

KNOWLEDGE CAPITALIZATION ON THE CONSERVATION AGRICULTURE DEVELOPMENT FUND IN SAYABOURY PROVINCE (2008-2014)



Guillaume Lestrelin

April 2015

Table of contents

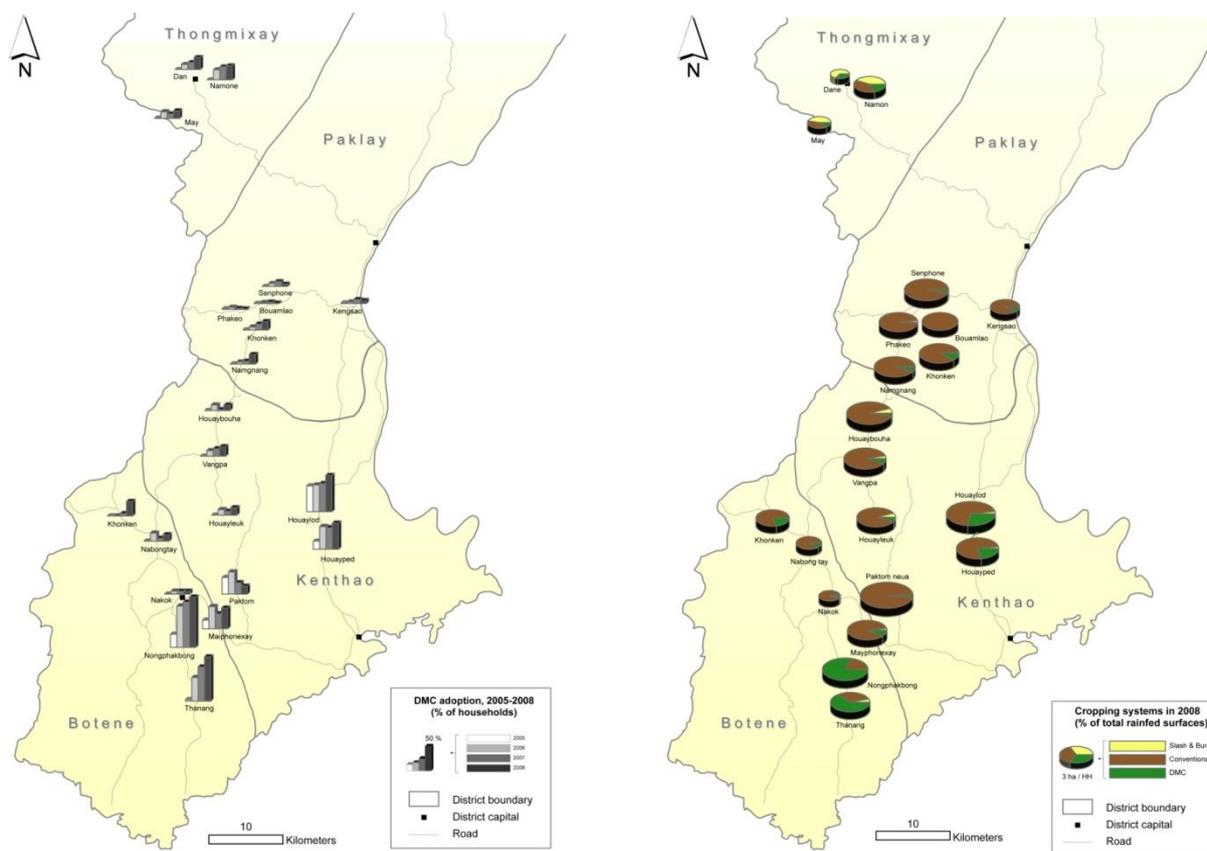
1.	Historical and institutional background.....	3
1.1.	<i>Research and extension on Conservation Agriculture in Sayaboury Province</i>	3
1.2.	<i>Establishment of the Conservation Agriculture Development Fund</i>	4
2.	Changing governance of the Conservation Agriculture Development Fund	5
3.	Functioning and activities of the Conservation Agriculture Development Fund	6
3.1.	<i>Financial flows and management</i>	6
3.2.	<i>Support to agri-input supply.....</i>	9
3.3.	<i>Technical support activities outside Sayaboury</i>	10
4.	Key governance issues	10
5.	Conclusion and ways forward.....	11
	Appendix 1: Transcription of the interviews conducted (in French).....	13
	Appendix 2: Terms of Reference	23

1. Historical and institutional background

1.1. Research and extension on Conservation Agriculture in Sayaboury Province

Between 2001 and 2009, the four districts of Boten, Kenthao, Paklay and Thongmixay in southern Sayaboury Province have been targeted by two AFD-funded projects dealing with research and extension of Conservation Agriculture (CA), namely the “Programme National Agro-Ecologie” (PRONAE) and the “Programme de Capitalisation en Appui à la Politique de Développement Rural - Point d'Application du Sud de la province de Sayaboury” (PCADR-PASS). PRONAE was essentially focused on technical research and experimentation on Conservation Agriculture in a few localities while PCADR-PASS was engaged in the dissemination of the research results among farmers of the four districts. In 2008, PCADR-PASS had set up CA farmer groups in 44 villages, involving about 1100 households and 1500 ha of land cultivated with direct seeding mulch-based cropping systems. External evaluations showed increasing and fairly high levels of CA adoption in some villages, both in terms of farmers engaged and surface areas cultivated (Figure 1).^{1,2}

Figure 1. Adoption of Conservation Agriculture in southern Sayaboury Province (Source: Lestrelin et al. 2012)



Yet, with the PCADR-PASS project due to end in 2009, there was a need for alternative sources of funding to continue supporting CA extension and dissemination activities. Thus, in 2007, the direction of PRONAE and PCADR-PASS started designing and promoting at the central and provincial levels a financial tool, inspired from Payments for Ecosystem Services (PES) programmes, that would derive funds from the maize industry to sustain the management of demonstration sites and the coaching of farmers by DAFO staffs, to facilitate farmers’ access to seeds and machinery and, more generally, to expand the existing agricultural extension setup to 10 districts of Sayaboury Province.

¹ Slaats J, Lestrelin G. 2009. *Improving cropping systems by introducing Conservation Agriculture: Taking stock of the results and methodology of research-development in southern Sayaboury province, Lao PDR*. PCADR, Vientiane, 115 p.

² Lestrelin G, et al. 2012. Conservation agriculture in Lao PDR: Diffusion and determinants for adoption of DMC systems in smallholder agriculture. *Renewable Agriculture and Food Systems* 27:81-92.

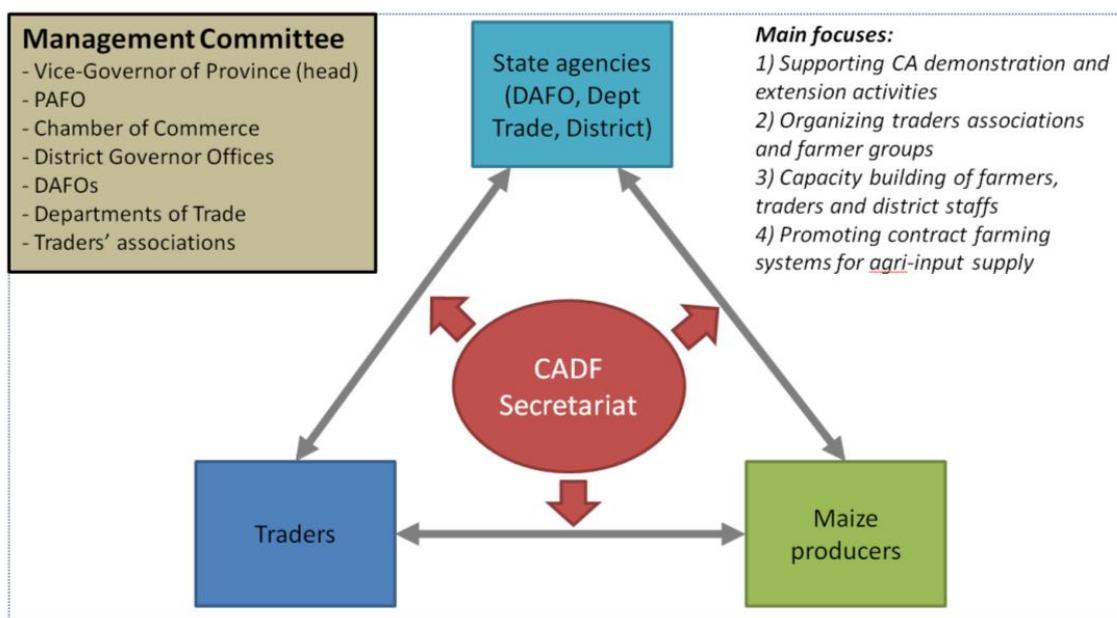
1.2. Establishment of the Conservation Agriculture Development Fund

The Conservation Agriculture Development Fund (CADF) was created in 2008, with the institutional setup validated by the Governor of Sayaboury Province on 29/11/2007 (Arrêté N° 2042/GN.SY) and the functioning modalities validated on 21/08/2008 (Arrêté N°1468/GN.SY). The stated objective of the CADF is to promote the practice and dissemination of CA in Sayaboury Province. The CADF strategy is based on: 1) structuring and support to traders and farmers groups/associations, 2) capacity building of different stakeholders (farmers, traders, technicians) in the field of CA, 3) promotion of contract farming systems for maize-based agri-input supply (e.g. seeds, fertilizers, herbicides, agricultural machinery), and 4) overall improvement of maize value chain including breed, cultivation, harvest and post-harvest (processing, packaging, standard) practices.

Since its creation in 2008, the CADF has been primarily funded by a 10 LAK per kilogram “tax” on the maize sold and exported out of the province. The money has been collected by the Departments of Commerce of Boten, Thongmixay, Phiang, Sayaboury, Hongsa, Ngeun, Xienghon and Khop districts and the traders associations of Paklay and Kenthao districts. In accordance with Article 12 of the CADF functioning modalities, the fund can also receive inputs from diverse sources (e.g. private sector, international organizations or development projects).

The CADF is managed by a Secretariat of five persons, all former staffs of the PRODESSA and PASS projects. Staff salaries and running costs of the Secretariat are directly supported by the CADF. The Secretariat coordinates with the DAFOs, the Departments of Trade, the District Offices and the traders associations to develop annual work programs and associated budgets (Figure 2). A Management Committee (renewed every 3 years) then meets once a year to review and validate work programs and budget. The Committee is presided by the vice-governor of Sayaboury Province and composed by representatives of various provincial and district authorities (PAFO, DAFOs, Departments of Trade, Provincial Chamber of Commerce, District Governor's Offices) and representatives of traders associations. As producer groups were not officially recognized at the time of the creation of the CADF, the Committee does not include farmers’ representatives.³

Figure 2. Organization and main functions of the CADF



³ This situation may evolve since the PM Decree No. 136 (March 2010) now provides for the establishment of agricultural cooperatives and some farmer groups have already been officially endorsed by the governor of their district.

