

Série Évaluation et capitalisation

exPost
ExPost



Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée : 15 ans d'accompagnement

Pierre-Michel Rosner, consultant indépendant

Léa Rother, Cabinet Stance Partners

Contact : Sylvie Oktar, division Évaluation et capitalisation, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 3^{ème} trimestre 2010

Mise en page : Marcelle LARNICOL

Crédit photographique : J. DELARUE, P-M. ROSNER

Remerciements

Nous tenons ici à remercier les membres de la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD), et en particulier son président ainsi que l'équipe technique, pour leur implication et leur mobilisation dans le cadre de cette étude.

L'ouverture d'esprit, le goût du débat et la profondeur des réflexions apportées par chacune des personnes rencontrées au sein de la FPFD ont largement contribué à la qualité du travail réalisé et, nous l'espérons, à la qualité et à l'intérêt des résultats.

Les commentaires formulés par les équipes de la FPFD sur le rapport provisoire – après achèvement de la mission de terrain – témoignent de l'implication dont elles ont fait preuve. Souhaités par les consultants, ces commentaires ont, pour l'essentiel, été intégrés dans le document final. Ils apportent un éclairage important sur la FPFD, ses valeurs et les personnes qui l'animent ; ces trois éléments contribuant grandement à sa pérennité.

Nous remercions très chaleureusement le Comité de pilotage de l'Agence Française de Développement (AFD) et l'agence de Conakry, pour leur contribution à cette étude, ainsi que les différents interlocuteurs rencontrés à cette occasion : représentants des institutions nationales ou de services de coopération, partenaires de la FPFD, personnes ressources. Tous, à leur façon, nous ont aidé à mieux intégrer le contexte dans lequel évolue la FPFD.

Nous souhaitons enfin exprimer une gratitude particulière à l'équipe du projet Programme d'appui aux populations paysannes (PAPP) de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI). L'équipe du projet PAPP a témoigné de son ouverture à une coordination sincère et transparente en fournissant une somme importante de documents liés à ce projet. Elle a ainsi apporté un éclairage très actuel sur les activités en cours de la FPFD contribuant valeureusement à la réussite de cette étude financée par la coopération française.

Sommaire

Résumé et conclusions	7
1. La FPDF et les appuis qu'elle a reçus : 20 ans d'histoire	11
1.1 Un bref portrait de la FPDF	11
1.2 Les appuis fournis à la FPDF	15
1.3 Les tendances d'évolution de la FPDF, en lien avec les différents appuis	16
2. La pertinence des appuis à la FPDF	21
2.1 Années 1988-2002 : des appuis fournis dans le cadre de la stratégie française de coopération agricole en Guinée	21
2.2 Années 2001-2009 : la restructuration raisonnée de et par la FPDF et la diversification de ses appuis	27
3. La cohérence des appuis à la FPDF	31
3.1 La cohérence des appuis au regard des lignes de service	32
3.2 Les combinaisons d'appuis entre projets	35
3.3 La réorganisation progressive de la cellule formation	39
3.4 Les injonctions parfois contradictoires des bailleurs	41
4. Les impacts des appuis à la FPDF	47
4.1 L'impact sur les lignes de services fournis aux membres par l'équipe technique	47
4.2 L'impact sur la gouvernance	49
4.3 L'impact sur la légitimité locale, via l'impact économique et social sur les populations	50
4.4 L'impact sur la légitimité et l'influence nationale et internationale de la fédération	51
5. L'efficacité des appuis à la FPDF	53
5.1 La spécificité de l'assistance technique	53
5.2 L'efficacité des différents appuis	59
5.3 L'efficacité d'ensemble des différents appuis	61
6. La pérennité des appuis apportés à la FPDF	63
6.1 La pérennité de la FPDF en tant qu'organisation : les acquis à renforcer	63
6.2 Pérennité financière des activités et autofinancement de la FPDF : où en est-on ?	65
6.3 Une fédération solide bien qu'ayant à gérer diverses logiques de redevabilité	70

7.	Les enseignements en matière d'appui aux organisations	73
7.1	Une affaire de longue haleine	73
7.2	Adaptation des appuis, appropriation et autonomisation	73
7.3	Mettre l'organisation au cœur des démarches d'appui	76
7.4	À quelles conditions l'appui à une organisation professionnelle est-il socialement utile ?	76
<hr/>		
	Liste des sigles et abréviations	78

Résumé et conclusions

Plus qu'une évaluation, cette étude constitue un bilan des appuis apportés à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) depuis sa fondation en 1992. Mené dans une optique prospective, ce travail pose et alimente implicitement la question suivante : 15 ans d'acquis par la FPFD, au travers de multiples appuis..., et maintenant ?

La FPFD est une des rares organisations paysannes ouest-africaines qui ait acquis une notoriété internationale. Ayant bénéficié d'appuis internationaux depuis plus de 20 ans (si l'on compte le premier projet qui a précédé la création de la fédération), et de façon quasi ininterrompue, elle offre un cas assez exceptionnel d'observation sur la longue durée de mise en œuvre de démarches de renforcement des capacités. A ces appuis externes s'ajoute le fait que la FPFD a de tout temps apporté la preuve de sa propre dynamique de construction organisationnelle au service de ses membres. Nous sommes donc ici dans l'analyse combinée :

- de dynamiques d'appuis sous forme de projets, généralement de court ou moyen terme,
- d'une dynamique de structuration d'une organisation, à la fois plus longue et plus profonde, reliée à des éléments d'identité interne et de « redevabilité » vis-à-vis de ses membres.

Cinq enseignements se dégagent de cette étude.

- le renforcement d'une organisation paysanne/de producteurs (OP) telle que la FPFD est une affaire de longue haleine. Même avec des appuis externes, les dynamiques de genèse, la structuration et l'autonomisation couvrent des pas de temps qui vont bien au-delà de la durée des projets de développement courants. Nous avons ici l'exemple de plus de 20 ans de constante évolution, pour parvenir, d'une petite structure « de projet », au stade

d'acteur représentatif d'une vingtaine de milliers de membres, avec une stature internationale ;

- les appuis doivent être adaptés à la structure, à son évolution et celle de ses besoins. Dans le cas présent, sont distinguées trois grandes phases : le démarrage de l'organisation (1992-2000), la construction de l'autonomie (2000 à 2009) et la gestion des risques entrepreneuriaux (2007 à 2009). À ces trois phases correspondent des modalités d'appuis distinctes. Les appuis très centrés sur la production agricole au départ ont évolué pour s'appliquer à des sujets parfois transversaux. En effet, pour être appropriés, ils doivent désormais répondre aux enjeux managériaux et de gestion des risques auxquels la FPFD est confrontée .

Cette évolution des appuis n'a pas toujours été voulue et recherchée par la FPFD ou par ses partenaires. Des chocs politico-économiques et des opportunités saisies émaillent ce parcours. Cette évolution se manifeste notamment par des changements de partenaires, de politique ou encore de méthodes d'appui ;

- les appuis reçus ont fait l'objet d'une réelle appropriation. Rétrospectivement, il apparaît que la FPFD a su progressivement donner à ces appuis un sens et une orientation qui lui étaient propres. Ce faisant, elle a construit sa propre autonomie. L'enjeu était peu évident, sachant que la FPFD avait été créée, à l'origine, dans le cadre d'une démarche de projet ;

- les difficultés financières que la FPFD connaît aujourd'hui découlent en conséquence moins d'un « manque de capacité » organisationnelle que de risques qu'elle est amenée à prendre dans le développement de ses activités, selon sa stratégie et dans un contexte économique et national particulièrement difficile. Ses besoins d'appuis externes actuels sont dès lors à rapprocher de ceux d'une

entreprise privée (pointus et spécialisés, stratégie et management inclus) et non d'une culture ou d'une démarche d'assistanat. Ceci ne doit pas pour autant occulter la vocation et l'objectif de cette organisation paysanne de fournir des services sociaux et socio-économiques à ses 20 000 membres afin de leur permettre d'accroître leurs revenus ;

- le bilan de l'accompagnement de la FPDF sur la longue durée montre que des projets d'appui à une organisation professionnelle agricole doivent certes prendre en compte les intérêts des bénéficiaires finaux (les paysans) mais en les combinant avec les besoins et enjeux qui concernent le renforcement et l'autonomisation de l'OP elle-même. Cette démarche revient à mettre davantage l'organisation elle-même au cœur des démarches d'appui, ce que la FPDF a su réaliser avec beaucoup d'intuition.

Aujourd'hui, l'un des enjeux majeurs pour la FPDF est que chacun de ses partenaires, passés, présents ou futurs puisse être en mesure d'appréhender cette organisation dans la diversité de ses vocations et la complexité qui en découle. Implicitement, il s'agissait là d'un des objectifs de cette étude.

L'exposé des résultats est organisé autour de sept sections :

- **la section 1** présente un bref résumé de l'histoire de la FPDF, de la localisation de ses zones d'activité (cf. carte 1), et des appuis dont elle a bénéficié. A l'aide de cinq schémas, elle dresse un portrait simplifié de son fonctionnement en groupements, unions et faïtière, et pointe les principaux traits d'évolution de sa base et de son équipe technique. Elle recense ensuite les principaux projets mis en œuvre depuis 1998 et les différents assistants techniques présents. Cette section décrit enfin de façon synthétique les grands événements qui ont marqué la vie de la FPDF et l'histoire de la mise en place des différents services offerts par la FPDF, en corrélation avec les appuis reçus ;

- **la section 2** traite de la pertinence des appuis. Les différents projets apparaissent pertinents au regard du contexte et des besoins de la FPDF à l'époque, avec quelques paris audacieux touchant les relations avec le système public de vulgarisation ou de la commercialisation de la pomme de terre notamment ;

