

L'accès des petits
producteurs
aux filières
de qualité
au Vietnam

Promouvoir l'information et la coopération

Paule Moustier, Dao The Anh

Dans tous les pays, la demande pour des aliments de qualité est en augmentation. Les gouvernements et les multinationales promulguent des règles et des normes sur les conditions de production, le contrôle, la certification. Mais souvent les petits agriculteurs peinent à les respecter et ne parviennent pas à tirer avantage de ces nouveaux débouchés.

L'exemple du Vietnam illustre bien cette question. La demande pour des aliments de qualité sanitaire et gustative est en croissance rapide sur les marchés intérieurs et internationaux. Les agriculteurs familiaux cultivant de petites superficies – l'immense majorité des producteurs – ne parviennent pas à la satisfaire, malgré des politiques publiques volontaristes en faveur de la qualité. Comment remédier à cette situation ?

Des politiques publiques axées sur la réglementation

Depuis une vingtaine d'années, et surtout depuis 2003 (ordonnance sur la sécurité des aliments), le gouvernement vietnamien mène une politique active en matière de qualité sanitaire des aliments : il promulgue des lois, organise des formations, soutient la grande distribution. Avec un double objectif : protéger la santé des consommateurs et améliorer la compétitivité des produits agricoles sur le marché intérieur comme à l'exportation.

C'est dans le domaine réglementaire que le gouvernement est le plus entreprenant – plus de 300 textes législatifs émanant de divers ministères ont été publiés et fixent normes obligatoires ou processus de certification. Les difficultés de mise en œuvre et de contrôle

l'ont conduit à un certain pragmatisme, qu'il illustre la démarche adoptée pour les légumes.

En 1989, une norme de non-toxicité des aliments, obligatoire, a été élaborée sur la base du Codex Alimentarius. Elle a été peu respectée, les producteurs étant insuffisamment informés et les contrôles peu nombreux en raison du manque d'infrastructures. Les pouvoirs publics ont alors décidé de la compléter par une certification portant sur les conditions de production des aliments, notamment en matière d'environnement. Une certification « légumes sains » a été mise en place en 1996, et réactualisée à plusieurs reprises.

La norme VietGAP (de GAP, *good agricultural practices*, bonnes pratiques agricoles) a été édictée en 2008. Elle est basée sur les principes HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) des AseanGAP. Elle prévoit que les producteurs enregistrent

Peu de petits producteurs parviennent à obtenir la certification « légumes sains », et encore moins à respecter la norme VietGAP.

leurs pratiques, assurent l'inspection de la production et de l'après-récolte (contrôle interne) sur plusieurs critères de qualité sanitaire (pesticides utilisés, délais entre traitement et récolte, organisation de la traçabilité, etc.). Un auditeur externe vérifie les contrôles internes, à partir des registres des producteurs et d'informations provenant du terrain. Le gouvernement a pour objectif que VietGAP soit respectée sur la moitié des surfaces de légumes et de thé en 2015.

À ce jour, les résultats sont modestes. Moins de 5 % des légumes sont identifiés comme sains par les consommateurs à Hanoi. Les analyses de 144 échantillons de légumes ont montré que 12 % dépassaient les limites autorisées de résidus de pesticides. Peu de petits producteurs parviennent à obtenir la certification « légumes sains », et encore moins à respecter la norme VietGAP, récente il est vrai.

Les documents techniques transcrivant les normes manquent, mais c'est surtout le contrôle qui explique ces mauvais résultats. Tout d'abord, le contrôle interne demandé par VietGAP suppose que les producteurs aient les moyens humains et financiers de suivre leur production et de s'assurer que le cahier des charges est bien rempli. De plus, le coût du contrôle externe est élevé – 1 000 € pour un hectare avec VietGAP. Il est hors de portée pour des petits producteurs ; seuls les groupements de producteurs et les entreprises agricoles peuvent y accéder. Enfin, demeurent les difficultés du gouvernement : à contrôler le respect des règles – un contrôle d'autant plus complexe que les unités de production sont de taille réduite – ; à préciser si les normes sont obligatoires ou volontaires ; et à appliquer des sanctions.

Le gouvernement vietnamien intervient aussi pour promouvoir la qualité liée à l'origine des produits. Il a reconnu quinze indications géographiques (IG), principalement sur le thé, le café, le riz, les fruits, la sauce de poisson. Il fixe les conditions d'enregistrement de ces IG : délimitation du territoire sur lequel ils doivent être produits ; nécessité d'établir un lien entre le territoire et une caractéristique du produit, ou sa réputation. Mais dans ce domaine aussi, les contrôles sont insuffisants. Les fraudes sont nombreuses ; les commerçants peuvent vendre n'importe quel produit comme venant d'un territoire

réputé. Les produits sont rarement labellisés et les lieux vendant de tels produits sont mal identifiés, compliquant la tâche des consommateurs. De plus, la valorisation commerciale – logo, publicité publique ou collective – n'est pas prévue.