2. Changing governance of the Conservation Agriculture Development Fund

As introduced above, the CADF was initially strongly focused on CA and conceived as a means to sustain the activities developed by the PRONAE and PCADR-PASS project, i.e. funding of seeds, agricultural inputs and per diem for DAFO staffs in charge of CA demonstration sites, facilitation of credit schemes between farmers, service and equipment providers and maize traders, and more generally, structuring of a CA-based maize value chain. Collection of the 10 LAK “tax” started as early as 2008 in Boten, Kenthao, Paklay, Sayaboury and Phiang districts but no spending was allowed before the provision of credentials (i.e. official stamp and engagement letter) to the Secretariat in 2010. From there and until the end of 2014, the Secretariat appears to have played a key role in guiding the way CADF money has been spent.

Between 2010 and 2011, significant expenses were engaged by the Secretariat to fund seminars and meetings in order to raise the awareness and interest of stakeholders, start organizing their interactions and help establish trader associations in the main maize producer districts of Kenthao and Paklay. From the onset of the activities, it was emphasized that traders should play a key intermediate role between the CADF and maize producers. The CADF would support traders so that, in turn, they would be able to provide farmers with low-cost credit, inputs and services needed for the promotion and dissemination of CA practices. Important funding was also directed at supporting activities in CA demonstration sites. In 2011, the Secretariat observed that DAFOs had difficulties running the demonstration sites, that the expected economic independence (with production paying for per diem and agricultural inputs) could not be reached in any of the districts, and that significant amounts of CADF money was spent on administrative or other “non-operational” issues. A year later, in 2012, the Secretariat started pushing for having less money spent on demonstration sites and more on activities aimed at organizing maize producer groups and facilitating their interactions with traders on issues of production quantity and quality, credit and access to machinery.

In 2012-2013, important issues started to surface within the traders’ associations. Members of the Paklay association reported increasing mismanagement of the CADF finances by the president, leading to the replacement of the latter in 2014. In Kenthao, conflicts emerged among traders following disagreements about a quota for maize exportation to the Philippines obtained by the president of the association with help from the Secretariat.⁴ According to the Secretariat and traders interviewed, conflicts and mismanagement are rooted in the significant disparities in buying, storage, transportation and networking capacity that exist among traders and that have been exacerbated by recurrent bans on maize exportation imposed by the Thai government. This situation has had important repercussions on the capacity of the associations to collect the 10 LAK “tax”, with traders being either indebted and unable to pay or engaging in foot-dragging strategies and devising ways to avoid paying their share (e.g. “covert” sales to Chinese or Vietnamese traders). It also had negative impacts on the support actually received by maize producers since, as pointed out above, traders were expected to play a key intermediate role in this regard.

As a reaction, in 2014, the CADF Management Committee decided to transfer full responsibility for collection of the “maize tax” to the Departments of Trade in the 10 districts. Even more critical for the future governance and functioning of the CADF, decision was made to transfer responsibility for the accounting and financial management of the Fund from the Secretariat to the Departments of Trade. Yet, according to interviewees from Thongmixay Department of Trade and District Governor’s Office, experience with the CADF so far suggests that an efficient monitoring of the maize transactions and ensuing tax collection would require specific investments and dedicated human resources (e.g. re-establishment of checkpoints along the roads).

⁴ Mr. Sammay, president of the association, asked other members to sell him their maize stocks at 5.5 THB/kg in order to be able to export a large amount and pay bribes (usual practice) to intermediaries in Thailand. Many traders argued that only people like Sammay with sufficient buying and storage capacity could benefit from such a deal; small traders would have to find other solutions to sell at a better price.

Finally, confronted with lasting difficulties to carry out their role of mediation and coordination, the members of the Secretariat proposed to turn towards a more operational role. In September 2014, they submitted a proposal for being directly in charge of implementing an integrated rural development approach, focusing on eight occupational sectors (including not only CA but also conventional farming, livestock raising, equipment and service provision, etc.) in a few pilot villages of Kenthao and Paklay districts (cf. Section 0). Although no official decision has been made yet, according to the deputy director of PAFO, the CADF Management Committee is likely to approve this proposal. In effect, over the past five years of activity, the governance of the CADF can be described as having been reshaped along three main lines: (i) a transfer of authority from the (relatively independent) Secretariat and the traders' associations to the state agencies, especially the Departments of Trade, (ii) a reassignment of the funds from CA demonstration and credit facilitation towards farmer group-related activities, and (iii) a shift away from the development of a CA-based maize value chain towards an integrated yet more 'conventional' rural development approach focused on a few pilot villages.

3. Functioning and activities of the Conservation Agriculture Development Fund

3.1. Financial flows and management

As introduced above and illustrated in Figure 3, while no funding from the CADF was made available before 2010, collection of the 10 LAK "tax" started in 2008-2009 in the five districts of Boten, Kenthao, Paklay, Sayaboury and Phieng. Some 240,000 USD could be collected during this two-year period. The following year was characterized by a critical drop in the revenues of the CADF. This drop was directly linked to the decision of the Thai government to differ maize importation from Laos until March 2011. With maize being harvested in October and in the absence of storage plants in Sayaboury (construction of the first silo of the region was completed in 2011), a major part of the production was exported illegally or sold to intermediates within Laos, with very limited monitoring and hence taxation of the transactions.

The relatively "profitable" year recorded in 2011 was the combined result of a reopening of the border to maize imports by the Thai authorities and official visits of the CADF Management Committee in the districts to introduce the Fund and prompt the participation of the different stakeholders concerned. Then, in the following years, the overall revenues of the CADF have been relatively stable – between 120,000 and 140,000 USD per year – although fairly variable from one district to another. In Thongmixay for instance, in 2012, most producers sold their maize to Paklay traders without reporting the transactions to the Department of Trade of the district. While efforts were engaged to enhance tax collection in 2013, farmers started to replace maize with Job's tear for which they could get a better price, limiting thus the CADF revenues. In general, transaction monitoring and tax collection proved also quite difficult in other districts like Phieng where maize producers were able to sell indifferently to traders from Sayaboury, Paklay or Kenthao districts or even to companies from Oudomxay Province.

More generally, as shown by Figure 4, the amount of "tax" collected appears extremely low when compared to what could be expected considering the total production of maize. In average for the 2008-2014 period, the CADF has only been able to collect 29% of the revenues that could be expected given the provincial maize production, only 34% after 2011 when the CADF started full activity. For the 2011-2014 period, Kenthao district stands out as a reference with 72% of the expected revenues collected. In sharp contrast, only 15% of the expected revenues have been collected in Paklay despite the fact that the district is the first maize producer of Sayaboury Province (120,000 tons/year in average).

Figure 3. Amount of tax collected in the 10 districts (2008-2014)

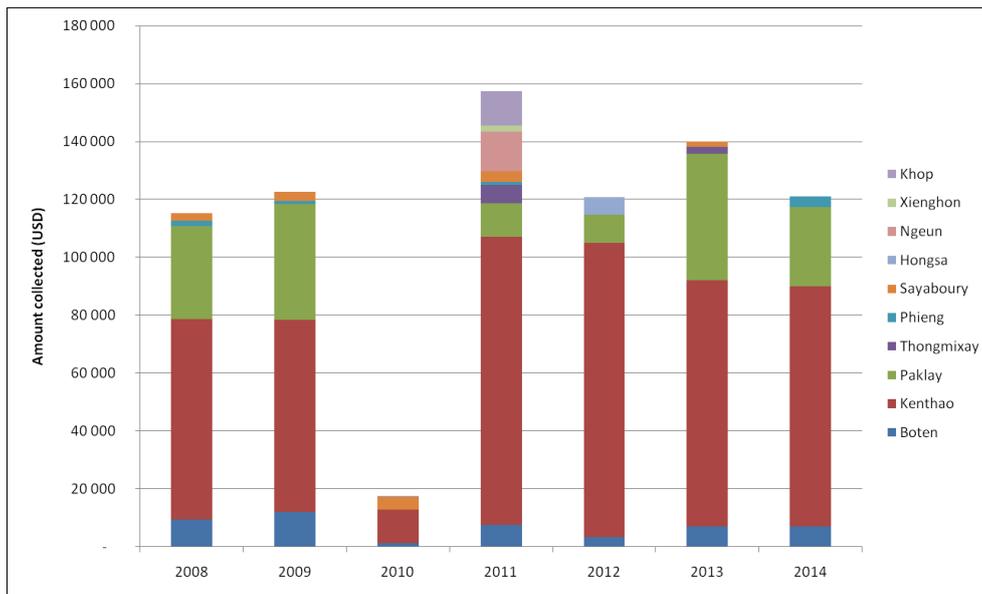
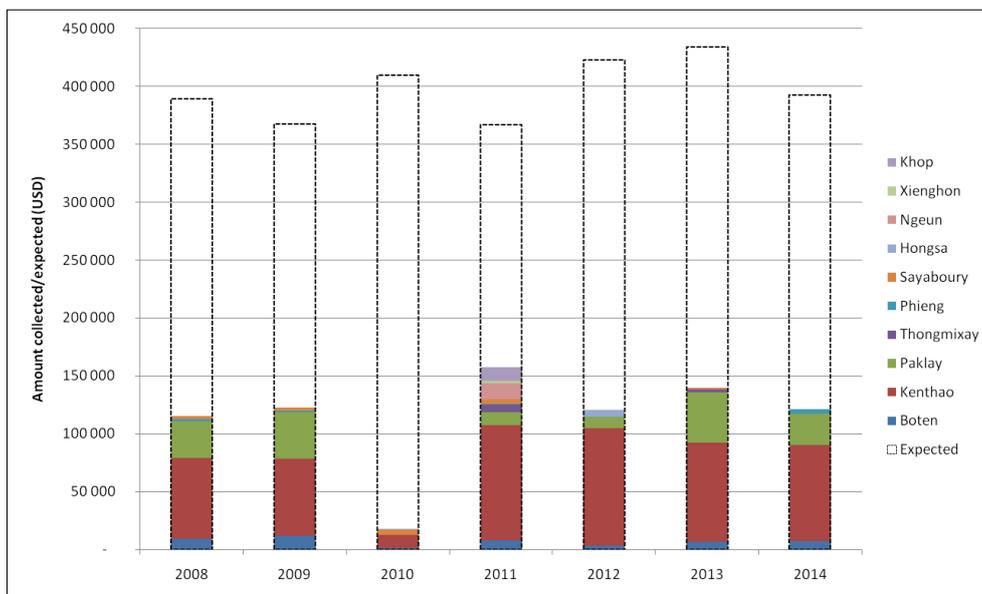


Figure 4. Amount collected vs. amount expected based on maize production (2008-2014)



Turning to the funds disbursed by the CADF (see Figure 5), it appears that the Management Committee and the Secretariat have been able to maintain a relatively good balance between the expenses and the money actually available. The 240,000 USD collected in 2008-2009 have been kept in a bank account and used in 2010 to compensate for the critical drop in CADF revenues caused by the Thai maize import ban. In average for the 2010-2014 period, the balance between the expenses reported by the different stakeholders and the funds available through the CADF is positive by 6,000 USD. As described above, Figure 5 also shows a gradual reassignment of the funds, with decreasing support for credit and agri-input provision by traders after 2011, decreasing funding for CA demonstration sites after 2012 and increasing support to the structuring of farmer groups by DAFOs since 2013. Since 2013, the CADF has also responded to requests from the provincial authorities, the Chamber of Commerce and District Governor’s offices asking for financial support to organize public-private-farmer meetings and field visits in agro-industries in other provinces and in Thailand.