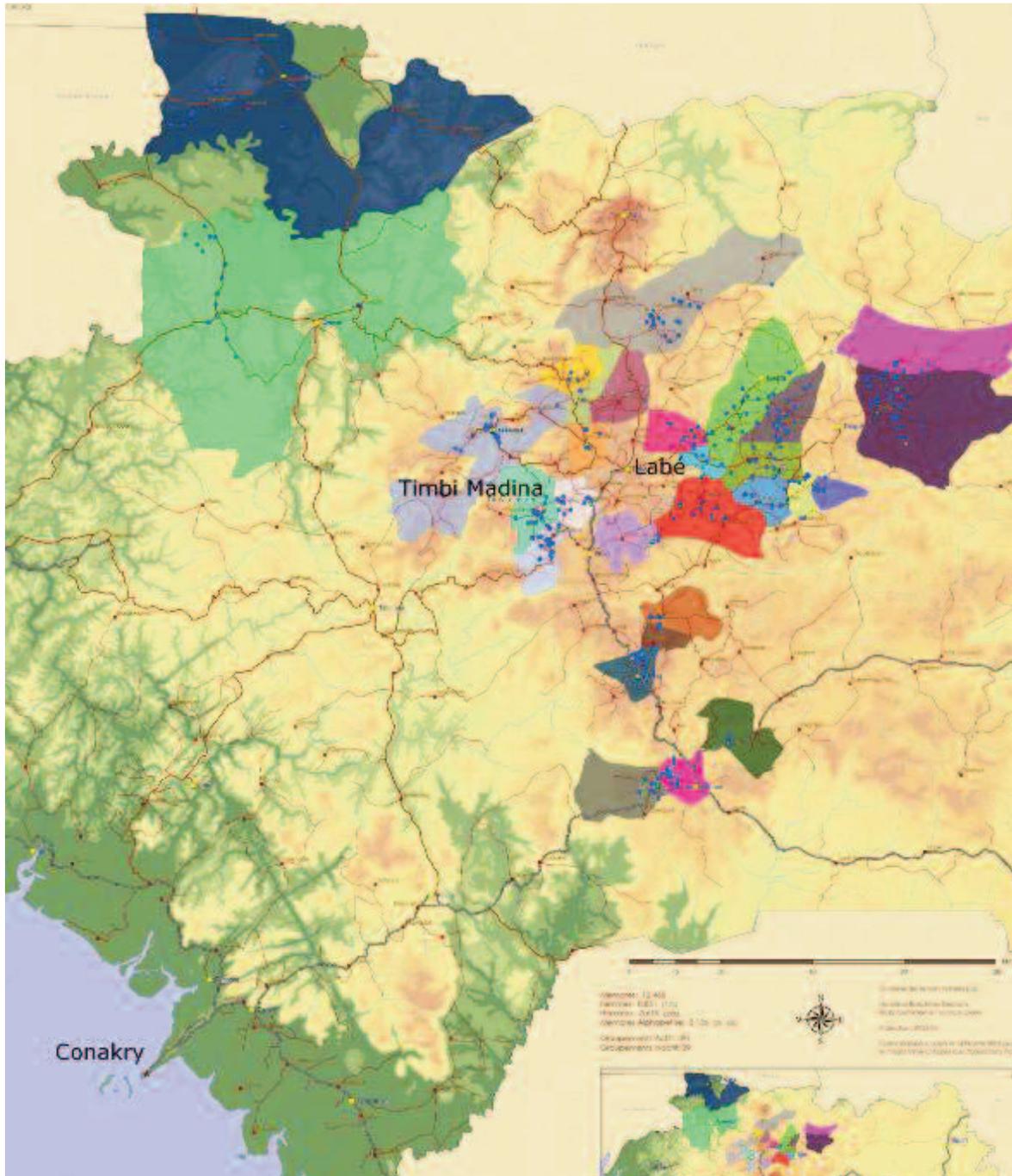
- **la section 3** démontre la capacité de la FPDF à assumer un rôle de maître d'ouvrage et surtout à combiner les appuis de différents projets en vue de consolider et (re)structurer son offre de service et sa stratégie d'ensemble. On notera par contre que cette capacité à « donner de la cohérence » s'est à diverses reprises heurtée à des injonctions contradictoires des bailleurs concernant les objectifs, les méthodes ou les rythmes de mise en œuvre des activités. La fédération a néanmoins su, jusqu'à présent, les gérer avec pragmatisme et prudence ;

- **la section 4** analyse l'impact des appuis fournis à la FPDF et montre comment ils ont contribué à l'amélioration des lignes de service (appui à la réflexion, à l'accessibilité, à la qualité...), de la gouvernance de la fédération (structuration, démocratisation, transparence interne...) au développement économique et social local (et donc à sa légitimité auprès des populations), et à asseoir son influence nationale et internationale ;

- **la section 5** propose une analyse de l'efficacité des appuis en s'intéressant aux spécificités de l'assistance technique (AT) française et en dressant un rapide comparatif entre les logiques d'intervention du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), de l'AFD, de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) et des organisations non gouvernementales (ONG). Les cas des derniers projets de l'AFD – le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) et l'expertise technique internationale (ETI) – sont également examinés plus en détail ;

- **la section 6** traite de la pérennité des acquis, question qui est probablement la plus complexe. Outre l'existence d'un leadership affirmé, d'une vision stratégique, de compétences internes et d'un style de management cohérent avec ses mandats, on y montre que la FPFD a déjà fait preuve d'une réelle capacité à absorber des chocs majeurs. Après avoir été fortement encouragée à développer son autofinancement, la FPFD a engagé de nouvelles activités dans le domaine de la commercialisation. Dans un contexte général difficile, ces activités ont généré des pertes importantes en 2007-2008, mais elles constituent aussi des opportunités pour l'avenir. Dès lors, des appuis complémentaires permettant une évolution des modes et des outils de gestion actuels de la FPFD et une gestion effective de ces risques entrepreneuriaux s'avèreraient des instruments particulièrement utiles pour assurer la pérennité de l'organisation ;
- **la section 7** met en lumière quelques enseignements qui dépassent le cas de la FPFD.

Carte 1 - Localisation géographique des zones d'activité de la FPF



Source : PAPP - © M. Deutsch 2006.

1. La FPDF et les appuis qu'elle a reçus : 20 ans d'histoire

1.1 Un bref portrait de la FPDF

En 1984, la reprise des relations franco-guinéennes consécutive à la mort du président Sékou Touré s'est traduite par la mise en place de la coopération française de plusieurs petits projets reposant sur le volontariat. Le Projet de développement agricole (PDA), lancé à Timbi Madina en 1988, est caractérisé par la présence du premier AT en titre. Ce projet contribuera à une dynamique générale naissante sur le Fouta Djallon, et aboutira en 1992 à la création officielle de la FPDF.

Positionnés sur des questions d'aménagements agricoles et d'accès aux intrants, ces différents projets (dont le PDA) ont – pour des raisons initialement opérationnelles – soutenu les premiers groupements de paysans qui, progressivement, ont donné lieu à la mise en place d'unions zonales puis d'une faïtière.

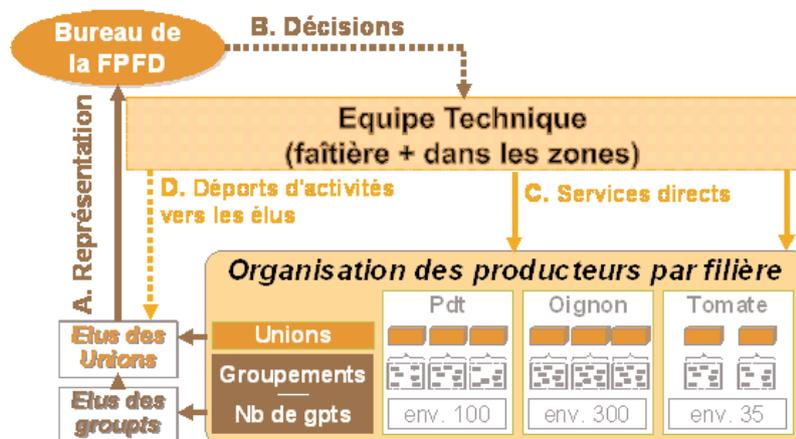
Pour atteindre son objectif principal – l'augmentation du revenu des paysans – la fédération s'est alors développée suivant plusieurs axes interdépendants :

- une structuration par filières de produits,
- l'élargissement de sa base associative et l'organisation de ses membres,
- la mise en place progressive d'une large palette de services à destination de ses membres,
- le renforcement quantitatif et qualitatif de son équipe technique.

1.1.1 Une structuration par filières de produits

Comme de nombreuses OP, la FPDF s'est structurée autour de filières de produits. La FPDF compte actuellement trois filières : pomme de terre, oignon et tomate. Ces filières regroupent respectivement environ 24 %, 70 % et 6 % des adhérents.

Schéma 1 - Représentation simplifiée du rôle des unions et groupements



Source : schématisation par les auteurs.

Chacune de ces filières repose sur une organisation de groupements et d'unions, qui possède une double vocation :

- garantir le lien avec la base paysanne grâce aux élus qui animent le processus de gouvernance :
 - les élus représentent les intérêts des adhérents : ils portent leurs besoins auprès du Bureau de la FPFD et supervisent leur application au niveau local, notamment par l'équipe technique (flèche A).
 - le Bureau décide des orientations et activités de l'équipe technique et transmet ses décisions aux instances locales chargées de les appliquer (flèche B) ;
- faciliter la délivrance des services par l'équipe technique ou par les instances élus. Sur décision du Bureau, les services sont directement délivrés aux membres :
 - soit par l'équipe technique, selon une répartition par zones et par groupements (flèche C),

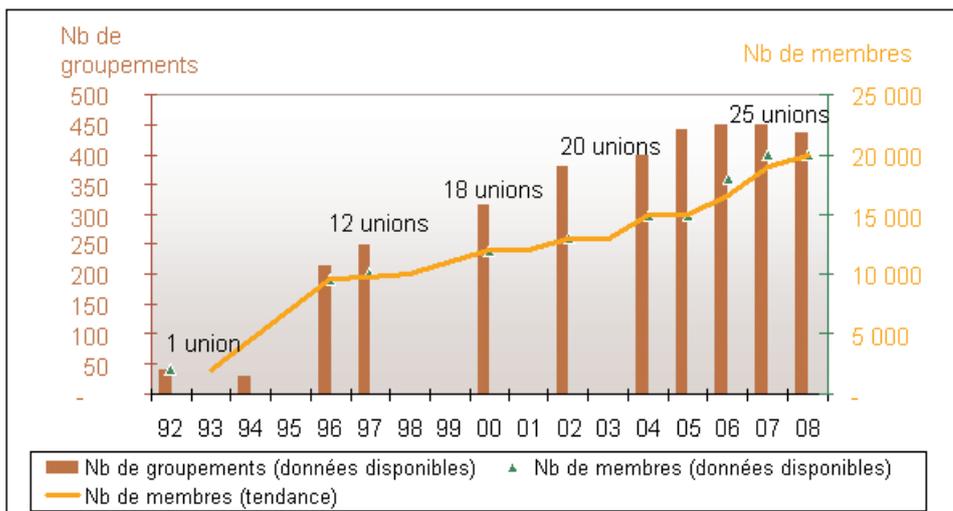
- soit par les élus (ou sous leur supervision), comme pour la gestion des intrants et du crédit, afin de permettre aux équipes techniques de se concentrer sur d'autres activités (flèche D).

1.1.2 Une large base associative

Sur 2007-2008, la FPFD a estimé le nombre de ses membres à 20 000 producteurs, dont 5 373 (27 %) étaient à jour de leur cotisation.

La FPFD travaille actuellement avec 437 groupements évoluant dans 25 unions et 15 zones non formalisées en unions, réparties dans les dix préfectures des trois régions administratives (Mamou, Labé et Boké), (cf. graphique 1 et tableau 1).

Graphique 1 - Evolution du nombre de membres de groupements et d'unions depuis 1992



Source : élaboré par les auteurs à partir de données de la FPFD.

Tableau 1 - Evolution du nombre de salariés de la FPF (1999 – 2009)

Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de salariés	22	23	21	30	29	33	39	40	44	49	55

Source : comptabilité de la FPF.

