stakeholders build common views on technico-economic aspects and they can provide useful information on the feasibility of collectively agreed plans

for change. In fact, this kind of method combination is one of the current lines of research undertaken by the authors of this paper⁶.

Bibliography

- Adesina, A.A. & J. Baidu-Forson** 1995. "Farmers' perceptions and adoption of new agricultural technology: evidence from analysis in Burkina Faso and Guinea, West Africa." *Agricultural Economics*(13): p. 1-9.
- Armour, A.** (2000). Modernizing democratic decision-making processes. *The Environment in the 21st Century - Long Term Governance and Democracy*. J. Theys. III: p. 747-762. Paris, France, GERMES.
- Boesen, J., F. Maganga & R. Odgaard** (1999). Rules, norms, organizations and actual practices - Land and water management in the Ruaha River Basin. *Managing the globalized environment - Local strategies to secure livelihoods*. T. Granfelt: p. 114-132. London, UK, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Brinkerhorff, D.W.** 1996a. "Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan." *World Development* 29(9): p. 1497-1510.
- Brinkerhorff, D.W.** 1996b. "Process perspectives on policy change: highlighting implementation." *World Development* 29(9): p. 1395-1401.
- Carney, D. & J. Farrington** 1998. *Natural Resource Management and Institutional Change*. London, UK, Routledge. 120 pp.
- De Marchi, B., S.O. Funtowicz, S. Lo Cascio & G. Munda** 2000. "Combining participative and institutional approaches with multicriteria evaluation. An Empirical study for water issues in Troina, Sicily." *Ecological economics*(34): p. 267-282.
- Defalvard, H.** 1993. "La méthodologie en sciences sociales: apport et limite de l'économie des conventions." *Problèmes économiques* 2308: p. 1-7.
- Feather, P.M. & G.S. Amacher** 1994. "Role of information in the adoption of best management practices for water quality improvement." *Agricultural Economics*(11): p. 159-170.
- Gittinger, J.P.** 1985. *Analyse économique des projets agricoles*. Paris, France, Editions Economica. 550 pp.
- Godet, M.** (1991). *De l'anticipation à l'action: Manuel de prospective et de stratégie*. Paris, France, DUNOD. 390 pp.
- Jésus, F.** 2001. *P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation*. Bogor, Indonesia, CGPRT Centre. 70 pp.
- Johnston, R.J., D.M. Bauer & S.K. Swallow** (2000). The influence of spatial land use patterns on rural amenity values and willingness to pay for growth management: Evidence from a contingent choice survey. *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Tampa, Florida, USA, Selected paper.
- Jones, A.M.** 1989. "A double-hurdle model of cigarette consumption." *Journal of Applied Econometrics*(4): p. 23-29.
- Lescuyer, G.** 2000. *Evaluation économique et gestion viable de la forêt tropicale. Réflexion sur un mode de coordination des usages d'une forêt de l'est-Cameroun*. Recherches Comparatives sur le Développement (Environnements, Economies, Sociétés). Paris, France, EHESS, Ecole des hautes études en sciences sociales: 417 pp.

⁶ A « to be published very soon » book on this topic should be available early 2002: Jésus F., Bourgeois R., 2002. Reconciling actors' preferences in agricultural policy, Handbook for a new management of public decision. 130 pages

- Lin, C.T.J. & J.W. Milon** 1993. "Attribute and safety perceptions in a double-hurdle model of shellfish consumption." *American Journal of Agricultural Economics* 75(3): p. 724-729.
- Maystre, L.Y., J. Pictet & J. Simos** 1994. *Méthodes multicritères ELECTRE - Description, conseils pratiques et cas d'application à la gestion environnementale*. Lausanne, Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes. 323 pp.
- Ben Mena, S.** 2000. Introduction aux méthodes multicritères d'aide à la décision. *Biotechnol. Agron. Soc. Environ.* 4: 83-93.
- Minogue, M.** (1999). Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector. *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme: p. 17-37. Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar.
- Negatu, W. & A. Parikh** 1999. "The impact of perception and other factors on the adoption of agricultural technology in the Moret and Jiru Woreda (district) of Ethiopia." *Agricultural Economics*(21): p. 205-216.
- North, D.C.** 1981. Structure and change in economic history. New York, U.S.A., W.W. Norton.
- Ollagnon, H.** 1987. "Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature: l'audit patrimonial de type système-acteurs." *Cahier du GERMES*(12).
- Ollagnon, H.** 1998. *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité: une application à la nature et au vivant - Pour une écologie de l'action*. Unité d'enseignement et de recherche Analyse Economique. Paris, France, Université Paris (I) "Panthéon-Sorbonne": 560 pp. + appendix.
- Ostrom, E., L. Schroeder & S. Wynne** 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, USA, Westview Press. 266 pp.
- Pretty, J.N.** 1995. *Regenerating Agriculture - Policies and practices for sustainability and self-reliance*. London, UK, Earthscan Publications Limited. 320 pp.
- Rogers, P.J., D. Brockington, H. Kiwasila & K. Homewood** (1999). Environmental awareness and conflict genesis - People versus parks in Mkomazi Game Reserve, Tanzania. *Managing the globalized environment - Local strategies to secure livelihoods*. T. Granfelt: p. 26-51. London, UK, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Sagoff, M.** (1998). "Aggregation and deliberation in valuing environmental public goods: A look beyond contingent pricing." *Ecological Economics* 24(2,3): p. 213-230.
- Stiglitz, J.** (1998). Redefining the role of the State: What should it do? How should it do it? And How should these decisions be made? *Tenth anniversary of MITI Research Institute*, Tokyo, Japan, World Bank.
- Sukharomana, R. & R.J. Supalla** (1998). Effect of risk perception on willingness to pay for improved water quality. *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Salt Lake City, Utah, USA, Selected Paper.
- Thomson, J.T., A. Waldstein, S. Gellar & J. Miner** 1988. *Options for promoting user-based governance of sahelian renewable natural resources*. Burlington, USA, ARD, Associates in Rural Development. 98 pp.
- Wossink, G.A.A., A.J.D. Buck, J.H.V. Nijenhuis & H.C.M. Haverkamp** 1996. "Farmer perceptions of weed control techniques in sugarbeet." *Agricultural Systems* 55(3): p. 409-423.

Annexe 6 : Communication « Approche RAINAPOL » présentée au séminaire final du PAOPA (METH 05)

RAINAPOL, une démarche pour l'appui à la définition concertée de décision publique,

Une application au Vietnam dans le cas des filières de riz et de porc

Franck Jésus¹, Jean-François Le Coq², Robin Bourgeois³
Dao The Tuan⁴, Dao The Anh⁴

¹ : Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) – Amis – Ecolol : 45 bis, Avenue de la Belle Gabrielle, 94 746 Nogent sur Marne, France ; franck.jesus@cirad.fr ; tel : 00 33 1 43 94 73 28 ; fax 00 33 1 43 94 73 11

² : Cirad – Amis – Ecolol : 19 Han Thuyen, Ha noi, Vietnam; lecoq@fpt.vn ,

³ : Cirad – Amis – Ecolol : ESCAP-CGPRT Centre – Jalan Merdeka 145 – Bogor, 16111– Indonesia – Tel : (62-251) 343 277 – Fax : (62-251) 336 290 – E-mail : ecopol@bogor.net

⁴ : Vietnamese Agricultural Science Institute (VASI) –Agrarian System Department (DSA), Thanh Tri, Ha Noi, Vietnam; Tel : 861 43 23 or 861 89 72 ; dtuan@fpt.vn, daotheanh@fpt.vn

Résumé :

Pour promouvoir le développement rural, les décideurs ont classiquement recours pour l'élaboration de leur intervention à deux modes de gestion. Ils font soit confiance à des processus g centralisés, hiérarchiques et descendants, soit s'appuient sur une régulation par le marché. Ces deux modes de prise de gestion conduisent à la mise en place de mesures face auxquelles les acteurs concernés ont des réactions généralement différentes de celles escomptées. Il peut en résulter alors une faible efficacité des mesures qui aboutissent parfois à des résultats profondément différents voire contraire aux objectifs initiaux. Néanmoins, concevoir d'autres modes de définition de décision publique fondées sur une plus forte coordination entre les acteurs n'est pas une tâche aisée puisqu'elle implique un nombre important d'acteurs dont les perceptions des enjeux sont limitées et dont les intérêts sont parfois divergents.

Fort de ce constat, le Cirad Amis Ecolol et le Vasi DSA, dans le cadre du projet Ecolol, ont développé une approche visant à aider à la prise de décision publique de façon concertée, visant à concilier différents modes de décision (décision hiérarchique, liés au marché et également collectives) : l'approche « RAINAPOL » (Reconciling Actors preferences IN Agricultural Policies). Cette approche repose sur l'utilisation d'une combinaison raisonnée d'outils et de méthodes qualitatives et quantitatives d'analyse, existants ou spécifiquement développés pendant le projet. Elle permet d'identifier les acteurs concernés et les enjeux pour le système dans son ensemble et ces différents acteurs, de comprendre leur comportement, de saisir les zones de consensus et d'interactions possibles entre eux et d'évaluer les impacts des interventions possibles. Aux cours des différentes phases de l'approche, une attention particulière est donnée au partage de l'information entre acteurs et à l'élargissement de leurs connaissances. L'implication croissante des acteurs est alors obtenue à travers la tenue de différents types d'atelier organisés pour mettre en commun et synthétiser leurs connaissances, pour partager et échanger de l'information, pour valider et discuter les résultats des analyses, et pour définir de façon coordonnée des pistes d'actions pour répondre aux problèmes identifiés.

Appliquée plus particulièrement au cas des filières porc et riz dans le delta du Fleuve Rouge, cette approche a permis de faciliter l'initiation de nouveaux arrangements institutionnels entre les acteurs concernés (organisation, accord commerciaux, ...) et de nouvelles formes d'appui à l'agriculture permettant d'améliorer les relations des agriculteurs avec le marché.

Les résultats de ces travaux montrent l'intérêt d'une démarche construite d'implication des acteurs depuis la co-construction de l'analyse à la co-définition d'action pour aboutir à de nouveaux modes de prise de décision. Ils montrent que la recherche peut constituer un acteur intermédiaire, facilitateur de ce processus. Ils suggèrent également que l'Etat peut jouer un rôle d'initiation et de médiation dans ces processus de concertation nécessaire à la mise en place d'un développement durable des filières et du secteur rural. Enfin, d'un point de vue méthodologique, ces travaux invitent à poursuivre une réflexion sur les méthodes d'aide à la mise en place des changements institutionnels définis en concertation et prône pour un développement d'une « sciences de l'action ».

Introduction:

Les décisions publiques et leur gestion ont été et sont encore un sujet de débats importants. On oppose classiquement adeptes de l'intervention de l'Etat et partisans des mécanismes de libre échange. Ces derniers pensent que, dès lors que quelques conditions de base sont respectées, le marché est un mécanisme simple assurant une utilisation optimale des ressources, des moyens de production et des biens produits. Ils considèrent que toute intervention forcée aboutira à une situation sub-optimale par rapport à l'absence d'intervention et, qu'en conséquence, l'intervention publique doit être limitée. Les partisans de l'intervention de l'Etat considèrent quant à eux que le marché ne peut pas réguler efficacement les produits qui ne font pas l'objet d'échanges marchands. Ils désignent là les biens publics, qui sont depuis longtemps gérés par des processus de décisions hiérarchiques et dont l'existence est directement liée à la construction d'Etats et de gouvernements comme moyens de gestion de la société.

Alors même que chacun des opposants reporte sur l'autre la faute des erreurs passées commises dans les décisions publiques, le champ des modes de prise de décisions ne se limite pas à ces deux options. Les arrangements institutionnels visant à gérer et à coordonner les préférences des différents acteurs de la société sont plus diversifiés que le simple mode hiérarchique de contrôle par le haut associé à l'Etat ou les mécanismes d'autorégulation associés aux marchés. Ils comprennent également des processus et des règles de prises de décision collectives ou communes. En outre, les acteurs susceptibles de jouer un rôle déterminant dans le succès de la mise en place de décisions publiques ne se résument pas à l'Etat et aux individus intervenant sur un marché global. Ils comprennent également une large palette d'institutions formelles ou informelles, jouant chacune un rôle à un certain niveau. « Les économistes politiques ont besoin d'un ensemble de formulations de politiques plus riche que "le" simple Marché ou "l'"Etat »(Ostrom, E. 1997, page 2). L'ensemble des acteurs de la société en étant les bénéficiaires, les politiques publiques peuvent dès lors être considérées comme un bien public. Il appartient donc à l'ensemble des acteurs, et non pas seulement l'Etat, de participer à leur définition.

La faiblesse d'un processus de prise de décision ne légitime pas la validation des processus alternatifs et le but n'est pas ici de préconiser les processus collectifs comme le seul type de gestion de décision publique appropriée. La prise de décision selon le mode hiérarchique a montré ses limites. Ce mode de décision peut être lent et coûteux et est souvent sujet à des « erreurs bureaucratiques » quand les individus finissent par agir à l'inverse des buts définis par les plus hauts niveaux du système (Brinkerhoff, D.W. 1996a). Cela ne signifie pas, pourtant, que l'émergence de l'Etat est un point faible dans l'évolution humaine ni que les processus hiérarchiques sont sans utilité aucune. L'existence d'externalités, de biens publics, d'information imparfaite et de marchés inachevés ne permettent pas aux seuls mécanismes de marché d'assurer une coordination efficace des actions individuelles (Stiglitz, J. 1998). Ceci ne prouve pas non plus que les marchés sont inutiles ni que les propriétés d'autorégulation des échanges commerciaux sont incapables de donner satisfaction dans la gestion des sociétés humaines. De la même façon, les décisions collectives ou d'intérêts communs, et les institutions qui leur sont liées, ont aussi leurs limites et leurs côtés positifs. Enfin, il convient de souligner l'expérience réussie de la politique de réformes économiques vietnamienne basée une démarche pragmatique dans la prise de décision consistant à généraliser à l'ensemble du pays, les expériences réussies dans différentes localités (Dao The Tuan, 2000).

Plutôt que de prendre parti pour l'un ou l'autre des trois modes de prise de décision, il faudrait plutôt prendre en compte leur co-existence et la complexité de leurs interactions dans nos sociétés. Décisions hiérarchiques, mécanismes de marchés et décisions collectives sont

tous présents dans le monde réel et ont tous un impact sur les succès ou les échecs des changements initiés par nos sociétés. A travers elles et à travers les nombreux acteurs qui les utilisent, un large champ de décisions sont prises en même temps et à différents niveaux sur les mêmes réalités. Ces différentes décisions peuvent aller dans des directions différentes, s'ignorant et même s'opposant l'une l'autre.

Bien qu'il semble évident qu'une coordination des différents modes de prise de décision puisse être bénéfique, peu de recherches ont été entreprises dans ce sens pour imaginer les moyens de tenir compte de leurs avantages mutuels. Cela implique de prendre en compte un très large éventail d'acteurs et d'institutions: individus, organisations gouvernementales, structures formelles et informelles de la société civile. Cela suppose également de dessiner et de mettre en place des changements institutionnels basés sur les synergies potentielles entre les trois modes de processus de décision.

Cet article propose de s'attaquer à cette gageure. Dans un premier temps, il explore les implications soulevées par un tel travail. Il présente ensuite une approche proposée pour aborder cette tâche. Cette approche porte une attention particulière aux perceptions des différentes parties prenantes, à leur manque d'information et aux enjeux découlant des divergences d'opinion. Elle combine une série de méthodes pratiques pour prendre en considération les limitations identifiées ci-dessus. Cette approche est présentée rapidement et certains résultats obtenus dans le contexte socio-économique de libéralisation économique du Vietnam sont mis en lumière.

Qu'y a-t-il derrière les différents modes de prise de décision ?

Construire des synergies entre les différents types de processus de décisions a de fortes implications quant à la participation des parties prenantes. Cela impose la création et la mise en place réussie de nouvelles règles de coordination des acteurs, c'est-à-dire des changements institutionnels. Les changements institutionnels étant construits sur la base de règles et d'arrangements préexistants, ils le sont nécessairement par les acteurs qui connaissent ces arrangements et les utilisent : ils sont caractérisés par une « dépendance de chemin » (Baslé, M. 1997). Ainsi, les changements institutionnels, du type de celui que nous considérons ici pour être réussis, ne peuvent que difficilement être réalisés par des étrangers : ils nécessitent la participation des acteurs eux-mêmes, de leur conception à leur exécution.

Ceci entraîne des difficultés du fait même de la grande variété d'acteurs et d'institutions qu'il faut impliquer dans le processus. Les décisions publiques impliquent en effet les gouvernements, les individus et toutes sortes d'organisations à différents niveaux. Comme nous l'avons signalé, elles impliquent aussi une combinaison de différents mécanismes de prise de décisions. Ces changements institutionnels concernent alors obligatoirement plus d'une institution. Ils impliquent différentes sortes d'institutions en même temps et la coordination de ces institutions dans un processus qui les concernent toutes.

Tout un champ d'obstacles apparaît lorsque l'on s'attache à une telle tâche et beaucoup d'entre eux sont liés au fait qu'on essaie de faire travailler les acteurs ensemble. Aucun des acteurs n'a une compréhension globale d'une situation donnée : leur perception est toujours limitée. Tous les acteurs complètent cette vision partielle en devinant ou en interprétant les parties manquantes. Dans ce processus, les expériences passées jouent un rôle important dans la sélection d'interprétations qui "marchent" mais les mauvaises interprétations sont difficiles à éviter. Et quand la collaboration est en jeu, de mauvaises interprétations vont souvent de paire avec des malentendus, des opinions divergentes voire des conflits. Tous ces éléments limitent les possibilités pour la construction d'une coordination efficace pour de meilleures décisions publiques.

Rendre possible la combinaison entre décisions collectives, décisions hiérarchiques et mécanismes de marché nécessite de dépasser ces limites. Les risques liés à la vision et à l'information limitée qu'ont les différents acteurs peuvent être réduits en élargissant leurs perceptions, en faisant connaître largement leurs points de vue et complétant l'information dont ils disposent. Les risques liés aux divergences d'opinion et les éventuels conflits pouvant en résulter peuvent être réduits par le biais de la construction de points de vue partagés sur la situation ou par l'identification de ponts entre les différents points de vue.

Bien que ces conclusions puissent sembler triviales, leur mise en application pratique requière des techniques et des méthodes spécifiques et force est de constater que peu de travaux ont été entrepris dans ce domaine.

Depuis quelques années, une équipe de chercheurs du CIRAD, en partenariat au Vietnam avec le VASI, a développé une approche dans ce but : l'approche RAINAPOL (Reconciling Actors preferences IN Agricultural Policies). Associant des outils et méthodes préexistants avec de nouveaux outils et méthodes développées dans ce but précis, l'approche RAINAPOL tend à faciliter la co-construction de décisions publiques par les acteurs impliqués dans un problème donné. La suite de cet article précise comment cette approche peut aider à s'attaquer aux deux types de risques identifiés ci-dessus. Des exemples illustrent l'application de l'approche à la problématique d'intégration des agriculteurs au marché dans le delta du Fleuve Rouge à travers deux filières le porc et le riz. Outre le caractère illustratif, cette application, visant à faciliter la co-construction de décisions publiques entre l'ensemble des acteurs impliqués, revêt pour le Vietnam une importance toute particulière. On se trouve en effet dans un contexte où d'une part l'Etat a une volonté de recomposer la politique publique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural après une période de désengagement rapide liée à un processus de libéralisation et d'autre part où les acteurs non Etatiques ont tendance, après une longue période de collectivisation faiblement efficace économiquement, à se désintéresser des décisions publiques et à adopter une logique économique individuelle.

S'attaquer aux limites de perception

Elargir des points de vues limités sur un problème et partager de l'information implique de travailler sur un domaine plus vaste qu'il ne peut sembler de prime abord. Cela implique la collecte de l'information existante, la production de nouvelles informations plus synthétique et le partage de cette information avec les acteurs qui peuvent l'utiliser. Concernant ce dernier point, il s'agit de noter que ce n'est pas parce qu'une information a été transmise et/ou rendue accessible qu'elle va être effectivement utilisée par les acteurs. L'utilisation effective de l'information pour la prise de décision, quel que soit le niveau, implique que cette information ait un fort intérêt pour les acteurs et cela implique également des efforts pour que les acteurs prennent conscience de l'importance et de la valeur de l'information proposée.

La collecte de l'information existante suppose un travail de bibliographie et une compilation des données mais cela va plus loin que cela. Elle implique également la collecte des informations utiles que détiennent les différents acteurs mais dont tous les autres acteurs n'ont pas forcément connaissance. Ce type de savoir, lié à l'expérience de terrain, est souvent sous-estimé alors qu'il a une haute valeur stratégique dans tout système de planification ou de gestion (Ostrom, E. et al. 1993). Toute une batterie de techniques d'enquêtes a été développée pour rassembler de telles informations. Les enquêtes techniques, sociales, économiques et institutionnelles, les interviews de groupe, les consultations de personnes ressources jouent toutes un rôle dans ce processus et devraient être combinées en fonction du problème en jeu.

L'approche RAINAPOL reprend en son sein une sélection de ces outils et méthodes : enquêtes auprès d'exploitations agricoles, enquêtes au sein d'une filière, interviews de groupe, enquêtes institutionnelles et consultations de personnes ressources.

La production de nouvelles informations peut provenir à la fois soit d'investigations de terrain associées à une analyse de l'information collectée, soit de sources d'information secondaires. Une grande diversité d'outils et de méthodes ont été développées pour ce faire mais nous ne les présenterons pas ici. S'il est clair que les interviews d'acteurs peuvent apporter de nouvelles informations, il ne faut pas sous-estimer le rôle des méthodes d'analyse et de synthèse des informations ainsi collectées. Elles peuvent générer des résultats intéressants, qui constituent en eux-mêmes de nouvelles informations, et sont susceptibles de révéler des enjeux jusque-là non identifiés du fait d'une information brute et dispersée.

Une fois que l'information a été localisée, collectée ou générée, il reste à la partager avec les acteurs pour élargir et compléter leur vision de la situation. Tous les types de supports d'information (rapports, diffusion par les médias, plaquettes d'information et réunions) peuvent être utiles et doivent être exploités. Mais comme cela a déjà été signalé précédemment, la mise à disposition d'information n'est pas suffisante. L'information créée et diffusée par des personnes étrangères au système n'a généralement pas la même valeur qu'un savoir acquis par une expérience directe. Ce dernier, au travers d'un processus d'apprentissage fait d'essais et d'erreurs, est en effet considéré par les acteurs comme plus fiable.

Les techniques participatives ont la capacité de rehausser la valeur donnée par les acteurs à une nouvelle information. Au sein de l'approche RAINAPOL, des techniques diverses ont été développées (1) pour impliquer directement les acteurs dans la production d'information et (2) pour qu'ils valident son exactitude et son utilité. Concernant le premier point, des techniques recourant à des réunions à dire d'experts (« expert meetings ») ont été créées et utilisées pour aider les acteurs à construire collectivement une représentation organisée de la réalité. Grâce à un tel processus, les acteurs considèrent les résultats comme leurs propres résultats parce qu'ils sont ceux qui les ont produits. Pour le second point, des réunions de validation ont été organisées au cours desquelles les acteurs ont été invités à estimer l'exactitude et la pertinence des résultats d'enquêtes et d'analyses. L'utilisation de telles techniques induit chez les acteurs une plus grande confiance envers cette nouvelle information et permet aux analystes de tester la validité et l'utilité de leurs travaux. Deux types de réunions à dire d'experts ont été plus spécifiquement créés pour l'approche RAINAPOL dans le but de construire une représentation organisée de la réalité.