Finally, comparing the budgets requested per sector and the expenses reported and eventually disbursed at the end of each financial year (Figure 6 and Table 1) highlights important issues for the management of the

CADF. As reported by the Secretariat, the recurrent mismatches observed between budget and expenses are largely explained by a lack of capacity within public agencies, with staffs from DAFOs, Departments of Trade, District Governor’s offices and the Chamber of Commerce having difficulties developing realistic technical and financial plans. This issue is reinforced by requests from the provincial authorities to reimburse the expenses engaged by public agencies (e.g. inputs for the demonstration sites in 2011 and 2012, administrative expenses in 2013 and 2014) at the end of each financial year, even if these expenses were not programmed. Conversely, some years were also marked by difficulties spending requested budgets.⁵

Figure 5. Expenses reported (per sector) and available funding (2010-2014)

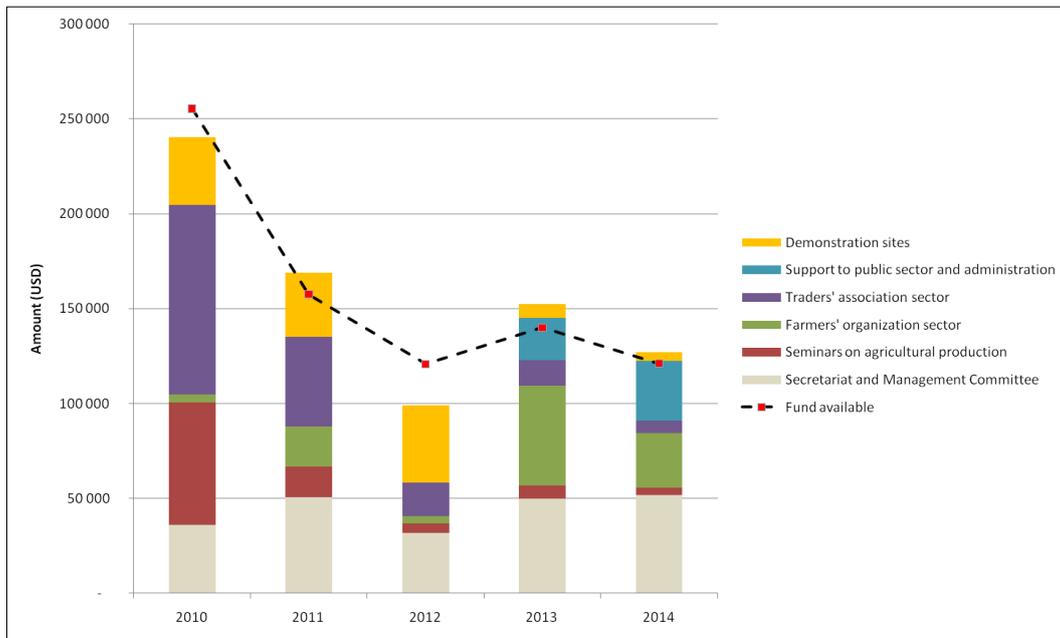
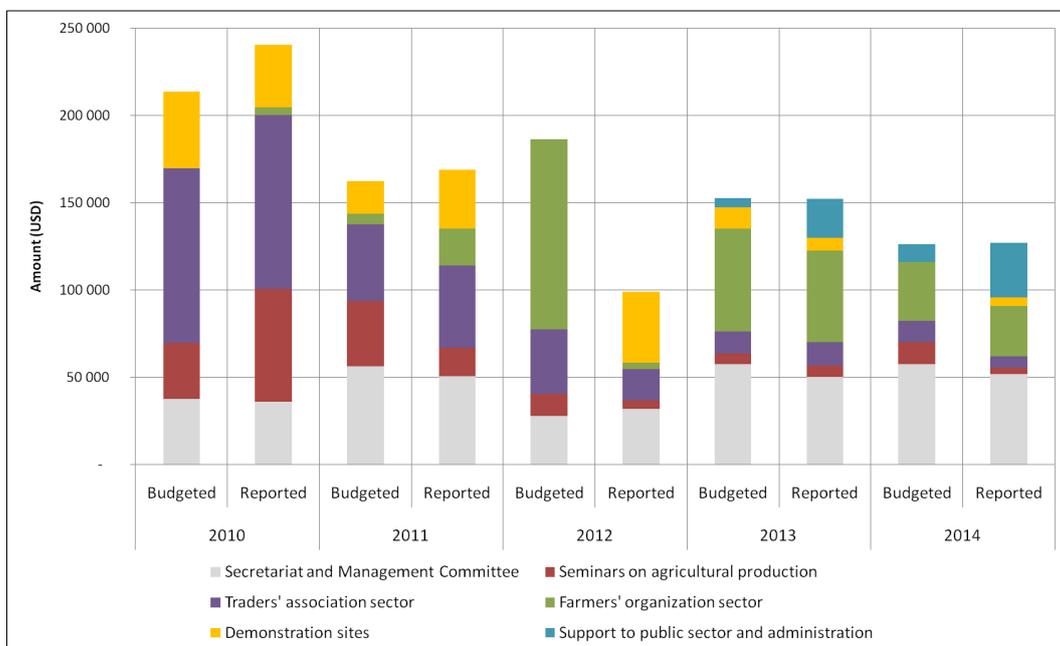


Figure 6. Comparison between budgets requested and expenses reported per sector (2010-2014)



⁵ In 2012, more than 100,000 USD was requested for field visits by the governor of Kenthao district, for traders to rent agricultural machinery in Thailand and showcase it at the Elephant Festival and for DAFOs and health services to organize trainings on safe use of pesticides. Yet, as these stakeholders were unable to justify their expenses, the CADF did not reimburse the requested funds.

Table 1. Balance between budgets requested and expenses reported per sector (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Overall
Demonstration sites	8 518	-15 008	-40 733	5 395	-4 813	-46 641
Seminars on agricultural production	-32 375	21 363	7 506	-606	8 963	4 850
Farmers' organization sector	-4 333	-14 746	104 870	6 280	4 900	96 970
Traders' association sector	10	-3 511	19 418	-825	5 875	20 967
Support to public sector and administration	0	0	0	-17 589	-21 507	-39 097
Secretariat and Management Committee	1 554	5 613	-3 946	7 496	5 613	16 331

3.2. Support to agri-input supply

Each year, through their participation in the CADF, members of the traders associations of Kenthao and Paklay districts have been able to access to tax-free seeds, machinery (e.g. silos, balances, drying and milling machines), herbicides, fertilizers and other agri-inputs. In 2011 for instance, the CADF Secretariat has coordinated with Thai providers to import without tax a total of 1.26 tons of hybrid maize seeds. Traders could then provide the seeds to farmers through low interest credit schemes.⁶ On several occasions, the CADF Secretariat has also facilitated direct interactions between agri-input supply companies from Thailand and Lao farmers (e.g. bringing representatives of companies like CP and Pacific Seeds in the villages and helping farmers negotiate funding of demonstration activities, input supply, etc.). Starting in 2013, following abovementioned issues with the traders associations, the CADF Secretariat has become directly involved in managing credit schemes for the farmers of Kenthao and Paklay districts. In Houaybouha and Bouamlao-Phakeo villages, 84 farmers are currently engaged in 2 or 3-year credit schemes at 0% interests to repay 2, 3 and 4-lines seeders and small tractors bought with CADF funding (Table 2). In 2013, the CADF Secretariat also set up '0% interest' credit schemes for facilitating farmers' supply in hybrid seeds and fertilizers in 12 villages of Kenthao and Paklay districts (Table 3).

Table 2. CADF-supported credit for mechanical seeders and small tractors

	# households	Total amount LAK
Houaybouha	21	152 515 000
Bouamlao	25	119 110 000
Phakeo	38	91 180 000

Table 3. CADF-supported credit for hybrid seeds and fertilizers

Input	Kg	Total amount LAK
LVN10 seeds	5400	83 700 000
Pacific seeds	3100	89 125 000
Fertilizers	26500	83 337 000

Quite surprisingly given the objectives and mandate of the CADF and despite recommendations made in previous reports on CA dissemination in Sayaboury Province (e.g. Slaats and Lestrelin 2009), no specific activities were developed in relation to secondary crops. Value-chain assessment and development, improvement of legume varieties, enhancement of supply chains and marketing channels, all these activities could have contributed to promote a shift from poorly efficient DMC monocropping systems, based on residue management, towards more ecologically intensive CA practices, involving diversified crop associations and/or rotations.

⁶ In some cases, as reported by interviewees from the CADF Secretariat, traders have just kept with the normal interest rates, thus keeping the benefits derived from the tax exemption for themselves...

3.3. Technical support activities outside Sayaboury

The CADF Secretariat has also been involved in providing technical support outside the province. In 2014, following a request from the governor of Sayaboury Province, a mission was organized in Champassak Province (28/04-10/05) with funding from the CADF. A team composed by four staffs from the Secretariat and five employees from agri-input and machinery companies (e.g. CP, Pacific Seeds) was sent to organize on-the-job trainings of farmers to grow maize using CA techniques. The work was conducted in coordination with the DAFOs of Bachieng-Chaleunsuk and Khong districts on the land of the former president of the Lao PDR (Khamtay Siphandone), on demonstration sites of the DAFOs and on farmer lands.

