

■ SDA-Elola case study, Developing markets for dairy production through service development and public-private partnership in rural Armenia, Springfield Center, décembre 2008, 22 p.

Accédez au document original : www.bdsknowledge.org/dyn/bds/docs/726/DairyArmeniaSpringfield.pdf

« L'Actualité des services aux entreprises » n° 18 juillet 2009

Un produit d'information financé par la DDC (Suisse) et l'AFD (France), et publié par le Gret

Le développement de marchés pour la production laitière via des services et des partenariats public-privé en Arménie rurale : une étude de cas SDA-Elola

Cette étude présente le travail financé par la Coopération suisse (DDC - Direction du développement et de la coopération) et mis en œuvre par l'ONG arménienne Strategic Development Agency (SDA) entre 2003 et 2008, afin de développer des systèmes ruraux de marché des produits laitiers. Elle illustre, dans un contexte d'économie en transition et de développement rural, l'approche de développement de marché au bénéfice des plus pauvres (M4P, du terme anglais « Making markets work for the poor ») et souligne le rôle du partenariat public-privé dans le développement de marchés et de services durables.

Dans les années 90, la série de réformes politiques et économiques initiées par l'URSS a culminé avec l'indépendance de plusieurs pays dans lesquels une libéralisation des économies planifiées et contrôlées par l'État a eu cours. Les changements ont été rapides et ces pays ont été confrontés au défi d'une croissance économique et d'une transformation politique.

L'Arménie a accédé à l'indépendance en 1991 et au niveau agricole est passée d'un système de fermes collectives étatiques à des petites fermes privées. Avec la stabilisation politique de la fin des années 90, l'enjeu a porté sur la dynamisation de la production industrielle et de la base agricole. Dans l'agriculture, il s'agissait de faire émerger de nouveaux systèmes de marché et les paysans devaient évoluer d'une agriculture de subsistance à une production rentable.

La DDC a reconnu l'importance de cet enjeu et a priorisé le développement rural et la réduction de la pauvreté rurale dans le pays et dans le Caucase du Sud dans le cadre d'une stratégie de coopération

régionale. La DDC appuie différentes initiatives dans la région en suivant l'approche M4P, qui reconnaît le besoin de systématiquement intervenir pour développer des systèmes de marché durables.

LES FONDEMENTS DE CETTE INTERVENTION

Développer des revenus agricoles sur des marchés ruraux distants de la capitale Erevan a le potentiel d'impacter directement sur la pauvreté et de redresser le développement asymétrique entre les zones urbaines et rurales en Arménie.

Avec un marché solide et une demande croissante potentiellement en lien avec des centaines de milliers de petits éleveurs, le secteur laitier représente un sujet pertinent d'intervention pour viabiliser le marché.

Syunik Marz a été choisi comme zone d'intervention de par son économie locale fragile, sa localisation rurale et enclavée et sa prédominance agricole.

L'APPROCHE M4P

Le travail réalisé par l'ONG locale SDA est examiné sous l'angle de l'approche M4P, dont les principales caractéristiques sont :

- **la recherche de compréhension des mécanismes de marché**, pour appréhender le fonctionnement d'ensemble du marché et ses goulets d'étranglement ;
- **la durabilité** : les interventions visent à introduire des changements durables dans le fonctionnement du marché ;
- **le traitement des causes sous-jacentes de la faiblesse des marchés** et non de leurs symptômes ;
- **la facilitation** : les « développeurs » de marché se positionnent afin que les acteurs permanents ne deviennent pas dépendants de leurs activités ou de leur appui.

SDA a commencé son intervention en 2003 via un projet centré sur le développement de services vétérinaires, mais a petit à petit identifié la véritable contrainte, plus large, au niveau de l'accès aux marchés, de la politique et de la mobilisation villageoise, des compétences et de la perception des paysans. Ainsi, son intervention a rapidement évolué d'une approche de développement de services vers l'introduction de changements durables dans le fonctionnement de marché.

En 2006, SDA avait largement adopté une approche M4P de développement du secteur laitier rural et était guidée par les approches et modèles développés et promus par la DDC.

COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ

L'avantage du double positionnement de SDA : SDA agit en tant qu'ONG opérateur de projets et que cabinet de conseil aux entreprises, qui propose à des entreprises des services d'étude de marché, de développement marketing et de

plans d'affaires. Ce double positionnement a permis à SDA d'avoir une entrée sur le marché des produits laitiers :

- En 2003 SDA, sur financement DDC, a accompagné le développement de services vétérinaires pour les producteurs de lait.
- En 2005, SDA a dans le cadre de ses activités de conseil accompagné Elola, une petite entreprise privée de fabrication de fromage, sur un financement 50-50 entre Elola et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd). Elle lui a permis d'identifier des opportunités de marché pour le fromage et a fait ressortir que l'offre de lait était une contrainte majeure à son développement et à celui du secteur laitier.
- En 2005-2006, SDA a conseillé Accion Contra el Hambre (entité soeur de Action Contre la Faim) pour poser les bases d'une intervention plus large et orientée sur le développement du marché laitier en zone rurale dans la région Sisian, intervention similaire à celle qui sera initiée ensuite par SDA en 2006 à Goris.

Passer des services aux systèmes : SDA a reconnu que se centrer uniquement sur les paysans producteurs à un niveau communautaire et sur des services à l'exploitation n'allait pas résoudre les contraintes de nombreuses communautés qui étaient en dehors du réseau existant de collecte de lait. Une approche plus large ciblant spécifiquement l'ouverture de créneaux de marché pour le lait était nécessaire ainsi que l'amélioration de la qualité du lait. La consultation réalisée pour le transformateur Elola avait par ailleurs permis à SDA d'établir des relations de confiance et de respect avec l'entreprise, bases d'une future collaboration plus importante sur l'accès au marché, les services et les compétences des producteurs.

L'application de l'approche M4P au marché des produits laitiers en Arménie rurale a permis de conceptualiser le cœur du marché, ses fonctions « de support » et ses règles de fonctionnement :

- **La fonction clef** : La vente de lait frais à des transformateurs a été perçue comme l'option de marché la plus viable pour les producteurs ruraux ; le

marché du fromage était vaste et en croissance alors que la vente directe de lait frais au consommateur était limitée. La fonction clef de concentration des activités était ainsi la relation transactionnelle entre les producteurs et les transformateurs de lait.

- **Les fonctions de support** : Pour permettre à cette transaction clef de se réaliser, des fonctions complémentaires doivent être instaurées et opérationnelles : l'accès à des services spécialisés tels les services vétérinaires, aux infrastructures, aux équipements et aux financements.
- **Les règles** : Formelles ou non, elles forment le cadre opérationnel du marché. Les acteurs du système sont ceux qui interviennent sur le marché, qui proposent des fonctions d'appui, qui influent ou qui définissent les règles et réglementations du marché.

Les contraintes à la participation des personnes pauvres en zones rurales sur les marchés des produits laitiers sont essentiellement la distance de nombreuses communautés des routes principales et des usines de transformation, qui rend leur lait peu attractif pour les acheteurs. Ceci était exacerbé par de faibles rendements et une qualité insuffisante du lait. Les petits paysans producteurs ruraux se trouvaient ainsi dans un cercle vicieux de productivité et de qualité de la production de lait trop faibles et d'un accès limité aux marchés.

L'histoire récente du pays a par ailleurs accentué ces problèmes :

- **Les marchés locaux établis pour le lait frais se sont effondrés** : les investisseurs privés arrivés après la chute des usines de transformation de l'époque soviétique, telle Elola, sont inévitablement allés vers les produits les moins chers et les plus accessibles.
- **Les services agricoles publics ont diminué, puis cessé**, avec le processus de privatisation ; par ailleurs la culture du service payant n'existait pas. L'accès aux services vétérinaires était alors restreint.
- **Un manque de compétences et de connaissances en élevage** : le licenciement des employés de l'industrie et la privatisation des terres a eu pour conséquence que de nombreuses fa-

milles sont devenues dépendantes de l'agriculture, sans toujours avoir les compétences nécessaires.

LES INTERVENTIONS POUR RENFORCER LE MARCHÉ

Identifier les points d'intervention : L'analyse du fonctionnement global du marché a permis de mettre en évidence à la fois les symptômes et les problèmes plus profonds. Il s'agissait d'identifier les points d'achoppement qui, une fois supprimés, peuvent permettre un changement réel et durable au bénéfice des pauvres en zone rurale. À cet effet, le développement de l'industrie laitière impliquait d'ouvrir le marché du lait en travaillant avec les transformateurs et de développer des services ruraux pour les paysans.