Le premier type, nommé "PRACTYP"⁷ (Bourgeois, R. 2002), vise à identifier les différentes catégories d'acteurs présents dans un groupe générique. C'est un outil utile pour aider les responsables locaux ou les représentants du gouvernement à appréhender et à prendre en considération la diversité des acteurs qui se cachent derrière des noms de groupes génériques, leurs différentes contraintes, opportunités et stratégies. Plutôt que de considérer que les « agriculteurs », les « populations pauvres » et autres « habitants » forment un groupe homogène, cela permet d'adapter les décisions à la diversité des cas et d'exploiter les potentiels existants pour chaque catégorie.

La comparaison entre les différentes catégories d'un groupe important peut aussi aider à identifier les contraintes de développement. Dans le cas des éleveurs de porcs du Nord Vietnam, la plupart des leaders considèrent cette activité comme non rentable. L'utilisation de PRACTYP a pu cependant montrer que certains groupes spécifiques développaient une activité d'élevage de porcs lucrative en baissant les coûts d'alimentation. Aujourd'hui, les efforts de quelques acteurs se dirigent vers des actions visant à baisser les niveaux de prix élevés de l'alimentation qui sont considérés comme la contrainte principale.

⁷ PRACTYP: Participatory Rapid Actor Typology – typologie d'acteur rapide et participative.

Un second type d'atelier à dire d'experts développé par l'approche RAINAPOL vise à décrire la structure et le fonctionnement de filières⁸. Pour un produit donné, les représentants des acteurs des différents maillons de la chaîne sont invités à y participer. Au cours de cet atelier, ils sont conduits à décrire les différents maillons techniques de la chaîne, du produit brut au produit de vente au détail, et à identifier les acteurs jouant un rôle dans la filière, du stade de la production à celui de la consommation. Ils sont également invités à décrire le rôle et l'importance de ces acteurs en terme de pouvoir de négociation, de commercialisation en quantité et en qualité. L'ensemble de ce processus aide à identifier les principaux canaux de commercialisation et les acteurs qui, au sein de ces canaux, jouent un rôle clé dans le fonctionnement et l'évolution du système de la filière. L'utilisation de cette méthode dans le cas de la filière porc au nord du Vietnam a mis en lumière l'importance en flux des circuits de commercialisation non-locaux et le rôle clef, dans ces circuits, des collecteurs locaux et des grossistes-abatteurs peri-urbains.

Réduire les divergences de vues

Elargir la vision des différents acteurs et compléter leur information est nécessaire mais pas suffisant pour combiner les différents modes de décisions co-existant et pour construire des décisions publiques avec l'ensemble des acteurs. En effet, ces derniers auraient alors encore des perceptions différentes des mêmes problèmes et seraient alors susceptibles de mal comprendre la position des autres voire d'être en conflit avec leurs positions. Un travail de médiation s'avère donc nécessaire pour réduire les divergences de vues et permettre aux acteurs d'engager un débat constructif. Dans l'approche RAINAPOL, trois méthodes ont été développées dans cette perspective. La première est basée sur le partage d'information technique et économique, la seconde sur l'analyse des perceptions d'acteurs et la troisième sur une réflexion sur les évolutions futures possibles. Le but, pour chacune de ces méthodes, est de développer une compréhension commune de la situation, une vision partagée entre les acteurs, certains disent même un « langage » commun avec lequel discuter (Ollagnon, H. 1998).

⇒ Partager l'information technique et socio-économique

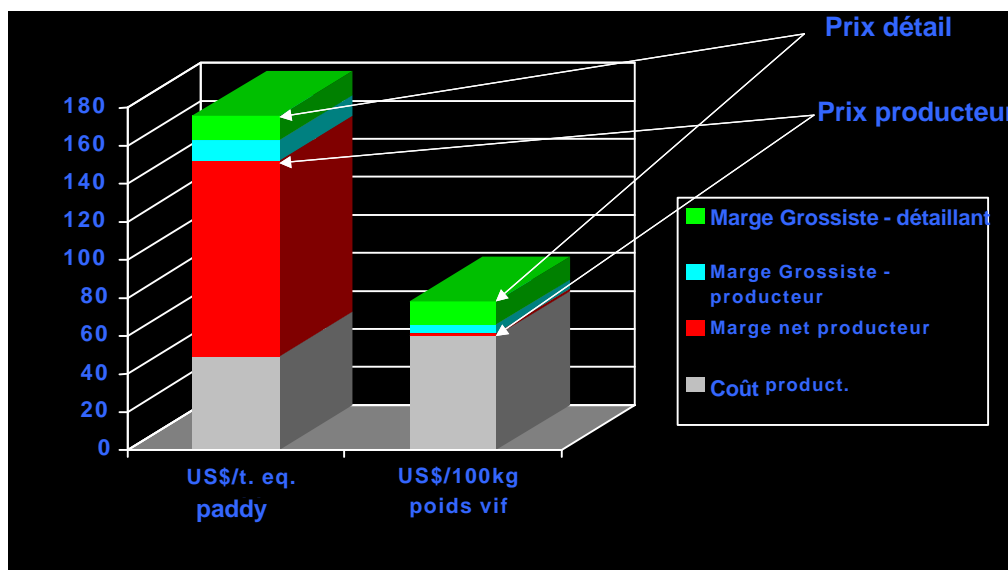
L'information technique et socio-économique peut parfois être utilisée pour créer un pont entre les visions des différents acteurs. Dans de nombreux cas, la plupart des acteurs n'ont pas une information suffisante sur les conditions techniques et socio-économiques des activités des autres acteurs, voire même de leur propre domaine d'activité. La collecte, la création et la présentation de telles informations aux acteurs peuvent les aider de trois manières. Cela complète leur information, cela les aide à mieux comprendre la situation des autres acteurs et cela procure une base d'information commune à tous, qui peut constituer alors une base de discussion puisque tous ont le même degré d'information et sont à même de comprendre ce dont les autres parlent.

Dans l'approche RAINAPOL, des ateliers de validation ont été imaginés pour que les résultats issus des sources d'information secondaires, des enquêtes approfondies et de leur analyse puissent être partagés avec les acteurs. Dans ces réunions de validation, aussi appelées ateliers techniques (Bourgeois, R. & D. Herrera 2000), les différents types d'acteurs sont rassemblés pour une présentation des résultats et sont invités à évaluer leur validité et à en discuter leurs implications.

⁸ Une filière comprend "toutes les activités qui sont fortement imbriquées et verticalement liées par un produit (ou des produits très similaires)" (Montigaud, J.-C. 1992). C'est un système comprenant l'ensemble des activités directement lié à un produit donné depuis sa production à sa consommation et comprend par conséquent le commerce, la transformation, le transport, la distribution, etc.)

Dans le cas des filières agricoles du Nord Vietnam, beaucoup pensaient que les commerçants (collecteurs, grossistes et détaillants) faisaient d'importants profits en achetant les produits agricoles à prix bas et en les revendant à des prix élevés sur les marchés urbains. Cela n'incitait pas les autres acteurs à développer de bonnes relations avec eux. Des enquêtes ont montré que, contrairement à cette appréciation, les marges commerciales étaient en fait assez basses. Le prix du riz proposé aux consommateurs urbains n'était que 15 % plus élevé que le prix aux producteurs (collecte directe à la ferme) et la différence entre prix au consommateur et prix au producteur pour le porc n'atteignait pas plus de 20 – 30% (Jésus, F. 2000; Figure 7). En comparaison, la différence de prix du riz entre le maillon des producteurs et celui des grossistes est d'environ 40% en Indonésie (Erwidodo and Hadi, P.U. 1999), et, aux Etats-Unis, la différence de prix entre la ferme et le détaillant atteint plus de 1000% pour le riz et 150 à 300% pour la viande de porc (données USDA 1990-1999). De fait, les marges commerciales sur les produits agricoles au Vietnam ont même plutôt tendance à se réduire du fait d'une compétition croissante entre commerçants (Jésus, F. 2000; I.F.P.R.I. 1996). Cette faiblesse des marges commerciales est particulièrement forte dans le delta du Fleuve Rouge par rapport au delta du Mékong, notamment dans le cas du Porc (Le Goulven, 2000), et ce du fait que la commercialisation y est assurée par de très nombreux petits commerçants non professionnalisés, dans un contexte de fort excédent de main-d'œuvre (Dao The Anh, 2002). Consécutivement à la mise en place d'un atelier de validation sur ce sujet, les producteurs et les autorités à différents niveaux ont commencé à regarder les commerçants de manière différente.

Figure 7 : Composantes des prix du riz et du porc au Nord Vietnam



Source: enquêtes CIRAD – VASI conduites dans le delta du fleuve Rouge (1998-1999).

La production d'information et son partage avec tous les acteurs facilitent le bon fonctionnement de tous les modes de prise de décision et de leurs combinaisons. Elles procurent une base pour de meilleurs choix et résolutions par les preneurs de décision traditionnels. Elles peuvent limiter l'apparition de défaillances au niveau du marché liées à une asymétrie d'information, des marchés incomplets et des comportements opportunistes. Elles peuvent par ailleurs faciliter la construction d'accords et de contrats (Ostrom, E. et al.

1993). Elles s'avèrent alors utiles dans les processus de décisions collectives et lorsqu'on essaie de combiner les différents modes de décision.

Le partage d'information via l'organisation de réunions de validation a cependant ses limites. Il ne donne pas d'indications sur la façon dont on peut construire de meilleures décisions publiques avec la participation de tous les acteurs. Et il peut être délicat à utiliser quand d'importantes incertitudes existent sur les aspects techniques et socio-économiques ou quand les acteurs discutent l'interprétation de ces aspects. Ceci peut être plus spécialement le cas quand des interactions environnementales (ou d'environnement) complexes sont en jeu.

⇒ Trouver des « ponts » entre les points de vue des acteurs

L'utilisation d'informations techniques et socio-économiques objectives mise à part, il est possible d'analyser les perceptions des acteurs telles qu'elles sont et d'utiliser cette analyse pour aider les acteurs à discuter de la création d'actions coordonnées. Les perceptions de la réalité des différents acteurs, bien qu'empreintes de partialité, déterminent fortement leurs choix et leurs actions. Elles affectent les décisions de tous les types d'acteurs, depuis les choix des consommateurs (Jones, A.M. 1989; Lin, C.T.J. et Milon, J.W. 1993), les choix techniques des producteurs (Adesina, A.A. et Baidu-Forson, J. 1995; Feather, P.M. et Amacher, G.S. 1994; Negatu, W. et Parikh, A. 1999; Wossink, G.A.A. et al. 1996) jusqu'à la volonté des citoyens de prendre en compte la protection de l'environnement (Johnston, R.J. et al. 2000; Sukharomana, R. et Supalla, R.J. 1998). Au sein de l'approche RAINAPOL, une méthode d'analyse institutionnelle a été développée pour identifier les perceptions des acteurs et les analyser : la méthode PACT - Pro-Active Conciliation Tool (Jésus, F. 2001).

Dans la méthode PACT, pour un problème donné, des interviews sont menées auprès des différents types d'acteurs selon une grille spécifique visant à discerner quatre aspects de leurs perceptions: (1) quelle est leur vision de la situation présente et qui pensent-ils être concernés par cette situation ; (2) quels sont les acteurs dont les actions ou interactions ont une influence sur cette situation et quelle est cette influence ; (3) quelles évolutions les acteurs considèrent-ils possibles dans le futur ; (4) quelles propositions pourraient-ils formuler pour améliorer la situation présente et quel rôle pourraient-ils proposer pour chacun des acteurs, eux y compris.

Les résultats de telles interviews aident à trouver des moyens de relier les points de vue différents des acteurs. A travers l'analyse des résultats d'interviews, il est possible d'évaluer les préoccupations de chaque acteur et leurs souhaits en terme d'améliorations. Ce sont les « qualités » du système. Ces qualités sont identifiées par l'analyste sur la base des résultats d'interview. Elles focalisent sur les aspects du système qui ont une valeur positive pour les acteurs. Du fait de leur valeur positive, les qualités ont la capacité de faciliter le dialogue et la mise en place d'actions collectives. Partant de là une analyse détaillée des qualités et des positions des acteurs vis-à-vis de ces qualités peut faciliter les processus de conciliation de trois manières.

Premièrement, ce type d'analyse aide à estimer où existent des consensus de position. Les positions des acteurs peuvent être traduites en terme de demandes et d'offres pour les qualités préalablement identifiées. La volonté d'un acteur de voir une qualité améliorée définit sa « demande » pour cette qualité. Et les actions d'un acteur qui peuvent avoir un effet positif sur une qualité déterminent son « offre » pour cette qualité. Grâce aux résultats d'interviews, l'analyste peut estimer les niveaux d'offre et de demande (en utilisant une échelle allant de 0 à 5 par exemple). Les qualités pour lesquelles le plus grand nombre d'acteurs ont des demandes sont des qualités pour lesquelles chacun s'accorde à dire qu'il y a un besoin d'amélioration. L'importance d'une telle convergence de point de vue peut alors être estimée sur la base de l'importance de chaque qualité, laquelle pouvant être évaluée par les demandes totales de

chaque acteur et l'importance relative des offres proposées en regard des demandes exprimées.

Cette méthode appliquée au cas de la performance de la filière porc au Vietnam a montré des résultats inattendus. Il était communément admis que les producteurs étaient essentiellement intéressés à améliorer leurs revenus alors que les commerçants cherchaient à augmenter leur marge commerciale. Cependant, les interviews réalisées et analysées à l'aide de la méthode PACT ont montré que les deux types d'acteurs, ainsi que les autorités et services gouvernementaux à tous les niveaux, s'entendaient à dire que les producteurs avaient besoin de réduire leurs coûts de production, que les prix aux producteurs devaient être rehaussés, que les volumes vendus devaient être plus réguliers et que les approvisionnements en produits porcins vers les zones urbaines, les provinces plus éloignées et les marchés internationaux devaient être améliorés (Jésus, F. and Bourgeois R. 2002a).

La seconde manière de faciliter les processus de conciliation grâce à la méthode PACT réside dans l'identification des opportunités de collaboration entre acteurs. Une fois que les offres et demandes liées aux qualités ont été estimées, une simple analyse croisée peut procurer une information sur les complémentarités qui existent entre acteurs. Il est possible, par exemple, d'évaluer quels acteurs présentent des offres de qualités qui correspondent aux demandes d'un autre acteur. Au-delà de cette analyse acteur par acteur, il est aussi possible de mettre en lumière les acteurs dont les offres correspondent aux demandes d'un grand nombre d'autres acteurs. Dans le cas de la filière porc au Nord Vietnam, ce type d'analyse a montré que les grossistes péri-urbains présentaient des complémentarités intéressantes avec la plupart des demandes des autres acteurs. Ce résultat est d'autant plus frappant, qu'ils n'étaient pris en considération dans aucune des politiques et actions envisagées par les décideurs.

Le troisième type de résultat facilitant les processus de conciliation provient de l'identification d'acteurs potentiellement clés dans un processus positif de changement. Une fois que les qualités ont été définies, il est possible de catégoriser les différents types d'actions envisagées par les acteurs pour améliorer la situation actuelle. Les types similaires d'action peuvent être regroupés dans des "domaines d'actions". Pour chaque domaine, il est possible d'évaluer ce que chaque acteur fait dans la situation actuelle et ce que les autres souhaiteraient le voir faire. Dans le premier cas, on définit "l'implication" (ou la « participation ») d'un acteur dans l'action et dans le second sa "capacité reconnue à répondre" à cette même action ou « légitimité », toutes deux évaluées par l'analyste à partir des résultats d'interviews. Ensuite, une analyse croisée peut révéler, pour chaque qualité importante, quel acteur est, en même temps, prêt à faire quelque chose (il ou elle a une offre), capable de faire quelque chose (son implication dans l'action n'est pas nulle) et légitime pour le faire (sa capacité reconnue à l'action n'est pas nulle). Ces acteurs-là ont clairement une forte capacité potentielle à faire changer les choses.

Une autre manière d'identifier les acteurs clés du changement consiste à analyser les influences mutuelles des acteurs les uns sur les autres. Comme les personnes interviewées s'expriment sur ce qui pourrait être fait et sur les personnes qui pourraient le faire, elles donnent des indications sur les acteurs dont les actions peuvent déclencher d'autres actions par d'autres acteurs. Cela définit tout un réseau d'influences et de dépendances entre acteurs. Une analyse appropriée (Jésus, F. 2001) permet alors d'évaluer quels acteurs présentent une forte influence sur les autres, combinée à une faible dépendance vis à vis de ces derniers. Une telle personne est un acteur déterminant puisque sa conduite peut initier toute une cascade d'actions chez les autres acteurs.

L'utilisation de la méthode d'analyse institutionnelle PACT procure plus que la seule définition des qualités qui aide à rallier les opinions d'acteurs. En révélant des complémentarités entre demandes et offres d'acteurs sur ces qualités, elle facilite la création d'actions de collaboration pratique entre ces derniers. En mettant en lumière les acteurs qui

sont prêts à agir, capables, et légitimes ou les acteurs clés capables de déclencher des cascades d'actions, elle procure aussi des informations sur la façon d'organiser la coordination entre acteurs pour les décisions publiques. Elle montre à la fois les espaces où une co-construction du changement est possible et les acteurs sur lesquels l'ensemble du processus pourrait être basé et organisé.

Néanmoins, la méthode PACT a aussi ses limites. S'il est possible d'identifier des consensus dans les perceptions des acteurs, et si des opportunités de collaboration sont latentes, la méthode est créée pour les dévoiler. Mais il existe des situations où ceci n'est pas possible. L'existence d'un conflit peut avoir des causes pratiques objectives qui font que les acteurs ne seront pas prêts à faire des compromis ou à collaborer et rendent alors les consensus sur l'importance des qualités impossibles à obtenir. L'utilisation de la méthode PACT dans de telles situations va aider à reconnaître et à faire valoir ce fait, mais elle ne permettra pas alors d'obtenir des indications sur la manière d'améliorer la situation.

⇒ Considérer l'avenir pour faciliter la définition d'action

Une autre façon d'agir pour dépasser les opinions divergentes et faciliter la co-construction de décisions publiques est de faire réfléchir les acteurs sur les évolutions futures. Considérer les problèmes actuels et essayer de trouver les moyens de les résoudre est le meilleur moyen pour que des querelles s'engagent car différents points de vue risquent alors de s'opposer. Au contraire, des acteurs qui réfléchissent sur ce qui risque d'arriver dans le futur sont susceptibles de se mettre d'accord sur les conséquences probables à long terme (Weber J., 1996). A partir de là il devient possible de discuter sur la façon d'éviter les évolutions défavorables et de promouvoir les plus favorables. Progressivement, en partant de ce qui pourrait être évité ou promu dans le futur, on peut conduire les acteurs à discuter et à créer des processus de changement impliquant ce qui pourrait être fait dans le présent.

Des outils d'analyse prospective ont été créés pour encourager des réflexions constructives sur ce qui pourrait arriver dans le futur. Développés à l'origine pour aider les entreprises privées et publiques à construire leurs stratégies (Godet, M. 1991; Godet, M. 1996), ils ont depuis été utilisés dans des domaines plus larges comme par exemple les stratégies de développement régional (Chastel, J-M. & M. Griffon 1994). L'analyse prospective n'est pas de la prévision. L'objectif n'est pas de prédire ce qui va arriver mais bien de définir et d'analyser les différentes évolutions possibles à moyen ou long terme et d'évaluer leurs conséquences possibles. Les utilisateurs de ces outils peuvent alors déduire, sur cette base, ce qu'il serait intéressant de faire aujourd'hui pour se préparer aux nombreux et importants effets pouvant résulter de ces évolutions.

Pour parvenir à cela, la méthode prospective passe par trois étapes principales: (i) définir les variables qui influencent le plus le futur du système considéré, (ii) définir les différents états possibles de ces variables, et (iii) imaginer les scénarii d'évolution probables. La première étape débute comme un "brainstorming" au cours duquel des experts choisis sont invités à lister toutes les variables qu'ils considèrent avoir une influence sur les évolutions futures. Ensuite, les inter-relations entre ces variables sont examinées pour évaluer leur influence mutuelle les unes sur les autres. Les variables, qui ont une forte influence globale et sont faiblement influencées, sont identifiées comme les plus déterminantes. Dans la seconde étape, on demande aux experts de réfléchir à la façon dont ces variables les plus déterminantes pourraient évoluer dans le futur et de définir pour chacune d'entre elles des états possibles et contrastés. La troisième étape consiste à identifier les différentes combinaisons possibles et probables des différents états identifiés. Chaque combinaison probable d'états définit alors un scénario.

Faire fonctionner les liens entre les acteurs

Les méthodes d'analyse comme celles présentées ci-dessus sont utiles pour comprendre comment relier les positions des acteurs, mais d'autres outils sont nécessaires pour une mise en application pratique. Au sein de l'approche RAINAPOL, la méthode PACT et la méthode d'analyse prospective sont associées à des techniques d'ateliers participatifs. Ces ateliers ont été créés non seulement pour présenter les résultats obtenus par l'analyse mais également pour guider les acteurs vers des actions de co-construction pour de meilleurs processus de décision publique.

Dans les deux cas, les ateliers rassemblent des représentants choisis parmi les différents types d'acteurs concernés par la situation considérée. Bien que ce ne soit pas là le sujet de ce papier, il est important de noter que des méthodes spécifiques sont nécessaires pour identifier ces acteurs. A chaque fois, une attention particulière doit être portée à l'information des participants. Il s'agit de bien les informer à l'avance sur le but et l'organisation de l'atelier et de s'assurer que tous les acteurs auront les moyens nécessaires pour exprimer leurs points de vue. L'atelier est conduit par un groupe de « facilitateurs » dont le but est d'aider les participants à imaginer des actions et à réfléchir à leur mise en oeuvre.

⇒ Les plate-formes de discussion/concertation (type « arènes politiques »)

Les plate-formes de discussion/concertation entre acteurs (de type « arène politique »), créées pour compléter la méthode PACT, facilitent le dialogue entre acteurs en permettant à la fois d'élargir le champ de leur perception de la réalité et de révéler des aires de collaborations (Jésus, F. et Bourgeois R. 2002b). Avec la méthode PACT, l'information nécessaire est générée via des enquêtes et des analyses conduites par un groupe d'analystes. Les résultats doivent être validés par les acteurs durant les ateliers. Au travers de cette validation, les acteurs de la filière sont aussi informés de ce que les autres acteurs considèrent comme important et de la façon dont ils proposent de changer la situation actuelle. Ils découvrent que pour quelques qualités importantes la plupart des acteurs sont d'accords sur le fait qu'il y a un besoin d'amélioration. De plus, ils réalisent que des complémentarités et des aires de collaboration existent. Au travers de ce processus de validation, on fournit en fait aux acteurs des concepts, des mots et des idées qui les rendent capables de discuter et de construire ensemble des changements.