4. Key governance issues

A first issue identified by several key informants consists in the poor structuring and limited representation and negotiation capacity of the maize producers. Farmers are not represented in the governance structure of the CADF and only very few producer groups are actually structured and recognized by the district authorities. As a result, their concerns are poorly represented in discussions about CADF annual programming and, in any case, they are mediated by other stakeholders (e.g. CADF Secretariat, DAFOs). This may definitely contribute to limit the interest and willingness of farmers to engage in the implementation of CADF-related activities. In the absence of established producer groups, farmers also tend to lack coordination in front of traders. As reported by key informants, the latter have taken advantage of this situation (e.g. prioritizing their own profits over the livelihoods of farmers, requesting producers to store maize in poor conditions waiting for access to the Thai market). In turn, unstable market conditions engendered by protectionist measures from the Thai government and important disparities in terms of buying, transportation, storage and export capacity constitute a breeding ground for conflicts among maize traders. As a matter of fact, these have constituted key underlying drivers for growing individual dissensions and eventual dysfunction of the Kenthao and Paklay traders associations.

Another set of issues arises as a consequence of limited human capacity and financial resources within district line agencies. For instance, officers of the CADF Secretariat reported having received very few realistic programmes and budgets, let alone innovative proposals, from the part of the 10 DAFOs involved in the CADF scheme. Expenses and activity monitoring and reporting by district agencies has also constituted a critical and recurrent issue over the past five years of functioning of the CADF. This would largely be due to a lack of experience in programming and accounting procedures from the part of district staffs more used to receive directives and budgets from the central government. Alongside human capacity, limited financial resources are also reflected in district agencies' requests for significant support from CADF. Basically, the financial contribution of districts to the activities programmed within the CADF framework is limited to staff salaries. Finally, according to some interviewees, the political culture that prevails within government agencies might also represent a constraint to the engagement of district staffs into CADF-related activities, as it is generally more valued (and a more efficient way to get promoted) to focus on matters strictly internal to the agency.

From there, given the limited capacity of CADF stakeholders, the important needs for coordination and mediation (e.g. poor organization of maize producers, conflicts among traders) and the spatial extent of the activities (supposed to cover 10 districts), the CADF Secretariat is clearly constrained by insufficient human resources. Moreover, this insufficiency is regularly exacerbated when provincial and district authorities request the Secretariat's staff to engage in 'consulting' and service provision activities, providing technical support in Champassak Province and organizing meetings that have no direct links with the CADF objectives (e.g. roundtables about cassava production between Lao traders, Chinese factory managers and district officials). These initiatives depart clearly from the original mission of the Secretariat and contribute to divert CADF human and financial resources from the promotion and dissemination of CA practices in Sayaboury Province. Furthermore, they add up to important deficiencies in fund management since unplanned expenses or expenses disconnected from the CADF objectives yet validated a posteriori by the Management Committee were reported as a key recurrent issue faced by Secretariat staff.

Finally, although the Secretariat has maintained a good level of transparency regarding the use of the fund (with detailed annual reports available on CADF meetings, programming and financial flows), no instruments for contractualization was integrated into the CADF design. As a result, accountability from the stakeholders involved remains quite limited and a certain amount of deceit has been reported (e.g. tax-free seeds sold back to farmers at a normal price by traders). Similarly, although it could have certainly assisted for adjusting (and justifying) the various changes in governance and management of the fund over the past five years, no monitoring-and-evaluation system was put in place to reflect on CADF expenses and their impacts on the ground. As a consequence, the Management Committee and the Secretariat have somewhat ‘played by ear’ to make suggestions and decisions on the governance and use of the CADF.

5. Conclusion and ways forward

Though valuable as an experience of phasing out (after the PASS project) and a pilot, self-sustained PES-like scheme, the CADF has yielded fairly limited results when compared to the initial expectations in the late 2000s and considering the total amount of funds collected/dispensed between 2010 and 2014 (i.e. around 790,000 USD). As described in a collateral report on agrarian changes and the status of CA in Sayaboury⁷, dissemination of CA during the 2008-2014 period has been very limited with a broad trend of disengagement in Boten and Kenthao districts, very limited adoption in Paklay district and more marked trends of adoption in two villages of Thongmixay district. If it certainly shares a part of responsibility for this outcome, the CADF Secretariat (the only actor fully dedicated to the CADF activities) has also faced very significant constraints to fulfil its missions. From a governance perspective, the overall achievements of the CADF scheme have been severely constrained by: (i) the very limited representation of farmers (likely to have limited their willingness to engage in CADF-related activities), (ii) the unmet expectation that traders could set up functional associations and take on the key intermediate roles attributed to them (e.g. maize ‘tax’ collection, interactions with producers), (iii) recurrent mobilization of the Secretariat by the provincial and district authorities to realize activities outside the scope of the CADF and, more generally, (iv) the absence of contractualization and monitoring-and-evaluation procedures to enhance accountability and help decision-making in management of the fund. In turn, these constraints have been exacerbated by adverse institutional circumstances, including limited capacity and financial resources within district line agencies, limited human resources within the Secretariat and unstable market conditions fuelled by Thai maize import policies.

With regards to the CADF strategy and activities, two options for reconfiguration have been identified so far. As indicated above, over the past year or so, the CADF Secretariat has been developing and promoting a proposal for a more integrated rural development approach focused on a limited number of pilot villages (i.e. Ban Houaybouha in Kenthao district, the “Sam-Sang” village of Bouamlao-Phakeo and Ban Muangpa in Paklay district). It is proposed that CADF funding is (at least partly) directed towards these villages and directly managed by the Secretariat to support the structuring and functioning of different “occupational groups” (not only “CA practitioners” but, depending on pilot villages, other groups like “conventional maize producers”, “pig farmers”, “service providers for machinery”, “cattle/buffalo farmers”, “service providers for pesticides”, “forestry and fruit tree planters”, and “middlemen and local traders”). Although the proposal appears pragmatic and especially close to what Secretariat staffs have been doing in earlier projects like PRODESSA and PASS, it implies a fundamental change of approach, with a much less ambitious scale of intervention, a partial disconnection from the maize value chain, away from the challenges of coordination and mediation between stakeholders and towards a more operational and somewhat more “conventional” perspective. The focus on pilot villages certainly makes sense in the context of limited human and financial resources that characterizes the CADF operations. It is also in line with the national “Sam-Sang” policy. However, redirecting a provincial tax to finance activities in 3 villages of 2 districts only might be considered a questionable strategy, even though the two target districts, Kenthao and Paklay, are by far the most important contributors to the CADF. In addition, the CADF proposal to focus on various “occupational groups” appears quite broad and

⁷ Lestrelin G. 2015. *Update study on agrarian changes and the status of Conservation Agriculture in southern Sayaboury Province*. EFICAS CA-NUDP project, Vientiane. Draft version, February 2015.

somewhat disconnected from the local/individual circumstances and constraints. Methodological support would be needed to integrate better various spatial and economic dimensions (e.g. land and landscape units, available labour, resources and capital).

Another option may be to revise the CADF governance and technical setup, keeping up with the current provincial scale, maintaining the focus on CA but enhancing the participation and negotiation capacity of farmers (e.g. identifying pathways for the emergence of cooperatives), identifying ways to better support and engage traders into CADF-related activities (e.g. designing market regulation strategies to reduce traders' vulnerability), introducing contracting, impact monitoring and reporting arrangements, and reworking and diversifying the technical propositions. In practice, the latter propositions should be designed in order to fit with the diverse trajectories of land use change currently at play in Sayaboury – e.g. expansion of Job's Tear in Thongmixay district, annual crop diversification (e.g. cassava, groundnut and sesame) in Boten district, pasture and perennial crops (e.g. rubber) development in Kenthao district. Again, part of this work may be undertaken through a pilot site approach, selecting sites that are representative of diverse trajectories of land use change and adapting the technical propositions accordingly. In any case, this proposal would probably require some external financial inputs and technical-organizational expertise for review and redefinition of the technical options promoted and their dissemination channels (e.g. demonstration sites, extension activities, traders and farmer groups), for designing and formally establishing new governance arrangements and for capacity-building of the stakeholders. Even more critically, this proposal would require willingness from the part of the CADF Management Committee to reconsider decisions that have just been made, not least the decision to decentralize responsibility for accounting and financial management of the fund to the district level.

Finally, since its importance and scope for intervention have been significantly reduced following decentralization of the fund management in 2014, a reflection should also be engaged on the role and future of the CADF Secretariat. This would especially be needed if the CADF Management Committee decided not to support the Secretariat's proposal for an integrated rural development approach. To ensure that salaries are still paid, in the short term, the Secretariat may be playing an advisory role to the Management Committee and the district agencies responsible for CADF management. In the longer term, other options may be considered such as the setting up of a private consulting body or the establishment of a Laotian Non-Profit Association (NPA) aimed at providing support to public agencies, partnering with international NGOs and development agencies and/or serving as focal point for agricultural development and input supply companies in southern Sayaboury.

Appendix 1: Transcription of the interviews conducted (in French)

05/11/2014 - Mr. Bounmy Rattanatay & Mr. Phonepaseuth Inthongsay (secrétariat du CADF)

Le fonctionnement du fond est régulièrement bloqué car la programmation doit être validée par le vice-gouverneur de la province, et ce dernier est toujours très occupé...

En 2008, il y avait beaucoup de discussions sur les moyens à mettre en œuvre pour poursuivre les activités après la fin du PASS. En 2007 déjà, Patrick Julien avait proposé l'idée d'un fond « maïs » pour financer le développement de l'AC.

Le CADF est unique en son genre au Laos, il a fallu consulter et se mettre d'accord avec de nombreux acteurs (gouvernement central, province, AFD, etc.) avant d'obtenir l'autorisation du gouverneur de province en 2009 pour lancer une expérience pilote.

Le comité de gestion du fond est en charge de définir les instances, procédures et les objectifs du projet et de valider la programmation et le budget annuel correspondant. Le comité est composé de :

- Vice-gouverneur de province (président du comité)
- Chef du département du commerce de la province
- Chef du PAFO
- Vice-gouverneurs (en charge des questions économiques) des 10 districts
- Chambre de commerce provinciale
- Départements du commerce des 10 districts
- Présidents des associations de commerçants de maïs des districts
- Secrétariat du fond (équipe de 4 techniciens agricoles, gestionnaires et experts du développement rural)

Les instances de gouvernance du CADF n'incluent pas de connexions directes avec les producteurs agricoles. C'est le secrétariat qui joue un rôle d'intermédiaire entre pouvoir politique/service public, commerçants et producteurs de maïs. Les politiques donnent des directives et des grandes orientations mais ne s'occupent pas concrètement de faciliter les relations entre commerçants et producteurs. C'est ce que fait le secrétariat quand, par exemple, il essaye d'aider au développement de « contrats » entre commerçants et agriculteurs : « contract farming », fourniture de semences en échange de la production, etc.