1.1.3 Une gamme diversifiée de services destinés aux adhérents

La FPF fournit aujourd'hui de nombreux services à ses membres :

- la construction d'aménagements,
- l'approvisionnement et le crédit d'intrants,
- la formation et le conseil agricole,
- l'alphabétisation,
- le conseil de gestion,
- la commercialisation,
- les actions de plaidoyer.

Ces services sont fournis de manière permanente ou en fonction des financements et partenariats mobilisés.

1.1.4 Une solide équipe technique

Actuellement, la FPF emploie une équipe technique de 49 salariés, basés dans les zones de production ou dans les bureaux du siège de l'organisation, à Timbi Madina. Ces techniciens sont chargés d'accompagner et de mettre en œuvre les activités de la fédération.

L'organisation interne résulte d'un patient processus du renforcement du nombre et des compétences des techniciens, progressivement mis en œuvre depuis plus de dix ans¹.

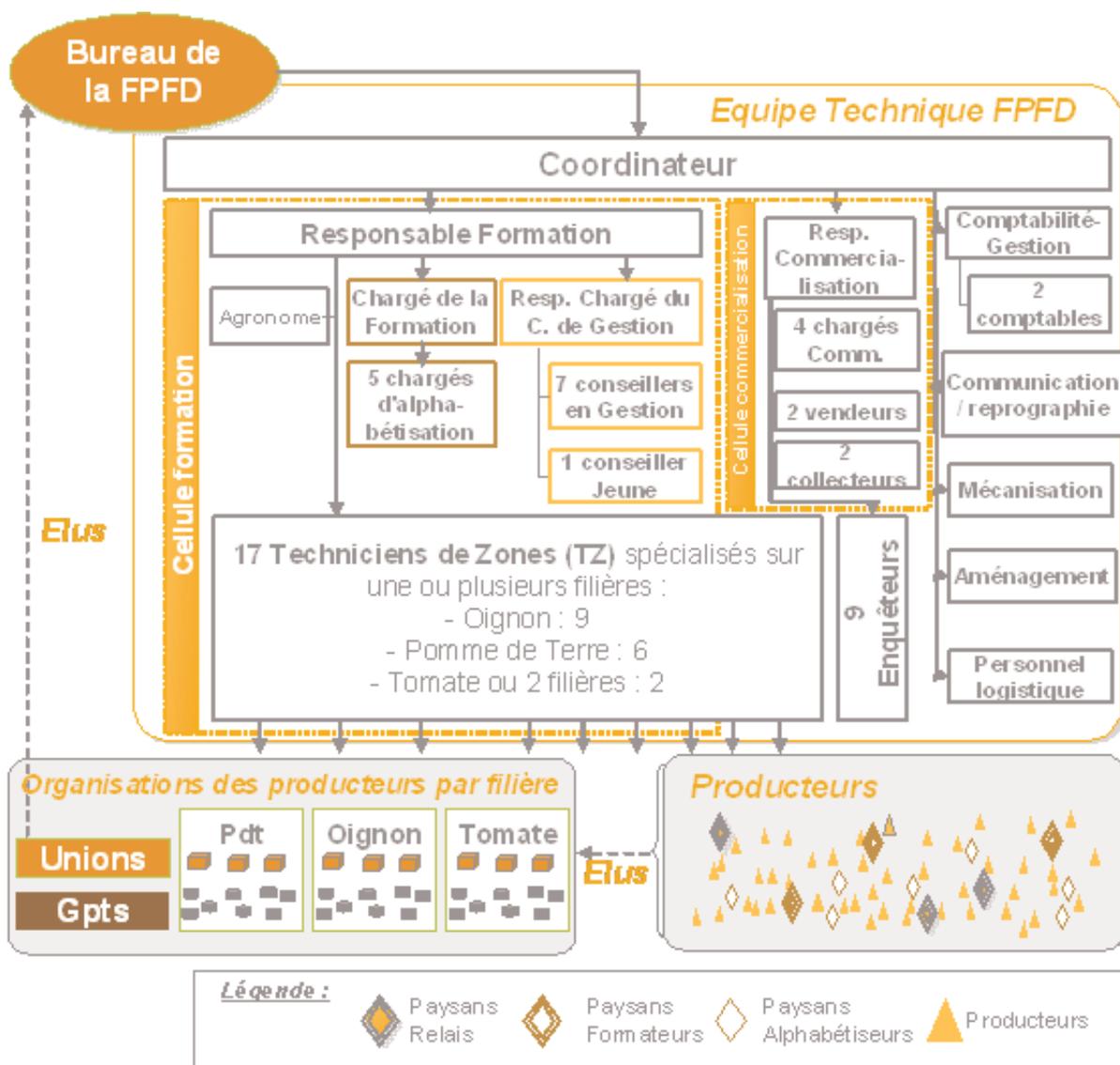
Pour aboutir à ce qui est aujourd'hui souvent qualifié de *success story* dans le réseau de la coopération française, la FPF s'est appuyée notamment sur :

- des forces internes : une forte identité d'OP centrée sur l'amélioration de la production agricole, un leadership affirmé et une gestion prudente dans la réalisation d'ambitions fortes ;
- des appuis externes : la FPF a construit, au fil des années, un vaste réseau de partenaires, et bénéficié ainsi d'appuis multiformes, de la part d'acteurs très divers.

Les valeurs qui sous-tendent la fédération, et orientent les activités de la cellule technique au service de ses membres, sont parfois résumées comme suit par le président de la fédération : « *Pas de politique, pas de religion, pas d'ethnie... et pas de bailleur unique* ».

¹ Le personnel indiqué verticalement et à droite de l'organigramme (Resp. Compta-Gestion, Communication, etc.) est en réalité au même niveau hiérarchique que celui des cellules Formation et Commercialisation, et est directement rattaché au coordinateur.

Schéma 2 - Organigramme de l'équipe technique de la FPPD en 2009

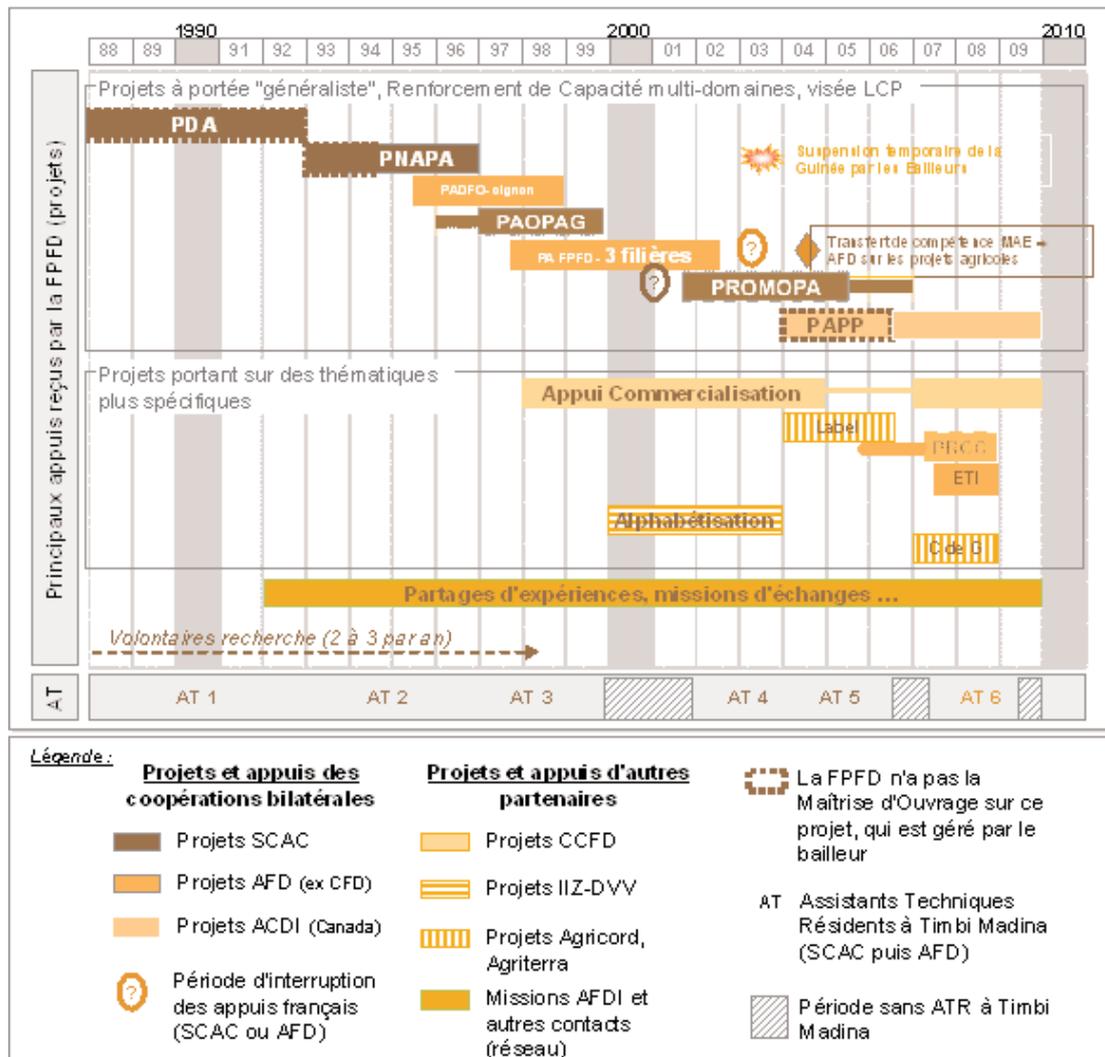


Source : schématisation par les auteurs.

1.2 Les appuis fournis à la FPFJ

Les appuis fournis à la FPFJ sont multiples et diversifiés². Ils renvoient à des partenaires ayant des statuts variés, et à des modes opératoires, des formats et des thématiques également distincts selon le projet considéré.

Schéma 3 - L'enchaînement des principaux appuis reçus sous forme de projets depuis 1988



Source : schématisation par les auteurs.

² Les principales caractéristiques de ces différents appuis sont décrites dans les fiches de projets réunies dans le volume « Annexes principales » du rapport d'étude à l'origine de ce document (Rother, L. et P.-M. Rosner (2009), *Mission d'évaluation de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon* : « 15 ans d'accompagnement à la FPFJ », FPFJ-AFD-Stance, 28 juillet).