Une fois les résultats discutés et validés, les facilitateurs apportent leur concours pour animer une réflexion collective sur les actions possibles et leur mise en oeuvre. Le processus démarre avec les qualités qui ont été déterminées comme importantes et sur lesquelles un consensus de position existe. Pour ces qualités, plusieurs domaines d'action ont été définis par les acteurs au cours de la phase d'entretiens. Beaucoup d'entre eux concernent l'amélioration des modes d'interactions entre acteurs, et le rôle de l'animateur est alors de concentrer la réflexion des participants sur ces domaines pour lesquels les interactions entre de nombreux acteurs sont en jeux. Pour ces domaines, les participants sont invités à discuter (1) ce qui devra être fait, (2) quels acteurs sont le plus à même de le faire et (3) quels seraient les moyens nécessaires pour rendre ces actions possibles.

Pendant la discussion, l'animateur utilise les résultats de l'analyse pour aider à la co-construction des solutions. Les acteurs dont les complémentarités ont été identifiées sont invités à évoquer plus concrètement comment mettre en oeuvre ces complémentarités. Les acteurs dont le rôle clé a été identifié en raison de leur volonté, leur capacité et leur légitimité sont encouragés à participer activement dans le processus de co-construction. Quand une série d'action a été identifiée, savoir qui est l'acteur clé potentiel facilite la définition d'un schéma

de coordination pour l'ensemble des actions et l'identification de la première étape à réaliser suite à l'atelier.

Le cas de la filière porc dans le nord du Vietnam peut illustrer le potentiel de tel atelier. Les producteurs et les commerçants de porcs ont ainsi réalisé à cette occasion qu'ils avaient plus en commun qu'ils ne le pensaient initialement. Les producteurs commencèrent à révéler qu'ils étaient prêts à produire des porcs maigres mais qu'ils avaient peur de ne pas pouvoir trouver un acheteur régulier ou obtenir un prix supérieur à celui des porcs "gras". Dans le même temps, les commerçants de porcs exprimèrent leurs grandes difficultés à trouver un approvisionnement suffisant en porc maigre pour le marché urbain et qu'ils étaient donc intéressés par un approvisionnement régulier en porc maigre qu'ils seraient prêts à acheter avec un meilleur prix. Clairement, ils avaient un intérêt commun pour définir de nouvelles formes de collaborations. De façon similaire, les agents du gouvernement à différents niveaux, initialement convaincus que les commerçants ne pensaient qu'à leur propre marge commerciale, découvrirent que de nombreux commerçants se sentaient concernés par l'amélioration de la situation économique des producteurs. Les commerçants expliquèrent qu'ils n'avaient rien à gagner à maintenir une situation dans laquelle les producteurs sont pauvres et n'ont pas la capacité de produire des porcs maigres. Les agents du gouvernement découvrirent ainsi que les abatteur-grossistes étaient des acteurs clés, prêts à améliorer la situation de la filière dans son ensemble. Ils découvrirent également que certains étaient prêts à engager des investissements pour développer la transformation et l'exportation, projets que de nombreux agents du gouvernement essayaient de développer en s'appuyant sur des entreprises d'Etat peu compétitives.

L'atelier permis de définir des actions pratiques pour l'ensemble des acteurs mais ne conduisit pas à leur mise en place. Les acteurs proposèrent, entre autres choses, de définir des contrats entre grossistes et producteurs, ces derniers organisés en groupes pour assurer un approvisionnement régulier en porcs maigre, cela avec l'appui des services de vulgarisation et des autorités locales pour les aspects techniques et institutionnels. Il a également été établi que de meilleures relations étaient à établir entre les commerçants privés et les services de l'Etat en charge des relations avec les acheteurs étrangers ou avec les services gérant les appuis financiers aux investissements pour la transformation et l'exportation. Cependant, ces propositions d'action ne se sont pas directement traduites par une mise en oeuvre. Une étape supplémentaire s'avérait nécessaire.

⇒ Atelier prospectif

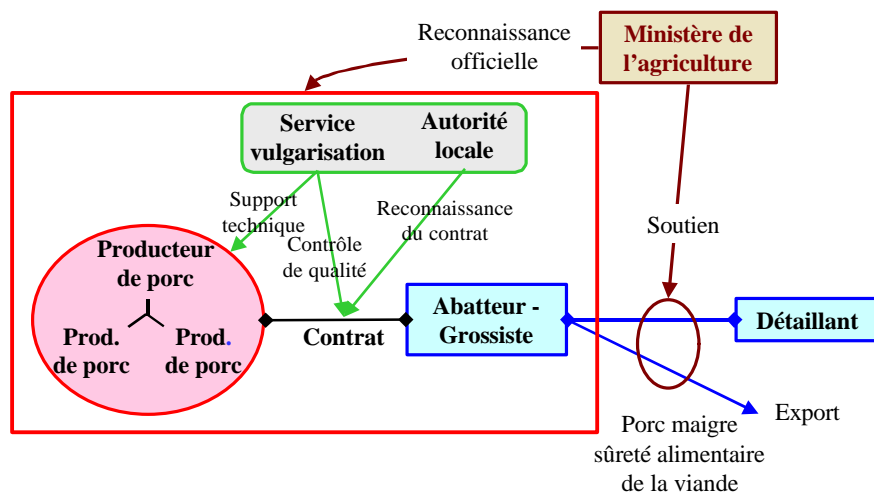
L'atelier prospectif repose sur l'utilisation de façon participative des outils d'analyse prospective pour aider les acteurs dans la construction de leur propre stratégie (Jésus, F. et Bourgeois R. 2002b). Dans l'approche RAINAPOL, l'atelier prospectif arrive à la fin d'un processus de forte implication des acteurs. Aussi, nombre d'informations et de perceptions sont-elles déjà connues et partagées entre ces acteurs. Comparé à un atelier de type "arène politique", les participants n'ont pas à forger leur réflexion à partir d'un cadre formé par les résultats d'analyses antérieures. L'atelier prospectif aide les groupes d'acteurs à co-construire leur propre vision des risques et des opportunités futures et à co-définir une stratégie appropriée à leurs conditions.

Les acteurs sont guidés pour réaliser une véritable analyse prospective depuis l'identification des variables et facteurs influents sur l'évolution de leur système jusqu'à la définition de scénarii futurs et de leurs conséquences. Chaque étape est construite par les acteurs. Toutes les informations servant à l'analyse sont fournies par les acteurs, l'analyse est réalisée par les acteurs et les conclusions en sont tirées par les acteurs.

L'atelier prospectif réalisé sur l'avenir de la filière porcine dans le nord du Vietnam généra entre les acteurs une compréhension interne des enjeux réels liés à la réalisation ou la non-réalisation d'actions dans le futur. Au sein d'une liste exhaustive des facteurs qu'ils considéraient influents pour l'avenir de leur système, ils ont identifié les plus déterminants: la demande des consommateurs, les politiques publiques et les règles d'interaction entre les acteurs de la filière. Ils ont établi que si la demande des consommateurs pouvait difficilement être influencée, les conséquences de son évolution possible étaient suffisamment sérieuses pour nécessiter d'importantes modifications des modes de relations existants entre les producteurs, les collecteurs, les abatteurs-grossistes et les détaillants. Ils ont réalisé l'importance des risques encourus en l'absence d'un changement de leurs comportements actuels : une croissance de la compétition des produits porcins importés de meilleure qualité ou de moindre prix, l'impossibilité de développer des exportations ou de rivaliser avec des unités de production industrielles intégrées. Réalisant l'importance de ces perspectives, ils ont conclu à la nécessité d'imaginer une stratégie pour permettre leur suivie et leur développement dans le futur.

Cette stratégie, qui peut être synthétisée sous forme d'un schéma (Figure 8) n'est pas très différentes de celle identifiée lors des plate-formes de discussion/concertation (de type « policy arena »). Mais elle vient d'une analyse que les acteurs ont eux même réalisée. Elle vient de leur conscience interne que quelque chose doit être fait et d'une compréhension interne de comment cela devrait être fait. Ainsi de la même façon que les arrangements institutionnels définis par les acteurs ont plus de chance d'être couronnés de succès, la compréhension assemblée par les acteurs apparaît aussi plus puissante. A la fin de l'atelier, les acteurs ont prévu la tenue de futures réunions et s'invitaient à commencer à mettre en place un système de cogestion de la filière porcine.

Figure 8 : Schéma d'organisation interprofessionnelle pour le développement d'une filière porcine de qualité dans le nord du Vietnam

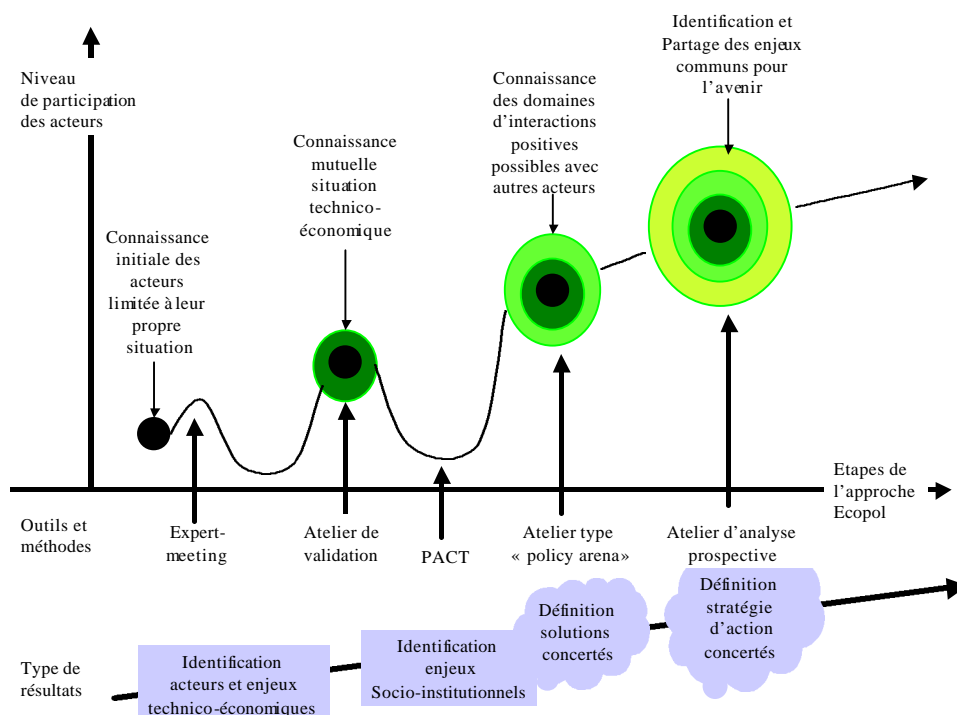


⇒ Raisonner les étapes de l'approche RAINAPOL

Le succès de l'utilisation d'atelier prospectif ne doit pas minimiser le rôle des autres méthodes appliquées dans l'approche RAINAPOL. Le fait que les acteurs aient finalement décidé de définir et de mettre en place des changements n'est pas le résultat du seul atelier prospectif. Les différentes étapes réalisées antérieurement ont aidé les acteurs à mieux comprendre la situation des autres, la leur et celle du système dans son ensemble. Elles ont autorisé une compréhension partagée de la situation et permis d'initier les premiers

contacts entre acteurs. Le succès du dernier atelier résulte de l'ensemble des étapes précédentes et n'aurait probablement pas été identique s'il avait été mené de façon indépendante. En fait, différentes expériences tendent à montrer que des ateliers prospectifs réalisés de façon indépendante fournissent une bonne vision des dynamiques d'un système mais ne conduisent pas à une prise de décision concrète sans réalisation d'activités préliminaire partagées par l'ensemble des acteurs. Les différentes phases qui constituent l'approche RAINAPOL ont leur rationalité. Elles combinent des méthodes et des outils d'analyse de la situation du système et d'interactions avec les acteurs (participation active) dans un certain ordre qui aboutissent progressivement à une implication croissante des acteurs vers la mise en place d'une stratégie coordonnée d'action (Figure 9).

Figure 9 : Etapes de l'approche RAINAPOL pour l'aide à la définition de décision publique



Conclusion: Vers une “science de l'action” pour une meilleure définition de décision publique

Cet article souligne l'intérêt d'élaborer des méthodes permettant de faciliter la combinaison de mécanismes de décision individuelle, hiérarchique et collective pour aboutir à un nouveau processus de décision publique. Il a présenté les difficultés relatives à cette tâche et, plus particulièrement, la nécessité de prendre en compte le caractère limité de la perception des acteurs ainsi que leurs différences voire leurs divergences de point de vue. Il propose une approche pour accomplir cette tâche: l'approche RAINAPOL. Considérant cette approche, cet article a décrit comment, par l'utilisation et la combinaison de différentes méthodes, la vision des acteurs peut être élargie, la compréhension de l'ensemble du système peut être partagée entre les acteurs, et les points de vue différents peuvent être rapprochés pour aider différents acteurs à co-construire de nouveaux arrangements institutionnels et de nouvelles actions

Cette approche apparaît comme porteuse d'un grand potentiel pour toute sorte de problème où la décision publique et les interactions entre de multiples acteurs sont en jeu. Elle devrait ainsi montrer son utilité dans les domaines de gestion des ressources naturelles, la définition et la gestion de projet de développement, la définition de politique concertée, la gestion des biens commun ou publiques, etc.

L'application de cette approche au Vietnam montre que la recherche peut constituer un acteur intermédiaire, neutre, animateur et facilitateur pour la mise en place de ces nouveaux processus de co-décision.

Dans les cas concrets du Delta du Fleuve Rouge, elle montre également les difficultés à mobiliser la participation des acteurs étatiques dans l'ensemble du processus de concertation. Ces difficultés montrent l'importance du choix des acteurs en général et des acteurs institutionnels en particulier dans la conduite du processus de concertation et soulignent la diversité de perception de la réalité de ces acteurs dans un contexte de post-réformes et de recherche des fonctions de l'Etat. Or le rôle de ces acteurs étatiques du fait de leur pouvoir de décision est crucial pour la généralisation des résultats issus d'un processus de concertation.

La réussite d'une telle approche fondée sur la concertation entre acteurs dépend également des capacités formelles d'expression et de représentation des différents acteurs de la société civile. Si la mise en place d'un processus de concertation permet de faciliter l'émergence de nouvelles formes d'organisations entre acteurs (Le Coq et al, 2002), la mise en œuvre d'un tel processus est facilitée par la présence de formes d'organisation des acteurs ayant une capacité de négociation et permettant d'interpeller les décideurs. L'intérêt de pouvoir disposer, à cet égard, d'organisations paysannes au lieu d'acteurs isolés pour mobiliser les décideurs politiques locaux, assurer intermédiation avec ces derniers et faciliter la mise en œuvre d'une concertation entre acteurs de la société civile et acteurs Etatiques est souligné notamment à travers l'expérience de la constitution de la coopérative d'élevage de porcs à Nam sach (Vu Trong Binh, 2002).

Les résultats de l'application de l'approche RAINAPOL suggèrent néanmoins que l'Etat peut jouer dans le contexte vietnamien un rôle d'initiation et de médiation dans ces processus de concertation. Elle suggère également que l'Etat a un rôle important à jouer dans la diffusion d'informations de qualité pour faciliter la mise en place de tels processus. A un niveau local, le recours à cette approche peut contribuer au renforcement des capacités d'analyse des conjonctures de marchés pour les acteurs étatiques et privés locaux. Elle trouve ainsi son intérêt au Vietnam dans un contexte où, les acteurs, disposant d'informations très partielles et imparfaites, sont en permanence à la recherche d'adaptation aux fluctuations du milieu et perdent souvent toutes visions des perspectives (Dao The Anh, 2002). Il apparaît ainsi intéressant de recourir l'approche RAINAPOL et de la tester dans différents contextes au Vietnam, dans divers types de projet de développement rural, en la couplant avec une démarche de conseil agricole.

D'un point de vue méthodologique, il apparaît ainsi, comme d'autres auteurs le signalent pour ce type de sujet, que le problème "n'implique pas seulement de connaître dans quelle direction on va, mais de faire attention à comment on y va" (Brinkerhoff, D.W. 1996b, page 1395). Bien que l'approche RAINAPOL propose une rationalisation et une formalisation des moyens pour définir et initier des changements et des réformes en matière de décision publique, il reste nécessaire de renforcer la phase de mise en place des actions. Les difficultés pratiques auxquelles il faut faire face dans la phase de mise en place sont réelles et souvent sous-estimées par les analystes. Un travail reste nécessaire pour définir des concepts, des outils et des méthodes qui permettent de lever ces difficultés. De future recherche dans ce domaine pourrait s'attacher à trouver (1) des chemins permettant de renforcer l'engagement des acteurs (2) des moyens pour aider les acteurs à définir et faire fonctionner des entités de suivi et de direction en charge de faciliter le processus de changement (3) des approches pour développer les capacités interne chez les acteurs pour assurer un rôle de médiation facilitant la mise en place de nouvelles formes de décision publique. Plus généralement, alors que la science dédiée aux décisions publiques fait des avancés notables en développant des concepts et des méthodes permettant de mieux décrire et comprendre la situation, il convient

maintenant d'engager une réelle réflexion tournée vers le développement d'une « science de l'action ».

Bibliographie

- Adesina, A.A. & J. Baidu-Forson (1995). "Farmers' perceptions and adoption of new agricultural technology: evidence from analysis in Burkina Faso and Guinea, West Africa." *Agricultural Economics*(13): 1-9.
- Baslé, M. (1997). "Le changement institutionnel et organisationnel: Y a-t-il quelques voies ouvertes par l'approche évolutionnaire du droit et de la réglementation?" *Économie Appliquée* L(3): 151-174.
- Bourgeois, R. (2002). Identifying stakeholders in policy definition: 15 pp. to be published
- Bourgeois, R. & D. Herrera 2000. Actor-led change for efficient agri-food systems: Handbook of the participatory actor-based CADIAC approach. Bogor, Indonesia, ESCAP-CGPRT Centre - CIRAD. 135 pp.
- Brinkerhoff, D.W. (1996a). "Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan." *World Development* 29(9): 1497-1510.
- Brinkerhoff, D.W. (1996b). "Process perspectives on policy change: highlighting implementation." *World Development* 29(9): 1395-1401.
- Chastel, J-M. & M. Griffon (1994). 2010 à la Réunion : des scénarios prospectifs pour raisonner la recherche agronomique. Compte rendu final d'ATP/CIRAD. CIRAD, France. 30 pp. + Annexes
- Dao The Tuan, (2000). Les grandes évolutions de l'agriculture . L'agriculture et la paysannerie vietnamienne, L'Harmattan, 2000, 31-39.
- Dao The Anh. (2002). Reformes économiques et adaptation des systèmes d'activités des ménages. Le cas du delta du Fleuve Rouge - Thèse de doctorat ENSAM.
- Erwidodo & P.U. Hadi (1999). Effects of trade liberalization on agriculture in Indonesia: Commodity aspects. Bogor, Indonesia, CGPRT Centre. 126 pp.
- Feather, P.M. & G.S. Amacher (1994). "Role of information in the adoption of best management practices for water quality improvement." *Agricultural Economics*(11): 159-170.
- Godet, M. (1991). De l'anticipation à l'action: Manuel de prospective et de stratégie. Paris, France, DUNOD. 390 pp.
- Godet, M. (1996). La boîte à outils de prospective stratégique. Paris, France, Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique. 96 pp.
- I.F.P.R.I. (1996). Rice Market monitoring and policy options study [in Vietnam]. Washington DC, USA, IFPRI: 535 pp.
- Jésus, F. (2000). A competitive market in search of public regulations: The case of Hanoi food supply in the north of Vietnam. FAO, "Food Into Cities", http://www.fao.org/ag/ags/AGSM/SADA/SADA-5_.HTM (code EC6900E).
- Jésus, F. (2001). P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation. CGPRT Monograph n°41. Bogor, Indonésie, CGPRT Centre. 70 p.
- Jésus, F. & Bourgeois R. (2002a). PACT, a tool for a practical alternative to the co-ordination of actors through market mechanisms. 7th Biennial Conference of the ISEE, Sousse, Tunisia, ISEE. Available on <http://193.51.42.32/eee/pages2002isee/session/s65.htm>
- Jésus, F. & Bourgeois R. (2002b). Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy, Handbook for a New Management of Public Decisions. CIRAD, Montpellier, France. To be published in 2002. 150 p.
- Johnston, R.J., D.M. Bauer & S.K. Swallow (2000). The influence of spatial land use patterns on rural amenity values and willingness to pay for growth management: Evidence from a

- contingent choice survey. American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Tampa, Florida, USA, Selected paper.
- Jones, A.M. (1989). "A double-hurdle model of cigarette consumption." *Journal of Applied Econometrics*(4): 23-29.
- Le Coq JF, F. Jesus, Bourgeois R., Le Thi Nham, Vu Trong Binh, (2002). Filière porc dans le Delta du Fleuve Rouge : Identification des enjeux et recherche de solutions en concertation – communication séminaire «Des approches innovantes au service du développement agricole » , Ha Noi, septembre 2002.
- Le Goulven, K. (2000). Dispositifs institutionnels et intégration des marchés, La commercialisation du porc au Vietnam. INRA-ESR Montpellier. Montpellier, ENSAM: 400.
- Lin, C.T.J. & J.W. Milon (1993). "Attribute and safety perceptions in a double-hurdle model of shellfish consumption." *American Journal of Agricultural Economics* 75(3): 724-729.
- Montigaud, J.-C. (1992). "L'analyse des filières agroalimentaires: méthodes et premiers résultats." *Economies et Sociétés, Cahiers de l'ISMEA, Série développement agroalimentaire* 26(6): 59-70.
- Negatu, W. & A. Parikh (1999). "The impact of perception and other factors on the adoption of agricultural technology in the Moret and Jiru Woreda (district) of Ethiopia." *Agricultural Economics*(21): 205-216.
- North, D.C. (1981). *Structure and change in economic history*. New York, U.S.A., W.W. Norton.
- Ollagnon, H. (1998). Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité: une application à la nature et au vivant - Pour une écologie de l'action. Ph.D. Thesis. Université Paris (I) Panthéon-Sorbonne. Paris, France: 560 pp. + annexes
- Ostrom, E. (1997). "The Comparative Study of Public Economies." Acceptance paper for the Frank E. Seidman Distinguished Award in Political Economy.
- Ostrom, E., L. Schroeder & S. Wynne (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, USA, Westview Press. 266 pp.
- Stiglitz, J. (1998). Redefining the role of the State: What should it do? How should it do it? And How should these decisions be made? Tenth anniversary of MITI Research Institute, Tokyo, Japan, World Bank.
- Sukharomana, R. & R.J. Supalla (1998). Effect of risk perception on willingness to pay for improved water quality. American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Salt Lake City, Utah, USA, Selected Paper.
- USDA (1998). *Agriculture Fact Book 1998*. Washington DC, USA, USDA. 277 pp.
- Vu Trong Binh (2002). La qualité des porcs dans le nord du Viêt-Nam (Delta du Fleuve Rouge)
- Entre organisation des producteurs et évolution des systèmes de production''. Thèse de doctorat INA P-G.
- Weber, J. (1996). Conservation, développement et coordination: Peut-on gérer biologiquement le social?. Colloque panafricain gestion communautaire des ressources renouvelables et développement durable, Harare, Zimbabwe, 24-27 juin 1996, 18 p.
- Wossink, G.A.A., A.J.D. Buck, J.H.V. Niejenhuis & H.C.M. Haverkamp (1996). "Farmer perceptions of weed control techniques in sugarbeet." *Agricultural Systems* 55(3): 409-423.