L'approche a été dans un premier temps (de 2006 à 2008) de développer des liens vers les marchés formels via un partenariat avec Elola et d'établir des « points de services vétérinaires ». D'autres besoins avaient été identifiés mais qui n'ont pas été prioritaires lors de cette phase, telle une demande des paysans pour des inséminations artificielles, permettant de planifier le vêlage et la production de lait tout en renforçant la santé et la productivité du bétail.

La seconde phase, débutée en 2008, cherche à construire sur ces bases : avec un meilleur accès au marché, les paysans seront intéressés à investir. Le travail porte sur l'accès aux intrants, en particulier l'alimentation du bétail et l'introduction des services d'insémination artificielle demandés par les paysans. SDA a aussi cherché à améliorer les contraintes d'accès aux financements en encourageant les liens entre institutions de financement et paysans. Enfin, l'ONG a encouragé le développement de services intégrés entre Elola et les paysans fournisseurs : ces services sont proposés dans le cadre des transactions commerciales et visent à améliorer la qualité, la quantité du lait et la solidité des fournisseurs (liens en amont) ou à développer la demande en produits laitiers (liens en aval). Si en première phase

SDA a proposé aux paysans des formations sur le maintien ou l'amélioration de la qualité et de la quantité du lait, en seconde phase Elola leur propose directement ces services dans le cadre de leurs relations commerciales, avec l'appui de SDA : ce sont des services intégrés à la transaction.

Le rôle des partenariats publics-privés (PPP) dans le développement d'un marché : le PPP a été utilisé dès la première phase comme une méthode d'ouverture des marchés formels du lait pour les communautés rurales. Ces partenariats seront développés dans la seconde phase pour améliorer les services intégrés de formation pour les paysans.

Les parties prenantes ont chacune trouvé leur intérêt dans ces partenariats : Elola a comme contrainte majeure de croissance la qualité et la quantité de l'offre de lait. Les pouvoirs publics ont intérêt à ce que les populations marginales intègrent le réseau commercial d'offre aux transformateurs laitiers afin de dynamiser le développement rural.

Ce scénario gagnant-gagnant s'est concrétisé par un contrat signé entre Elola et SDA stipulant clairement les attentes de chaque partie. Elola devait étendre son réseau à de nouveaux villages et investir dans des équipements de collecte du lait dans ces villages. SDA avec l'appui de la DDC (représentant l'opérateur et le bailleur) devait aider Elola à mobiliser et former les paysans pour assurer la fourniture qualitative et quantitative de lait. Pour établir la production de fromage à Goris, Elola devait investir tout au long de la chaîne (par exemple sur les infrastructures de distribution et de marketing) afin de lier les paysans aux marchés domestique (surtout à la capitale Erevan) et international (en particulier en Russie). L'investissement d'Elola a été de presque 2 millions USD au regard d'une contribution de la DDC/SDA de 195 000 USD.

Le réseau comme approche d'ouverture de marché : SDA a groupé ses appuis à des villages afin de créer des circuits pérennes de collecte du lait le long desquels suffisamment de volume peut être réalisé.

Le développement d'une culture payante du service vétérinaire a été un des défis majeurs : ni les vétérinaires ni les paysans

ne concevaient ce service comme un service commercial, mais plutôt comme une prestation relevant du service public. SDA a proposé des appuis de démarrage d'activité aux vétérinaires pour s'établir dans les bureaux mis à disposition au niveau des villages. SDA a par ailleurs incité la mobilisation des paysans en les sensibilisant sur les bénéfices du recours aux services vétérinaires et en encourageant la création d'un fonds rotatif de financement dans le village, qu'ils abondent chaque mois. Il permet de payer les services vétérinaires et constitue à la fois une assurance et un moyen d'avoir de la trésorerie pour les paysans. Il a permis de poser les prémices de l'acceptation de services vétérinaires payants. Neuf fonds ont ainsi été créés, qui fonctionnent tous aujourd'hui sans appui financier. Ces fonds ont été subventionnés la première année le temps de constituer un capital suffisant pour faire face à une épidémie.