Au total, trois grandes périodes se dégagent dans l'histoire de ces appuis à la FPFD :

- 1984-1993 : émergence de la FPFD, dans la mouvance des premiers projets d'appui aux OP de la coopération française et dans le contexte spécifique de la Guinée *post* Sékou Touré ;
- 1993-2000 : projets « jumelés » Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) – AFD. La FPFD fait figure d'exception dans la stratégie d'appui aux organisations professionnelles conduite par la coopération française, à cause de son ancienneté (émergence dans le cadre du PDA) et de son mode opératoire spécifique. La volonté de responsabiliser la FPFD dans la gestion des projets s'est exprimée pour la première fois à l'occasion de l'évaluation du Projet d'appui au développement de la filière oignon (PADFO) de l'AFD. Les échanges entre le SCAC et l'AFD ont alors conduit à une décision inédite : la FPFD devient la seule OP possédant un AT internalisé et la maîtrise d'ouvrage des projets de la coopération française. Les autres projets de

coopération sont gérés par un AT chef de projet, répondant hiérarchiquement au MAEE et non à une structure locale ;

- après 2000 : dès sa création, la FPFD est en relation avec d'autres partenaires que la coopération française mais après 2000, la diversification des partenariats s'accroît. Elle s'accompagne d'une plus grande spécialisation des thématiques d'intervention de chacun. À titre d'exemple, les assistances techniques résidentielles (ATR) possèdent à partir de cette date des fiches de postes orientées sur une thématique particulière (comptabilité - gestion pour une première ATR, conseil de gestion pour la suivante). Les appuis de l'AFD et du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) se concentrent sur la commercialisation. Le Programme d'appui aux populations paysannes (PAPP) est l'exception qui confirme cette règle : il aborde la plupart des axes d'intervention de la fédération, comme le faisaient les projets et AT SCAC antérieurs, tout en concentrant certaines activités (l'effort, en terminologie canadienne) sur des sujets très précis comme l'alphabétisation et l'appui à la gestion stratégique et opérationnelle de la fédération.

1.3 Les tendances d'évolution de la FPFD, en lien avec les différents appuis

Les principaux faits qui ont marqué l'évolution organisationnelle de la FPFD sont les suivants :

1.3.1 La création

La FPFD a été officiellement créée en 1992, en s'appuyant sur les activités mises en place par le projet PDA depuis 1988 : aménagements, vente et crédits d'intrants aux membres, et conseil technique. À cette époque, les paysans de la zone cultivent de nombreux produits (fonio, riz, maraîchage, etc.), dont la pomme de terre. La FPFD décide, sans être exclusive, de concentrer ses activités sur cette culture, même si les productions de la plupart des membres sont plus diversifiées. Certains groupements et certaines unions sont encore « multi-produits ». Le blocage des importations de pomme de terre, alors obtenu par les paysans du Fouta Djallon, constitue un facteur très favorable à la création de la fédération et à son essor.

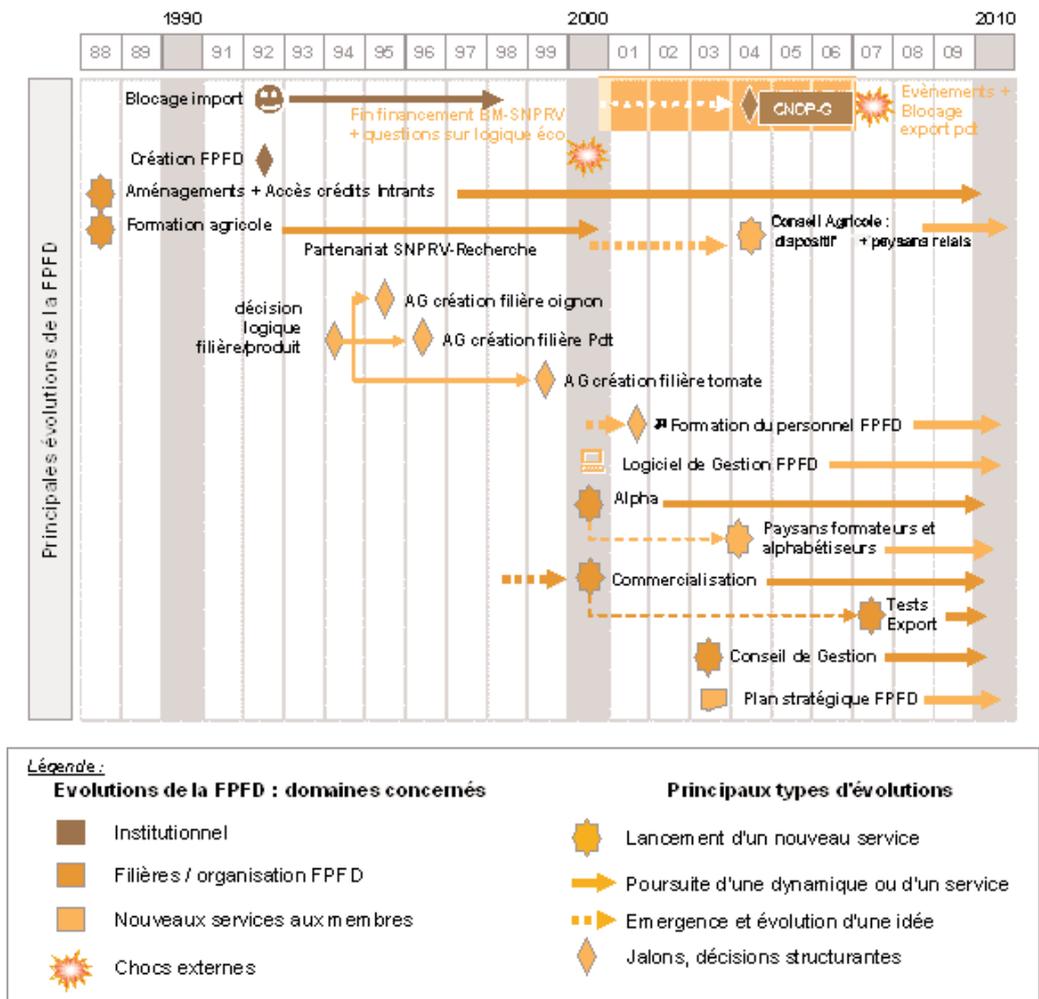
1.3.2 1992 – 2000, le développement progressif de la Fédération

En 1994, dans un contexte qui tend à radicaliser l'opposition entre approches économiques par produits et approches intégrales par le développement rural/local, la FPFD entérine le choix d'une organisation structurée par filières agricoles. Les trois filières de la FPFD, qui existaient déjà en termes de production, seront officiellement instituées *via* la tenue d'assemblées générales par filière, entre 1995 et 1999, et les groupements et unions sont amenés à se spécialiser. C'est la filière oignon, soutenue par le projet PADFO de l'AFD qui est officialisée la première. La filière pomme de terre ne concerne alors qu'une seule union.

Tout au long de cette période, la fédération bénéficie d'un partenariat avec les services de l'État sur la recherche (Institut de Bareng) et la vulgarisation, le Service national de la promotion rurale et de vulgarisation (SNPRV). L'équipe de la FPF D (environ 12 personnes³ dont huit techniciens financés par le SCAC et l'AFD) reste apparemment relativement légère mais elle s'appuie en réalité sur le travail de 50 à 80 vulgarisateurs du SNPRV, service du ministère de l'Agriculture, dont le fonctionnement est financé par la Banque mondiale.

Les techniciens de la FPF D travaillent à la fois en amont et en accompagnement des équipes du SNPRV : ils identifient les besoins en recherche et vulgarisation, élaborent les programmes de formation des vulgarisateurs et coordonnent la mise en œuvre de ces activités de vulgarisation en fonction des besoins opérationnels des producteurs.

Schéma 4 - Les principales évolutions de la FPF D



Source : schématisation par les auteurs.

³ Les effectifs sont donnés hors personnel logistique (chauffeurs, plantons, ménagère). Source : registre du personnel FPF D.

Ce schéma, extrêmement novateur, correspond à l'ambition affichée par la coopération française en Guinée depuis la fin des années 1980, de faire des OP un partenaire des services publics agricoles, avec un rôle directeur sur les orientations et méthodes d'intervention de ces derniers.

1.3.3 Année 2000 : le choc organisationnel

En 2000, la FPDF subit un choc organisationnel majeur : le financement Banque mondiale au SNPRV est interrompu pour des raisons apparemment non politiques. La force de frappe opérationnelle dont la FPDF disposait sur le terrain pour dispenser le conseil agricole à ses 12 000 membres disparaît brusquement. Ce choc impulse ou contribue à l'émergence de nouvelles tendances au sein de la fédération :

- une réflexion sur l'organisation et les modalités de mise en œuvre du service du conseil agricole, en réaction à la disparition du système précédemment en place. Cette réflexion et les efforts déployés en vue de rattraper un niveau de service de qualité équivalente aboutiront en 2004 à la création d'un dispositif s'appuyant sur les notions de Paysans relais (PR) et de Techniciens de zone (TZ) ;
- une orientation forte sur une logique économique d'entreprise pour la FPDF, affirmée lors de l'assemblée générale (AG) de novembre 2000. Dans la mouvance de cette orientation selon une logique d'entreprise, la FPDF décide de :
 - renforcer les capacités et la formation de ses équipes techniques, notamment en lien avec le SCAC (bourses d'études) ;
 - se doter d'un logiciel de gestion pour mieux maîtriser ses dépenses. L'ATR recrutée en 2001, consacrera ainsi une part très importante de son mandat à la mise en œuvre d'une comptabilité professionnelle. Cet effort sera poursuivi après 2003 avec le PAPP.

- la FPDF accorde une place croissante au service d'alphabétisation, initié en partenariat avec la coopération allemande de l'*Institut für Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes* (IIZ-DVV), en 1988, et ultérieurement repris par le PAPP ;
- les activités sur la commercialisation, initiées depuis 1998 avec le CCFD, sont renforcées à partir de 2000-2001, dans l'optique de diversifier les sources de revenu de la fédération, et d'améliorer les capacités d'autofinancement ;
- enfin, à cette même époque, l'idée d'une organisation nationale des OP commence à s'exprimer de plus en plus clairement. Cette idée donnera naissance au Conseil national des organisations paysannes de Guinée (CNOP-G) en 2004.

1.3.4 Après 2000 : restructuration progressive de la FPDF en vue de son autonomisation

Les faits marquants de l'évolution de la FPDF après cette période charnière des années 2000 sont :

- la réflexion autour du conseil de gestion, qui aboutira en 2004 à la création d'un nouveau service spécialisé (puis à son évolution) ;
- l'organisation, en 2003 et 2004, de relais au sein des paysans pour démultiplier l'offre de services :
 - paysans formateurs et paysans alphabétiseurs pour les activités d'alphabétisation et post alphabétisation, désormais menées en partenariat avec l'ACDI,
 - paysans relais pour le conseil agricole ;
- la formalisation, à partir de 2003, d'un plan stratégique pluriannuel, puis d'un plan de travail annuel, en forte collaboration avec le PAPP puis avec le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

- les activités liées à la commercialisation continuent de se renforcer à partir de 2004 (financement de postes de commerciaux par le CCFD, travaux sur la marque avec Agricord puis avec l'AFD), et connaissent un essor encore plus grand à partir de 2007, avec notamment des tests à l'exportation et sur le marché guinéen, de plus grande envergure et complétés d'une approche qualité et traçabilité (appuis AFD avec le PRCC et l'ETI) ;
- ces dernières évolutions se font dans un contexte très peu favorable, avec les événements (émeutes et grèves) du début 2007, qui font chuter la consommation nationale et aboutissent à une décision de blocage des exportations de la pomme de terre pendant les six premiers mois de l'année.