Annexe 7 : poster « PACT » présenté au séminaire final du PAOPA (METH 06)

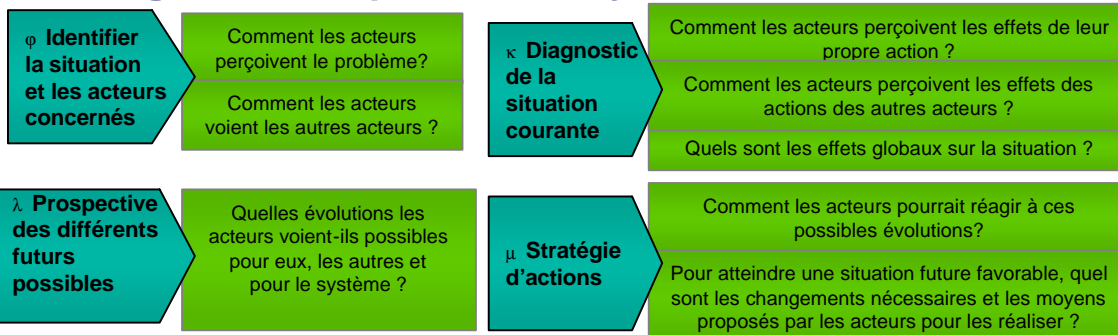
Outils et méthodes Ecopol

La méthode PACT d'analyse institutionnelle

F. Jesus, R. Bourgeois,
JF Le Coq, Cirad Amis Ecopol
D.T.Tuan, L.T.C.Dung,
L.T.Nham, Vasi Dsa

Dans les systèmes complexes, l'analyse des perceptions des acteurs et de leur interactions apparaît nécessaire à la résolution de conflits, la mise en place d'actions collectives pour l'organisation d'une filière, la gestion des ressources naturelles, la définition de politique agricole. S'inspirant de l'audit patrimonial (Ollagnon, 1998), le Cirad Amis Ecopol en collaboration avec le Vasi DSA a développé et testé une méthode d'analyse des relations entre acteurs (analyse institutionnelle), assortie d'un logiciel d'aide à l'analyse, permettant de mettre en lumière les zones de consensus et de divergence de position entre les acteurs, ainsi que les modes d'action ou de collaboration possibles : la méthode PACT.

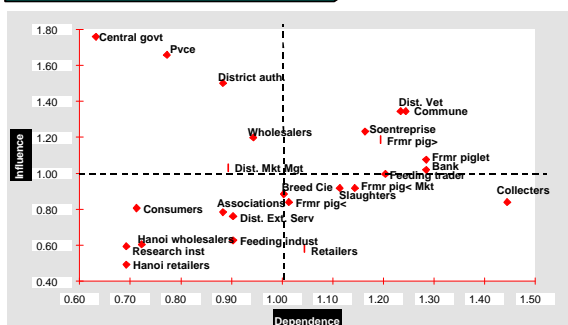
Les grandes étapes de l'analyse institutionnelle



Application de PACT au cas de la filière porc

Comparaison des offres et demandes pour les principales qualités liées à l'amélioration des performances de la filière porc dans le delta du fleuve Rouge

	Col. Sys	Trd Ex Sys	Pdo efficient	Stable pdo	Food safety	Pdr sel. Out.	Other activ
Total demand	27	53	43	40	19	38	7
Ratio O/D	22%	28%	42%	38%	21%	24%	14%



Importance des acteurs en terme d'influence/dépendance pour l'amélioration des performances de la filière porc dans le delta du fleuve Rouge

Autres applications Références bibliographiques

- gestion de la mangrove dans le delta de la Mahakan (Indonésie)
- Amélioration des performances de la filière Riz (Vietnam)
- Réforme du système de recherche/vulgarisation (Salvador)

Jésus F., 2001 - P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation – CGPRT centre monograph n°41, CGPRT centre, Bogor, Indonésie, 69 p.

Ollagnon H. 1998 – Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité: une application à la nature et au vivant, pour une économie de l'action – Unité d'enseignement et de recherche, Université Paris I Panthéon Sorbonne, Paris, France, 560 p.



Annexe 8 : Poster « Atelier d'analyse prospective » présenté au séminaire final du Paopa (METH 07)

Outils et Méthodes du projet Ecopol

L'atelier d'analyse prospective

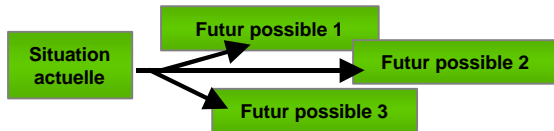
F. Jesus, R. Bourgeois,
JF Le Coq, Cirad Amis Ecopol
D.T.Tuan, L.T.C.Dung,
L.T.Nham, Vasi Dsa



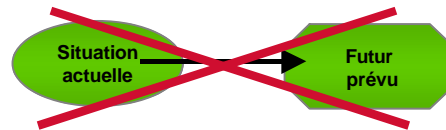
Conscient que les décisions d'aujourd'hui affectent le futur, les décideurs publics et les acteurs ont besoin de mieux appréhender le futur pour construire et décider d'un plan d'action stratégique. Fondée sur les principes de l'analyse prospective de Godet (1996), une équipe de chercheurs du Cirad Amis Ecopol et du Vasi DSA ont développé et testé un outil rapide et participatif pour envisager les futurs possibles et préparer des actions stratégiques : l'atelier d'analyse prospective.

Qu'est ce que l'analyse prospective ?

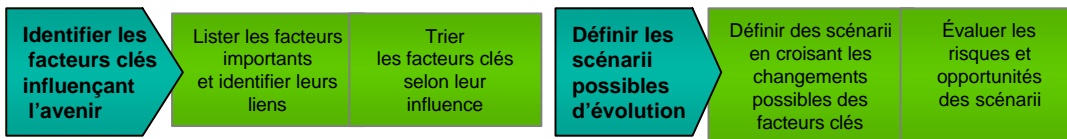
- L'analyse prospective est l'étude des futurs possibles



- La prospective n'est pas de la prévision



Comment se déroule un atelier prospectif ?



Exemple de scénarii pour la filière porc au Nord Vietnam

Facteurs Clés	Demande des consommateurs	Orientation et politique du gouvernement	Relations entre les acteurs de la filière	Conséquences des scénarii
Etats possibles des facteurs clés	I.A. Accroissement en quantité et en qualité	II.A. Politique de développement permettant une baisse du coût de production	III.A. Forte coordination entre acteurs (groupes de producteurs, contrats producteurs - commerçants)	Bonne opportunité de développement pour les producteurs et les commerçants. Compétition des importations et difficultés pour exporter du fait d'une forte demande en qualité
	I.B. Accroissement en qualité	II.B. Politique ne permettant pas de baisse du coût de production	III.B. Production et commerce suivant les mécanismes de marché	Développement lent de la production porcine. Forte compétition des importations avec produits vietnamiens aboutissant à une situation plus difficile pour les producteurs et les commerçants locaux.
	I.C. Accroissement en quantité		III.C. Intégration par un acteur de toutes les fonctions de la filière de la production à la vente	

Autres applications

- Agriculture péri-urbaine de Bandung et Djakarta (Indonésie)
- Politique de développement des petits planteurs (Indonésie)
- Perspective de coopération et stratégie d'orientation du Cirad en Indonésie

Bibliographie

Jésus F. & Bourgeois R., 2002 - Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy. Handbook for a New Management of Public Decisions - CIRAD et CGPRT, A paraître.
Godet M., 1996 – La boîte à outils de prospective stratégique – Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique. Paris, 96 p.



Annexe 9 : Poster « Approche Ecopol » présenté au séminaire final du PAOPA (METH 08)

Outils et méthodes Ecopol

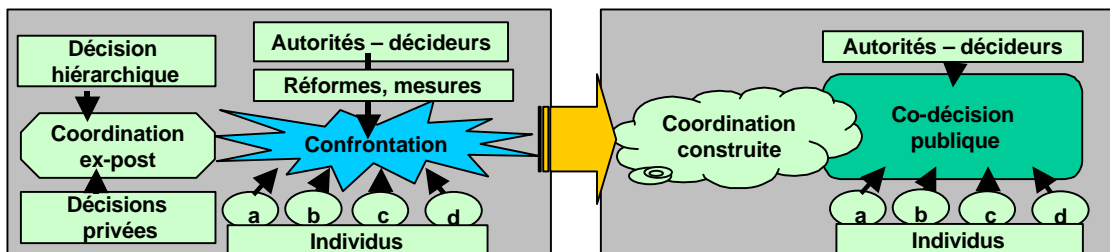
L'approche « Ecopol » d'aide à la définition concertée de politique agricole

F. Jesus, R. Bourgeois,
JF Le Coq, Cirad Amis Ecopol
D. T. Tuan, L. T. C. Dung,
L. T. Nham, D.T.Anh ; Vasi DSA

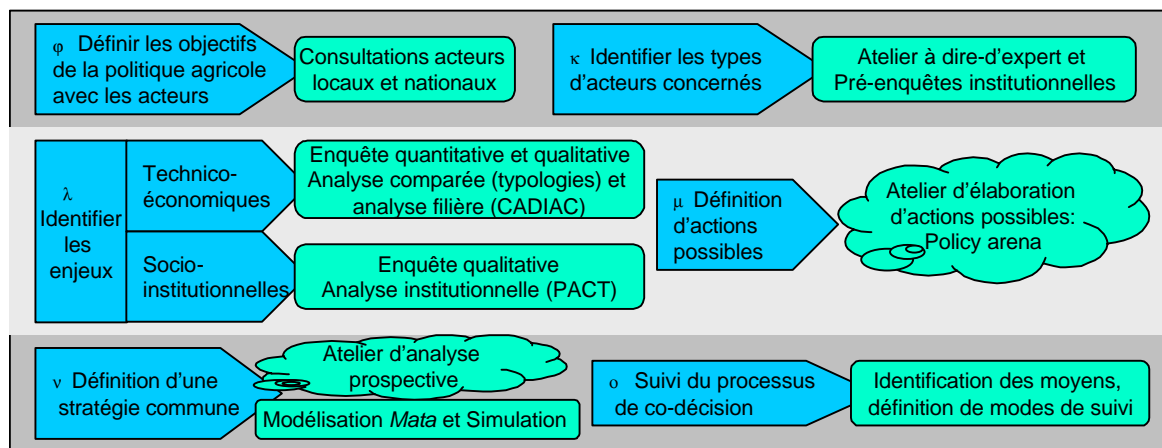


La concertation entre acteurs est une condition fondamentale pour le succès des politiques publiques. Souvent le nombre et la diversité de ces acteurs rendent les processus de concertation difficiles à mettre en œuvre, et des processus de décision hiérarchique leurs sont préférés. Le Cirad Ecopol, en partenariat avec le Vasi DSA dans le cadre du projet Ecopol, a développé une approche originale visant à aider la prise de décision concertée en matière de définition et mise en place des politiques agricoles : l'approche « Ecopol ». Cette approche est appliquée à la gestion de filière dans le Delta du Fleuve Rouge.

Politique agricole, une co-décision publique



Etapas et outils de l'approche « Ecopol »



Références bibliographiques

Jésus F. & Bourgeois R., 2002 – Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy. Handbook for a New Management of Public Decisions - To be published by CIRAD and the CGPRT Centre.

Jésus F., 2001 - P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation – CGPRT centre monograph n°41, CGPRT centre, Bogor, Indonesia , 69 p.

Bourgeois R. & Herrera D., 2000 - Actor-led change for efficient agri-food systems: Handbook of the participatory actor-based CADIAC approach - Bogor, Indonesia, ESCAP-CGPRT Centre - CIRAD. 135 pp.

Gérard F., Marty I., Lancon F. & Versapuech M., 1998 - Measuring effects of Trade liberalization : Multilevel Analysis Tool for Agriculture - Working paper 30, CGPRT centre, Bogor, Indonesia, 171 pp.



DOCUMENTS THEMATIQUES

Annexe 10 : Article « A competitive market in search of public regulations... » (THEM 01)

A competitive market in search of public regulations

—
The case of Hanoi food supply in the north of Vietnam.

Franck JESUS
Cirad Amis
Ecopol

Summary

Using the example of food supply in Vietnam, this paper describes how a centrally planned system gave way to a successful competitive market in terms of price and supply effectiveness. It also shows that this evolution brought new problems, such as poor performance of some commodity chains in ensuring satisfying food quality, food safety and price stability. It appears that traders do not feel equipped to cope with these problems and are demanding more public intervention. The paper argues that solving these problems might take more than just more state intervention. It builds on recent and on-going field studies on marketing problems in the Red River Delta undertaken a collaboration project between the Centre International de Recherche en Agronomie pour le Développement (CIRAD), the Vietnam Agricultural Science Institute (VASI) and the Regional Co-ordination Centre for Research and Development of Coarse Grains, Pulses, Roots and Tuber Crops in the Humid Tropics of Asia and the Pacific (CGPRT Centre).

When facing failures of state intervention, analysts often propose to deregulate and let the market lead. When facing market failures, they will propose more state intervention (Ostrom, E. 1997). As for many sectors and activities, cities food supply systems are strongly affected by market liberalization programs and reforms. Economists often consider these reforms as efficient solutions especially when strong state intervention previously lead to deficient supply systems (as in the centrally planned economic systems of former communist countries). Competition among traders would lead to lower trade margins, better supply networks, cost effective distribution, etc. A free market would mean better fed urban dwellers. However, it seems that the withdrawal of state intervention in food supply systems generates new difficulties: the development of roads, market places, licensing, planning regulations, dispute procedures and credit facilities does not always follow the development of private traders' activities (Onumah, G.E. and Hubbard, M. 1999). Public intervention is then often suggested to produce an environment facilitating market development (Klitgaard, R.E. 1991; Onumah, G.E. and Hubbard, M. 1999). The State, as an institution with formal procedures to define fixed rules, is presented as complementary to the market, an institution with self-determining rules. But elements calling for state intervention, such as the preservation of satisfactory food safety and food quality standards or the resolution of transaction conflicts may not depend exclusively on the State and the market. How these elements are actually dealt with also depends on existing formal and informal interaction rules at different levels.

These rules are not included in economic relations or official legislation. To apprehend those other forms of institutions “political economists need a richer set of policy formulation than just ‘the’ Market and ‘the’ State” (Ostrom, E. 1997, page 2). The example of food supply in Vietnam gives a particular insight on these issues. The evolution of the Vietnamese economy over the last two decades saw a centrally planned system give way to a competitive market. This path of change went quite successfully but also brought new problems. It seems that solving these problems will take more than just new State regulations. This paper builds on recent and on-going field studies on marketing problems in the Red River Delta conducted in collaboration by CIRAD⁹, the VASI¹⁰ and the CGPRT Centre¹¹.

Fifteen years ago, Vietnam’s food supply and distribution was mainly ruled by the government (Fforde, A. and De Vylder, S. 1996; Jésus, F. and Dao Thê, A. 1998; Le Goulven, K. 1996; Pingali, P.L. and Xuan, V.T. 1992). Agricultural production was organized in a collective way by co-operatives of producers. Marketing and distribution was in the hands of state-owned companies (state food company, state slaughterhouse, etc.). At that time, food deficiency was an important problem. Many regions suffered from lack of rice, and other foodstuffs (meat, vegetables, fruits) were difficult to find through the state-ruled retailing system. At the same time, an informal economy had developed in response to the failure of the centralized state system. In rural areas, cultivated plots left to farmers’ individual management, along with other non-collective activities, produced more than collective ones (Jésus, F. and Dao Thê, A. 1998). They allowed farmers to feed themselves. In urban areas, the food supply still remained dependant on rural areas. The rationed state food supply system¹² led to an important development of an informal parallel market, hiding from the public authorities (Fforde, A. and De Vylder, S. 1996). Urban dwellers even developed a peculiar agricultural production system, with pigs and chicken raised directly in the houses and flats.

Today, Vietnam is a major exporter of agricultural products (rice, rubber, coffee, etc). What happened, in between, is that the state withdrew most of its intervention in the economy. Farmers were allocated land to manage as they wished, with cooperatives trying to survive through the provision of agricultural services. Trade, processing, transportation and retailing were left to private agents. The main state intervention in trade remained on food security schemes through rice-export quotas and a rice floor price system. Contrary to what happened in Eastern Europe, the rapid liberalization of the economy went quite efficiently and led to a fast growth of production (Trân Thi, A.D. 1996). In fact, when the liberalization reforms started, the informal economy was already well developed and ready to develop further.

Today, production, distribution and retailing are essentially managed by private traders, with the exception of exportation and importation where the state still plays a major role. Private agents are mostly individuals using family labor with no or few hired workers (Ronnas, P. 1992). Many came from the former state system (Le Goulven, K. 1996), but more and more, at local levels, come from the agricultural sector where limited land resources and population growth push farmers to seek opportunities

⁹ Centre International de Recherche en Agronomie pour le Développement

¹⁰ Vietnam Agricultural Science Institute

¹¹ Regional Co-ordination Centre for Research and Development of Coarse Grains, Pulses, Roots and Tuber Crops in the Humid Tropics of Asia and the Pacific

¹² Food distribution was organized officially through a state-controlled retailing system in which state workers could get a specified ration of food in exchange for coupons distributed by the state according to the family size.

outside agriculture (Jésus, F. and Dao Thê, A. 1998). There is fierce competition among these traders, but also an obvious trend of capital accumulation¹³, and a tendency to trade further and further away with time, bridging the northern and southern extremities of the country across 2000 km. Transactions are made on an individual basis without formal contract, and credit is mostly informal as well. This system successfully supplies sufficient food for the urban market and even manages to foster exportation.

Looking at such rapid achievements, one could easily conclude that private investment is sufficient and that the state should back away from the economy even further. And there would be quite good reasons advocating such a position. There has not been any problem of food supply for the urban market since the reform process began. Moreover, the private distribution system provides food to urban consumers with a very low farm-retail price difference. In Hanoi, rice is sold to consumers at a price only 15 percent higher than at the farm gate level (see Table 1), while the farm-wholesale difference reaches 40 percent in Indonesia (Erwidodo and Hadi, P.U. 1999) and the farm-retail difference reaches more than 1 000 percent in the United States (USDA, 1998). For pork the farm-retail price difference is 22 percent for Hanoi consumers, while it reaches 150-300 percent in the United States (USDA data 1990-1999).

However, interviews of traders give, today, a different view of the situation. They show that, in the rice or the pig commodity chain of northern Viet Nam, traders face problems concerning delayed payments, price instability, product quality and access to international markets (Table 2)¹⁴. And, unexpectedly, they consider that state intervention is the only way to solve these problems (as indicated by group discussions and on-going institutional surveys).

Risk on transaction and price instability

Traders complaining about delayed payments and price instability (around 40 percent of rice and pig wholesalers interviewed complain about price instability while 30-40 percent of all traders complain about delayed payments) mainly refer to the high risk level of agricultural trade business. Since the beginning of the reform process, the number of traders has been increasing strongly and competition is fierce among them. This situation led to decreases in trade margins during the last decade (IFPRI, 1996) and a form of dependency of sellers upon buyers. Most traders sell through a diverted payment system in which the buyer gives the final payment for a transaction when the next transaction comes, only to divert the same amount from the payment of the new transaction. Such credit binding, combined with very low trade margins¹⁵ and the absence of formal contracts make price variations very hazardous and can lead to total bankruptcy when buyers refuse to reimburse. Price variations also influence traders through their effects on farmers' production decisions. This is especially true for animal production such as pigs, where a combined decrease of pig price and increase of feeding price (mainly rice, see Figure 1) can strongly reduce net benefit (as in the 1998-2000 period) leading to production decrease in both quantity and quality¹⁶.

¹³ The bigger inter-provincial traders have been in the activity for 10 years or more.

¹⁴ Among all problems expressed by traders during interviews only the most common are presented in Table 2 and only the first three are analysed in detail.

¹⁵ Recent studies on vegetable marketing channels in the Red River Delta also show low trade margins at the regional level and low net trade margins with high gross trade margin (due to high transportation costs) for inter-regional transactions (Dao Thê, T. et al. 2000).

¹⁶ Farmer surveys during the period 1998-1999 showed that most pig raisers had reduced the number of pigs fed and had extended the feeding period by reducing daily pig meals. The later action allowed them to wait longer for better prices but also had a negative impact on pig quality (fatter pigs).

Through the rice floor price system, the state has a stabilizing effect but the system does not reduce price hikes and only operates for rice. Traders, by linking markets further and further away also play a role in stabilizing prices. But nothing is currently done to decrease the risks on transaction costs.

Traders generally await a form of state intervention aimed at market stabilization through floor price systems and export development.

Products quality

When traders complain about quality they mainly refer to the difficulties in meeting the increasing demand of urban consumers for better food and the international standards for exportation. Although no transparent quality evaluation system exists, quality is more or less paid for at the retailing level, especially in urban markets. But many problems remain in the management of quality within the commodity chain.

For rice, 40 percent of wholesalers and retailers interviewed complained about low rice grain quality, about difficulties in proper grain grading. These difficulties originate from high heterogeneity of grain sources and low attention paid to grading at farmers' and collectors' levels. Wholesalers buy rice from many collectors, who, in turn, buy paddy from many different farmers, each selling small quantities. On average, farmers sell only one-third of their rice production (the rest is used for animal feeding and family consumption). Therefore, they tend to maximize the quantity produced (for animal feeding and self-sufficiency) and little attention is paid to producing good grain quality. Moreover, at farmer and collector levels, there is no clear price difference for grain quality and, thus, little incentive to improve it or to grade grain.

For pigs, traders complain about pigs being too fat, ill conformed or sold when sick (40 percent of all pig traders complain about pig quality). At the producer level, as for rice, selling is not the main objective of pig raising. Most farmers raise pigs mainly for manure and as a saving scheme; when these two elements are not taken in account, pig raising does not return any benefit. Only 15 to 25 percent of all farmers produce more pigs than would be necessary for just manuring crops and manage to get some profit out of the activity. Therefore, taking advantage of available feed and producing manure often supercedes improving pig quality. Moreover, price premium for leaner pigs or for better conformed animals are neither clear nor systematic. Even at the consumer level, slicing out thick fat is the main way used to meet the lean meat demand, without taking account of the real fat content of the meat. As for food safety, another aspect of pig meat quality, the current behavior of producers, traders, consumers and veterinary control services make it difficult to ensure healthy meat to urban markets. Sick pigs are still sold on the market without the consumers knowledge. Lack of means limit veterinary controls, and consumers do not understand or trust (and therefore can not use) the food safety control marks when they appear.

Altogether, state intervention for quality improvement is very low. Still, in a few villages over the whole Red River Delta, initiatives on pig quality from private actors can be found. There, all villagers are producing leaner pigs and traders are buying pigs with prices 10-15% higher than in other places. For rice, in rare cases, wholesalers can be found counseling farmers on cultivation and post-harvest techniques and paying them more for better grain quality.

These initiatives all rely on a modification of both traders and farmers' behavior supporting the opinion that the quality output of a whole commodity chain doesn't depend on the actions of only one type of actor. In fact, producers, traders, but also public services and consumers are all affecting, by their actions and interactions, the

global quality level and, therefore, all have a role to play in the improvement of quality levels.

However, these initiatives have restrained scope and scale: they are geographically very limited and do not deal with product safety. They also face other strong limitations. Quality evaluation is not achieved through a clear, transparent process, but depends heavily on eyesight, experience, and confidence building. For traders as well as for consumers the final evaluation comes after the deal is sealed. In situations like this, where quality is not completely identified before the transaction, and where information asymmetry is important (Le Goulven, K. 1996), problems of adverse selection and moral hazard occur (Stiglitz, J.E. 1987). Since moral hazard can lead to opportunistic free-riding behavior and adverse selection can make a market of specific goods disappear¹⁷ (Raynaud, E. and Sauvée, L. 2000), it may not be possible for existing initiatives to endure or to spread.