Autre volet de l'action gouvernementale, l'organisation de formations sur les pratiques agricoles respectueuses des normes. Ici aussi, le succès est limité. Les producteurs peinent à comprendre et à appliquer les pratiques proposées. De plus, les formations sont centrées sur les aspects techniques ; elles sont insuffisantes sur le contrôle et font l'impasse sur la commercialisation et l'organisation des producteurs.

Enfin, les supermarchés. Considérant que la grande distribution est un vecteur de modernisation et une garantie de l'hygiène, les pouvoirs publics lui apportent un appui. Directement, en leur réservant des espaces en ville, dans un contexte de pression foncière élevée, et en lançant des appels aux investisseurs pour l'implantation de supermarchés. Indirectement, en détruisant de nombreux marchés de quartier, qui sont remplacés par des centres commerciaux, et en déclarant la vente de rue illégale dans la plupart des rues passantes des villes. Or, au Vietnam, les supermarchés tendent à exclure les pauvres, qu'ils soient consommateurs, producteurs ou distributeurs. Les prix pratiqués et l'éloignement géographique écartent les consommateurs peu aisés. Les exigences, de régularité et de diversité de l'approvisionnement, de certificat de qualité et d'enregistrement, éliminent de ce mode de distribution les producteurs et distributeurs de petite taille vendant individuellement.

Accompagner les producteurs

Comment alors compléter les actions gouvernementales pour faciliter l'accès des petits producteurs aux débouchés affichant une exigence de qualité ? Des actions pilotes, conduites dans le cadre du projet Superchain, apportent des éléments de réponse et de réflexion. Fondées sur l'information et la coopération au sein des filières, elles consistent en des études, des formations, des réunions.

Trois filières (riz gluant, bœuf de montagne, légumes) ont été choisies, pour trois raisons :

EN SAVOIR PLUS

Codron J.-M., Fares M., Rouvière É., 2007. From public to private safety regulation? The case of negotiated agreements in the French fresh produce import industry. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 6(3): 415-427.

Dao Duc Huan, 2009. Management policy on food hygiene and safety, current issues and challenges. Presentation to Malica workshop, December 15, Hanoi, Ipsard/Rudec.

Khosla R., 2006. A participatory organic guarantee system for India. Final report, 53 p., <http://www.ifoam.org>

Kaganzi E., Ferris S., Barham J., Abenakyo A., Sanginga P. & Njuki J., 2008. Sustaining linkages to highvalue markets through collective action in Uganda. *Food Policy*, 34(1): 23-30.

Vietnam Ministry of Agriculture, Ministry of Health, Cida. 2009. Report on Supplementary Food Safety Survey Results.

elles impliquent des producteurs pauvres, elles sont liées au marché de Hanoi, et elles promeuvent une qualité spécifique.

La demande des consommateurs et des détaillants en matière d'aliments de qualité a d'abord été identifiée. Elle diffère selon les filières. Pour le riz gluant, les consommateurs sont sensibles à l'arôme et à la qualité lors de la cuisson. Pour le bœuf, outre le goût, la santé et l'alimentation naturelle de l'animal sont au centre des préoccupations. Pour les légumes, l'exigence la plus contraignante vient de la grande distribution : un certificat de qualité sanitaire et une offre diversifiée, supérieure à dix produits. Un point commun toutefois : consommateurs et détaillants partagent la même méconnaissance de l'origine des produits et des caractéristiques des terroirs.

Les résultats ont été discutés lors de réunions de concertation entre un panel de producteurs, de commerçants, de représentants des consommateurs et des pouvoirs publics. Les producteurs ont mesuré l'intérêt de s'organiser pour mettre en œuvre le contrôle interne, réduire les coûts unitaires du contrôle externe, élaborer une stratégie de communication auprès des distributeurs et des consommateurs, gage de prix plus élevés.

Sept organisations de producteurs (OP) de légumes ont été créées (143 producteurs sur 6 hectares) ; 3 pour le riz gluant (134 producteurs sur 6 hectares) ; 2 pour le bœuf (50 producteurs et 148 têtes de bétail).

Des cahiers des charges ont été élaborés avec les producteurs pour respecter la réglementation (et, pour les légumes, les normes VietGAP), et répondre aux attentes des consommateurs. Ils spécifient l'utilisation des produits chimiques, le type de semences ou de races animales, le mode de fertilisation, l'alimentation des animaux, le traitement des maladies...