1.3.5 Années 2007-2009 : les questionnements sur la place de la commercialisation et la redéfinition des lignes de service

Dans la continuité de ces différents éléments, l'actualité de la FPDF (depuis 2007-2008) est marquée par deux sujets majeurs :

- les questionnements sur la commercialisation des produits par la FPDF qui représente une orientation stratégique ;
- la redéfinition des services proposés par la FPDF selon une approche méthodologique nouvelle qui tente de prendre en compte la réalité technico-économique des exploitations agricoles et leur logique systémique (et non plus une approche exclusivement par filière), et une démarche de ciblage des services (adaptation des services de conseil agricole, de conseil de gestion et alphabétisation selon les spécificités des producteurs ciblés).

2. La pertinence des appuis à la FPF

L'analyse de la pertinence des appuis fournis à la FPF sur une période de 20 ans ne permet guère d'entrer dans le détail de toutes les activités. Elle donne en revanche l'occasion

d'analyser avec un certain recul les différents projets et les hypothèses qui les sous-tendaient. C'est tout l'intérêt d'une telle démarche.

2.1 Années 1988-2002 : des appuis fournis dans le cadre de la stratégie française de coopération agricole en Guinée

On se réfère ici principalement à la série suivante de projets (cf. schéma 2) :

- le PDA ou programme de développement agricole de Timbi Madina du MAEE (1988-1992),
- le PNAPA ou programme national d'appui à la professionnalisation de l'agriculture, et en particulier sa composante Moyenne Guinée (PNAPA-MG ou parfois PDA2), également du MAEE (1993-1996),
- le PADFO ou programme d'appui au développement de la filière oignon (1995-1998) de l'AFD,
- le PAOPAG ou projet d'appui aux organisations professionnelles agricoles de Guinée (1997-1999) du MAEE,
- le PA-FPF ou projet d'appui à la FPF (également appelé projet « trois filières ») de l'AFD (1997-2002).

Les cas d'autres appuis fournis par des ONG seront mentionnés lorsque cela s'avèrera nécessaire.

L'ensemble de ces cinq projets constitue une série résultant d'orientations prises par la coopération française en Guinée dès la fin des années 1980 et poursuivies, tant bien que mal, jusqu'au début de l'année 2002, à la fin du PA-FPF.

2.1.1 Des intérêts initialement convergents

Le PDA et les projets suivants ont de fait été conçus à la croisée de quatre options qui renvoient toutes à la nécessité de réunir les paysans en groupements ou petites organisations :

- la politique agricole de l'administration guinéenne qui dès la fin du régime Sékou Touré cherchait à faciliter la distribution d'intrants (les 50 tonnes de semences de pommes de terre distribuées à Timbi Madina, par exemple) et selon les Lettres de politique de développement agricole (LPDA) 1 et 2, à favoriser par ailleurs une prise en charge des fonctions de production et de commercialisation par des organisations de producteurs ;
- les politiques d'ajustement de la Banque mondiale mises en place après la mort de Sékou Touré, visaient à remédier à la déficience et au démantèlement des services publics agricoles et de la vulgarisation, en instaurant un système de *training and visits* ;
- les intentions des fondateurs qui, initialement et sans être nécessairement très claires, présentaient la nécessité de travailler au plan opérationnel (aménagements fonciers, approvisionnement en intrants, commercialisation sur Conakry) avec une organisation dotée d'un *leadership* fort, par le biais de groupements ;

- l'option de la coopération française pour laquelle il fallait :
 - d'une part commencer par travailler sur le terrain et à petite échelle,
 - d'autre part, en accord avec les LPDA 1 et 2, s'appuyer sur des organisations professionnelles / paysannes / de producteurs, comme moyen pour :
 - forcer à une réforme des services publics agricoles qui répondent effectivement aux besoins des agriculteurs,
 - favoriser – *a priori* plus rapidement qu'avec un secteur de négociants privés jugé inexistant – la mise en place de circuits/filières de commercialisation.

Tant côté français que guinéen, la création puis le soutien à la FPFD renvoient donc à une lecture politique de la faible capacité de l'État à fournir des services, et à une visée stratégique de structuration du secteur agricole qui revendique une place pour des organisations professionnelles / de producteurs et tente de les articuler avec des services publics rénovés.

Compte tenu du contexte – marqué à la fois par un passé d'omniprésence et de défaillance de l'État, et par la vogue des politiques de libéralisation – ce choix se révèle rétrospectivement pertinent.

À la différence de la stratégie prônée par la Banque mondiale, ce choix présentait le mérite d'essayer de répondre aux besoins des paysans et non de leur fournir un schéma et des contenus techniques d'appui préétablis.

Malgré sa défaillance, était envisagé un futur où l'Etat serait rétabli dans son rôle de gestionnaire de biens et services publics.

On peut éventuellement regretter que les appuis n'aient pas plutôt mis l'accent sur la construction de l'identité

organisationnelle interne – organisation paysanne/de producteurs (OP) – que sur l'ancrage externe d'organisations professionnelles agricoles. L'existence du dispositif dans lequel les OP étaient censées s'insérer s'est en effet avérée hasardeuse *a posteriori*. La puissance sectorielle du négoce privé a par ailleurs été sous-estimée.

2.1.2 Une stratégie déclinée et adaptée en trois cycles de projets associant MAEE et AFD

Concrètement, cette stratégie a été déclinée à trois reprises :

- une première fois, à toute petite échelle (5 ha d'aménagements, quelques centaines de bénéficiaires), dans le cadre du PDA qui débouche sur la création officielle de la FPFDD ;
- une deuxième fois, avec le PNAPA, au niveau national (un AT) et avec une déclinaison pour chacune des quatre grandes régions (un AT chacune) afin d'y créer ou de renforcer des organisations et fédérations régionales de producteurs par le biais de centres d'appui ;
- une troisième fois, avec le PAOPAG qui reprend un schéma comparable à celui du PNAPA tout en mettant l'accent sur l'articulation des centres d'appui aux services étatiques.

Conçu et mis en place par le MAEE, ce schéma est appuyé par les interventions de l'AFD qui, tout au long de cette période, financera ainsi en parallèle un projet économique par grande région (riz, coton, café et, dans le Fouta, avec la FPFDD : « oignon » puis « trois filières »).

De manière souple et intelligente, cette stratégie est chaque fois adaptée au cas spécifique de la FPFDD.

Dans le cas du PNAPA puis du PAOPAG, les composantes « Moyenne Guinée » (MG) correspondent à une suite PDA à plus grande échelle et l'AT est internalisé, c'est-à-dire placé directement auprès – et sous l'autorité – de la fédération alors

qu'ailleurs, les autres AT interviennent en appui aux organisations (plus récentes), depuis les centres d'appui mis en place en lien avec le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts (MAEF).

Côté AFD, les projets sont adaptés à la fois au dispositif mis en place par le MAEE, aux besoins des producteurs et à l'évolution de la fédération. Ceci se traduit de la manière suivante :

- l'adaptation au dispositif MAEE : l'AFD ne fournit pas d'assistance technique. Les deux projets PADFO puis PA-FPFD sont placés sous maîtrise d'ouvrage de la FPFD et c'est l'AT du projet MAEE (PNAPA-MG, PAOPAG) qui fournit l'appui à la maîtrise d'ouvrage du projet AFD ;
- l'adaptation aux besoins des producteurs : le premier projet (PADFO) porte sur la production d'oignon, c'est-à-dire le produit de vente le plus cultivé mais à plus petite échelle, de manière diffuse géographiquement et plutôt par les producteurs les plus pauvres. Il y a donc une volonté de répondre en priorité aux besoins des producteurs majoritaires et les plus démunis ;
- l'adaptation à l'évolution de la FPFD : le second projet (PA-FPFD) constitue plus qu'une extension du PADFO. Il s'agit d'accompagner la structuration de la FPFD non plus sur une filière mais bien d'étendre ses capacités d'appui aux producteurs sur ses principaux produits phares, ce qui signifie aider à son renforcement organisationnel, intervenir sur de nouvelles zones, etc., mais aussi commencer, dès 1997, à poser de façon pressante la question de la pérennité de la structure fédérative et de ses activités économiques. En cas de difficultés dans les activités économiques naissantes, le SCAC et l'AFD fournissent par ailleurs divers soutiens financiers au fonds de roulement.

Cette pertinence des cinq projets initiaux d'appui du MAEE et de l'AFD à la FPFD doit cependant être nuancée.

2.1.3 Les logiques inhérentes aux systèmes agraires et de production auraient probablement mérité d'être mieux prises en compte

La logique d'intervention en appui à des organisations des producteurs constituait le cœur de la stratégie française, dès la fin des années 1980. L'inflexion selon une démarche par filière a également été prise très précocement, probablement vers 1993, et peut-être même avant si on lui rattache les conclusions d'une évaluation interne conduite sur le PDA dès 1990, qui prônait un recentrage sur l'ensemble de la filière pomme de terre.

Concernant les raisons qui, côté français, ont conduit à ce choix, on ne peut émettre que des hypothèses. D'un point de vue opérationnel, l'appui à des organisations est réputé être plus simple lorsqu'il est focalisé sur un ou quelques produits. Il permet d'aborder rapidement l'ensemble des problématiques liées à une production, depuis l'amont de la filière jusqu'à son aval. Or, ceci correspondait *a priori* à l'ensemble des champs d'intervention revendiqués par la FPFD : arriver à maîtriser ou, pour le moins, à peser sur l'approvisionnement en intrants et jusqu'à la commercialisation. L'AFD souhaitait certainement, en outre, n'intervenir que sur quelques produits à l'échelle du pays.

Quelques comptes-rendus d'ateliers de la fin 1993 fournissent les raisons qui ont conduit la FPFD à s'engager également dans cette orientation : le débat, aussi bien entre OP qu'au sein des bailleurs, tendait en effet à opposer une démarche dite économique d'appui à la production, identifiée à une approche par filière, à une démarche plus sociale et qui renvoie à des approches relevant du développement local ou intégral. Pour la FPFD qui, par principe, avait toujours revendiqué une approche économique du développement, le choix a été fait rapidement. Et – décision cruciale pour les 15 années suivantes – sa structuration et ses activités ont, dès lors, été fondamentalement raisonnées en termes de filières par produit.

Sur un plan opérationnel, ceci s'est traduit par une décision en AG, début 1994, où la possibilité de groupements de base multi produits a été abandonnée pour retenir le principe de groupements et d'unions spécialisées par produit (oignons, tomate, pomme de terre). Les groupements et unions ont dès lors été réorganisés en conséquence. Les assemblées générales spécialisées ont institué la création de ces filières en 1995 (oignon), 1996 (pomme de terre) et 1999 (tomate).

À partir de cette décision, la FPFD et les différents projets qui l'ont appuyée ont concentré leurs efforts sur des activités directement liées aux filières sélectionnées. Des recherches ont été effectuées, des itinéraires techniques identifiés et préconisés, des soutiens à la commercialisation mis en place, tous portant exclusivement sur la pomme de terre, l'oignon ou la tomate. Les résultats se sont avérés positifs, sauf pour la tomate.

Historiquement, cette décision d'orientation et de structuration était encore une fois pertinente.