Les commerçants, au travers de l'association, ont la possibilité de proposer différents usages pour le fond (achat de matériel, crédit, etc.). Du côté des producteurs, les DAFO disent qu'ils ont organisé des groupements dans tous les villages de la province. Le secrétariat essaie de faciliter la structuration et le fonctionnement de ces groupements (ouverture de comptes bancaires, appui technique et crédit matériel pour les cultures, etc.)

Entre 2009 et 2012, le fond a été utilisé pour maintenir des parcelles de démonstration en AC mis en place par le PASS et gérés par les DAFOs. L'objectif était de rendre les techniciens DAFO autonomes et de faire en sorte que les sites de démonstration soit auto-financés : la production issue des parcelles est vendue, l'argent est déposé sur un compte spécifique : une partie sert à payer les techniciens, une autre est réinvestie dans la parcelle. Mais le système n'a pas fonctionné. Les techniciens ont en général suivi l'idée mais leurs supérieurs hiérarchiques ont récupéré les bénéfices pour financer des réunions, des dépenses administratives, etc.

Entre 2009 et 2011, le secrétariat a également fait beaucoup de promotion auprès des politiques et commerçants et financé beaucoup de réunions. Sous l'impulsion des autorités provinciales, le fond a servi à la promotion de semences vietnamiennes LVN10 auprès des commerçants. Le secrétariat a notamment acheté des semences aux commerçants vietnamiens, les a distribué à crédit aux commerçants de Sayaboury qui les ont revendu aux agriculteurs. Mais certains commerçants n'ont pas été capables de récupérer l'argent investi par le fond. Nombre d'entre eux ont pensé que les semences étaient fournies à titre gratuit (cadeau!), d'autres n'ont pas exporté leur maïs mais l'ont revendu en douce à des commerçants chinois, limitant la possibilité de contrôle par les autorités. La triche s'est largement développée depuis 2011, d'abord à Paklay puis à Kenthao : l'association des commerçants ne joue pas son rôle de contrôleur des ventes de maïs. D'autre part, certains commerçants qui ont bien déclaré leurs ventes se sont endettés et ne peuvent pas rembourser le crédit du CADF (prix variables, temps de retour sur investissement trop long...)

Résultat, le CADF est systématiquement endetté... Lors de la dernière réunion au département des finances de la province (Septembre 2014), le vice-gouverneur (nouvellement nommé) était très étonné de découvrir un tel niveau

d'endettement. A l'issue de la réunion, il a été décidé que les services du commerce des districts seraient désormais responsables de contrôler les ventes et collecter la « taxe maïs » auprès de tous les commerçants de la province (alors que les associations des commerçants étaient auparavant en charge dans les grands districts producteurs de maïs de Kenthao, Paklay et Boten). Le vice-gouverneur a également questionné le budget demandé par le secrétariat pour financer les salaires de l'équipe en 2015, un budget considéré comme trop élevé (Bounmy avait envie de lui répondre que le secrétariat travaille quand même un peu plus que les staffs des DAFO)...

En 2010-2011, certains DAFO et services du commerce des districts ont proposé des activités à financer par le fond. Le problème est que ces propositions étaient beaucoup trop coûteuses par rapport la taxe collectée dans le district. Ce fut le cas pour Thongmixay par exemple, avec une programmation beaucoup trop importante par rapport aux quelques 3000 tonnes de maïs vendues. Le secrétariat ne peut pas valider ce genre de demande... Depuis 2012-2013, les districts ne proposent plus grand-chose. Il semble que les districts n'aient pas la capacité programmer et budgéter au-delà des décisions du gouvernement provincial et central. C'est le fonctionnement hiérarchique traditionnel qui prime.

D'autre part, les commerçants ne rapportent plus rien et s'endettent. Aujourd'hui à Kenthao, il y a 35 commerçants de maïs dont 5 ont des silos. Les 30 autres sont mis en péril par la difficulté d'accéder au marché thaïlandais (fermeture régulière de la frontière pour protéger les producteurs thaïlandais). Soit ils sont sérieusement endettés, soit ils sont forcés de vendre aux propriétaires de silos, soit ils vendent (souvent en douce) à des commerçants chinois ou vietnamiens. Cette dernière options ne rapporte rien au CADF.

Du coup, le secrétariat a décidé de s'impliquer plus franchement dans la programmation, en axant l'action du CADF sur l'organisation et la structuration des groupements de producteurs. Le secrétariat s'appuie sur l'expérience des projets PRODESSA et PASS autour des organisations de producteurs (plus faciles à mobiliser et plus volontaires que les autres acteurs) et s'oriente vers le soutien de groupes de différents métiers.

A Houaybouha, village pilote pour la proposition de programmation 2014-2015, le secrétariat veut soutenir le développement de 8 groupes (CA, agriculture conventionnelle, élevage, prestataires de services, arbres fruitiers...), les aider à définir et financer des stratégies de développement (ex. construction de séchoirs collectifs à maïs) et faciliter leurs échanges avec différents acteurs (plutôt privés, ex. commerçants, opérateurs de silos, vendeurs d'équipement...). Par exemple, à l'époque du PASS, la difficulté d'accéder à des semoirs avait été identifiée comme une contrainte majeure à l'amélioration des systèmes de culture. Aujourd'hui, on trouve très facilement des semoirs 2 lignes ou 4 lignes en provenance de Thaïlande. Le secrétariat voudrait utiliser le fond pour prêter à « taux 0 » aux agriculteurs qui veulent investir dans ce genre de matériel. Vu les moyens réduits d'aujourd'hui (par rapport à ce que le CADF rapportait il y a 3-4 ans) et les difficultés rencontrées dans le passé, le secrétariat veut maintenant investir sur quelques villages pilotes pour les 3 ans à venir, au travers d'une approche très intégrée de développement de différents groupes de métiers.

Les groupements de producteurs sont en phase de venir des coopératives (Décret du Premier Ministre) mais à l'époque de la création du CADF, ils n'existaient pas encore formellement. Du coup, ils n'ont pas été intégrés dans le comité de gestion du fond. En 2015, même si on a pas encore de vraie coopérative, l'idée est que les présidents des groupements de Houaybouha puissent présenter leur programme eux-même à la réunion de comité du fond.

Le secrétariat a interagi avec des commerçants thaïlandais pour faciliter les échanges avec les commerçants lao de Kenthao. Ces activités ont permis la signature d'un accord entre association des commerçants lao et « bureau du maïs » thaïlandais pour l'exportation de 50 000 tonnes de maïs. Le secrétariat a aussi travaillé avec les services phytosanitaires thaïlandais sur la question du contrôle des exportations de maïs à la frontière.

L'équipe du secrétariat est intervenue récemment à Paksé sur demande des autorités provinciales. Khamtay Siphandone (ancien président) en a fait la requête au gouverneur de Sayaboury. Cette affaire a coûté 2 semaines d'intervention, des semences, des semoirs, etc. pour planter du maïs en CA sur les terres de Mr. Siphandone dans 3 villages de 2 districts : 35 ha de plantés + un semoir vendu. Une compagnie est aussi venue demander de l'assistance pour planter du maïs sur 600 ha de plantation de palmier à huile à Vang Vieng. Pas encore de marché conclu...

D'une manière générale, malgré le fait que l'équipe soit financée directement par le fond, les autorités provinciales considèrent le CADF comme un de leur service et leur demandent de fonctionner tout comme.

La compagnie thaïlandaise Pacific Seeds souhaiterait que le CADF aide à la promotion de ses semences au travers des sites de démonstration. La compagnie propose de fournir les semences gratuitement, le CADF pourrait ensuite revendre

la production à des commerçants lao qui viendraient alimenter le fond au travers de la « taxe maïs ». C'est tout bénéfice...

A la fin du projet PASS, il y a eu très peu de contacts entre le CADF et les services agricoles... A cette époque, un projet japonais a voulu investir dans une concession et développer du « contract farming » pour du maïs 100 % en CA... mais ça n'a pas abouti...

La production de manioc se développe fortement à Sayaboury, ça a commencé à Paklay mais ça arrive sur Kenthao aujourd'hui. Une compagnie chinoise s'est installée à Paklay avec une concession de manioc. Il semblerait que les autorités provinciales poussent les producteurs de manioc à vendre à cette compagnie même si cette dernière a tendance à ne pas payer les producteurs... D'autre part, la compagnie s'est rapidement diversifiée et achète aujourd'hui du maïs de toutes les qualités. Il faudrait des associations de producteurs pour pouvoir négocier avec ce genre d'acteurs.

Récemment, de plus en plus de gros commerçants rachètent de la terre aux agriculteurs pour développer de l'élevage bovin. Beaucoup de paysans vendent et partent travailler en Thaïlande. D'autres se spécialisent dans la prestation de services (semoir, etc.).

Le secrétariat a fortement aidé à structurer les associations de commerçants. Le bureau de celle de Kenthao est d'ailleurs installé dans le même bâtiment (mais le président ne vient que quand il y a des problèmes...). Le secrétariat a travaillé avec le président de l'association de Kenthao pour négocier un quota de 20 000 tonnes avec les Philippines en 2013. Sans ça, les commerçants n'avaient pas la capacité de faire les démarches par eux-mêmes. Au début, les commerçants se sont appuyés sur la légitimité du secrétariat pour faire valider leurs projets par le gouvernement provincial mais, malheureusement, ils ont rarement été jusqu'au bout. Par exemple, ils ont pu acheter des semences détaxées en argumentant sur les bénéfices pour le CADF et les producteurs, mais finalement ils les ont revendues à un prix normal aux agriculteurs... !

Au final, l'association de Kenthao n'a jamais fonctionné de façon autonome. Les seules propositions budgétaires qu'ils ont fait de façon indépendante ont concerné le salaire du président (jamais là) et de ses secrétaires. Pas d'ambition ni de stratégie collective... En 2012 ou 2013, le président, Mr. Sommay, est allé négocier des marchés avec les commerçants thaïlandais (il a de la famille là-bas et peut éviter de trop perdre à la corruption). Il a obtenu un quota pour exporter et a proposé aux membres de l'association de passer par son entreprise pour vendre leur maïs en évitant de payer trop de dessous de table (tout en prenant un pourcentage pour le service) → méfiance et dissensions, le fonctionnement de l'association s'est dégradé et les membres ont commencé à tricher sur la « taxe maïs ».