La filière du riz gluant aromatique offre un exemple intéressant. Le contrôle de qualité interne (respect du cahier des charges) est assuré par les responsables au sein de chaque groupe. Le contrôle externe (inspection de la propreté du riz) est réalisé par le département de la santé de la province. Un logo et un emballage ont été créés ; ils sont reconnus et appréciés par les distributeurs et les consommateurs. L'association a signé des contrats avec deux entreprises de distribution, quatre magasins, un supermarché. Les revenus des producteurs ont augmenté de 40 %.

Pour la grande distribution, une fois la qualité assurée, le problème du manque de diversité de l'offre a été abordé. Trente-trois groupes de producteurs et entreprises de distribution de légumes certifiés sains ont formé une alliance dans la province de Hanoi. Ils se réunissent régulièrement pour coordonner leur offre. Un répertoire des groupes de producteurs de légumes propres a été établi, ainsi qu'un site web.

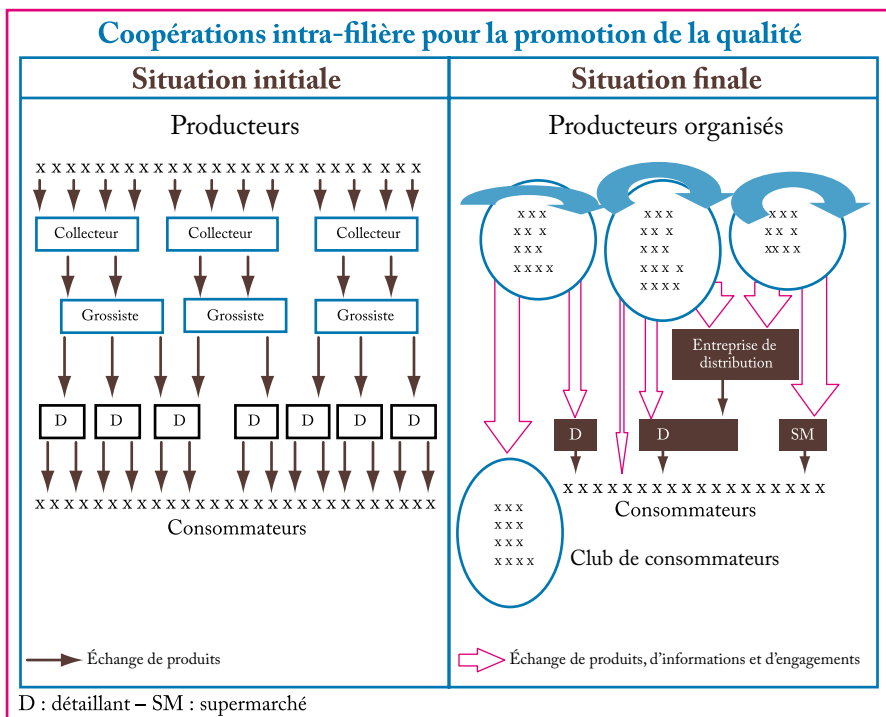
Pour chaque filière, des relations plus directes ont été établies entre les producteurs et les distributeurs, voire même les consommateurs (voir schéma).

Associer régulation publique et privée

Les enseignements tirés de ces actions pilotes peuvent inspirer des initiatives au Vietnam et dans d'autres pays.

Tout d'abord, associer régulation publique et privée donne des résultats satisfaisants. Les normes publiques de salubrité sont complétées par des normes que les producteurs adoptent volontairement et qu'ils transcrivent en cahiers des charges. Les contrôles sont assurés par des inspecteurs membres de l'organisation de producteurs

Les producteurs ont mesuré l'intérêt de s'organiser.



La vente directe de proximité, dans des magasins tenus par les producteurs ou sur des marchés paysans, favorise les échanges d'information et la confiance.

(contrôle interne) et par des inspecteurs publics (contrôle externe). Les sanctions (menace de retrait de certificat) peuvent être édictées par l'association ou par les pouvoirs publics. Les résultats des inspections sont discutés au sein des OP, et des formations sont organisées par le gouvernement, afin de mettre les pratiques en conformité.

Une attention particulière doit être accordée à la taille des organisations de producteurs. Trop grande, le contrôle de qualité n'est pas rigoureux ; trop petite, l'approvisionnement de la grande distribution en qualité et quantité n'est pas optimal.

Par ailleurs, il serait intéressant de développer des débouchés n'exigeant pas de certificats formels de qualité, coûteux pour les organisations de producteurs. La vente directe de proximité, dans des magasins tenus par les producteurs ou sur des marchés paysans, favorise les échanges d'information et la confiance. Elle permet aux producteurs de dégager une marge plus importante et aux consommateurs pauvres de s'approvisionner en produits de qualité.