Dans la foulée de ce choix d'orientation, des approches et activités d'étude plus transversales sont devenues hors champ, alors qu'elles auraient probablement apporté des éléments de réponse à des questions telles que : pourquoi certains paysans n'appliquent-ils pas les itinéraires techniques préconisés et continuent-ils de pratiquer des associations de cultures ? La maximisation du revenu de la culture de la pomme de terre ou de l'oignon répond-elle réellement à la logique de tel type d'exploitation paysanne ou entre-t-elle, par exemple, en contradiction avec la logique d'allocation de la main-d'œuvre familiale, ou encore avec les besoins de trésorerie ? Etc.

De telles questions ont été posées à la FPFD, dès la fin des années 1990 – souvent avec maladresse, en contestant abruptement la légitimité de sa représentation des besoins des paysans ou l'équité de son fonctionnement. Elles resurgissent aujourd'hui, dans le cadre de la refonte des activités de la cellule formation et l'intégration dans celles-ci du conseil de

gestion, et surtout comme l'un des éléments qui complexifie le débat sur la pérennité de la structure fédérative.

Peut-être y avait-il, dans le cadre d'une structuration globale par filières, un juste milieu à trouver qui permette de conserver quelques axes d'analyses et d'interventions économiques plus transversaux ?

Rétrospectivement, il faut souligner que l'approche organisationnelle et par filière s'est en partie faite au détriment de la prise compte de la logique des systèmes de production et des systèmes agraires locaux.

Au regard de la structuration interne de la FPFD, on constate aujourd'hui que c'est la notion de lignes de service qui semble aujourd'hui pertinente. Toutefois, cette structuration interne devait s'enchaîner dans une structuration plus globale (en partie externe à la FPFD) par filière de produits, souhaitée par l'État guinéen et la Coopération française. L'articulation entre ces deux logiques, ligne de services / filière par produits, a probablement fait défaut.

2.1.4 Une articulation audacieuse avec le SNPRV

Le PNAPA et le PAOPAG visaient à renforcer des organisations de producteurs mais aussi à favoriser leur collaboration avec les services techniques du MAEF, et notamment avec le Centre de recherche agronomique (CRA) de Bareng et avec le SNPRV.

Derrière ce souhait de collaboration, un enjeu stratégique particulièrement fort : placer les OP en situation de partenaires, et plutôt même de commanditaires, dans la définition des besoins techniques et dans la mise en œuvre des services de vulgarisation, pour qu'ils offrent des produits et des prestations qui répondent aux attentes des agriculteurs.

Sur un plan opérationnel, ces collaborations se sont déroulées de manière très positive :

- les volontaires ont fortement contribué à l'identification des besoins et des cahiers des charges pour la recherche transmis au CRA ;
- le CRA a réalisé les essais en station et en milieu paysan permettant d'identifier des itinéraires fiables et performants ;
- la cellule de formation de la FPFJ a réalisé le travail d'ingénierie pédagogique nécessaire à l'élaboration des programmes de vulgarisateurs du SNPRV ;
- les vulgarisateurs ont été effectivement formés en ce sens par le SNPRV.

Leurs interventions sur le terrain ont, *in fine*, été coordonnées conjointement par le SNPRV et la FPFJ.

Comme le soulignent Rigourd *et al.* (2008)⁴, on était ainsi « dans une configuration tout à fait intéressante où c'est l'organisation de producteurs à vocation économique qui assur(ait) en amont la mise au point et la diffusion des innovations en mobilisant les compétences des services publics. »

Rétrospectivement, cette articulation avec le SNPRV apparaît comme particulièrement audacieuse.

Outre le fait d'avoir correctement fonctionné sur un plan opérationnel et d'avoir visé à rééquilibrer le rapport de pouvoir entre services techniques et paysannerie, il faut également

souligner que cette articulation avec le SNPRV permettait à la FPFJ d'offrir à un moindre coût une gamme étendue de services de conseil et de vulgarisation (du conseil technique sur les différentes filières, les aménagements, etc.). Ne disposant que de 15 à 20 techniciens salariés, la fédération pouvait ainsi compter sur des ressources supplémentaires sur le terrain de l'ordre de 50 à 80 vulgarisateurs. Pour une structure encore jeune, cela lui permettait en outre de se focaliser sur les fonctions clés telles l'identification et la définition des besoins, l'ingénierie pédagogique, la coordination purement opérationnelle, le contrôle du service, sans avoir à assurer l'ensemble de la gestion administrative, financière, et des ressources humaines. Ce choix était donc judicieux, et cohérent avec une offre de services relevant d'une logique de biens publics.

Toutefois, dans un contexte où les défaillances peuvent justement provenir de la sphère publique et de l'État, ce dispositif plaçait également la FPFJ en situation de dépendance opérationnelle vis-à-vis d'une instance externe.

Lorsque, courant 2000, la Banque mondiale a brusquement cessé de financer le budget du MAEF⁵, la FPFJ s'est donc retrouvée, en très peu de temps, privée d'une part essentielle de sa force d'intervention.

Rétrospectivement la fin du financement Banque mondiale – SNPRV constitue ainsi un point majeur de rupture dans l'histoire de la FPFJ et celle de ses appuis.

⁴ RIGOURD C., K. GUILAVOGUI et P. DIALLO (2008), *Évaluation des dispositifs d'appui aux OP en Guinée*, Iram, Paris.

⁵ Selon l'un de nos interlocuteurs, aucune raison politique sérieuse ne serait liée à cette cessation. Mais ses conséquences sont malheureusement des plus sérieuses.

Encadré 1 - Un événement majeur peu analysé du point de vue de la FPF

Mentionnée dans différents documents de capitalisation et d'évaluation réalisés après 2000, la cessation de financement du MAEF par la Banque mondiale et ses conséquences ont généralement été analysées dans la perspective du ministère et de ses services (SNPRV). Paradoxalement, l'analyse ne semble pas avoir été vraiment poussée quant à son impact sur la FPF. Plusieurs raisons semblent expliquer cette situation :

- 1- le PAOPAG était achevé depuis la fin 1999, et il n'y avait plus d'AT sur le terrain qui facilite la communication sur ce sujet ;
- 2- le PA-FPF se poursuivait et fournissait donc les financements qui permettaient de maintenir en place l'équipe de salariés de la FPF ;
- 3- le président de la FPF reconnaît qu'il est « méfiant » et « ne parle pas sur les difficultés ». Il faut parfois « bidouiller pour surmonter les problèmes sans paniquer ». La FPF s'est adaptée et a absorbé le choc de la disparition des vulgarisateurs en recentrant l'activité de ses propres techniciens sur l'approvisionnement en intrants, et en mobilisant au maximum ses forces militantes au niveau des groupements et unions ;
- 4- Enfin, les fonctionnaires « déflatés » font partie du quotidien en Guinée ; la FPF a pu considérer la disparition subite du SNPRV comme un « mauvais coup normal ».

À partir de cette date, la FPF se restructurera en comptant prioritairement sur ses propres ressources humaines, en faisant évoluer ses lignes de services, en veillant soigneusement à disposer de plusieurs bailleurs en même temps et en tentant de consolider son autofinancement.

Côté MAEE, c'est le cœur de la stratégie engagée depuis la fin des années 1980 qui s'est effondrée, dans la mesure où celle-ci reposait fondamentalement sur l'articulation OP-SNPRV. La mise en œuvre du projet de promotion des organisations professionnelles agricoles, le Programme de promotion et de mobilisation des OPA (Promopa), sera malgré tout décidée courant 2000⁶ et articulée autour de trois axes :

- la consolidation des structures d'appui aux Organisations de producteurs agricoles (OPA),
- le développement d'une représentation professionnelle agricole, avec l'appui à la création d'une coordination nationale,

- l'appui au ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et des Forêts.

Mais il faudra attendre mars 2001 pour qu'un nouvel AT soit placé auprès de la FPF. Par son titre, la stratégie de ce nouveau projet semble constituer un prolongement des projets antérieurs. Mais ses trois axes sont dorénavant indépendants et ce sont les deux premiers qui, de fait, en constituent l'enjeu essentiel.

Côté AFD, la crise des grandes filières (coton, café, etc.) conduit à des fermetures de projets agricoles. Et malgré une évaluation très positive, le projet d'appui à la FPF n'est pas reconduit, l'AFD ayant accordé une préférence à deux projets en Guinée maritime et Guinée forestière.

⁶ On ne dispose pas de la date exacte, notamment si elle précède ou pas la décision de la Banque mondiale.

Au-delà du cas de la FPFJ et du secteur agricole, l'enchaînement de cet événement et de ses conséquences conduit à s'interroger sur le sens du positionnement et de l'articulation

éventuelle de quelque projet que ce soit avec les politiques publiques dans le cas d'un État défaillant, tel que celui de la Guinée.

2.2 Années 2001-2009 : La restructuration raisonnée de et par la FPFJ et la diversification de ses appuis

À partir de 2000, et surtout de 2001 avec la mise en œuvre du Promopa, la FPFJ s'engage dans une démarche de restructuration sur le long terme. Les divers éléments de cette démarche n'ont pas alors été tous anticipés, mais les principaux points de passage ont eux été envisagés.

- la refonte et l'amélioration du dispositif de gestion et comptabilité,
- la recherche d'une légitimité renforcée,
- la restructuration des lignes de service et de l'organisation interne.

Rétrospectivement, trois axes peuvent être dégagés de cette démarche de restructuration (cf. encadré 2). Ils constituent l'ossature stratégique à partir de laquelle les projets seront montés ou négociés par la FPFJ qui leur confère une réelle pertinence :

Sur un plan opérationnel, les projets vont dorénavant servir les visées de ces orientations. Sur un plan stratégique, celles-ci renvoient à une velléité d'autonomisation organisationnelle de la FPFJ⁷.

Encadré 2 - Les trois axes stratégiques engagés par la FPFJ à partir de 2000

La refonte et l'amélioration du système de gestion et de comptabilité

La refonte du système de gestion et de comptabilité n'est pas la première mesure de réorganisation stratégique prise par la FPFJ, mais elle constitue probablement le premier échelon, à partir duquel les autres mesures pouvaient ensuite être envisagées, conçues ou reformulées.

Fin 2001, une nouvelle ATR arrive à la FPFJ dans le cadre du Promopa. Elle sera rapidement amenée à gérer deux dossiers importants et complémentaires :

- la conduite par l'Institut de recherches et d'applications des méthodes (Iram) d'un audit organisationnel et financier, que l'AFD privilégiait depuis plusieurs années ;
- et la réforme opérationnelle du système de comptabilité et de gestion avec l'installation d'un nouveau logiciel, une formation rapprochée et quasi quotidienne du personnel de la FPFJ.