To ease quality problems, traders consider that state intervention is necessary. They believe that the government should aim at developing exportation contracts with clear quality standards and controls which would, according to them, pull up the internal market quality level, increase prices and, consequently, give more incentive for producers to invest in quality.

Access to international markets

For both problems of price instability and product quality, access to the international market is considered by traders as a desirable solution. Traders also consider that the state has an essential role to play to link them to outside markets. Currently, price and quality levels hamper export opportunities. Rice is exported in large quantity but exported grains are of low quality, and paid at low prices (between US\$215 and 270 per ton of white rice, while one ton of Thai white milled long grain is sold US\$20-40 higher and one ton of United State white milled long grain is sold US\$70-120 higher – Source: USDA and Vietnam Agricultural Ministry data). Moreover, exportations mainly come from the south of Vietnam and current domestic price levels in the north of Vietnam would make it difficult to export Red River Delta rice. Pig exportations have strongly decreased since 1993-1995 (Figure 2). Since pig prices in Vietnam are lower than in other countries, including the United States of America (Figure 3), this lack of competitiveness should not be blamed on high price but on low quality levels. Formerly, pork was sold to eastern Europe countries and Russia captive markets. These markets have thinned dramatically and are now open to western Europe countries. Other international market opportunities exist but demand high quality standards that Vietnamese pork production can not currently meet¹⁸ (Vu Le Trong, B. 1995).

Currently, exportations are mainly managed by state-owned companies although private investors play an increasing role in rice exportation in the south of Vietnam.

Traders consider the state is the only actor able to “find” international markets for Vietnamese products and that it should set and control quality as well as production standards for exportation.

Conclusion

The Vietnam case shows that a free market and private investment can play a major role in making supply and distribution sufficient and dynamic and in achieving low

¹⁷ In our case, it would concern the market of a specific quality for pig or rice.

¹⁸ A similar evolution occurred for vegetables production of the Red River Delta, with a decrease of exportation opportunities to the former Soviet Union and eastern Europe countries and a development of new marketing channels within Vietnam (Dao Thê, T. et al. 2000)

trade margins. A closer look at the situation of traders of two major agricultural products, rice and pork, reveals that they consider the state to have an important role to play in regulations aimed at facilitating access to export, stabilizing price and ensuring quality standards for consumers. The current actions of private economic agents on one side and of the state on the other side do not appear to succeed in achieving satisfying results on these three points. Private traders' opinions seem to acknowledge difficulties for market institutions alone to cope with such tasks. They are looking for more state intervention. In a country where public intervention has mainly been ruled by the state, such a position may not exactly mean more national government intervention, but may well be understood as a demand for more public, common or collective regulations. The state may not have sufficient means to cover such demands, especially in a poor country like Viet Nam and after the recent Asian economic crisis, which reduced the influx of foreign capital. Moreover, solving the current problems may not depend on the sole intervention of public agencies. Quality and safety of food products, risk on transactions, are the result of behaviors and interactions of many different stakeholders. Among the existing stakeholders, it seems that none has the ability, alone, to control these results completely along a whole commodity chain. In such situation, establishing clear rules of interaction is often necessary. But when individual behaviors are not compliant, rules may well be twisted by free-riders and become inefficient. Rules should be accompanied by incentives, control means and management tools (Brinkerhorff, D.W. 1996) and they should be crafted by the stakeholders themselves. Current dynamics in Vietnam seem to imply that new institutional arrangements are required and that it is the coordination of producers, private traders, local authorities and national or regional public agencies or services which is at stake to fill the "institutional vacuum" (Dao Thê, T. 1998) left by fifteen years of liberalization. Beside the technical innovations, which are usually well cared for, the challenge for Vietnamese cities food supply may well be the development of these new institutional arrangements involving government agencies, private traders, farmers and consumers. Considering the current situation, the role of the state and of local authorities in such a process probably lies in facilitating and promoting the emergence and the development of these new arrangements among the scattered individual farmers and traders (Dao Thê, T. 2000). Achieving this is a complex task for which methods have already been developed (Bourgeois, R. and Herrera, D. 1998; Bourgeois, R. and Jésus, F. 2001; Ollagnon, H. 1987).

References :

- Bourgeois, R. & D. Herrera 1998. *Filières et dialogue pour l'action - La méthode CADIAC*. Montpellier, France, CIRAD. 176 pp.
- Bourgeois, R. & F. Jésus 2001. *Reconciling actors preferences in policy definition - Concepts, methods and tools for a new management of public decisions*, To be published in 2001 pp.
- Brinkerhorff, D.W. 1996. "Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan." *World Development* 29(9): 1497-1510.
- Dao Thê, T. 1998. Vietnam, Le vide institutionnel. *Courrier de la planète*. Sept-Oct: 28-29.
- Dao Thê, T. 2000. *Vê chiên luoc phat triên kinh tê va nông nghiệp* ("On the development strategies for economy and agriculture"). *Phat triên nông thôn*. Hanoi, Vietnam: 5-8.

- Dao Thê, T., T. Lê Duc, T. Bui Thi, H. Trân Ngoc & D. Lê Thi Châu 2000. *Study on commodity chain of vegetables in the Red River Delta*. Hanoi, Vietnam, Vietnam Agricultural Science Institute. 13 pp.
- Erwidodo & P.U. Hadi 1999. *Effects of trade liberalization on agriculture in Indonesia: Commodity aspects*. Bogor, Indonesia, CGPRT Centre. 126 pp.
- Fforde, A. & S. De Vylder 1996. *From plan to market, the economic transition in Vietnam*. Boulder, USA, Westview Press. 360 pp.
- IFPRI, 1996. *Rice Market monitoring and policy options study [in Vietnam]*. Washington DC, USA, IFPRI: 535.
- Jésus, F. & A. Dao Thê 1998. *Les réformes au Vietnam depuis 1979 et leurs effets sur les ménages agricoles*. Nogent sur Marne, France, CIRAD-URPA. 82 pp.
- Klitgaard, R.E. 1991. *Adjusting to Reality: Beyond "State Versus Market" in Economic Development*. San Fransisco, USA, International Center for Economic Growth. 303 pp.
- Le Goulven, K. 1996. *Les formes de coordination de la filière de viande porcine dans le delta du Fleuve Rouge, Vietnam du nord*. Montpellier, France, Université de Montpellier I - ENSAM - CNEARC: 110 pp.
- Ollagnon, H. 1987. "Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature: l'audit patrimonial de type système-acteurs." *Cahier du GERMES*(12).
- Onumah, G.E. & M. Hubbard 1999. *Urban Food Supply and Distribution: Policies addressing Urban Poverty*. Rome, Italy, FAO. 41 pp.
- Ostrom, E. 1997. "The Comparative Study of Public Economies." *Acceptance paper for the Frank E. Seidman Distinguished Award in Political Economy*.
- Pingali, P.L. & V.T. Xuan 1992. "Vietnam: decollectivization and rice productivity growth." *Economic development and cultural change*.: 697-718.
- Raynaud, E. & L. Sauvée 2000. "Signes collectifs de qualité et structures de gouvernance." *Economie rurale*(258): 101-112.
- Ronnas, P. 1992. *Employment generation through private entrepreneurship in Vietnam*. Geneva, Switzerland, International Labour Office. 164 pp.
- Stiglitz, J.E. 1987. "The cause and consequences of the dependence of quality on price." *Journal of economic literature* 25: 1-48.
- Trân Thi, A.D. (1996). Comparaison des politiques de stabilisation au Vietnam et dans les pays de l'Est. *Journées scientifiques du Réseau Analyse Economique et Développement de l'AUPELF-UREF*, Hanoi, Viet Nam, AUPELF-UREF.
- USDA, 1998. *Agriculture Fact Book 1998*. Washington DC, USA, USDA. 277 pp.
- Vu Le Trong, B. (1995). Le système de production porcine du delta du Fleuve Rouge. *Les nouveaux paysans du Delta du Fleuve Rouge*: p. 125-142. Hanoi, Vietnam Agricultural Science Institute.

Annexe 11 : Communication « filière porc » présentée au séminaire final PAOPA (THEM 04)

Filière porc dans le Delta du Fleuve Rouge : Identification des enjeux et recherche de solutions en concertation.

J-F Le Coq*, F. Jésus**, Le Thi Nham, V.T. Binh***

* : Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) – Amis – Ecolpol : unit 1208, Fortuna Tower, 6b Lang Ha, Hanoi, Vietnam; lecoq@fpt.vn , Tel : (84) 4 831 46 75 ; Fax : (84) 4 831 46 76

** : Cirad – Amis – Ecolpol : 45 bis, Avenue de la Belle Gabrielle, 94 746 Nogent sur Marne, France ; franck.jesus@cirad.fr ; tel : 00 33 1 43 94 73 28 ; fax 00 33 1 43 94 73 11

*** : Vietnamese Agricultural Science Institute (VASI) –Agrarian System Department (DSA), Thanh Tri, Hanoi, Vietnam; Tel : (84) 4 861 43 23 or 861 89 72 ; lethinham@cardvn.net; binhcv@fpt.vn

Résumé

Depuis la mise en place de la politique de libéralisation, la production porcine vietnamienne s'est largement développée pour répondre à une augmentation de la demande intérieure. Dans le cadre du projet Ecolpol, le Cirad Amis Ecolpol et le Vasi DSA ont développé, et testé dans le cas de la filière porc dans le delta du Fleuve Rouge, une approche d'appui à la décision publique appliquée à l'analyse des filières alliant des phases d'analyse et de partage d'information entre acteurs. Cette approche a permis d'identifier les enjeux technico-économiques et socio-institutionnels de la filière porc dans le Delta du Fleuve Rouge et d'envisager de façon prospective les risques et opportunités futurs de son développement afin de faciliter la mise en place d'actions concertées par les acteurs.

L'analyse technico-économique a permis de mettre en lumière la faiblesse des marges des producteurs de porcs du fait de coûts d'alimentation élevés et la faiblesse des marges de l'essentiel des maillons de commercialisation. Elle a également montré la faiblesse de la gestion de la qualité au sein de la filière, une forte instabilité des cours et de la production. L'analyse socio-institutionnelle a permis de préciser la nature des enjeux et leur importance selon les acteurs eux-mêmes. Elle a ainsi mis en évidence le fort consensus existant entre les acteurs de la filière concernant l'importance de l'amélioration du système de commercialisation du porc, de l'amélioration de l'efficacité de la production et d'une meilleure adaptation de la production à la demande du marché. Enfin, l'analyse prospective a permis de souligner le rôle moteur de l'évolution de la consommation, l'importance des politiques de l'Etat notamment en matière de prix de revient de l'alimentation animale et enfin l'importance des modes de relation et de concertation entre les acteurs de la filière.

Pour répondre à ces enjeux, les acteurs de la filière, réunis lors de plate-formes de concertation, ont défini quelques orientations stratégiques telles que la mise en place de groupes de producteurs de porc, la mise en place d'un groupe de conseil spécialisé et la mise en place d'un modèle pilote d'organisation « interprofessionnelle ». Cette dernière forme d'organisation, qui permet une gestion et un pilotage concertés du développement, apparaît comme une piste pour aider, sur le long terme, à la résolution des différents problèmes identifiés.

Introduction

Depuis la fin des années 80, suite aux réformes économiques entreprises dans le cadre de la politique de libéralisation, la production vietnamienne porcine s'est largement développée¹⁹ afin de répondre à une forte augmentation de la demande du marché intérieur, notamment urbain. De par son importance tant en terme de nombre d'animaux que de foyers agricoles concernés par cette production, notamment au sein du Delta du Fleuve Rouge, ce secteur suscite un fort intérêt pour les décideurs publics locaux et nationaux. Toutefois, du fait même du nombre et de la diversité des acteurs qu'elle concerne, la définition et la mise en place d'une politique sectorielle ne sont pas aisées et la mise en place de décisions concertées au sein de cette filière apparaît difficile. Dans ce contexte, le projet Ecpol, au sein du Paopa, a développé et testé sur cette filière une approche originale combinant des phases d'analyse quantitative et qualitative et des phases de concertation entre acteurs afin d'aider à la définition et à la mise en place de solutions concertées pour le développement de cette filière. Cet article reprend l'essentiel des résultats obtenus par ce projet. Ces résultats sont présentés dans l'ordre des étapes suivies par le projet afin de conserver la logique de l'approche méthodologique développée²⁰. Ainsi, après avoir précisé les enjeux technico-économiques et socio-institutionnels pour le développement de cette filière, les solutions et la stratégie d'action conçues par les acteurs lors des plates formes d'échange et de concertation seront présentées. Enfin, la mise en place de ces solutions, ses conditions et les résultats obtenus seront discutés.

L'identification des enjeux de la filière porcine

Les enjeux technico-économiques

⇒ Au niveau de la production²¹

L'analyse de la situation actuelle de la production porcine montre une grande diversité de formes. En effet, si quelques grandes fermes commerciales produisent actuellement plus de 200 porcs par an, l'essentiel de la production est réalisé par de très nombreuses exploitations familiales de taille modeste. Sur la base d'ateliers à dire d'experts ("expert meeting") et d'une enquête technico-économique menée auprès d'un échantillon raisonné de 120 agriculteurs sur deux provinces du Delta du Fleuve rouge (Ha Tay, en périphérie de Hanoi, et Nam Dinh, sur la frange côtière du Delta), 8 types d'agriculteurs ont pu être définis en fonction de leurs relations avec le marché et leur type de système d'élevage (Tableau 1). On peut ainsi distinguer :

- Les éleveurs naisseurs, représentant moins de 10% des éleveurs, qui sont généralement des exploitants obtenant des revenus totaux relativement élevés, au sein desquels l'élevage porcin, même s'il n'est pas la principale source de revenu, est une activité rentable.
- Les éleveurs engraisseurs, les plus représentés (environ 80 %), qui sont dans des situations contrastées :
 - Les éleveurs produisant à petite échelle (moins de 6 porcs par an en moyenne), les plus nombreux (60%), pour qui l'élevage porcin est une activité complémentaire, faiblement rémunératrice, mais qui constitue principalement un moyen d'épargne, de valorisation des sous-produits de leur production agricole et de recyclage de la fertilité (production de lisier pour fertiliser leurs rizières)
 - Les éleveurs produisant sur une plus large échelle (plus de 6 porcs par an en moyenne), pour ces derniers on distingue deux types :
 - ceux les moins nombreux (moins de 10%) pour qui l'élevage est très faiblement rentable du fait d'importants coûts d'alimentation
 - ceux, représentant environ 15-25 % des producteurs, pour qui la production porcine est une activité rentable parce qu'ils parviennent à réduire leur coût d'alimentation en valorisant les sous-produits obtenus lors d'activités extra-agricoles (commerce, transformation de produits).
- Les éleveurs pratiquant le pré-grossissement (« *Lon got* »), type d'éleveurs principalement observé dans la province de Ha Tay et pour qui l'élevage représente une source importante de revenu.

¹⁹ La population porcine du Vietnam est passée de 12 millions de têtes en 1985 à 19 millions de têtes en 2000, soit un accroissement de 58% sur 15 ans (GSO).

²⁰ Pour plus de détails, se référer à Jesus F et Le Coq JF, 2002a ; Jésus F. et Bourgeois R., 2002b.

²¹ Pour plus de détails, se référer à Jesus F et al., 1999

Tableau 1 : typologie des agriculteurs

Types d'agriculteur	A	B	C	D	E	F	G	H
Facteurs								
<i>Type d'élevage</i>	Naisseur		Engraisseur				Porcelet*	
vente de riz	non	oui	non	oui	oui	non	non	non
Nombre de porcs vendus par an			< 6		>6			
Nombre moyen de porcs vendus par an	-	-	3	3	7	9	24	326
Poids moyen à la vente (kg/tête)	-	-	73	64	76	82	92	25
Prix à la vente (Dông/kg)	-	-	8.387	8.810	9.260	9.530	8.975	10.950
Coût moyen d'un kg d'aliment (Dông/kg)	-	-	2.345	2.440	2.230	2.465	2.005	2.015
Revenu total (KD/capita/an)	1.915	1.345	1.050	1.420	2.365	1.370	2.985	3.010
Part de l'élevage porcin dans le revenu total	17%	9%	~	~	~	~	15%	41%
Part des activités de transformation et/ou commerce de produits agricoles	4%	-	12%	2%	-	-	55%	47%
Proportion (estimation)	< 5%	< 5 %	10%	50%	< 5%	< 5%	15-25%	< 5 %

NB : * porcelets = élevage de pré-grossissement (« lon goi »)
 Source : Enquête Ecopol dans le delta du Fleuve Rouge 1998-1999

L'analyse de la situation des producteurs a permis d'identifier les principaux enjeux technico-économiques et problèmes rencontrés au niveau de la production (Tableau 2):

- La très faible rentabilité de l'élevage porcin pour la très grande majorité des producteurs du fait de l'importance des coûts de production, notamment liés à ceux de l'alimentation.
- La faible accessibilité à des porcelets de qualité
- La forte variabilité du prix d'achat des porcs aux producteurs
- La faiblesse des relations avec les acteurs d'aval de la filière se traduisant par d'importants délais de paiement (notamment pour les producteurs pratiquant le pré-grossissement de porcelets) et l'absence de pouvoir de négociation (notamment pour les petits producteurs engraisseurs de porcs)

Tableau 2 : Principaux problèmes cités par les éleveurs porcins

Types d'agriculteur	A	B	C	D	E	F	G	H
Facteurs								
<i>Type d'élevage</i>	Naisseur		Engraisseur				Porcelet*	
vente de riz	non	oui	non	Oui	oui	non	non	non
Nombre de porcs vendus par an			< 6		>6			
Principaux problèmes cités par éleveurs	Instabilité des prix		faible rentabilité	Faible disponibilité en porcelets, en quantité et qualité	Instabilité (et faiblesse) des prix	faible rentabilité	faible disponibilité en porcelets de qualité	épizootie
	Long délais de paiement		Relation inégale avec acheteurs de porcs			Instabilité des prix		Longs délais de paiement

Source : Enquête Ecopol dans le delta du Fleuve Rouge 1998-1999

⇒ Au niveau de la commercialisation

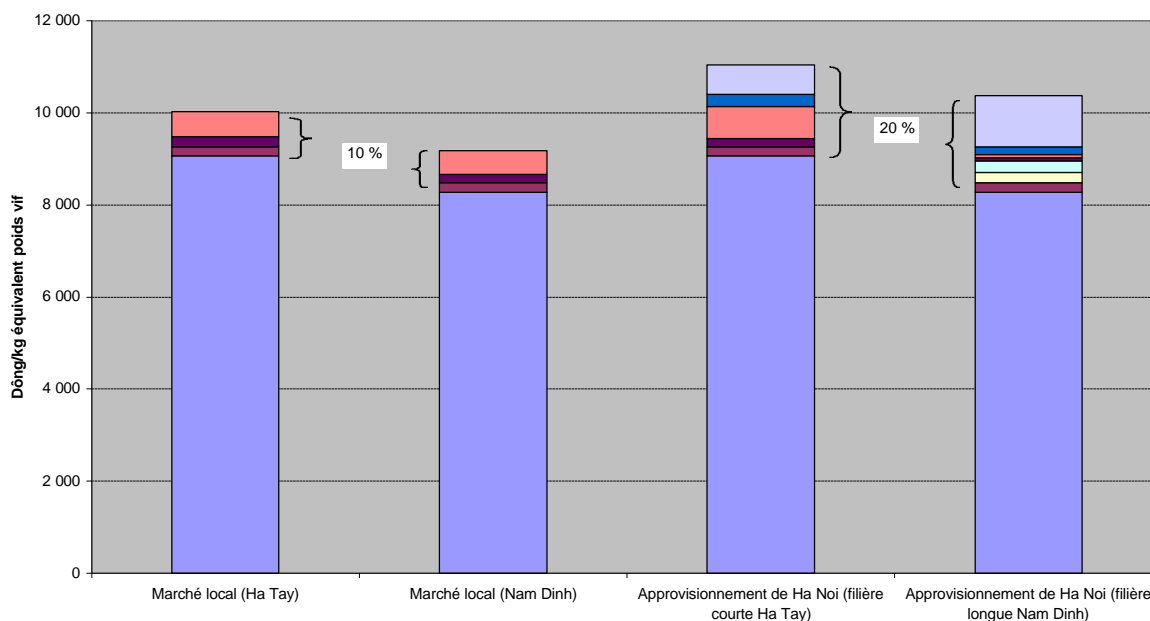
Sur la base d'ateliers à dire d'experts, trois principales filières de commercialisation pour l'approvisionnement du marché intérieur ont pu être identifiées:

- une filière courte pour l'approvisionnement du marché local, intra district, impliquant un seul type d'acteur aval, les abatteurs/détaillants locaux,
- une filière courte d'approvisionnement de Hanoi depuis les zones périurbaines (province de Ha Tay) comportant deux acteurs, abatteurs locaux et détaillants urbains,

- une filière longue d’approvisionnement de Hanoi depuis les zones plus éloignées (province de Nam Dinh) impliquant 3 acteurs d’aval, collecteurs, abatteurs-grossistes urbains, détaillants.

L’analyse économique de ces différentes filières a permis de confirmer les faibles marges des producteurs mais a également mis en évidence la faiblesse des marges commerciales au sein de l’ensemble de la filière (Tableau 3). En effet, le prix payé aux producteurs représente entre 82% (filière longue d’approvisionnement) et 92% (filières courte et locale) du prix au consommateur final alors qu’il représente 25 à 40 % dans d’autres pays producteurs de porcs comme les Etats Unis (USDA data- 1990-1999).

Tableau 3 : Coûts et marges au sein de la filière porcine



Source : Enquête Econol dans le delta du Fleuve Rouge 1998-1999

■ Coût producteurs ■ Marge producteurs □ Coût collecteurs □ Marge collecteurs ■ Coût abatteurs ■ Marge abatteurs ■ Coût détaillants ■ Marge détaillants

Oltre la faiblesse des marges sur l’ensemble de la filière, plusieurs autres problèmes ont pu être identifiés au niveau de la commercialisation (Tableau 4) :

- la difficulté de trouver des produits de qualité répondant à la demande du marché en porc maigre
- l’instabilité des prix et les délais de paiement
- la forte compétition entre les acteurs aval de la filière.

Tableau 4 : Problèmes rencontrés par les agents aval de la filière porcine

Principaux problèmes cités	Proportion des commerçants		
	Tous confondus*	Grossistes	Détaillants
Délais de paiement	39%	40%	46%
Instabilité des prix	28%	36%	29%
Qualité insuffisante	43%	40%	45%
Manque de capital	17%	30%	19%
Forte compétition	17%	10%	21%

NB : * tous confondus comprend collecteurs, abatteurs, grossistes, transformateurs, détaillants

Source : Enquête Econol dans le delta du Fleuve Rouge 1998-1999

En définitive, l’analyse technico-économique montre une efficacité de la filière porcine dans le nord du Vietnam puisqu’elle parvient à assurer un approvisionnement du marché intérieur à faible coût. Néanmoins, cela se fait au détriment de l’ensemble des acteurs de la filière porcine qui ne dégagent que de très faibles marges de leur activités respectives.

Grâce à l’analyse de la production et de la filière de commercialisation, trois enjeux technico-économiques principaux pour améliorer la performance de la filière porcine ont été ainsi identifiés: (1) la réduction des coûts de l’alimentation, (2) l’amélioration de la qualité des produits, (3) la réduction de l’instabilité des prix et de la production.