L'approche de facilitation et de pérennisation : SDA a joué un rôle de facilitateur et non de prestataire de services. Dès le démarrage du projet, une stratégie de sortie a été clairement définie, qui permet aux services et aux liens de marché établis de se poursuivre une fois le projet terminé. Le facilitateur a un rôle clef dans les interventions de développement de marché. Le rôle de SDA a été de temporairement catalyser le changement et non de devenir un acteur du marché.

Par ailleurs, son action a suivi une règle d'or de la facilitation en permettant un effet de levier avec des financements légers et ciblés ainsi qu'une assistance technique, plutôt qu'en injectant un flot de financements, ce qui a plus de chance d'aboutir à des résultats positifs et durables. De plus, SDA a permis à Elola de développer son réseau de collecte dans des villages en zone rurale en renforçant le rôle même de l'entreprise comme formateur des paysans producteurs.

Aussi, la modestie des fonds injectés par rapport à ceux investis par Elola a permis un effet de levier sur une durée bien définie dans le temps : SDA a incité à l'appropriation et à l'implication locales en s'assurant que les bénéficiaires sachent que le financement et l'appui technique seraient limités. La pérennité a ainsi été

au centre de la stratégie d'intervention et des opérations quotidiennes.

Enfin, SDA a adopté une approche « par la relation » avec les acteurs clés du marché, souple et en les accompagnant dans l'identification et la résolution de leurs problèmes sans solution prédéfinie extérieurement ; ainsi par exemple, les fonds rotatifs n'ont pas tous les mêmes modes de fonctionnement, chacun répondant aux problématiques propres au village.

LES RÉSULTATS

L'intervention de SDA à Goris en fin de première phase s'étend sur 9 localisations dans 12 villages ruraux. L'objectif final de ce projet est d'améliorer les revenus et les opportunités d'emploi dans les communautés rurales. Pour cela, SDA cherche à créer des changements durables aux niveaux des services et des entreprises laitières.

Les impacts du projet au niveau des services sont de trois ordres : 9 points de services vétérinaires sont fonctionnels, qui servent plus de 2 200 ménages, 9 fonds rotatifs sont opérationnels et les fermiers les abondent couvrant plus de 2 800 têtes de bétail (vaches, moutons et autres). Les services vétérinaires de faible qualité et erratiques ont été remplacés par des points de services vétérinaires auxquels les paysans peuvent recourir lorsque nécessaire. Enfin, l'accès au marché formel du lait s'est développé et Elola a étendu sa collecte de 5 à 12 villages, assurant un débouché pour le lait à environ 2 000 paysans.

Les impacts sur les fermes et le secteur laitier sont tangibles : 62 % des paysans enquêtés perçoivent que la santé du bétail s'est significativement améliorée avec l'accès aux points de services vétérinaires. La mortalité du bétail a baissé de façon significative. Combinée avec l'accès aux marchés, cela a incité les paysans à investir et accroître leurs cheptels (218 nouvelles têtes, soit plus de 5 % de hausse). La production totale de lait a augmenté de 14 % (dont 9 % dus à une meilleure santé du bétail et 4 % dus à

un plus grand nombre de têtes). Les paysans ont de plus pu vendre leur lait plus cher car il est de meilleure qualité (en moyenne 46 USD de prime supplémentaire par paysan en 2007) et cette tendance devrait se poursuivre.

Les impacts sur les ménages sont évalués, avec en moyenne 59 % de l'ensemble des revenus totaux des ménages qui provient de l'agriculture. 40 % de ces revenus agricoles provient des produits laitiers (vente de lait et de beurre). Le principal impact de l'intervention de SDA a été que les produits laitiers ne sont plus vendus informellement et occasionnellement, mais qu'ils sont dorénavant vendus à un acheteur formel sur la base d'une relation stabilisée. Avant l'ouverture du marché avec Elola, seulement 8 % du lait produit était transformé, le reste étant utilisé par les ménages ou perdu. Au total, 900 ménages ont augmenté leurs revenus annuels de 314 USD, dans un pays où le PIB par habitant est de 2 640 USD et où les revenus ruraux se montent en moyenne à 80 USD par mois.