L'association des commerçants de Paklay est composée de 50 membres mais le président a très mal géré et il vient d'être remplacé. En général, sur 150 000 tonnes de maïs produit par an, le fond n'en a jamais récupéré que pour 30 000 tonnes.

Résultat, un nouveau système de collecte de la taxe va être mis en place avec le département du commerce. Cela dit, ce n'est pas sûr que ce système soit plus efficace... On passe d'un modèle d'accord à l'amiable à un modèle de contrôle et taxation par les autorités du district : pas sûr que les commerçants vont accepter de jouer le jeu... Les commerçants qui ont plusieurs domaines d'activités sont souvent très difficiles à mobiliser, ils ont tendance à être moins intéressés par le projet, à tricher plus et à être moins « neutres » que ceux qui ne font que du maïs (ex. Kolao farm).

Un gros problème pour le secrétariat du fond réside dans la diversité des stratégies des acteurs impliqués dans le projet, leurs changements de perspectives rapides en fonction des marchés et des diverses opportunités et contraintes auxquelles ils sont confrontés. Tout ça rend très difficile le travail d'organisation et de médiation à mettre en œuvre.

06/11/2014 - Mr. Saiphone (manager Kolao Farm Group)

L'usine a été construite en 2008, opérationnelle en 2009-2010. Au début, ils voulaient faire de l'huile de Jatropha et stocker/commercialiser du maïs. Mais le Jatropha s'est avéré peu rentable (coût de revient trop élevé par rapport au prix de vente).

Dès le début, ils se sont focalisés sur l'achat de maïs de bonne qualité ; ils ont eu très peu de débit au démarrage et, alors que l'objectif était d'exporter le maïs directement en Corée, les services de contrôle à l'arrivée ont jugé que les grains étaient de mauvaise qualité... C'était une nouvelle activité pour eux et ils ont probablement acheté du maïs traité aux insecticides par les villageois.

En 2011, ils se sont lancés dans le séchage du maïs avec la construction d'un silo. Kolao Farm était la seule compagnie sur ce créneau avec un focus sur la qualité et le seul silo de la région. Ils vendaient à CP Vientiane principalement car les Thaïlandais ne prennent pas en compte la qualité (mélange de grains de différentes origines lors de l'exportation).

En 2012, un second silo a été construit par un commerçant de la région et aujourd'hui il y a un total de 5 silos en activité.

Les investisseurs coréens ne viennent que très rarement contrôler le fonctionnement de l'usine.

L'usine achète environ 3000 T/an au cours des 3 dernières années. Les achats proviennent d'agriculteurs à qui Kolao fait crédit de semences au début de la saison (prix d'achat en fonction du marché). Certains producteurs viennent également vendre leur maïs à l'usine (prix négocié sur place). En général, ce dernier prix est établi lors des réunions de l'association des commerçants de Kenthao.

Les producteurs sont en première ligne face aux fluctuations du marché : si le prix est bas, les commerçants achètent et vendent pas cher mais ils font quand même des bénéfices ; à la différence des paysans qui payent les pots cassés...

Le premier problème pour Kolao n'est pas la quantité mais la qualité car les producteurs ont tendance à vendre trop tard dans la saison (maïs stocké dans les villages et mité par les charançons).

Kolao vend en général 30 % de sa production à CP Vientiane (bonne qualité vendue plus chère permet de payer les frais de transport), le reste est vendu en Thaïlande.

Un autre problème est que les commerçants ne savent pas programmer leurs activités en fonction de la production. Ils ont bien des quotas avec différents acheteurs mais au final, il ne font que répondre à la demande sur les marchés.

Il trouve des informations sur les prix du maïs à BKK ou à Hanoï sur internet mais ça n'a rien à voir avec les prix qui lui sont proposés à Kenthao... Les acheteurs viennent à l'usine et proposent un prix à prendre ou à négocier mais il n'y a pas de lien direct avec ce qui se passe sur les marchés à BKK ou ailleurs. Pas plus d'infos de la part du gouvernement sur cette question des prix. CP Vientiane fait probablement une programmation annuelle d'achat mais personne ne communique autour de ça, alors que ça pourrait être discuté avec l'association des commerçants pour faciliter l'approvisionnement et faire fonctionner le marché.

Les membres de l'association sont très différents : ceux qui n'ont pas de silos vont probablement se casser la figure car les Thaïlandais ont tendance à fermer la frontière régulièrement pour protéger leur propres producteurs.

L'association des commerçants est une organisation intéressante pour les différents membres car sans ça on a pas d'informations sur les problèmes de tout le monde, les prix du maïs, etc. On pourrait probablement améliorer le système en coopérant un peu plus entre commerçants ; ex : ceux qui n'ont pas de silos mais des camions échangent des services avec ceux qui ont des silos, ceux qui n'ont rien stockent chez ceux qui ont des silos en échange d'une commission, etc. Pour le moment, chacun fonctionne un peu de façon individualiste.

Difficile de prédire ce que va être le futur du marché du maïs. En ce qui concerne Kolao, l'idée est d'essayer d'améliorer la qualité du produit : même si les producteurs produisent moins, les revenus seront en phase avec la qualité.

Concernant la qualité, le problème vient en partie du fait qu'une majorité de commerçants n'ont pas de silos. Du coup, ils demandent aux producteurs d'attendre avant de vendre tant qu'ils ne peuvent pas exporter en Thaïlande. Le maïs pourrit et il ne vaut plus rien. Avec un peu plus de coopération entre commerçants, on pourrait certainement éviter ça.

06/11/2014 - Mr. Peu (commerçant à Kenthao)

Il a commencé le commerce il y a 20 ans à la suite de son père. Au début, ils vendaient du coton, puis de l'arachide et enfin du maïs et du manioc. Il a construit un silo en 2013.

Son installation a une capacité de stockage de 100 T, environ 2000 T/an (autrefois seulement 1000 T/an en moyenne).

Pour l'approvisionnement, il y a deux zones différentes : une zone à Kenthao avec des représentants qui collectent pour

lui dans les villages et viennent livrer, une zone à Paklay où les villageois viennent livrer eux-même.

Sur Kenthao, il a dépensé 10 millions de THB en semences et fertilisants pour distribuer dans 10 villages. Avec Paklay c'est mieux car il n'a rien à avancer. Les producteurs de Paklay viennent vendre à KTO car le prix d'achat y est plus élevé, il y a des silos et la route est bonne maintenant.

Il vend beaucoup à CP Vientiane (envoie ses camions) et un peu à des commerçants vietnamiens et chinois qui viennent acheter avec leurs propres camions. Les vietnamiens lui ont acheté 400 T l'an dernier. Il n'a rien vendu aux chinois car pas de quotas cette année là.

CP Vientiane vient de lui faire un mauvais tour en qualifiant son maïs de bonne qualité (2S) avant le départ de KTO puis en le déclassant en qualité 3 une fois livré à VTE... 800T au total... Il a tout ramené sur KTO.

L'association de commerçants marche bien dans l'ensemble, le problème vient surtout du marché du maïs. Sans marché, l'association tourne au ralenti. Le blocage de la frontière thaïlandaise est le principal problème. Cette année, les commerçants laotiens ont acheté le maïs plus cher que le prix auquel ils peuvent vendre en Thaïlande !

Le soutien du gouverneur de province pourrait également aider à faciliter le fonctionnement de l'association des commerçants. En fait, le gouverneur facilite le commerce du maïs avec la compagnie chinoise installée à Paklay, plutôt que s'impliquer dans la régulation des prix et du marché du maïs pour les commerçants laotiens... Les chinois achètent 4,4 THB/kg alors que les laotiens achètent à 4,2 THB/kg. Sans soutien du gouverneur, l'association ne peut pas faire grand-chose et les commerçants sont obligés de s'aligner et risquent de perdre de l'argent. Le pire c'est que bien souvent, les chinois donnent un reçu aux producteurs et font traîner le paiement de la marchandise. Le gouverneur les soutient en ouvrant et fermant la frontière Thaïlandaise. La chambre de commerce ne fait rien non plus pour les commerçants, pas comme en Thaïlande où elle soutient fortement le fonctionnement du marché du maïs.

Il faudrait peut-être suivre l'exemple d'AGPC à Paksé : tout le monde suit une stratégie commune, pas comme ici à Kenthao.

Dans l'avenir, il va continuer à suivre le marché : si les prix de vente sont bas, il achète peu ; si ils sont haut, il achète plus... Dans 2 ans, il aura remboursé son investissement dans le silo et ne sera plus coincé avec le maïs (il n'a pas pris de crédit pour construire). Une grosse question reste l'impact à venir de l'entrée dans l'AEC (ASEAN Economic community) sur le marché du maïs au Laos...

07/11/2014 - Mr. Sommay (président de l'association des commerçants de Kenthao)

Il a monté sa compagnie en 2005, avant ça il travaillait avec ses parents. Il fait du commerce de maïs, fait un peu de location de tracteurs pour labour, des travaux publics, et son épouse tient une boutique de matériel agricole.

Il a commencé le séchage/stockage en 2004-2005 et a construit un silo en 2013, opérationnel en 2014. Il fait également du crédit équipement pour les villageois (achète un tracteur pour des villageois et leur vend à crédit).

Capacité de stockage de maïs a environ 10,000 T par jour si stocké en sac. En 2013, il a vu passer 15,000 T au total sur l'année. A priori, il table sur des quantités similaires dans l'avenir mais espère une augmentation de qualité.

Différentes manières de s'approvisionner en maïs : parfois c'est lui-même ou ses représentants qui achètent directement (ex. district de Phieng), parfois ce sont les producteurs ou des collecteurs qui viennent lui vendre au silo.

Un gros problème concerne la qualité du maïs car les agriculteurs ont tendance à stocker le maïs dans de mauvaises conditions pour attendre que des acheteurs chinois ou vietnamiens viennent acheter à un bon prix. Mais c'est souvent tard dans la saison et le maïs perd en qualité.

Un autre problème concerne les prix en Thaïlande. En ce moment, le maïs se vend 7,5 THB/kg. Lui, il achète 4,7 THB aux producteurs et avec le traitement, le transport, etc. le maïs lui coûte 7,5 THB/kg... donc pas de bénéfice...

Il n'y a pas de réunions entre associations de commerçants et producteurs pour discuter de la qualité car sans la participation des agences gouvernementales, les villageois ne font pas confiance aux commerçants. Il a déjà proposé des

réunions entre chefs de village, kumban, producteurs, CADF, DAFO et commerçants mais il n'y a pas eu de décision prise de la part du CADF ou du gouvernement.

Il vend le plus souvent Thaïlande (75%), très peu aux chinois (2,5%) et le reste à CP Vientiane (<25%).