⇒ Validation des enjeux technico-économiques par les acteurs

Sur la base cette analyse, des ateliers de validation regroupant tous les acteurs de la filière directs (producteurs, commerçants, abatteurs, détaillants) et indirects (autorités et services de l'Etat) ont été organisés dans les différents districts étudiés. Ces ateliers furent l'occasion d'informer largement ces acteurs des résultats de l'analyse, de valider les conclusions et de compléter les résultats de l'analyse.

Les débats ont ainsi confirmé la faiblesse des marges commerciales et la forte compétition résultant de la multiplication du nombre de collecteurs et acteurs de la filière. Ils ont validé le fait que la rentabilité de l'élevage dépendait principalement de la possibilité de réduire le coût de l'alimentation. Malgré cela, il est apparu que peu d'agriculteurs s'orientaient vers l'utilisation de produits moins chers que le riz, d'une part parce qu'ils ne connaissaient pas les techniques d'alimentation permettant de mieux valoriser de tels produits et d'autre part, notamment pour les petits éleveurs, parce qu'ils parvenaient difficilement à s'approvisionner sur le marché pour de petites quantités.

Par ailleurs, des éléments nouveaux furent soulignés tels que la difficulté d'accès aux produits vétérinaires et le manque de confiance des éleveurs sur la qualité des intrants proposés.

Enfin, il est apparu que, malgré la demande croissante en porc maigre, il n'existait pas (1) de relation claire entre la qualité des produits porcins et le prix payé au producteur, (2) de relation claire entre le prix payé au producteur et celui de la viande au détail du fait du comportement des détaillants qui mixent les différents morceaux de viande de manière à garder un prix plus stable à leur clientèle.

Outre la validation des conclusions des analyses et les compléments, ces ateliers ont permis de faire évoluer la perception des différents acteurs de la filière les uns vis-à-vis des autres. Les agriculteurs ont notamment réalisé que, contrairement aux idées reçues, les marges commerciales des acteurs d'aval n'étaient pas si élevées. Néanmoins si ces ateliers ont permis d'élargir la connaissance des acteurs sur leur système et de faire partager entre les acteurs les enjeux technico-économiques pour l'amélioration de la performance de la filière, ils n'ont pas permis d'identifier des zones de consensus pour la définition d'actions visant à améliorer la performance de la filière. Un second volet d'analyse basée sur la méthode PACT (F.Jesus, 2001) permettant de faire émerger les enjeux socio-institutionnels, enjeux liés aux interrelations entre acteurs, a donc été conduit.

Les enjeux socio-institutionnels

Une série d'entretiens qualitatifs a été menée auprès de 120 parties prenantes de la filière comprenant des acteurs directs (producteurs, commerçants, abatteurs,...) et des acteurs indirects (institutions privées ou d'Etat à différentes échelles - commune, district, province et niveau national -) afin préciser, d'une part leur perception de la situation actuelle de la filière dans son ensemble et des relations existant entre les acteurs et, d'autre part leurs demandes en terme d'amélioration et leurs offres potentielles d'action pour résoudre ces problèmes. Cette analyse a ainsi permis d'identifier les principaux enjeux et les acteurs clés ayant la volonté et la capacité d'agir favorablement pour faire face à ces enjeux (Tableau 5). Trois principaux enjeux sont ainsi apparus comme faisant l'objet d'une forte demande de la part de l'ensemble des acteurs :

- l'amélioration de l'efficacité de la distribution (depuis la collecte jusqu'à la vente au consommateur),
- l'amélioration de l'efficacité de la production au niveau des producteurs,
- l'adaptation de la production aux demandes du marché.

Pour ces différents enjeux, ayant fait l'objet d'un large consensus quant à la nécessité d'y faire face, l'analyse des demandes en terme d'amélioration souhaitée et des offres potentielles d'action a montré que les principaux acteurs semblant pouvoir proposer des actions répondant aux demandes des autres étaient les acteurs indirects tels que les autorités locales ou nationales et les organisations d'agriculteurs officielles. Parmi les acteurs directs, les abatteurs-grossistes urbains ont été identifiés comme les principaux acteurs présentant une forte complémentarité avec les demandes d'autres acteurs. Cependant, cela n'était pas perçu par la plupart des acteurs qui ont une vision bipolaire des relations au sein de la filière avec d'un côté les autorités de l'Etat (et entreprises d'Etat) et de l'autre les producteurs. Il est ainsi apparu que les principaux acteurs reconnus par les autres comme légitimes pour mettre en place concrètement des actions étaient les acteurs indirects et que peu d'acteurs directs considéraient en effet qu'il était de leur rôle de concevoir et de mettre en place des améliorations.

Deux autres enjeux ont été soulevés au cours de cette analyse : l'amélioration de l'efficacité du système de collecte au niveau des producteurs et l'amélioration de la sécurité sanitaire ("food safety"). Cependant, ces enjeux ne faisaient pas l'objet d'un large consensus. En effet, pour le premier, si les autorités, du niveau national au niveau communal, pensent que le système de collecte doit être amélioré, les producteurs ainsi que la plupart des acteurs d'aval à l'exception des entreprises d'Etat ne partagent pas ce point de vue. Compte tenu de la nécessité d'une importante implication des producteurs pour améliorer le système de collecte (mise en place de

groupes, concentration de la production, contractualisation avec commerçants,...), la définition de solutions concertées semble difficilement envisageable.

Pour le second, la perception du problème est très différente entre les acteurs. Si les consommateurs, les détaillants, les grossistes, les vétérinaires et les agents de l'Etat chargés du suivi des marchés y sont sensibles, les producteurs et les autorités locales, provinciales et nationales y accordent encore peu d'importance. Dans ces conditions, alors que la demande des consommateurs pour plus de sécurité alimentaire est au moins égale à la demande en porc maigre (V.Ginoux, 2001), une recherche de solution concertée avec les acteurs concernés semble prématurée.

Tableau 5 : Enjeux socio-institutionnels et acteurs clés

Enjeux		Acteurs clés*
Problèmes	Types d'actions envisagées	
1 – Améliorer l'efficacité du système d'échange post-collecte		commerçants, Etat, compagnies d'Etat, abatteurs de Ha Noi, détaillants
<ul style="list-style-type: none"> ▪ production ne répond pas aux demandes du marché ▪ instabilité des prix et de la production ▪ pas de système d'information sur le marché 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ trouver des nouveaux marchés (intérieur et export) ▪ développer la transformation et le stockage en froid ▪ réduire le nombre d'intermédiaires, établir des contrats commerciaux 	
2 – Améliorer l'efficacité de la production (au niveau des producteurs)		Vétérinaires, producteurs, autorités communales, service de vulgarisation
<ul style="list-style-type: none"> ▪ coût d'alimentation trop élevé ▪ qualité des aliments et produits vétérinaires non garantie ▪ progrès technique faiblement diffusé ▪ difficulté d'approvisionnement en porcelets de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ assurer la sécurité vétérinaire ▪ améliorer les techniques de production ▪ améliorer la qualité des porcelets ▪ améliorer les pratiques d'alimentation 	
3 – Adapter la production aux demandes du marché		Eleveurs avec production plus importante, autorités communales, Etat, compagnie d'Etat, service de vulgarisation
<ul style="list-style-type: none"> ▪ techniques de production de porc maigre peu appliquées ▪ critères de fixation du prix peu clairs ▪ produits de qualité très dispersés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ adapter les races de porcs ▪ améliorer les techniques d'élevage ▪ formation des producteurs 	
4 – Améliorer l'efficacité du système de collecte (au niveau des producteurs)		compagnies d'Etat, abatteurs de Ha Noi
<ul style="list-style-type: none"> ▪ quelques intermédiaires sont en position de monopole local 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ contrat direct avec coopératives ou groupes de producteur se chargeant de trouver les marchés ▪ améliorer la qualité de viande et l'adapter au goût du marché 	
5 – Améliorer la sécurité sanitaire		service vétérinaire
<ul style="list-style-type: none"> ▪ commercialisation des porcs malades ▪ pas de garantie de la qualité sanitaire des produits porcins ▪ commercialisation et utilisation d'aliments et produits vétérinaires pouvant avoir un impact négatif sur la santé des consommateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pas de commercialisation d'animaux malades ou morts ▪ système de garanti de la qualité de la viande ▪ développement des contrôles sanitaires étatiques, interdiction des produits présentant un risque pour la santé du consommateur 	

NB: * : acteurs ayant la volonté et la capacité d'agir favorablement pour répondre à cet enjeu

Source : Enquête institutionnelle Ecopol 2000

Définition de solutions et d'une stratégie d'action concertée

Les enjeux technico-économiques et socio-institutionnels identifiés, un travail de définition des solutions et d'une stratégie concertée pour le développement de la filière porc est réalisé avec les acteurs au cours de différents ateliers : des ateliers de discussion/concertation visant à définir les solutions à apporter et un atelier prospective pour définir une stratégie d'action.

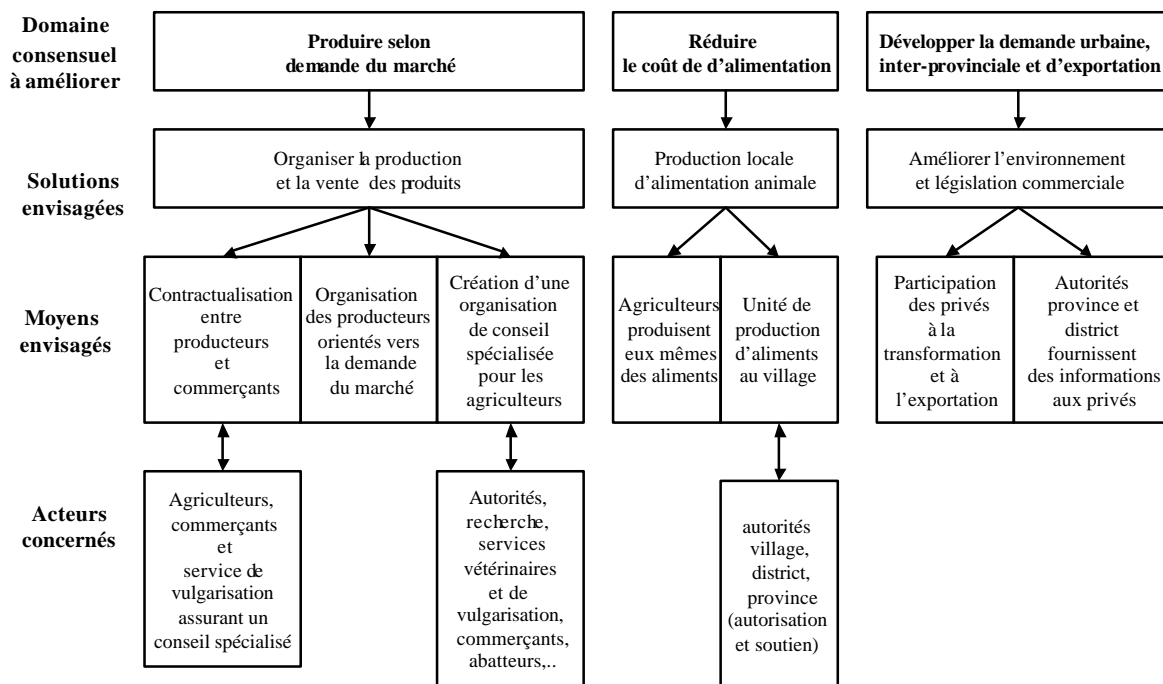
Définition de solutions concertées

Des plate-formes de discussion/concertation regroupant les acteurs directs et indirects de la filière (de type « policy arena » – R. Bourgeois, 1997) ont été mises en place au niveau des provinces afin de définir des solutions répondant aux trois enjeux identifiés lors de l'analyse institutionnelle comme faisant l'objet du plus large consensus et pour lesquels des interactions positives pouvaient donc être attendues :

- orienter la production pour répondre à la demande du marché,
- réduire les coûts de production (notamment à travers la réduction des coûts d'alimentation),
- améliorer l'efficacité de la commercialisation post-collecte, notamment via le développement des marchés urbains, inter-provinciaux et de l'exportation.

Pour faire face aux enjeux identifiés, les acteurs ont définis lors de ces ateliers plusieurs axes de solutions et envisagés les moyens et les acteurs pour les mettre en place (Figure 10).

Figure 10 : Propositions de solutions par les acteurs



Source : atelier Ecopol (mai 2001)

⇒ Orienter la production pour répondre à la demande du marché

Afin d'orienter la production pour répondre à la demande du marché, deux types de solutions ont été envisagés par les acteurs, l'un concernant l'organisation de la production et de la commercialisation et l'autre l'émergence d'une organisation spécialisée dans le conseil aux producteurs.

Organiser la production et la commercialisation au niveau des producteurs

La discussion entre consommateurs, producteurs et commerçants a montré que, d'un côté, les commerçants ne parvenaient pas à obtenir un approvisionnement suffisant en porc maigre et que, dans le même temps, les producteurs n'osaient pas s'engager dans la production de porc maigre par peur de ne pas pouvoir écouler leurs produits et/ou de ne pas obtenir un meilleur prix pour ce type de production. Lors de ces réunions, les acteurs conclurent que la solution résidait dans la mise en place de contrats entre les deux parties : les producteurs s'engageant à produire une quantité suffisante de porcs en recourant à des techniques de production permettant de garantir une certaine qualité, les commerçants s'engageant quant à eux à acheter l'ensemble des produits fournis et à valoriser les porcs de qualité (viande maigre) à un prix supérieur à celui du porc « gras ». Afin de mettre en place cette solution, deux pré-requis ont été identifiés (1) l'organisation des producteurs en groupes, basés sur le volontariat et respectant les conditions et les choix individuels de chacun, et (2) le suivi du contrat par une tierce partie, ce rôle pouvant être joué par les autorités communales ou le service de vulgarisation du district, ce qui, dans ce dernier cas, devait de plus les aider à développer et mettre en place de nouveaux modes de production et stimuler la confiance des commerçants.

Promouvoir l'émergence d'organisations spécialisées dans le conseil aux producteurs

Dans les deux provinces, bien que le système de vulgarisation fonctionne, il est apparu qu'il existait un fort besoin en conseil spécialisé sur un produit, le porc, plus proche des agriculteurs et s'occupant à la fois de production et

de commercialisation. Le rôle d'une telle organisation serait de conseiller les producteurs sur les pratiques vétérinaires, l'alimentation, les techniques de production, de les informer sur les marchés (tendances, types de demande) mais également de fournir un appui à l'émergence et au fonctionnement de groupes de production, ainsi qu'à l'aide à la définition et à la mise en place de contrats entre producteurs et commerçants.

⇒ Réduire les coûts de production

Afin de réduire les coûts de production, principalement liés au coût d'alimentation, les acteurs ont proposé deux solutions : la production d'aliments par les producteurs eux-mêmes et la création d'unités locales de production d'aliments.

Production d'aliments par les producteurs eux-mêmes

Pour cette première solution, il a été envisagé une production individuelle ou à l'échelle du groupe de production, réalisée en achetant et mixant des matières premières, afin de fournir des aliments à un coût inférieur à celui des aliments industriels. Les techniques de formulation des aliments n'étant pas connues de tous les producteurs, l'efficacité d'une telle solution repose sur le développement d'un conseil permettant de choisir les produits et de les mixer efficacement.

Création d'unités de production locales

La seconde solution envisagée était la mise en place, au niveau des localités, de petites unités de production d'aliments pour animaux. Cette option suppose un fort engagement de l'Etat, d'une part, pour autoriser la mise en place de telles structures, et, d'autre part, pour fournir un appui technique et financier.

⇒ Développer les marchés urbains, inter-provinciaux et l'exportation

Afin de développer et rechercher de nouveaux marchés, les acteurs ont reconnu la nécessité d'améliorer l'environnement commercial et, notamment, les lois commerciales. Ils ont recommandé deux types de solutions.

Reconnaissance et facilitation de la participation des privés aux activités de commerce

Si les acteurs privés sont reconnus aux côtés des entreprises d'Etat pour le rôle essentiel qu'ils peuvent jouer dans le développement et la recherche de nouveaux marchés et, si beaucoup de commerçants privés sont prêts à s'engager dans la transformation et l'exportation, ces derniers se heurtent encore à de nombreuses difficultés : problèmes d'accès au crédit (difficulté des procédures pour l'obtention de taux d'intérêt spéciaux), manque d'informations sur les procédures d'exportation, manque d'informations sur les partenaires potentiels, souvent orientés par les autorités locales vers les entreprises d'Etat par manque de connaissance du tissu des acteurs privés. Partant de ce constat, les acteurs ont souhaité une meilleure reconnaissance des entreprises privées dans leur rôle pour le développement de nouveaux marchés et la création d'un service « tous en un » ("all in one") accessible au niveau des provinces et en ville (par exemple à Hanoi) pour informer les commerçants (privés et d'Etat) sur les possibilités de crédit, les procédures administratives et faciliter le lien entre les entrepreneurs nationaux privés et les acheteurs étrangers.

Trouver de nouveaux modes de suivi et d'arbitrage des contrats

Les débats ont également montré la nécessité de développer un système de résolution des non-respects des contrats entre commerçants, notamment sur la question des délais de paiement entre commerçants privés. Il existe un système légal pour résoudre les problèmes liés aux contrats commerciaux mais les acteurs ne l'utilisent pas car il n'est pas en mesure de fournir des solutions rapides et requiert des documents écrits justifiant des contrats qui n'existent que rarement. C'est pourquoi les acteurs ont recommandé la mise en place de nouveaux systèmes d'arbitrage plus souples.

Prospective et définition d'une stratégie d'action concertée

Les ateliers de discussion/concertation ont permis d'identifier un faisceau de solutions pour faire face aux principaux enjeux perçus par les acteurs sur la filière porc. La plupart des solutions supposant la mise en place d'actions collectives et/ou nécessitant une plus forte coordination entre les acteurs et la modification des règles d'interaction entre ces derniers, la mise en place d'un plan d'action concerté s'est avérée nécessaire. Pour ce faire, un atelier d'analyse prospective regroupant les différents acteurs directs et indirects de la filière a été organisé afin de mener une réflexion commune sur l'avenir de la filière porcine.

⇒ De l'identification commune des risques et opportunités pour l'avenir

Cet atelier se proposait plus particulièrement d'aider les acteurs de la filière à définir les facteurs les plus influents pour l'avenir de la filière, d'élaborer plusieurs scénarii contrastés, d'en saisir les risques et les opportunités pour élaborer une stratégie commune d'action pour minimiser ces risques et favoriser l'occurrence des opportunités positives.

Cet atelier a ainsi permis d'identifier que les 3 facteurs les plus influents pour l'avenir de la filière porcine sont :

- la demande des consommateurs en quantité et en qualité ;
- les orientations du gouvernement et les politiques concernant notamment la réduction des coûts de production (baisse des prix des matières premières utilisées en alimentation animale) ;

- les relations entre les acteurs de la filière (modes de coordination entre producteurs ou groupes de producteurs – commerçants – services d’appui à l’agriculture – autorités locales)

Après avoir défini les différents scénarii possibles, les acteurs ont évalué leurs risques et opportunités et envisagé des actions permettant de limiter ces risques et de favoriser les opportunités positives pour le développement futur de la filière (Tableau 6).

Tableau 6 : Risques et opportunités pour le développement futur de la filière et stratégie d’actions

	Situation favorable ou risquée	Actions proposées
Issues favorables	Croissance de la demande des consommateurs en quantité et en qualité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projets et politiques visant à un accroissement des revenus globaux ▪ Information et publicité incitant à la consommation de produits transformés et/ou de bonne qualité ▪ Investissement dans les infrastructures (politique Keynésienne)
	Politique gouvernementale pour la réduction des coûts de production	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des taxes à l’importation des produits utilisés en alimentation animale (maïs, soja, etc.) ou encouragement au développement de leur production nationale ▪ Promouvoir la production de races à viande maigre par les producteurs²² ▪ Promouvoir et faciliter la transformation locale de produits d’alimentation animale ▪ Accroître la diffusion d’information sur les produits vétérinaires et l’utilisation de rations équilibrées
	Coordination entre les acteurs de la filière	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction de contrats entre producteurs, transformateurs et commerçants ▪ Construire des groupes de producteurs de porcs pour faciliter la mise en place de contrats ▪ Définition d’un acteur organisant la coordination entre les différents acteurs
Risques à éviter	Compétition sur les prix avec produits étrangers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baisse coordonnée des coûts de production et croissance des taxes d’importation pour les produits porcins ▪ Production de produits porcins de qualité correspondant aux aspirations des consommateurs vietnamiens
	Compétition sur la qualité avec les produits étrangers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Critères de qualité clairs inclus dans les contrats susmentionnés entre les acteurs de la filière
	Systèmes intégrés de production-commercialisation avec une faible implication des producteurs et commerçants locaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promotion et diffusion des contrats et des systèmes de coordination sus mentionnés.

Source : Ecopol Juin 2001

⇒ Réalisation d’un plan d’action concerté

Deux principaux risques ont ainsi été identifiés : (1) une compétition accrue avec des pays étrangers, résultant d’une intégration croissante au commerce régional dans le cadre de l’AFTA (Asean Free Trade Agreement), qui limiterait le développement des activités des acteurs de la filière et (2) le développement de systèmes intégrés dans lesquels la plupart des acteurs actuels de la filière ne serait pas impliqués et n’aurait pas de pouvoir de décision.

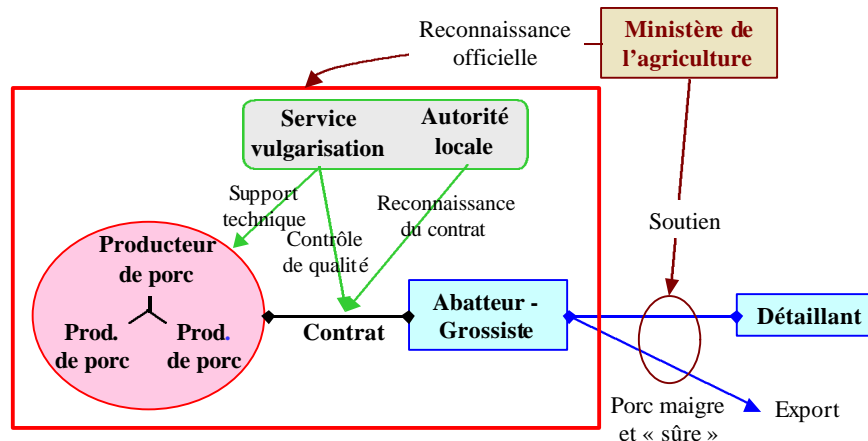
Afin de faire face à ces risques, les acteurs ont élaboré une stratégie dont l’élément central est la mise en place de nouvelles formes de coordination entre les différents acteurs directs et indirects conduisant au final à la création d’un modèle pilote d’organisation interprofessionnelle (« *mo hinh lien ket* ») au sein duquel (Figure 11):

- les producteurs s’organisent en *groupes de production* en relation avec le chef de commune afin d’avoir une reconnaissance institutionnelle facilitant les relations avec les autres acteurs (commerçants, services de l’Etat) ;
- les abatteurs et les agriculteurs établissent des *contrats* fixant les termes de meilleure qualité, de quantités et de prix (valorisant la qualité), ces contrats pouvant être suivis par une tierce partie (autorités locales et services locaux) ;

²² L’utilisation de races à viande maigre, accompagnée de conduites appropriées, peut permettre de réduire les coûts de production (Vu Trong Binh, 2002)

- les services agricoles assurent un appui en terme d'information technique et en terme de conseil et d'appui pour assurer production efficiente et de qualité,
- les services nationaux facilitent la diffusion d'information sur le système afin de sensibiliser les consommateurs.