D'intéressants dispositifs participatifs de garantie de qualité (PGS en anglais) sont testés par des intervenants privés dans des projets d'agriculture biologique. Ils impliquent les acteurs des filières, producteurs et consommateurs notamment. Un groupe local, formé de producteurs, de commerçants, de membres d'ONG et d'organisations de consommateurs, inspecte les agriculteurs (observations au champ et

documentation) et produit un rapport. Sur cette base, un groupe de coordination, avec des représentants de la profession, des consommateurs et des experts, attribue la certification PGS.

Enfin, promouvoir les démarches de qualité auprès des petits producteurs suppose l'existence de médiateurs prenant en charge le travail d'animation, réalisé ici par le projet Superchain.

Reste à mesurer l'impact de la démarche sur les revenus des producteurs, et le coût d'une extension à large échelle. Et à explorer si les filières développant des labels de qualité peuvent entraîner des filières conventionnelles sans label, ou si elles génèrent de nouvelles formes d'exclusion.

Quelques mots sur...

Paule Moustier

Économiste au Cirad, au sein de l'UMR Moisa, Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs (<http://umr-moisa.cirad.fr/>), Paule Moustier travaille sur l'organisation et la performance des filières alimentaires approvisionnant les villes d'Afrique et d'Asie. Basée à Hanoi, de 2002 à 2009, au sein du consortium de recherche Malica, elle a coordonné le projet Superchain de 2007 à 2009.

paule.moustier@cirad.fr

Dao The Anh

Directeur du Centre de recherche et de développement sur les systèmes agraires (Casrad) de l'Académie des sciences agricoles du Vietnam (<http://www.casrad.org.vn>), Dao The Anh est agro-économiste. Il a coordonné de nombreux projets sur les filières agricoles, l'organisation des producteurs et la gestion de la qualité au Vietnam.

daotheanh@gmail.com



42, rue Scheffer
75116 Paris . FRANCE
www.cirad.fr

perspective

Directeur de la publication :
Patrick Caron, directeur
de la recherche et de la stratégie

Coordination : Corinne Cohen,
délégation à l'information scientifique
et technique

Conception graphique : Patrícia Doucet,
délégation à la communication

Mise en pages : Laurence Laffont

Ce numéro de *Perspective* présente des résultats de deux projets :

1. Superchain, projet de recherche développement sur l'accès des petits producteurs aux supermarchés. Financé par le Fida (Fonds international de développement agricole) et coordonné par le Cirad, ce projet a été conduit, de 2007 à 2009, par le consortium franco-vietnamien Malica (Markets and Agriculture Linkages for Cities in Asia, www.malica-asia.org). Des actions pilotes ont été menées conjointement par les services de recherche et de développement du ministère de l'agriculture, le Fida et le Cirad.

À ce jour, Superchain a donné lieu à la publication d'un rapport et de deux documents méthodologiques :

- Moustier P., Dao The Anh, Silinthone Sacklokham, 2009. Linking small-scale farmers to supermarkets and

other quality chains. Final Superchain report. <http://www.malica-asia.org> (édité en vietnamien à la Maison de l'agriculture).

- Moustier P., Dao The Anh, 2009. Guidelines for smallholder access to high quality value chains in Vietnam. A handbook based on the Superchain experience. <http://www.malica-asia.org> (à paraître en vietnamien à la Maison de l'agriculture).

- Moustier P., Nguyen Thi Tan Loc, Huaiyu Wang, 2009. Guidelines on good trading practices for vegetable farmer organizations. Superchain working paper. <http://www.malica-asia.org> (à paraître en vietnamien à la Maison de l'agriculture).

2. Making markets work better for the poor (M4P), projet financé par l'ADB (Asian Development Bank) et le DFID

(Department for International Development), du Royaume-Uni, qui a mené aux publications suivantes :

- Figuié M., Moustier P., 2009. Market appeal in an emerging economy: Supermarkets and poor consumers in Vietnam. *In Food Policy*, 34 (2): 210-217.

- Moustier P., Phan Thi Giac Tam, Dao The Anh, Vu Trong Binh, Nguyen Thi Tan Loc, 2009. The role of farmer organisations supplying supermarkets with quality food in Vietnam. *In Food Policy*, 35 (1): 69-78.

- Moustier P., Figuié M., Dao The Anh & Nguyen Thi Tan Loc, 2009. Are supermarkets poor-friendly? Debates and evidence from Vietnam. A. Lindgreen and M. Hingley (eds), "Controversies in Food and Agricultural Marketing", Gower Publishing, p. 311-327.