→ Rq. de Phonepaseuth : même si la frontière officielle est fermée, il vend en partie à la « frontière traditionnelle » avec la Thaïlande, pas de problème de régulation ou de taxes...

L'association des commerçants a bien fonctionné dans le passé, lors de sa mise en place elle générait pas mal de revenus. Mais depuis 1 ou deux ans, il y a beaucoup de conflits entre les membres, pas de vision commune. C'est en partie lié au marché thaïlandais qui est moins ouvert qu'avant.

En 2012, il y eu des quotas mis en place pour exporter aux Philippines. Il a réussi à obtenir un quota car il a une vraie compagnie (enregistrée auprès des autorités) et il peut donc exporter. Il a proposé aux membres de l'association de partager ce quota (qui nécessitait de faire transiter le maïs par la Thaïlande) mais ça a engendré des dissensions au sein du groupe, plus de confiance, et cette année, il a décidé de laisser tout le monde se débrouiller tout seul, chacun pour soi !

Pour lui, si les commerçants ne s'associent pas, ils ne trouveront pas de marchés intéressants car ils n'ont pas assez de débit individuellement. Le problème est que certains pensent comme des gagne-petits et sont trop individualistes. Si on ne se coordonne pas, on est foutu pour l'avenir.

Le CADF a permis de structurer l'association en définissant quelques règles de fonctionnement. Mais ça n'a tenu que jusqu'en 2013.

En 2013, les producteurs se sont mis de plus en plus à attendre et à vendre aux acheteurs chinois et vietnamiens, alors même que les commerçants laotiens leur font crédit des semences...!

Il faut que les autorités s'impliquent pour définir des quotas d'achat pour les compagnies étrangères, fixer des règles pour éviter que ces derniers viennent acheter tout le maïs de bonne qualité et laissent le mauvais aux commerçants laotiens. Si le gouvernement n'intervient pas, les producteurs n'auront plus de crédit pour planter, plus d'argent et seront forcés de vendre leurs terres...

Par rapport au changement de responsable pour la collecte de la « taxe maïs », il ne voit pas de problème. Si le gouvernement reprend le flambeau et se débrouille pour soutenir les groupements de producteurs, ça peut marcher. Et c'est tant mieux pour lui ! Le risque c'est quand même que le département du commerce consomme l'argent du fond au travers de frais administratifs ou autre... Au contraire, il faudrait subventionner directement les producteurs, livrer des semoirs, faire du crédit à 0 %, contrôler que les agriculteurs ne vendent pas à n'importe qui... Sans groupements de producteurs structurés, pas de production suffisantes, on est foutu pour l'ASEAN !

07/11/2014 - Mr. Bounmy Rattanatay (secrétariat du CADF)

Beaucoup de problèmes de gestion depuis 2010-2011 entre commerçants et producteurs de maïs auraient pu être réglés au travers d'un système de « contract farming ». La contractualisation permettrait de clarifier et d'augmenter les responsabilités de tout le monde. Sans contractualisation, les commerçants ont mal géré les 40 % du fond qui étaient destinés à faciliter les échanges entre acheteurs et producteurs (semences détaxées, crédit pour l'équipement, etc.).

Du coup, la réponse du secrétariat depuis 2013 est : « on fait tout nous-même » ! On va en permanence sur le terrain, on fait le lien avec une compagnie thaïlandaise qui vend des semoirs, on organise des groupements de producteurs.

A l'époque du PASS, un certain nombre de techniciens DAFO étaient très impliqués dans les activités SCV, très motivés et bien formés. On peut expliquer ça par une combinaison de facteurs : (1) les pertes assez élevées, (2) le travail en binôme avec des techniciens du PASS, et (3) la possibilité pour les staffs DAFO d'être à 100 % de leur temps sur les activités du PASS. Avec le CADF c'est différent : (1) c'est une petite équipe de 5 personnes, donc on ne peut pas se permettre de travailler en binôme, (2) les DAFO n'ont pas vraiment les capacités pour fonctionner selon le système du fond (i.e. préparer et soumettre une programmation technique et budgétaire réaliste), (3) les techniciens DAFO ne sont pas à 100 % sur les activités du CADF, et (4) certains préfèrent se focaliser sur les activités internes au DAFO car c'est le seul moyen de gravir les échelons quand on est fonctionnaire.

Depuis 2012-2013, seul le DAFO de Boten a envoyé des propositions techniques sérieuses au CADF (50 millions LAK pour vaccination et soutien aux groupements), et encore, ils demandent un peu trop par rapport à ce qui est collecté dans le district. Le chef du DAFO a l'expérience de ce type de procédure car il a été impliqué depuis des années dans la gestion de fonds villageois mis en place par le PRODESSA puis maintenus par le PASS (sur demande de l'AFD).

Le DAFO du district de Phieng a aussi envoyé une demande de financement détaillée en 2010-2011 pour maintenir des sites de démonstration, etc. 58 millions LAK demandés et validés par le comité de gestion du CADF, mais au final ils n'ont pas réussi à fournir les justificatifs de dépenses à hauteur du budget demandé (seulement 16 millions LAK). Ils s'attendaient à recevoir les fonds sans avoir besoin de justifier...

Les autres DAFO n'ont pas participé plus que ça et la programmation s'est souvent résumée à quelques listes de dépenses (administration, technique...) prévues par le gouverneur et d'autres bureau du district. Il a systématiquement fallu l'intervention du secrétariat avec des lettres de relance et des réunions de cadrage dans chaque district.

Lors de la réunion annuelle du comité en 2009-2010, il fut décidé que les associations de commerçants des grands districts producteurs de maïs (Kenthao et Paklay) seraient responsables de la collecte de la « taxe maïs » dans leurs propres districts. Dans les autres districts, le département du commerce serait en charge. Au final, l'association des commerçants n'a rempli son rôle que les deux premières années.

D'une manière générale, il y a un problème de dimensionnement des ambitions par rapport aux moyens financiers et humains mis en œuvre pour le CADF. Le secrétariat en particulier est composé de 5 membres, dont 4 cadres techniques et administratifs (« pas forcément tous très performants »...), pour gérer des activités et interactions entre N acteurs de background différents dans 10 districts... C'est mission impossible...

10/11/2014 - Mr. Sikhhan (chef DAFO Kenthao)

Les sites de démonstration du district ont été financés par le CADF jusqu'en 2012 ou 2013. Le CADF a aussi supporté la structuration de groupements de producteurs dans 4 villages du district.

Le district a pour objectif de développer une soixantaine de groupements au total. Le DAFO suit cette directive et va demander le soutien financier du CADF pour un programme de formation des producteurs en collaboration avec le département du commerce.

Aujourd'hui, il ne reste que 4 sites de démonstration : Ban Nong (pâturage), Houaylod (abandonné depuis un an) et deux autres sites (pépinière et projet d'élevage de grenouille) dans deux centres de service technique maintenus par d'anciens techniciens du PASS. Ces deux centres vont nécessiter un appui du CADF également.

Pour le DAFO, il y a 4 activités qui mériteraient plus de soutien de la part du fond : le fonctionnement des sites de démonstration, la structuration des groupements de producteurs, le développement des centres de service technique, et l'accès à l'équipement agricole.

Le chef du DAFO connaît bien la procédure et les différentes étapes pour demander des fonds au CADF : préparer un programme, demander l'accord du gouverneur de district, soumettre au secrétariat pour précisions/corrections éventuelles et validation par le comité de gestion. Il faudrait raccourcir les étapes en évitant d'avoir à passer par le district qui ralentit souvent la procédure de validation. Plus d'échanges directs entre le secrétariat et le DAFO éviteraient de rater le démarrage de la saison agricole...!

En outre, le DAFO a peu d'interactions avec l'association des commerçants, seulement quelques réunions. Il faudrait collaborer plus avec eux et avec les producteurs sur les questions de qualité de la production.

11/11/2014 - Mr. Khammoune (chef DAFO Botène)

Les SCV ont une longue histoire dans le district mais aujourd'hui, les paysans font de plus en plus de pâturage car le bétail se vend bien. Pas mal d'agriculteurs sont retournés au labour aussi car le marché du manioc est en plein boom depuis l'installation de l'usine de farine chinoise à Paklay en 2012. Moins de maïs qu'avant car la frontière est souvent fermée et les prix sont en baisse.

Une compagnie chinoise plante de l'hévéa au sud du district, concession de 400ha sur de la forêt défrichée. Autrement, il y a également quelques petites parcelles d'hévéa plantées par des agriculteurs.

Dans des villages comme Nongphakbong et Thanang (> 90 % des familles en SCV en 2008), il reste très peu de SCV aujourd'hui. Seulement sur quelques zones de montagne loin des villages. Tous les agriculteurs sont repassés au labour car c'est plus facile, plus « propre » et puis aussi, ils ne font plus trop de maïs mais surtout du manioc avec lequel il n'y a pas de système SCV.

Le CADF a financé des activités de formation des agriculteurs par les techniciens DAFO, deux sites de démonstration (association maïs-vigna, pâturage à ruzi...), la structuration du groupement de producteur de Mayphonexay, et l'achat d'une couveuse pour l'élevage de poulet.

Les financements CADF ont été constants de 2009 à 2012. En 2013, la programmation du DAFO n'a pas été validée et c'est le département du commerce qui a reçu des fonds pour soutenir les groupements de collecteurs/commerçants du district. Le DAFO a soumis une nouvelle proposition au CADF concernant des activités de vaccination du bétail et de soutien aux groupements de producteurs.

En 2013, le CADF a acheté des semences de ruzi produites par le DAFO (site de démonstration) et les a revendues lors d'une foire organisée à Sayaboury (car il n'y a pas de marché pour le ruzi à Botène).

Aujourd'hui, le DAFO ne fait plus de formation sur les SCV dans les villages. Les agriculteurs ont l'habitude, ils connaissent déjà les techniques et en plus, le CADF n'a plus d'argent...

Le mécanisme d'accès au financement du CADF est assez facile, tout comme il est facile de faire de la programmation. Le problème est surtout que le CADF n'a pas assez d'argent pour financer toutes les propositions et qu'il faille partager les financements avec le département du commerce.

En général, c'est le département du commerce qui est en charge des relations avec les commerçants mais le DAFO participe également aux réunions entre commerçants et producteurs sur les questions de prix, qualité, etc.

D'ici la fin de l'année, il faudrait organiser une réunion avec le département du commerce et le secrétariat pour discuter des fonds collectés et disponibles et de ce que chacun souhaite en faire, de façon à ce que tout soit transparent pour tout le monde. On pourrait réunir les districts du sud puis ceux du nord pour programmer des activités – ex. DAFO et commerçants pour travailler sur la qualité + impliquer les représentants de villages qui produisent beaucoup de maïs

12/11/2014 - Nan Sisavath (chef DAFO Thongmixay) & Mr. Souk (staff Dept du Commerce Thongmixay)

Pas trop de manioc à Thongmixay, surtout du Job's tear (>1000ha) et du maïs (<1000ha). Job's tear se vend à 10THB/kg, mieux que le maïs.