Sachant qu'avant cela la FPFJ ne disposait que d'un outil de comptabilité de trésorerie avec simple suivi des encaissements et décaissement des fonds, et qu'en 2003 la cellule comptabilité maîtrisait l'utilisation d'un système de

⁷ La comparaison de ces différents appuis pose la question de la hiérarchisation des appuis visant à structurer/consolider l'identité et l'offre de services propres à des OP et des appuis destinés à favoriser leur ancrage institutionnel au sein de dispositifs pluri acteurs. Les projets postérieurs au PDA semblent ainsi avoir mis l'accent sur l'ancrage (externe), tout en laissant plus en retrait la construction de l'autonomie organisationnelle (*empowerment*).

suivi des recettes et dépenses offrant la possibilité de produire des bilans et comptes d'exploitation budgétaires, cette refonte s'est avérée décisive. Pour la première fois en effet, la FPFDD a pu assurer un suivi comptable précis de ses financements et de ses multiples activités, et mettre en place les rudiments d'une comptabilité analytique par filière et par bailleur (contribution des bailleurs aux frais de fonctionnement de la FPFDD).

La recherche d'une légitimité renforcée

Cette recherche se manifeste de deux façons :

- la volonté d'étendre la zone d'intervention géographique avec, comme enjeu implicite, une course au volume d'intrants commercialisé et donc à la marge dégagée afin de financer la structure organisationnelle ;
- le développement des actions d'alphabétisation (déjà initiées depuis au moins 1998 sur financements de l'IIZ-DVV), avec la double perspective d'améliorer les aptitudes des paysans dans le suivi des opérations d'approvisionnement et de crédit des groupements et unions, et d'offrir un service à vocation sociale qui renforce la gouvernance et facilite le fonctionnement des autres services (conseil de gestion, conseil agricole) par effet induit.

La restructuration des lignes de service et de l'organisation interne

Il s'agit dans le fond de l'orientation initiée la première, la plus complexe et qui s'étalera sur le plus de temps. Le réajustement initial des relations entre techniciens et membres actifs a déjà été évoqué. Il sera poursuivi au gré des financements de projet avec comme principaux enjeux :

- la mise en place d'une « cellule formation » couvrant à la fois les activités de formation et conseil agricole (en lien avec les TZ, les groupements et les unions), l'alphabétisation puis, à partir de 2003, un embryon de conseil de gestion ;
- la formalisation de dispositifs multiplicateurs reposant sur la mobilisation de membres actifs en tant que paysans relais (conseil technique), formateurs et alphabétiseurs (alphabétisation) ;
- la mise en place d'une cellule commercialisation et le renforcement de ses activités (collecte, vente, organisation des commerçants, études de marché, tests à l'export, etc.) ;
- un effort accru pour améliorer le niveau des ressources humaines de l'équipe salariée (formations longues, stages, échanges, embauches, renvoi du personnel non performant, etc).

2.2.1 Le Promopa (2001- 2005) et ses prolongations (2006)

Deux ATR se sont succédé. La première a tout juste eu le temps de clore le projet « trois filières » de l'AFD avant de s'attacher à la mise en place du système comptable et d'initier les premiers tests de conseil de gestion, tout en accompagnant la réorganisation globale de la fédération.

Avec l'arrivée du PAPP canadien en 2003, qui occupera un large champ des actions de la FPFDD, la seconde ATR bénéficie d'un contexte nettement moins favorable et devra concentrer ses activités sur la mise en place du dispositif de conseil de gestion. Avec la mise en place d'un dispositif test et d'une cellule dédiée (embauche de salariés), l'organisation de stages et de formations longues au Centre national d'études

et de visites nationales et internationales, elle jettera les bases d'un dispositif qui, en 2009, pèse encore significativement dans la mise en place d'une nouvelle approche du conseil agricole au sein de la fédération.

Le profil assez spécialisé de ces deux ATR – ciblé dans une compétence générale d'ingénieur agronome – montre que la FPFD a su faire passer ses besoins auprès du SCAC, dans la sélection de candidats.

La décision d'octroi du Promopa, et de création des deux postes successifs d'ATR a eu lieu à peu près à la même période que la suspension de l'aide de la Banque mondiale. Ces ATR, souvent accusées d'avoir servi de « super-assistantes » au président de la fédération, n'ont pas bénéficié du contexte financier, politique et professionnel favorable des projets précédents de la coopération française. Les demandes de financement présentées alors par la FPFD à diverses ONG (CCFD, AFDI, Agriterra, AgriCord) et bailleurs de l'Union européenne (UE), lui ont permis d'obtenir des moyens et une indépendance vis-à-vis du PAPP, essentielle à son développement organisationnel.

2.2.2 Le Programme d'appui aux populations paysannes (2003-2010)

Visant à renforcer les capacités d'acteurs locaux du Fouta Djallon pour lutter contre la pauvreté, le PAPP a, d'une certaine manière, constitué une opportunité pour la FPFD. Initié en 2003, il lui a fourni des moyens financiers et humains importants (environ 11 MCAD) pour continuer de mener des activités sur ses axes habituels d'intervention : appui conseil

technique et organisationnel aux paysans, alphabétisation, construction de petites infrastructures productives (aménagement de bas-fonds, petits entrepôts, etc.), reprise de la recherche avec le CRA de Bareng.

Mais la démarche proposée par le PAPP est allée au-delà, en apportant un appui financier et une expertise spécialisée sur des thématiques qui n'avaient été jusqu'alors que tangentiellement abordées, soit par le biais d'une AT généraliste dans le cadre des projets de la coopération publique française, soit par le biais de petits financements d'ONG : formation systématique de l'équipe de la faïtière à la gestion financière et opérationnelle de la structure, formation des techniciens sur des questions transverses (agroéconomie, environnement, méthodes didactiques), formation des leaders paysans et des membres des unions et groupement, ...

Massif, cet appui présentera également l'avantage d'être holistique et de fournir une certaine unité méthodologique au moment même où la FPFD cherchait à se restructurer en interne et dans son offre de service. L'apport systématique d'expertise spécialisée de court terme, régionale et internationale, constituait par ailleurs une certaine nouveauté⁸.

Il n'est pas certain que la FPFD ait eu pleinement conscience de cette pertinence en initiant cette collaboration, mais rétrospectivement, celle-ci apparaît clairement, tant dans l'évaluation finale externe du PAPP⁹ qu'au travers des entretiens avec l'équipe de la cellule formation.

⁸ L'historique exact des appuis externes est difficile à retracer intégralement. L'audit organisationnel de l'Iram en 2002 constitue, semble-t-il, le premier apport officiel d'expertise externe autre que celui de l'ATR. Des missions techniques semblent cependant avoir été réalisées vers 1989 (deux ou trois experts) mais sur la base de contacts personnels (bénévoles ?) de l'AT de l'époque. Deux autres consultants avaient par ailleurs réalisé une mission en 1997 (NEU, D. et J. LECOINTRE) mais dans le cadre d'une évaluation de projet et non d'un appui technique.

⁹ DUPUIS, L.-A., F. MARIER et M. TOURE (2008), *Etude d'évaluation. Projet d'appui aux populations paysannes (PAPP), Guinée, phase II*, présenté à l'ACDI, direction générale de l'Afrique, Ottawa, juin.

2.2.3 Les appuis des ONG (AFDI, AgriTerra, AgriCord, CCFD, IIZ-DDV...)

Les différents appuis apportés par les ONG à la FPFD doivent ici être soulignés.

Dès sa création, la FPFD avait développé, par le biais des volontaires et d'ATR, quelques contacts avec des ONG européennes : principalement l'AFDI (1993), le CCFD (1995), ESSOR, la SIDI, Pain pour le Monde ou encore l'IIZ-DVV (2000). Fournissant des apports parfois essentiels – comme dans le cas d'ESSOR, qui a réalisé la construction des premiers entrepôts de stockage de la pomme de terre, ou de la SIDI, qui a participé au financement d'un fonds de garantie – ces appuis restaient cependant limités.

À partir de 1998, et plus encore après 2002, avec l'arrivée de l'ATR Promopa, la FPFD renforcera ces collaborations avec le CCFD et avec le mouvement des Agriculteurs français pour le développement international (AFDI), lui-même lié à AgriTerra et AgriCord.

D'un montant généralement compris entre 15 et 30 K€/an, ces petits projets permettront à la FPFD de mettre en place un ensemble de petites actions, apparemment éparses mais qui, globalement, forment un tout autour de la commercialisation de la pomme de terre (CCFD) et du conseil de gestion (AFDI) : petits tests de commercialisation, enquêtes et études de marchés, échanges entre producteurs ou entre producteurs et commerçants, voyages d'études nationaux, régionaux et internationaux, courtes missions d'expertises conduites par des techniciens français, formations des TZ, rémunération d'une équipe commerciale, etc.

À la longue, ces petits projets s'avèreront particulièrement utiles à la fédération ; grâce à une utilisation de leurs fonds particulièrement souple, ils aideront à tester de nouvelles façons de travailler et permettront de réaliser des activités parfois mal ou non anticipées, dans le cadre d'autres projets d'un montant beaucoup plus conséquent (cf. section 3).

2.2.4 L'appui à la commercialisation via le PRCC et l'ETI-PRCC

Lorsque le projet « trois filières » s'achève, à la mi-2002, l'AFD n'entend pas prolonger de manière globale son appui à la FPFD. Le Promopa est censé renforcer institutionnellement la fédération, et notamment aider à l'amélioration de sa gestion interne. Dans ce cadre, qui tourne autour des questions financières (gestion comptable de la fédération et de ses projets, marges commerciales dégagées sur l'approvisionnement en intrants et capacité d'autofinancement, commercialisation et exportation des produits), l'AFD est par contre disposée à mettre en place un projet plus limité et spécialisé sur le renforcement des capacités commerciales. La FPFD trouvera là le moyen de compléter son dispositif global de soutiens externes et pourra pour la première fois bénéficier d'une expertise spécialisée sur cette question épineuse.

Préidentifié fin 2002, le montage du projet PRCC sera fortement altéré jusqu'à mi-2005 par la suspension de l'aide internationale à la Guinée, pour n'être relancé que sur la fin du Promopa.

Rapidement réidentifié et octroyé fin 2005, son exécution formelle sera retardée par la nécessité de recruter un consultant externe à la FPFD, pour l'aider et former l'équipe à passer seule (sans AT) son premier appel d'offres international. Les événements de 2007 retarderont encore cette mise en œuvre de quelques mois. Ces difficultés à passer l'appel d'offres notamment conduiront la FPFD à insister auprès de l'AFD pour obtenir un nouvel ATR.

Courant 2007, ce seront finalement deux projets qui débiteront :

- tout en étant placé sous maîtrise d'ouvrage déléguée de la fédération, le premier (avril 2007) – le PRCC – vise à renforcer les capacités d'exportation de pomme de terre de la FPFD et des commerçants du secteur par le biais de missions courtes d'expertise.
- censé faciliter la mise en œuvre du premier, le second – ETI – vise en outre, par le biais d'un AT résidentiel, à appuyer plus généralement le développement des capacités commerciales de la fédération et à fournir un appui conseil stratégique à son président.

3. La cohérence des appuis à la FPF

Globalement, au regard des besoins de la FPF, ces deux projets avaient une pertinence. Leur mise en œuvre exigeait toutefois une bonne synchronisation et une réelle coordination opérationnelle et méthodologique, afin d'établir correctement les liens entre les aspects commerciaux et managériaux rejaillissant sur l'ensemble de l'organisation interne de la FPF.