Figure 11 : Schéma d'organisation interprofessionnelle envisagé par acteurs



Source : atelier Ecopol Juin 2001

Mise en place d'une expérience de modèle pilote interprofessionnel

Le consensus autour de la création d'un modèle pilote d'organisation interprofessionnelle pour résoudre l'ensemble des enjeux majeurs pour du développement de la filière obtenu, sa mise en place reste à opérer. Elle suppose la mise en place de nouvelles formes de coordination à trois niveaux:

- une coordination entre producteurs matérialisée sous la forme de groupes de producteurs de porcs, ayant pour objectif de développer une production de qualité et prêts pour cela à s'engager dans un processus collectif de mise en place de règles communes.
- une coordination entre producteurs et commerçants sous la forme d'une contractualisation fixant les qualités, les quantités et les prix visant à garantir un débouché intéressant et sécurisant pour les producteurs et pour faciliter un approvisionnement régulier en quantité et en qualité pour l'abatteur.
- une coordination entre les acteurs directs et indirects institutionnels en charge du développement de la filière. Ce troisième niveau de coordination, incluant les deux précédents, doit gérer l'ensemble du système comprenant les appuis des services techniques de l'Etat et des autorités locales. Il a pour objet de faciliter les échanges d'informations entre les différents acteurs concernés par le développement de la filière, de garantir un approvisionnement plus régulier pour l'ensemble des acteurs une certaine qualité pour les consommateurs. Enfin, il doit permettre de faciliter le travail des décideurs publics dans la définition des politiques de développement de l'élevage porcin et tendre vers la mise en place d'une cogestion de la filière.

Nous présenterons dans un premier temps les premiers résultats obtenus puis les difficultés rencontrées et les solutions envisagées par les acteurs au cours du processus d'appui à la mise en place de ce système.

⇒ Des premiers résultats encourageants mais des difficultés persistantes

Suite à la décision d'initier ce modèle, plusieurs résultats ont été enregistrés, concernant d'une part la mise en place de groupes de production et le développement d'une production de qualité et, d'autre part la mise en place d'une relation commerciale directe entre producteurs et abatteur pour une meilleure valorisation des produits porcins.

Ainsi un groupe d'une dizaine de producteurs de la province de Ha Tay, district de Hoai Duc, souhaitant développer l'élevage porcin de qualité (viande maigre) s'est mis en place et a été reconnu par les autorités de la commune. Ces producteurs, après avoir reçu une formation sur les techniques d'élevage porcin de qualité, basées sur les résultats expérimentaux obtenus avec les groupes de producteurs du district de Nam Sach, province de Hai Duong (Vu Trong Binh, 2001), ont adopté de nouvelles méthodes de production qui se sont concrétisées par l'utilisation de nouvelles races de porcs (recours accru à des porcs trois-quarts ou 100% exotiques fournis par la compagnie d'élevage de la provinciale) et le recours à une alimentation en sec plus riche en protéines. Ces

changements de pratiques d'élevage et la mise en place d'achats groupés d'aliments permettant de réduire les coûts d'achat des matières premières pour l'alimentation de 200 à 700 dong/kg, ont conduit à un accroissement de la performance technique des éleveurs et à l'amélioration des résultats technico-économiques des producteurs (Tableau 7).

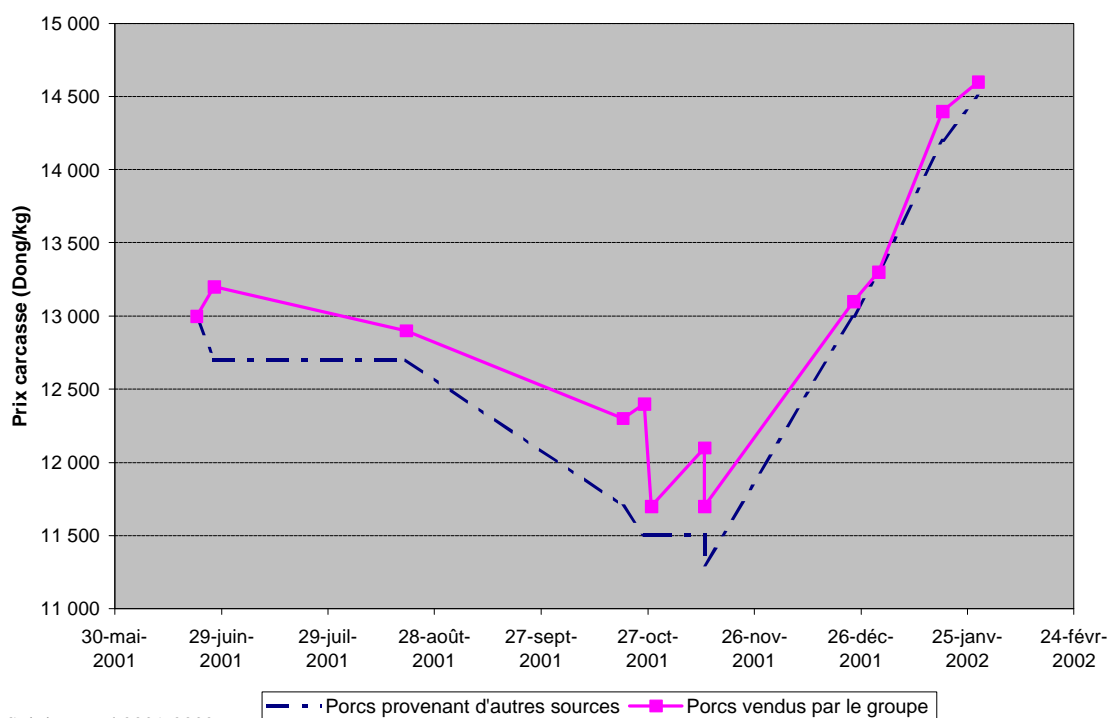
Tableau 7 : Evolution des performances technico-économiques des éleveurs du groupe de producteurs de Hoai Duc

	Avant la mise en place de groupe (début 2001)	Après 5 mois de fonctionnement (début 2002)
Poids à l'achat des porcelets (kg)	10,7	15,1
Durée d'élevage (mois)	5,6	4,6
Poids carcasse unitaire à la vente (kg)	72,5	65,2
Poids vif unitaire à la vente (kg)	103,1	86,7
Taux de carcasse (%)	70,3	75,2
Gain moyen mensuel (kg/mois)	16,1	17,2
Indice de conversion (kg d'aliment / kg de gain de poids)	4,1	2,6
Coût unitaire aliment (Dông/kg)	2 300	2 419
Coût alimentation par kg de gain de poids (Dông/kg de gain de poids)	9 430	6 290

Source : enquêtes VASI 2002

Par ailleurs, suite aux ateliers de concertations entre acteurs de la filière, des relations de commercialisation directe entre producteurs et un abatteur-grossiste de Hanoi ont pu être établies. Alors que les porcs étaient préalablement vendus à la ferme auprès d'abatteurs locaux ne valorisant pas la qualité, le développement de cette relation de commercialisation directe a permis de garantir un débouché aux produits du groupe de producteurs et d'obtenir un paiement selon la qualité, basé sur quelques critères tels que l'épaisseur de gras dorsal et celle des psoas (indicateurs pour la teneur en gras) et la conformation, jugée selon la grosseur des jambons et des côtes. Avec une meilleure qualité des produits et une relation commerciale suivie, les producteurs ont obtenu une meilleure valorisation de leur production. Ainsi, sur un ensemble de 13 commercialisations directes de porcs produits par le groupe, effectuées entre juin 2001 et février 2002, le prix moyen d'achat de la carcasse aux producteurs a été 11 fois/13 supérieur et 2 fois/13 égal à celui de produits provenant d'autres sources d'approvisionnement et commercialisés le même jour par le même abatteur (Figure 12). Les producteurs ont ainsi obtenu un premium allant jusqu'à 900 dong/kg (soit 8% du prix moyen observé pour les autres sources d'approvisionnement) et égal, en moyenne pour l'ensemble des lots, à 300 dong/kg (soit 3% du prix moyen observé pour les autres sources d'approvisionnement). Au final, cette nouvelle forme de commercialisation directe auprès d'un abatteur de Hanoi a permis aux producteurs du groupe de production de dégager une marge, après déduction du surcoût lié au transport, supérieure d'environ 1000 Dong/kg de carcasse à celle obtenue lors d'une vente directe à la ferme auprès d'abatteurs locaux. Par ailleurs, les contacts répétés des éleveurs avec l'abatteur leur ont fourni une meilleure information sur les prix et les évolutions de la demande du marché.

Figure 12 : Prix de vente des porcs à un abattoir de Ha Noi



Source : Suivi Ecopol 2001-2002

Si des résultats encourageants ont été observés, plusieurs difficultés sont apparues au niveau de la production et du fonctionnement du groupe ainsi qu'au niveau de la commercialisation et de la « contractualisation » avec l'abatteur-grossiste.

Au niveau du fonctionnement du groupe, l'absence d'un engagement fort du chef de groupe a été préjudiciable aux activités de l'ensemble des producteurs du groupe. Celui-ci a en effet progressivement utilisé les relations développées avec l'abatteur pour commercialiser non plus les porcs du seul groupe de producteurs mais préférentiellement ses propres animaux et d'autres qu'il collectait en dehors des membres du groupe ce qui a nuit à l'image du groupe (en terme de qualité de produit) et discrédité la relation de confiance nécessaire au développement d'un accord commercial à plus long terme. D'autre part, en l'absence d'une animation régulière par son chef, le groupe n'a pas connu une mobilisation suffisante pour poursuivre efficacement des actions collectives visant à réduire les coûts d'alimentation via des achats groupés et à obtenir des crédits pour l'achat d'intrants et de truies (développement d'une auto-production de porcelets de qualité face aux difficultés d'approvisionnement en porcelets 3/4 ou 100 % exotiques).

Par ailleurs, plusieurs problèmes techniques occasionnant des risques accrus pour les éleveurs restaient sans solution, du fait d'une absence de conseil technique régulier, rapide et approprié, notamment en terme de maladie et d'alimentation (évaluation de la qualité des matières premières, adaptation des rations en fonction du prix de revient des matières premières tout en garantissant une alimentation compatible avec une production de qualité) ce qui a conduit à une réduction de la qualité des produits et à la réduction dans le temps de l'écart de prix observés (Figure 12).

Enfin, la commercialisation groupée et directe a soulevé de nouveaux problèmes. Même si les accords verbaux permettent d'assurer l'écoulement des produits à l'abattoir, le prix final de chaque animal reste fonction des négociations entre l'abatteur-grossiste et les détaillants. Ainsi, si une fourchette de prix peut être garantie par l'abatteur-grossiste, une certaine incertitude demeure quant au prix de vente final de chacun des porcs et ce d'autant plus que les éleveurs doutent de la capacité de l'abatteur à « bien » négocier la vente de leurs produits. Par ailleurs, la commercialisation directe à l'abatteur occasionne des coûts supplémentaires, notamment de transport, et présente des risques (mortalité des animaux pendant le transport) que les agriculteurs sont peu enclins à assumer et qu'ils parviennent difficilement à gérer collectivement.

L'analyse des résultats du suivi des activités et les entretiens complémentaires menés avec les acteurs concernés ont permis d'identifier comme principales causes des difficultés rencontrées, l'absence d'un conseil régulier auprès des agriculteurs en terme d'organisation, de technique et de marché d'une part, et l'absence d'une structure de suivi et de pilotage pour l'ensemble du modèle d'autre part.

⇒ Vers une nouvelle forme d'institution d'appui au développement de la filière : le Groupe de conseil spécialisé

Sur la base du bilan des activités réalisées, un atelier de suivi-concertation a été ouvert entre les différents acteurs concernés par la mise en place de ce modèle. Il a permis de valider les conclusions du suivi et de confirmer l'intérêt des différents acteurs directs pour la mise en place de ce système. Il a montré que les abatteurs étaient toujours prêts à fournir un débouché stable (commercialiser l'ensemble de la production proposée) et à proposer une bonne valorisation de la qualité des produits mais que, face à cela, la principale difficulté se posait au niveau de la capacité des producteurs à s'organiser pour fournir une production de qualité. La constitution de groupes de production et leur bon fonctionnement est ainsi apparue comme un préalable à la mise en place d'une contractualisation durable.

Dans ce contexte, l'absence d'institution de suivi-pilotage du système et de conseil, susceptibles d'apporter un appui à la constitution et l'organisation de groupes de producteur et pouvant leur fournir un conseil technique régulier a été identifiée comme la principale limite à la mise en place d'un modèle pilote d'organisation interprofessionnelle. L'atelier a donc poursuivi ses travaux en envisageant les formes institutionnelles adéquates. Si la constitution d'un Comité de pilotage composé de représentants de l'ensemble des acteurs de la filière est apparue souhaitable à la plupart des acteurs directs de la filière, il n'a pas fait l'objet d'un consensus élargi. En effet, les autorités locales et provinciales ne se sont pas avérées favorables à la mise en place d'une telle structure en raison du faible nombre de producteurs concernés. Il a cependant été convenu au cours de l'atelier qu'une structure de suivi-pilotage pourrait être émerger à terme en lien avec la mise en place d'un comité de direction pour le développement rural (« *Ban Chi Dao* ») à l'échelle du district en application de la résolution centrale n°5 sur le changement de structures économiques.

En attendant, la création d'un Groupe de conseil aux producteurs de porc (« *Nhom Tu Van* ») au niveau du district a été décidée et reconnue par le comité populaire du district. Ce Groupe a pour fonction de fournir un appui en terme d'organisation, de technique et de connaissance du marché aux producteurs. Il est composé des responsables des différents services du district (chef du service agricole, chef du service vétérinaire, chef du service de vulgarisation), de membres exécutifs issus de chacun de ces services au niveau du district ainsi que de représentants locaux (chargé communal de l'agriculture, agent vétérinaire communal) - Figure 13.

Les tâches assignées à ce Groupe de conseil sont de plusieurs ordres. Elles concernent, en premier lieu, l'appui à la mise en place de groupes de producteurs volontaires souhaitant développer des systèmes de production de porcs de qualité. Cela suppose une évaluation préalable des principaux problèmes des agriculteurs, basée sur des enquêtes spécifiques, l'identification d'agriculteurs volontaires ayant pour objectif commun le développement d'élevages engraisseurs tournés vers la qualité, l'animation de réunions de concertation pour les aider à construire les règles de fonctionnement de leurs groupes. Cela suppose également d'assurer un appui technique initial aux producteurs sur l'élevage porcin de qualité (choix des races, alimentation, techniques d'élevage, gestion vétérinaire) en lien avec leur demande. Enfin, ce Groupe de conseil est appelé à fournir un conseil régulier à ces producteurs en fonction des problèmes émergents au fur et à mesure que leur production se développe ce qui suppose que le Groupe de conseil se dote d'un mode de suivi efficace et peu coûteux et dispose de moyens appropriés pour fournir un conseil pertinent.

Par ailleurs, au-delà de ce rôle de soutien aux groupes de producteurs, le Groupe de conseil a pour mission d'informer régulièrement les autorités locales des tendances du développement porcin dans leur district. Il doit donc identifier les principaux enjeux et proposer des solutions qui doivent être discutées entre les différents acteurs. Constituant à ce titre une interface entre les acteurs directs de la filière et les autorités en charge de son développement local, il joue ainsi le rôle de conseiller auprès des autorités locales pour l'élaboration de politiques locales donnant plus de place à la concertation. Pour jouer ce rôle, il devra donc mettre en œuvre, à terme, un système de suivi plus large (à l'échelle du district) permettant de juger des performances de différents modes de développement (groupe de producteurs, producteurs individuels, système intégré, etc.).

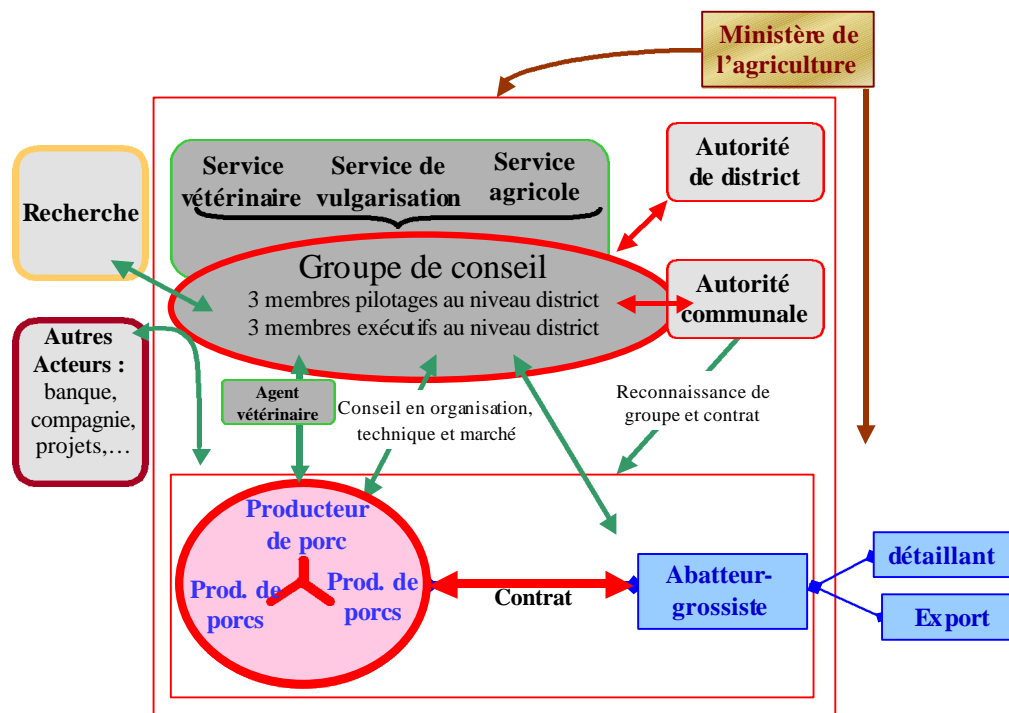
Enfin, en informant et en permettant l'échange d'informations entre les différents acteurs par l'organisation régulière d'ateliers de concertation, il participe à l'élaboration de nouveaux modes de coordination entre l'ensemble des acteurs concernés par le développement de la filière (acteurs directs – producteurs et groupes de producteurs, commerçants - et indirects – autorités locales-). Il participe ainsi à la mise en place d'une gestion concertée du développement durable de la filière.

Pour réaliser l'ensemble de ces fonctions, il a été décidé par les membres du Groupe de conseil que l'ensemble des services qui le constituent (agricole, vétérinaire, vulgarisation) devait travailler ensemble et se coordonner pour élaborer et fournir le conseil. Il a été nécessaire de définir plus précisément le rôle de chacun des membres. Ainsi, la coordination globale du Groupe de conseil incombe aux représentants du service agricole, entité transversale reconnue par les autres institutions dans ce rôle. Outre cette fonction de coordination générale, les membres du service agricole assurent les relations entre le Groupe de conseil et les autres institutions locales (notamment les autorités locales) et sont chargés du conseil aux agriculteurs en terme de marché et d'organisation (formation et fonctionnement des groupes de producteurs), ainsi que du développement de leurs

relations avec les autres institutions (contractualisation avec les commerçants, banques, autorités,...). Les services vétérinaires sont quant à eux en charge des conseils et du suivi dans le domaine sanitaire. Enfin, le service de vulgarisation, associé aux autres institutions, assure les formations et le conseil sur les pratiques d'élevage.

Avec une fonction première de suivi et de conseil technique et organisationnel aux agriculteurs, la constitution de ce Groupe de conseil constitue une avancée significative vers la mise en place d'un modèle pilote d'organisation inter-professionnelle. En effet, la tenue de réunions avec l'ensemble des acteurs de la filière et l'information régulière des autorités sont à même de permettre une plus grande interaction entre les différentes parties prenantes du développement de la filière et de pérenniser un processus de concertation locale pour la définition de stratégies de développement local.

Figure 13 : Modèle interprofessionnel et Groupe de conseil



Source : atelier Ecopol Mai 2002

⇒ De nouveaux enjeux pour la recherche dans le domaine de l'appui institutionnel

Assurer la capacité du Groupe de conseil à remplir l'ensemble des fonctions qui lui ont été attribuées à l'échelle du district pose de nouveaux enjeux pour la recherche dans le domaine de l'appui institutionnel. En effet, compte tenu des ressources humaines et financières limitées qui sont celles des services étatiques actuellement, un fonctionnement efficace du Groupe de conseil suppose le développement d'innovations touchant aux modes de suivi, aux modes de fourniture du conseil et aux relations avec les acteurs locaux.

En premier lieu, le mode de suivi est primordial pour garantir une bonne adéquation entre les besoins des agriculteurs et les conseils fournis. Il nécessite de développer et de mobiliser des outils pour la prise de données (rapide et à une échelle pertinente) ainsi que des outils d'analyse permettant de mieux saisir les besoins des agriculteurs, de définir de manière concertée (ateliers) les thèmes prioritaires des formations et des actions à mener. Etant donné le contexte de ressources limitées, le suivi efficace des activités des producteurs ne pourra se faire sans une forte implication des producteurs eux-mêmes en tant que fournisseurs volontaires d'informations, ce qui nécessitera l'émergence de nouvelles formes de relations (contractuelles ?) entre producteurs et fournisseurs de service.

Par ailleurs, la qualité du conseil assuré dépendra de la capacité du Groupe de Conseil à fournir rapidement des messages appropriés et de qualité. Cela suppose que le Groupe de conseil acquière une capacité à mobiliser rapidement l'information et l'expertise technique adéquates. Il est donc indispensable que le Groupe développe des relais importants vers la recherche et d'autres partenaires et soit en mesure de constituer et d'animer un réseau d'« experts » (recherche, universités, autres services de l'Etat, etc.) couvrant l'ensemble des besoins identifiés. Il apparaît néanmoins illusoire dans un contexte de ressources financières et humaines limitées, que le Groupe puisse assurer seul l'ensemble des fonctions de conseil nécessaires. Sa fonction dès lors tendra vers l'appui à l'identification et à l'émergence de nouveaux arrangements entre acteurs locaux pour améliorer l'accès

des agriculteurs à des services (relation avec les agents vétérinaires privés, les banques, d'autres groupes de producteurs, etc.). Enfin, afin de délivrer efficacement ses messages, il devra nécessairement développer et/ou recourir à des outils de communication et de pédagogie adaptés.

Si le recours à ces nouvelles méthodes de travail avec les acteurs de la filière semble nécessaire, leur mise en place par les services constitue une remise en cause en profondeur des pratiques actuelles. Elle suppose en effet une évolution des services de l'Etat depuis un rôle de gestionnaire hiérarchique du développement local vers celui de médiateur entre plusieurs institutions, de facilitateur pour l'animation autour des expériences paysannes, de coordinateur de réseau, de monteur de projet (identification et création de projets locaux pour mobiliser des fonds), fonctions pour lesquels les agents de l'Etat ne sont pas formés.