La dimension genre de l'impact est présente, dans un pays où les rôles respectifs des membres des ménages dans la production des produits laitiers sont clairement identifiés. L'homme réalise les tâches physiques (construction de l'abri du bétail, nettoyage et désinfection, nourriture, soin des bêtes et pâture) et la femme s'occupe de la traite et de la transformation du lait en fromage. La transformation est sortie des activités des ménages avec le développement de la vente de lait frais, réduisant le rôle de la femme. Cette baisse d'implication est toutefois perçue par les hommes tout comme les femmes comme positive car elle permet à ces dernières de consacrer plus de temps à d'autres tâches du ménage et à des activités sociales.

LES LEÇONS ET LES DÉFIS

Bien que le travail de SDA à Goris soit encore récent, on déjà peut en tirer des leçons pratiques.

Les composantes clés de l'approche M4P et comment les mettre en œuvre

- Développer une compréhension des marchés par un engagement opérationnel plutôt que par une étude ou une recherche.
- Identifier et comprendre les contraintes de marché, toujours complexes, pour trouver des points d'entrée permettant une croissance inclusive pour les plus démunis.
- L'importance d'une planification stratégique et d'un phasage des interventions, et non de traiter en même temps différentes contraintes (l'insémination par exemple n'a pas été perçue comme prioritaire et est traitée dans la seconde phase).

Les caractéristiques d'un facilitateur qui réussit

- Établir des stratégies de sortie claires et cohérentes dès le démarrage.
- Rester fixé sur la durabilité de l'action et éviter de devenir un acteur permanent du marché.
- Encourager l'appropriation locale en maximisant la prise de décisions et le contrôle locaux.
- Privilégier une intervention légère via un appui et un suivi techniques, avec des financements faibles et limités dans le temps.

Les partenariats publics-privés ont un rôle à jouer dans l'ouverture et le développement de marchés. Il faut pour cela identifier là où les intérêts publics et privés se rejoignent afin de concevoir une situation gagnant-gagnant. Cette stratégie n'est pas à utiliser seule car elle ne permet pas de répondre à toutes les contraintes du développement de marché et ne constitue qu'une partie des activités à entreprendre pour les lever. SDA a ainsi testé deux mécanismes pour développer des marchés faibles en y créant des dynamiques : le regroupement comme une approche pour ouvrir des marchés à des communautés rurales enclavées ; le fonds rotatif comme un moyen de transition douce vers des services payants.

Le focus sur la pauvreté de l'approche M4P a induit que le développement du secteur laitier n'était pas le premier objectif de l'intervention, mais bien d'assurer des revenus aux ruraux pauvres, en particulier aux petites communautés enclavées, en les associant au développement du secteur (approche inclusive).

Le futur : les interventions planifiées dans le secteur laitier

SDA, fin 2008, entre dans une seconde phase d'intervention en s'appuyant sur le travail réalisé lors de la première phase et en l'élargissant. Les services vont être étendus à l'appui à l'insémination artificielle. Le lien d'Elola avec les paysans

sera éventuellement renforcé en encourageant la délivrance de services intégrés comme la formation. De plus, SDA va s'occuper plus spécifiquement de la difficulté des paysans d'accéder aux financements : la principale contrainte à ce niveau serait le manque de garanties et de références fiables. Les banques néanmoins s'étendent en zone rurale et sont à la recherche de nouveaux clients solvables. La référence d'Elola comme client formel peut inciter ces dernières à la confiance. SDA s'engage ainsi dans un processus d'amélioration de la relation entre les banques, Elola et les paysans.

La planification stratégique et le phasage des activités sont essentiels au succès des interventions M4P, et en particulier

pour les petites organisations qui ont des moyens humains et financiers limités. Si l'accès au marché formel et aux services vétérinaires était à la base de l'amélioration du secteur laitier, l'accès aux finances et à l'insémination artificielle sont le bâti qui peut être posé sur ces fondations. Il s'agit de poursuivre le renforcement du socle, en particulier les services vétérinaires qui sont un vecteur fort de promotion et de succès de l'insémination.

De même, les institutions financières ne seront pas intéressées à prêter aux paysans qui vendent de façon informelle mais plutôt à ceux qui ont un marché garanti, et surtout, une traçabilité auprès d'un acheteur reconnu. ■