Avec le labour, la production est bonne au début puis elle décroît progressivement. Si on fait des SCV, la production s'améliore avec le temps et on peut faire des économies sur les intrants.

Le DAFO s'occupe de trois sites de démonstration en SCV à May, Namone et Dane. Ces sites ont été financés par le CADF en 2011 (31 millions LAK) et 2012 (18 millions LAK). Rien en 2013... En 2013, le secrétariat du CADF a négocié l'aide de la compagnie CP pour financer de l'élevage d'alevins à Thongmixay. Les financements du CADF ont baissé car le district ne collecte pas assez de « taxe maïs ».

Intervention Mr. Souk : Le département du commerce a collecté 69 millions LAK de taxe l'an dernier mais, suivant le règlement du CADF, seul 20 % de ce montant peut être alloué pour des activités à Thongmixay, le reste alimente l'ensemble du CADF. Du coup, ça ne fait grand-chose...

En 2014-2015, le DAFO souhaite demander le soutien du CADF pour financer de la formation aux techniques SCV auprès des villageois. Après la fin du PASS, quelques villageois se sont tournés vers le labour, puis tout le monde a suivi le mouvement sans réfléchir. Il faudrait changer ça... Aujourd'hui, les SCV ne représentent plus que 180ha (maïs et Job's tear), alors qu'il y en avait 300ha en 2010...

Le mécanisme du fond a été expliqué lors d'une réunion il y a quelques années. Les étapes à suivre pour demander des financements pour les sites de démonstration ont été décrites, ce n'est pas difficile. Le problème c'est qu'il n'y a pas assez d'argent, et donc pas de soutien pour financer le travail avec les agriculteurs. Il faudrait également de nouveaux projets pour aider à accroître la production agricole.

Enfin, pour faciliter le fonctionnement du fond, il serait bien de couper quelques étapes ; pour le moment, il faut beaucoup trop de signatures avant de pouvoir accéder aux financements...

Intervention Mr. Souk : On peut récolter la « taxe maïs » si les commerçants jouent le jeu et déclarent leurs ventes. En même temps, le ministère nous demande de limiter les contrôles à l'intérieur du pays pour faciliter le commerce. Du coup, beaucoup de commerçants en profitent pour tricher et ne plus s'arrêter aux points de contrôle. Impossible d'être efficace dans la collecte de la « taxe maïs » dans ces conditions... Le gouverneur de district voudrait rétablir du personnel pour gérer les points de contrôle le long de la route vers Paklay. Il faudrait que le CADF puisse financer le travail des contrôleurs du département du commerce... !

12/11/2014 - Mr. Sokdavong (chef DAFO Paklay)

La proportion de manioc cultivé a augmenté dans le district. Avant, il y avait 23,000ha de maïs mais maintenant plus que 22,000ha. Les 1,000ha de différence ont été convertis soit en manioc, soit en pâturages. L'hévéa est plutôt cultivé dans les zones forestières, pas sur les terres à maïs. Le pâturage est souvent développé sur des parcelles anciennement en maïs et qui ont été envahies par des mauvaises herbes.

Aujourd'hui, les agriculteurs font souvent des rotations entre maïs pendant la saison humide et Vigna en saison sèche. La production de maïs s'est remise à augmenter grâce à ce type de système car il y a une re-fertilisation des terres. Auparavant avec la monoculture de maïs, on avait des rendements de 4,5T/ha en moyenne sur le district; maintenant avec les rotations, on a du 5,5T/ha.

Le CADF a permis de financer plusieurs sites de démonstration depuis 2010. Des activités de terrain sur les sites avec les commerçants ont également été financés. Enfin, le CADF a payé une formation sur l'utilisation des herbicides aux techniciens DAFO.

Depuis la fin du PASS, le DAFO a continué à faire le suivi des groupements SCV et a fait de la formation sur les associations culturelles dans quelques villages du district (ex. Senphone, Bouamlao...). Ils ont également fait le suivi de l'utilisation des semoirs introduits par le PASS. Cette année, le DAFO a fait une demande de soutien du CADF pour le travail d'organisation des groupements villageois.

Les agriculteurs feront toujours du maïs car ça rapporte bien. Cela dit, le DAFO essaie de les pousser à faire des associations végétales pour améliorer la fertilité des terres. Dans certains villages, les agriculteurs voudraient ne faire que de l'arachide. Le DAFO les pousse également à diversifier car ça permet de diminuer les risques économiques et c'est bon pour la fertilité des sols.

Le président de l'association des commerçants vient d'être remplacé cette année... Et comme à Thongmixay, le district a décidé de placer des gens à la sortie de quelques villages pour contrôler les transports de maïs et assurer la collecte de la taxe.

Avec le département du commerce en charge de collecter la « taxe maïs », il ne devrait plus y avoir de problème dans le fonctionnement du CADF.

13/11/2014 - Mr. Souvat (chef adjoint PAFO Sayaboury)

A la différence du PASS, le CADF est actif dans les 11 districts de la province. Il a financé les départements agriculture et forêt de tous les districts, même du nord, et en particulier, les sites de démonstration (3 sites SCV par district). Depuis l'an dernier, le CADF supporte aussi la structuration de groupements de producteurs dans 10 districts : conseil technique, organisation des filières maïs, manioc, etc.

Le développement agricole est plus difficile que le développement d'infrastructure. Pour l'agriculture, il faut prendre le

temps de convaincre et d'enseigner aux paysans. Il faut également prendre en compte l'intégralité du processus de production, depuis le semis jusqu'au stockage et la vente de la production, c'est très difficile !

Pour le SCV, il y a des équipements et des semoirs facilement accessibles aujourd'hui, en provenance de Thaïlande. Ainsi, le CADF fait du crédit aux agriculteurs pour qu'ils s'équipent. Grâce à cet équipement, les agriculteurs peuvent faire deux cycles de production par an et gérer la fertilité en faisant des rotations avec du Vigna ou de l'arachide.

L'agriculture et l'élevage sont les deux principaux moyens identifiés par la province pour diminuer la pauvreté. En fait, c'est les seuls moyens...

Dans l'avenir, il faudrait que le CADF permette de structurer des coopératives de producteurs de maïs pour soutenir la productivité et la compétitivité face aux autres pays.

Il faut que les services AFO travaillent avec les associations de commerçants pour la définition des prix des équipements, discuter des responsabilités des commerçants et des producteurs, développer du « contract farming », identifier les étapes et les différents services rendus par les commerçants et leurs coûts... C'est surtout le travail des DAFO et des kumban, c'est à eux de mettre en place ces activités mais ce n'est pas encore fait...

Le PAFO est assez positif par rapport à la proposition du secrétariat de développer différents groupements à Houaybouha. C'est important de structurer des groupes de différents métiers pour renforcer l'économie rurale. C'est bien la politique du gouvernement. Il faut renforcer la coordination entre les différents métiers.

Même si les gens ont un peu peur du concept de coopérative, à cause des échecs des années 1970-80, il faut les convaincre ! Les coopératives auront le pouvoir de négocier face aux compagnies pour avoir de bons prix et améliorer les techniques de production.

Il faut se focaliser sur des villages comme Houaybouha pour faire une expérience pilote et un exemple pour les autres villages. Les gens de Houaybouha ont déjà l'expérience des groupements (PASS, etc.) donc il faut s'appuyer là dessus. Un projet GIZ va aussi s'impliquer dans la structuration de la filière maïs à Sayaboury, c'est une contribution à l'effort. Le marché du maïs s'est développé très rapidement, beaucoup plus vite que le riz ou le coton, il faut suivre le mouvement !

Appendix 2: Terms of Reference

Rationale

The Conservation Agriculture Development Fund (CADF) was created in 2008 with the objective of promoting Conservation Agriculture in Sayaboury Province. The knowledge capitalization study aims at drawing lessons from the experience of the CADF for similar initiatives to be developed in the context of NUDP. Especially, it aims at identifying governance mechanisms that can support the emergence of multi-stakeholders innovation platforms for the dissemination of agroecological principles and practices and highlighting the institutional settings and conditions for success of innovation networks with a special attention to public-private partnership mechanisms.

Expected outputs and products

A research report providing:

1. Information and analysis on the history and evolution of the CADF in terms of governance and nature of the interactions among stakeholders involved and accounting for broader changes in the context of the maize market and agricultural dynamics in the four southern districts of Sayaboury Province
2. Recommendations on options to improve the fund functioning and interactions among involved stakeholders
3. Recommendations on options to replicate instruments like the CADF, addressing issues of benefit distribution, accountability and efficiency for defining up-scaling strategies.

Partners involved

- EFICAS DALaM team
- Sayaboury CADF team
- Guillaume Lestrelin as external consultant to lead the study

Schedule

Sampling, fieldwork and interview transcription: 6-7 days, distributed between Nov. 3-14, 2014

Data analysis and reporting: 3-4 days, before December 12, 2014

Methods

The short term consultant will work in partnership with the 4 staff of the CADF secretariat to take stock of past and current experiences of the 'Sayaboury Fund'. The work undertaken will build on a review of grey literature (e.g. reports from PASS and PRONAE, and impact assessment reports) and interviews of resource persons (e.g. former project members, officials, members of the CADF secretariat and board) who are knowledgeable about the CADF experience and can draw lessons for the future of CADF.

More specifically, the study will address the following aspects:

- History, governance, and main achievements of the Sayaboury Fund – what are the main lessons and perspectives for the Fund after more than 5 years' experience as compared to its initial purpose and planned governance mechanisms?
- Crop diversification & mechanization initiatives in southern Sayaboury Districts – how did the Fund adapt to a changing socioeconomic context?
- Support to agricultural extension and CA innovation – how did the Fund interact with other actors of agricultural extension?
- Replication – what are the options for replication of success stories in the context of NUDP provinces (Huaphan, Luang Prabang, Phongsaly)? Especially, questions related to credit schemes, coordination across government agencies, harmonization of development plans across scales, contracts with private sector, etc. will be addressed.

The consultant will present the findings of this study during a multi-stakeholder workshop organized by the EFICAS Project and will collect advices and recommendations from participants for inclusion in the final version of the report.

Respective responsibilities will be described in the contract to be signed between the two parties, i.e. Eficac-NUDP-CA project unit as the contracting authority and Dr Guillaume Lestrelin as the external consultant.