Conclusion

Ces recherches ont permis d'identifier les enjeux technico-économiques et socio-institutionnels de la filière porcine dans le delta du fleuve rouge. Elles ont permis de définir et de mettre en place avec les acteurs concernés une stratégie de développement pour une filière porcine compétitive basée sur un tissu de producteurs familiaux et d'acteurs locaux. Celle-ci repose sur la création de nouvelles formes d'organisations économiques (groupes de producteurs), l'émergence de nouvelles formes de coordination entre acteurs directs de la filière (contractualisation) et de nouvelles formes d'appui à l'agriculture (Groupe de conseil spécialisé), le tout visant à instituer un nouveau mode de gestion concertée – co-gestion – entre l'ensemble des acteurs directs et indirects de la filière (modèle interprofessionnel).

Cette expérience montre l'intérêt de recourir à une approche combinant analyse et concertation pour aider à la définition d'une stratégie concertée de développement ainsi qu'à l'identification et à la mise en œuvre de nouvelles formes d'arrangements institutionnels permettant de résoudre les principaux enjeux de l'agriculture vietnamienne, l'accès des agriculteurs au marché et la qualité des produits. Elle suggère que de telles approches peuvent être utilisées dans le cas d'autres filières agricoles.

Cette recherche montre l'importance et la nécessité d'innovations institutionnelles pour le développement futur des filières. Ainsi, la mise en place de nouvelles institutions d'appui à l'agriculture, comme le Groupe de conseil spécialisé dans l'élevage porcin intégrant technique, organisation et marché, apparaît comme un exemple de nouvelle institution adaptée au nouveau besoin de l'agriculture vietnamienne. Par ailleurs, la mise en place à terme de comités de pilotage locaux (incluant l'ensemble des acteurs – producteurs, commerçants privés et d'Etat, services publics, autorités et recherche) pour débattre régulièrement de la stratégie de développement des filières apparaît comme une perspective de formalisation du processus engagé visant à la mise en place d'une gestion concertée de la filière. La mise en place de tels comités à un niveau provincial voire national pourrait constituer à terme un moyen de résoudre à une plus large échelle les enjeux identifiés comme faisant consensus actuellement (instabilité des marchés, qualité) mais également d'aborder les nouveaux enjeux qui se profilent avec de plus en plus d'acuité que sont ceux de la qualité sanitaire des aliments et de la protection de l'environnement.

Cette expérience montre enfin le rôle que peut jouer la recherche pour aider à l'identification et la mise en place concertée de solutions aux problèmes de filière et souligne l'importance du rôle de l'Etat, qui demeure la seule entité collective connue et légitime, dans l'émergence de nouvelles formes de coordination. Ainsi, il apparaît nécessaire que l'Etat favorise l'émergence de représentation des acteurs (producteurs²³, autres professions), qui font encore défaut et qui limitent les capacités d'organisation d'un dialogue et d'une concertation entre les acteurs. D'autre part, il apparaît également nécessaire que l'Etat crée un cadre légal pour reconnaître de nouvelles formes d'organisations interprofessionnelles. Enfin, ces recherches suggèrent l'intérêt d'une évolution du rôle de l'Etat et du fonctionnement de ses services pour assurer les fonctions d'animation et de médiation entre les acteurs nécessaire à l'établissement d'une cogestion des filières.

Références Bibliographiques :

Bourgeois R. & Herrera D., 2000 - Actor-led change for efficient agri-food systems: Handbook of the participatory actor-based CADIAC approach - Bogor, Indonesia, ESCAP-CGPRT Centre - CIRAD. 135 pp.

Bui Thi Thai et al., 2002 – Une recherche pour promouvoir la professionnalisation des agriculteurs – communication au séminaire « Des approches innovantes au service du développement agricole », 23-24 septembre 2002

²³ La structuration des producteurs porcins et leur reconnaissance institutionnelle pour prendre place dans la gestion locale est également soulignée par d'autres travaux du PFR (Buy Thi Thay, 2002).

Ginhoux V., 2001- Etude de la sensibilité des consommateurs urbains de viande porcine (Hanoi et Hai Phong, Vietnam) - GRET, VASI, VSF, CIRAD, Programme Fleuve Rouge.

Jesus et al., 1999 – Ecopol project, results of phase I – Cirad, Vasi, mimeo -

Jesus F. et al., 2002a – Ecopol, une démarche intégrative et participative pour l'appui à la définition concertée de décision publique – communication au séminaire « Des approches innovantes au service du développement agricole », 23-24 septembre 2002 .

Jesus F. & Bourgeois R., 2002 b – Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy. Handbook for a New Management of Public Decisions - To be published by CIRAD and the CGPRT Centre.

Jésus F., 2001 - P.A.C.T., A Pro-Active Conciliation Tool. Analysing Stakeholders Inter-Relation – CGPRT centre monograph n°41, CGPRT centre, Bogor, Indonesia , 69 p.

Jésus F. & Bourgeois R., 2002 - Reconciling Actors Preferences in Agricultural Policy, Concepts, Methods and Tools for a New Management of Public Decisions - To be published by CIRAD and the CGPRT Centre in 2002.

Vu Trong Binh, 2002 – Coopération des agriculteurs dans la direction de la production afin de créer l'avantage compétitif sur le marché – communication au séminaire « Des approches innovantes au service du développement agricole », 23-24 septembre 2002

RAPPORT THEMATIQUES

Annexe 12 : Synthèse des conclusions des plates-formes de concertation basés sur les résultats de l'analyse institutionnelle pour les filières riz et porc (R THE 03)

Vietnam Agricultural Science Institute

Cirad Amis Ecolpol

Conclusions from the Workshops on Institutional Analysis results

Franck JESUS – 14/06/2001

Concerning fields open for constructive debate among stakeholders:

As an output of the Institutional analysis, it appeared that for some issues in the rice and pig commodity chains, all actors agree to underline a need for improvement, while, for other issues, perceptions differed.

Discussions on commonly accepted problems were easy during the workshops, while discussions on issues where a need for improvement was not commonly accepted were difficult and lead to divergent views.

Therefore, to promote the building of solutions involving different type of actors, we strongly support the idea of building discussions and problem solving around the commonly accepted needs for improvement as expressed during the workshops. These are:

For the pig commodity chain:

1. the need for farmers to produce pigs in a market-oriented way (especially lean pigs);
2. the need to develop pig sales in urban, inter-provincial markets and exportations;
3. the need to reduce pig production costs.

For the rice commodity chain:

1. the need for farmers to produce and sell rice in a more market-oriented way (concerning rice variety, grain inner quality and sale of more important quantities);
2. the need to develop rice sales in urban, inter-provincial markets and exportations.

Proposals referring to these two commodity chains are presented in the following sections.

The issues where no consensus among stakeholders is reached yet (the need of more food safety for pig meat, the improvement of relations between farmers and traders) are important topics that may probably appear crucial to solve in the future but stakeholders are not currently ready to discuss solutions on these. However, it appeared during the workshop that discussing solutions for the commonly accepted needs for improvement lead to tackling part of those more difficult subjects.

Stakeholders proposals for the rice commodity chain:

Organising production and trade zones at farmers' level

During the workshops, all stakeholders agreed that improving the performance of the rice commodity chain required that farmers produce in a more market-oriented way. However, only some farmers currently produce rice with the aim of trading it (self-consumption and pig feeding being two important uses of rice). Farmer sales are usually small and, thus, the quality of the traded rice shows a high heterogeneity, which, once collected by traders, makes it difficult to ensure consumers and customers with stable quantities and qualities for a given type of rice.

Considering this situation, stakeholders propose that rice production be organised by zones. This would make easier the sales and collection of large and homogeneous quantities, but would also ease technical extension work and problems related with irrigation inter-linkage among farmers' plots.

To achieve the building of such rice production zones, actors consider two important steps.

The first step concerns the current dispersion of plots allocated to each farmer. In most communes, farmers with less than ¼ of an hectare can have up to 10-15 different plots. Actors, thus, propose to promote land exchange among farmers so that each farmer would only have a few plots concentrated in the same area.

Achieving this may not be as simple as it appears. Although, in some places, farmers have started to exchange plots by themselves, this is still very rare and in many communes of the Red river Delta the high heterogeneity of plots makes it difficult to implement plot concentration. Besides, although the land law of 1993 entitles farmers to exchange, sell and buy land-use rights, many localities consider that local application of this law at local level has not been cleared yet.

Learning from examples where the land exchange process could start, actors consider that it belongs to the province authorities to give authorisation to district authorities to authorise commune officials to start organising land exchange among farmers aiming at reducing the number of plots.

Once this has been achieved, the second step, the organisation of similar modes of rice production among farmers of the same zone, can be started. For this second step, all actors consider that it is mainly the responsibility of commune authorities to organise discussion among farmers so that a production mode is agreed upon and implemented by all.

This step requires, of course, that all farmers agree on the process, since, the final decision on production remains theirs. But stakeholders agree to say that commune authorities have an important role to play in ensuring that farmers can be interested in such a process: they can select and provide seeds of good quality, adapted to the zone conditions and provide information on production and post-harvest techniques.

Selecting good quality adapted varieties requires first that farmers agree on the main objective of their rice production. If they mainly want to feed their family or produce rice to feed pigs, the choice of variety won't be the same as a situation where farmers mainly want to produce rice for trading. Once this objective has been defined, the choice of seeds can be done. This choice requires knowledge about the yield and production requirements in the zone, but also, when sales is an objective, knowledge about the quality achieved by producing a rice variety in the zone, as assessed by consumers.

For the first type of information, research and extension organisations can provide support. For the second type of information, few actors have an extensive knowledge of which rice variety gives a good marketable quality on which zone and with which post-harvest techniques at farm level. Fortunately, rice wholesalers, mainly private often possess such knowledge. Therefore, it is advised that commune where selling rice is an important objective start to link with private wholesalers as advisers in their production organisation process. This could be done through a contract dealing both with traders advises and rice selling.

Improving the trading environment and the trading rules

Two proposals by stakeholders concern the improvement of the trading environment in general.

A first proposal is to develop a system that would help solving the non-respect of trading contracts especially concerning late payment among private traders. It seems that a legal system already exist for solving market problems linked with trade contracts. However traders and other stakeholders do not use it for two main reasons: it does not provide with quick resolution of problems (such as late or non payment) and it requires contract documents that are often absent.

Our advise would therefore be to organise a common discussion round between private traders and officials in charge of the local application of trade contract laws to see how the two sides can design a system both time efficient and in respect of the law.

A second proposal concerns rice circulation and transportation. Although this has been often stressed in documents concerning trade in Vietnam (see IFPRI ?? for example), it seems that traders still face problems with road controls: they seem too numerous, often subject to "un-planned" payment of special fees and therefore hamper transportation of agricultural goods difficult and increase their cost.

This problem may not be as one-sided as it appears, as transporters may also have their part of misconducts in the process (the search for lower margins sometimes lead to overloaded trucks or ill maintained ones). However, effort from the government and provincial authorities to ensure that road controls efficiency can be controlled is a regular demand from traders of agricultural products.

Stakeholders proposals for the pig commodity chain:

Organising production and selling at farmers' level

The discussions involving consumers, farmers and pig traders or slaughterers showed a very peculiar situation for a commodity chain that is full of potentials but also still unable to take advantage of them. Pig collectors, wholesalers, slaughterers explained that they have difficulty providing consumers with enough lean meat because it is hard for them to find sufficient sources of lean pigs, while, at the same time and in the same region, farmers do not dare engaging themselves in producing lean pigs for fear of being unable to sell them easily and/or to find a better price for this higher quality.

The discussions, involving both sides, lead to the conclusion that it was necessary to build up contracts between the two. These contracts would ensure traders that, in a given place, pigs would be produced in a sufficient amount and with production techniques ensuring the lean pig quality. They would also ensure farmers that, with such production quality, collectors would buy the whole production at higher prices than the usual pig quality price.

To make it possible for such contract to be drawn and to be fulfilled, actors consider that two elements are required: the organisation of farmers' production in group and the monitoring of contract by a third party.

Concerning farmers' organisation, it was agreed that farmers should build up pig production groups or pig production zones based on which contract could be made with pig traders. The organisation of such group can only come from the will of farmers themselves and should respect the individuality and choices of each producer.

The role of a third party - that could be played by commune authorities or the district agricultural extension offices - is important to support the building up of these group, to assist them in developing and implementing new production modes and to stimulate trust among traders.

With such involvement of the different type of stakeholders, contracts concerning the quantity and mode of production can be achieved and respected. In fact, the collectors and the Hanoi slaughterer-wholesalers present during the workshops informed that, would such a system exist now, they would at once agree on a buying contract and send a truck to fetch the pigs.

Reducing pig production costs

As the ECOPOL project results showed, the very high level of feeding costs is one major constraint faced by pig production in the Red river Delta. During the workshop, actors proposed two ways to reduce this type of production cost.

The first way is for farmers themselves to process feeding. This can be done individually or within pig production groups by simply buying and mixing the different products necessary to make a balanced alimentation for pigs. Doing so can provide feed which is adapted to pig needs and at a lower cost compared to industrial feedings sold in the Red river Delta at prices too high to be economically efficient (example: one kg of "industrial" composed feed is sold around 7000 vnd/kg and one kg of live pig is sold around 9000 VND/kg while one kg live pig would require 3-4 kg of feed).

However, this way of mixing sources of feed may not be new to all farmers. To make it more efficient requires counselling on which products to choose and how to mix them. This leads to a second proposal by stakeholders, which is to develop local feed production at commune level. For this, actors recommended that localities be supported by the State to develop local feed production units.

Promoting the emergence of specialised counselling organisations

In both provinces, actors stressed the fact that although a State extension network already existed, there was a strong need for a counselling system specialised on one product, pig, which would be closer to farmers and focused on both production and marketing problems.

The role of these counselling organisations would be to advise farmers concerning veterinary practices, pig feeding and raising, piglet choice but also inform them on market trends and market demands. Their role could then extend to supporting the emergence and functioning of farmers pig production group, supporting the definition and implementation of contracts between farmers and traders, etc.

This counselling system would associate both technicians and private traders as counsellors.

Improving the commodity chain environment and the trading rules

Several proposals were made by the stakeholders during the workshop concerning an improvement of the global environment of the pig commodity chain.

Possibility for private traders to engage in pig meat processing and in pig exportation. As the institutional survey showed, several private pig traders are willing to invest in processing or exporting pig products but face difficulties in implementing such project.

A first difficulty mentioned by traders is the access to loans for such project. During the workshop, the traders present were informed by Provincial Agricultural Offices that specific credit schemes had been opened to finance such project and would enable them to find loans at special interest rates. It needs to be mentioned here that it appears clearly that the existence of this credit scheme is not sufficiently known to private traders and that information still needs to be more widely broadcasted to ensure a full and efficient use of it (through information meetings targeting private traders, radio and TV broadcast...).

Another difficulty mentioned concerns the fulfilment of all administrative procedures (including custom procedures when export is concerned) which seems difficult for traders. Again, it was proposed that provincial authorities set up a service providing this kind of information to private traders with processing or exporting projects in order to make it possible for such project to be developed and implemented.

A last difficulty specific to projects dealing with exportation concerns the possibility of contact with foreign buyers (or investors). In some countries, specific services have been set up for foreign traders and national traders to be able to meet and set up contracts. Such service does not exist yet in Vietnam . Currently, provincial authorities meeting foreign traders interested by Vietnamese products usually direct them to state-own exporting companies. In fact, private traders that would have been interested are not known to provincial authorities and, at the same time, private traders do not know whom to contact to get information on foreign buyers.

Considering the three points, stakeholders thus recommend the setting up of a specific "all-in-one" service, accessible at provincial level and in towns like Hanoi, to inform traders (private and state-own) on credit facilities and administrative procedures and to make the link between private national traders, entrepreneurs and foreign buyers, investors.

Provision of an acceptable level of food safety to consumers. This subject was slightly more difficult to tackle since not all actors shared the same view on it. Moreover, food safety is made of different elements: from the type of feed and products used by farmers, to the hygiene of slaughterers and retailers. The fact that food safety is made of all these and that consumers can not differentiate safe pig meat from unsafe one, makes it very difficult for actors to conceive a feasible plan of action. However, it appeared clear that veterinary services had a leading role to play in this both by informing all stakeholders on existing regulations and achieved levels of food safety and by promoting the conception and implementation of a system of rules ensuring the respect of food safety and the necessary controls (starting from pig raising products).

Developing a system for solving the non respect of trading contracts especially concerning late payments among private traders. As for rice, it seems that there already exist a legal system to solve market problems linked with trade contracts. However, as for rice, pig traders do not use it for two reasons: it does not provide with quick resolution of problems (such as non payment) and it requires trade contract document which are often absent.

Our advise would therefore be to organise a common discussion round between private traders and officials in charge of the local application of trade contract laws to see how the two sides can design a system both time efficient and in respect of the law.

Access to credit for farmers. Farmers proposed to facilitate credit access for sums higher than 10 millions VND (current maximum for loans to farmers that do not require assets mortgaging).

Concerning the implementation of the proposed actions:

As stakeholders stated during the workshops, making it possible for the different proposed solutions to be implemented efficiently requires:

- Co-ordination of multiple stakeholders and multiple levels of authority, which should be lead by representative from the State (at national, provincial, district or commune level, depending on the topic);
- Possibilities for all stakeholders to participate in such a process;
- Preservation of the interest of all parties in the different collective or common schemes to be devised and implemented.

The active participation of stakeholders during the workshops showed that many are willing and ready to involve themselves in such a process of change. An option could be then to leave it to local initiatives to develop on their own. However, such option would limit the development of solutions and make it impossible for the

government to monitor and help the development of strategies for pig or rice commodity chains performance improvement.

It is therefore strongly recommended that at ministry level as well as at province level, groups including officials, producers' representative and traders' representative be established with a direct access to decision makers in order to promote a precise conception and implementation of the proposed solutions and to facilitate their execution.

The decision to set up this kind of group can only come from government or provincial decision makers, but once it has been taken, scientists or analysts trained to the use of participatory decision-making methods can to help these group work efficiently.

Rationales for a shift in the general policy orientations of the Ministry of Agriculture and the government

Two general conclusions for policy orientations can be drawn from the results of the discussions that took place during the workshops: one relates to the role of the State and the second concerns the means for easing the dialogue among stakeholders.

During the workshops, in discussions on solutions to be proposed for improving the performance of the rice or pig commodity chains, many actors considered that the State in general (i.e. the government, the province, district and commune people committees) had to take the lead in making changes happen. Some stakeholders proposed more direct intervention of the State: more investment in infrastructure, in research in agricultural extension, more price control, more direct buying or selling...

These propositions do not fit with the current evolution of State intervention and State policy in Vietnam. It is as if many stakeholders would like to see the State go back to its pre-liberalisation intervention role while at the same time they want to keep their freedom of decision. It is also quite clear that the current trend of world trade agreements and the international requirement of financial balance will make such policies almost impossible to implement.

In a striking way, most stakeholders agree to say that most problems lay in the way actors interact and, to be solved, would require different behaviours and different rules for interaction. However, once such conclusions have been reached, most feel ill equipped to modify interaction rules or create new ones. Unable to cope individually with forms of collective decisions involving multiple actors, they refer to the State as the only collective entity known and legitimate to tackle such problem.

In this case, however, the role of the Government and of local authorities cannot be the traditional role of State intervention mentioned above. It has to focus, instead, on devising means enabling actors to modify interaction rules. This requires mediation processes and entities to control the respect of agreed upon rules. In Vietnam, no other actor but the State is currently considered legitimate to play such role but at the same time, the State needs to make a shift in its policy orientation to acquire skills and devote means to such activities.

A shift of this kind in policy orientations is crucial to ensure both a sustainable development and means for State guidance in the future. Moreover, to make it efficient, a first task would be to inform all state-authorities and agencies and all stakeholders of what the State cannot do anymore and on what the State can do from then on.

When coordination of multiple stakeholders or mediation are at stake, another problem faced by policy makers, analysts and scientists in Vietnam is the absence of real representative of the different types of stakeholders. At the production level, finding representative of pig producers or rice sellers, able to speak in the name of their peers and defend their interest is close to impossible. The same occurs when dealing with agricultural product collectors, wholesalers or retailers.

Since more and more problems of policy definition will require stakeholders consultation and co-ordination, making it possible for such representative to emerge would be a strong advantage for Vietnam.

Annexe 13 : Résultats de l'atelier d'analyse prospective filière porcine (R THE 04)

Results of the prospective analysis workshop : “constructing the orientation for the development of the pig commodity chain in the Red River delta” Hanoi (18-20 June 2001)

Objective

The objective of this workshop is to define with all the stakeholders of the pig commodity chain, the most influent factors for the evolution of the pig commodity chain in the 20 year future, to explore contrasted scenario, grasp the risk and the advantage of them to build a strategy for the future.

The determinant factors for the evolution of the pig commodity chain

This workshop showed that the most determinant factors for the evolution in the future of the pig commodity chain are :

- the consumer demand on quantity and quality
- the government orientation and policies regarding pig production which include “Orientation of State for the pig development of pig “ and “policy mechanism adapted to the situation of the commodity chain”.
- the relation of the actors within the pig commodity chain, which include “Co-ordination between pig producers, processors and traders”, “Organisation of pig collecting groups”, “Organisation of a broad marketing and retailing system”.

The more suitable scenario

Regarding the combination of how those factors could be in the near future, 9 scenarios have been explore and their consequence that emphasises their risk have been built. After enhancing the risk of all the scenario, the participant are agree that the best scenario correspond to this one :

- where demand increase both in quantity and quality,
- where the government orientations manage to decrease pig production costs
- and where actors construct an efficient co-ordination system.

The way to implement this scenario

To promote the materialisation of this scenario and reduce the occurrence of the risk, they proposed they proposed several actions:

	Favourable or risky situation	Actions proposed
Favourable outcomes	Consumers' demand increase in quantity & quality	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projects & policies aimed at global income increase; ▪ Information & advertisement to incite consumption of good quality and processed products; ▪ Investment in infrastructure (Keynesian policy).
	Government policy reducing production costs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decrease import taxes on feed sources (corn, soybean, etc.) or incentives for the development of these production in Vietnam; ▪ Promote production of leaner breeds by farmers; ▪ Promote and facilitate local feed processing; ▪ Increase diffusion of information on veterinary products & use of balanced feed.
	Co-ordination among actors of the commodity chain	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construct contracts between producers, processors and traders; ▪ Build farmers' production groups to facilitate contracts; ▪ One actor to take the lead in co-ordinating the different actors.
Risks to be avoided	Competition with foreign product on prices	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Co-ordinated decrease of production costs and increase of importation taxes for pig products; ▪ Production of a quality of pig products adapted to Vietnamese consumers' taste.

Competition with foreign product on quality	▪ Clear quality criteria included in the above mentioned contracts between actors of the commodity chain.
Integrated system without farmers and traders involvement.	▪ Promote the diffusion and development of the above-mentioned contract and co-ordination system.

The action to be implemented

On this basis, a discussion started among the participants on the interest and a way to build a “pilot” model of co-ordination among farmers and traders processors along with the support of local authorities and national authorities. These discussions lead to design the following pilot co-ordination system:

- Farmers of a commune in Ha Tây province agreed to organise themselves in a production group under the authority of the head of the commune to facilitate relations with traders and authorities;
- The slaughterer-wholesaler and the farmers agreed to design a contract on quality pig production and collection ensuring higher quality, higher prices and more stable production and collection.
- The provincial agriculture bureau agreed to support the project by providing technical information, advises, and support to ensure higher production quality and efficiency;
- Several government representatives agreed to support the project by facilitating contacts with foreign customers, by broadcasting information on the system and by facilitating advertisement to local consumers.