A l'issue des projets, on peut se demander s'il n'y avait pas eu de confusion, à un moment donné, entre les moyens (développer les exportations) et les fins (mettre en place un dispositif de commercialisation suffisamment rémunérateur pour les producteurs et pour la FPF, et qui garantisse la stabilité des prix et des débouchés).

Entre 2002 et 2009, la FPF est parvenue à reconstituer auprès de différents bailleurs des appuis lui permettant de poursuivre et de développer l'ensemble de ses activités. Pris un à un ou globalement, ces projets apparaissent tous pertinents.

Une lecture plus détaillée de chaque projet met toutefois en évidence l'existence de composantes ou d'activités dont la pertinence est parfois plus discutable.

Mais ces faiblesses sont en partie compensées par le fait que l'ensemble de ce dispositif, monté progressivement par la FPF auprès de ses différents bailleurs ou partenaires, offre une réelle cohérence en couvrant l'ensemble de ses lignes de services et de ses axes de travail, tout en permettant leur évolution et celle des modalités d'appui.

Avant d'analyser la cohérence des différents appuis, il convient de mieux préciser :

- les domaines ou lignes de services sur lesquels les appuis ont porté,
- la nature de ces appuis,

- les modes opératoires vis-à-vis de la FPF,
- les cibles qui en ont bénéficié.

Dans un second temps, cette cohérence sera analysée sous les angles suivants :

- l'évolution du schéma général des lignes de services,
- les empilements ou combinaisons d'appuis entre projets,
- la réorganisation progressive de la cellule formation,
- et enfin les injonctions parfois contradictoires des bailleurs.

Avant de passer à l'analyse proprement dite de la cohérence des appuis, il convient de schématiser les logiques opérationnelles et de représentation à l'œuvre au sein de la FPF :

- une logique de représentation va des producteurs vers le bureau fédéral, par le biais des élus des groupements et unions,
- une logique opérationnelle part du bureau pour aller vers les producteurs, en passant par l'équipe technique, les unions et les groupements. D'autres acteurs (paysans relais, formateurs ou alphabétiseurs, par exemple) sont associés en cas de nécessité.

La spécificité de la FPF en tant qu'organisation paysanne (de producteurs) est :

- d'avoir tissé un lien organique entre ces deux logiques,
- de l'avoir tissé par le biais de lignes de service¹⁰.

C'est donc au travers de ces lignes de service qu'il convient d'analyser la cohérence.

¹⁰ Aucun de ces deux choix n'est impératif. La création des Centres d'appui aux organisations professionnelles agricoles (Caopa), hors des OP mais à leur service, montre que d'autres voies sont possibles

Encadré 3 - Définition de la notion de ligne de service

On appelle ici ligne de service un ensemble de prestations débouchant sur l'offre d'un service générique à l'intention d'une population cible.

La ligne de service alphabétisation réunit ainsi divers sous services, tels que l'analyse des besoins, la définition des programmes, la mise en place logistique, la formation de formateurs, la formation d'alphabétiseurs par ces formateurs, l'évaluation des formations dispensées, etc. La liste présentée ici n'est pas exhaustive.

Pour chaque ligne de service de la FPDF, il existe plusieurs catégories de populations visées, donc plusieurs déclinaisons de chacune des lignes de service. Dans le cas de l'alphabétisation des populations, les déclinaisons principales de cette ligne de service sont l'alphabétisation de base et la post-alphabétisation.

Un producteur est potentiellement client de chacune des lignes de service dans des catégories distinctes.

3.1 La cohérence des appuis au regard des lignes de service

3.1.1 Vue d'ensemble

Les principaux axes d'appuis fournis par les différents projets à la FPDF sont synthétisés *infra*. Ont été distingués les appuis managériaux, *a priori* transversaux, les appuis techniques, qui renvoient à un apport d'expertise, et les appuis purement financiers. Au sein des seconds, un classement a été réalisé en faisant référence aux principales lignes de service actuellement fournies par la fédération à ses membres. Parmi les appuis financiers, sont distingués ceux qui ciblent globalement la structure fédérative (frais de fonctionnement, salaires, etc.) de ceux qui sont réservés au fonds de roulement (ou au fonds de garantie, etc.) ou spécifiquement à l'une des lignes opérationnelles de service.

- Les premiers appuis (jusqu'au PA-FPDF) couvrent l'ensemble des lignes de service existantes.
- La complémentarité du MAEE (sur l'AT) et de l'AFD (sur le financier) est manifeste, même si le SCAC n'hésite pas à apporter des compléments financiers.

- Les financements ne soutiennent pas seulement le fonctionnement des lignes de services mais également la structure organisationnelle.
- La concentration des appuis durant le Promopa est manifeste, avec néanmoins l'ouverture de nouvelles lignes.
- Le PAPP intervient sur une large gamme de services, comme dans le cas du dispositif français des années 1990, mais aussi sur de nouveaux services (reprise de l'alphabétisation initiée en 1998 par l'IIZ-DVV).
- Concernant les principales lignes de service appuyées par les projets, il existe une spécialisation à partir de 2000.

Tableau 2 - Les appuis par ligne de service sur les différents projets

Projet	Appui managérial			Appui technique						Appui financier			
	... à la structuration	... aux aménagements	... au conseil technique	... au conseil de gestion	... à l'alphabétisation	... à la commercialisation	... à l'exportation	... à l'organisation associative	... à la structure fédérative	... au fond de roulement	... aux lignes de service		
PDA	(X)	X	X			X		X		X	X		
PNAPA		X	X			X				X			
PADFO	X			Sans objet	Sans objet		Sans objet	X	X	X	X		
PAOPAG	X	X	X			X		X	X	X			
PA-PFFD								X	X	X	X		
PROM OPA	X		X	ATR				ATR	X	?	X		
PAP	X	X	X		X				X	X	X		
ETI-PRCC						xx	X						
PRCC						X	xx				X		
AFDI			X	X		X		X			X		
CCFD								X	X	X	X		
IIZ-DVV					X						X		
SIDI										X			

Légende

Note : X indique un domaine d'appui par de l'assistance technique longue ou du financement.

x indique un appui par de l'assistance technique sur missions (expertise courte).

Le double symbole (xx) signale un axe prioritaire.

Source : élaboré par les auteurs à partir d'entretiens et de documentation technique.

3.1.2 La nature des appuis proposés

Compte tenu de l'ampleur de la plupart des projets ou, pour ceux d'un petit montant (ONG), de leur durée, la nature des appuis est extrêmement variée. Elle inclut :

- du conseil : technique, managérial, méthodologique et stratégique, sur le long terme (ATR) ou *via* des missions courtes, à partir d'une expertise généraliste (les premiers AT) ou très spécialisée (PAPP, PRCC, ETI, AFDI) ;
- de la recherche : agronomique (en station, sur l'exploitation), agroéconomique, agroenvironnementale ;
- des enquêtes et études (sur les besoins, sur les marchés, sur les pratiques commerciales, liées à des innovations techniques, organisationnelles ou sociales) ;
- des formations (auprès des paysans, des techniciens, de l'équipe de la faïtière) en direct ou par des dispositifs multiplicateurs (formation de formateurs, paysans relais, formateurs à l'alphabétisation, etc.) ;
- des échanges et voyages d'étude, nationaux, régionaux et internationaux (Nord-Sud, Sud-Nord, et Sud-Sud), entre paysans, techniciens, OP, commerçants, combinant diverses professions, etc. ;
- des appuis financiers aux investissements productifs, aux frais de fonctionnements généraux, aux frais liés à des lignes de service (*via* le financement du besoin en fonds de roulement, ou du déficit d'exploitation) ;
- des stages (méthodologiques et de terrain) et des formations académiques (courtes et de moyenne ou longue durée, pour techniciens et jusqu'au niveau Master).

3.1.3 Les modes opératoires vis-à-vis de la FPPD

En termes de montage contractuel, les points saillants suivants se dégagent :

- dans la quasi totalité des cas, les appuis ont été fournis à la FPPD dans un cadre contractuel, où elle était maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué.

Les exceptions sont :

- le PDA : la FPPD n'existait pas encore ;
- le PNAPA jusqu'au démarrage du PADFO : financé par l'AFD, ce dernier confie dès son montage la maîtrise d'ouvrage déléguée à la FPPD et impose au premier (et donc au SCAC) un transfert de la direction du projet de l'AT à la FPPD. La mesure sera très discutée, les AT et le SCAC y étant opposés, mais bénéficiera de soutiens au niveau du MAEE ;
- le PAPP qui a commencé à opérer selon un schéma de maîtrise d'œuvre confiée sur appel d'offres avant d'évoluer vers une « entente de partenariat ». La FPPD y gagnera la possibilité de peser sur les orientations du projet, dans le cadre d'une démarche de gestion par objectifs, avec une négociation annuelle des activités.

Les projets ont tous fait l'objet de conventions.

En termes d'analyse de la cohérence, l'idée principale à retenir ici est qu'à partir de 2000 la FPPD a eu à prendre en compte :

- la cohérence des contenus et des démarches de chaque appui correspondant à une ligne de service,
- la cohérence managériale et organisationnelle entre appuis et lignes de service.

Ce type de question ne se pose pas dans une structure classique de projet avec un opérateur externe. Elle est ici centrale dans le cas d'une OP et pèse sur les rythmes de décision et de mise en œuvre, dans la mesure où elle renvoie nécessairement à l'articulation des logiques opérationnelle et de représentation.

3.2 Les combinaisons d'appuis entre projets

On se réfère ici à des ensembles d'activités, parfois ponctuelles ou constituant la composante d'un projet particulier, qui relèvent du financement de plusieurs projets distincts (et de plusieurs bailleurs), et dont la FPFDD a organisé la mise en œuvre.

Ce type de pratiques n'est pas toujours du goût des bailleurs qui y voient des risques de financements multiples, de mauvaise planification des activités, et une difficulté évaluative concernant l'origine et l'affectation des financements.

Dans le cas présent, certains intitulés identiques ou très proches entre projets (notamment en matière d'échanges ou de voyages d'étude) ont pu faire craindre, au premier abord, que certaines activités n'aient été présentées à plusieurs bailleurs.

Or, en se penchant en détail sur cette question, des explications détaillées ont chaque fois été fournies. Ces explications montrent comment la FPFDD a combiné différents appuis, de façon à (re)construire une offre cohérente de service.

Actrice de sa propre dynamique, elle se plaçait ainsi très clairement dans un rôle d'organisation de producteur, et non dans celui d'un opérateur de projet.

Ces combinaisons d'appuis montrent précisément comment la FPFDD a assuré une coordination non seulement entre activités mais aussi entre bailleurs.

Globalement, la FPFDD s'est remarquablement tirée de cette difficulté et sur une période assez courte (7 ans), compte tenu des contraintes – financements non garantis sur le long terme, nécessité de restructurer l'ensemble des filières.

3.2.1 Le cas du conseil de gestion

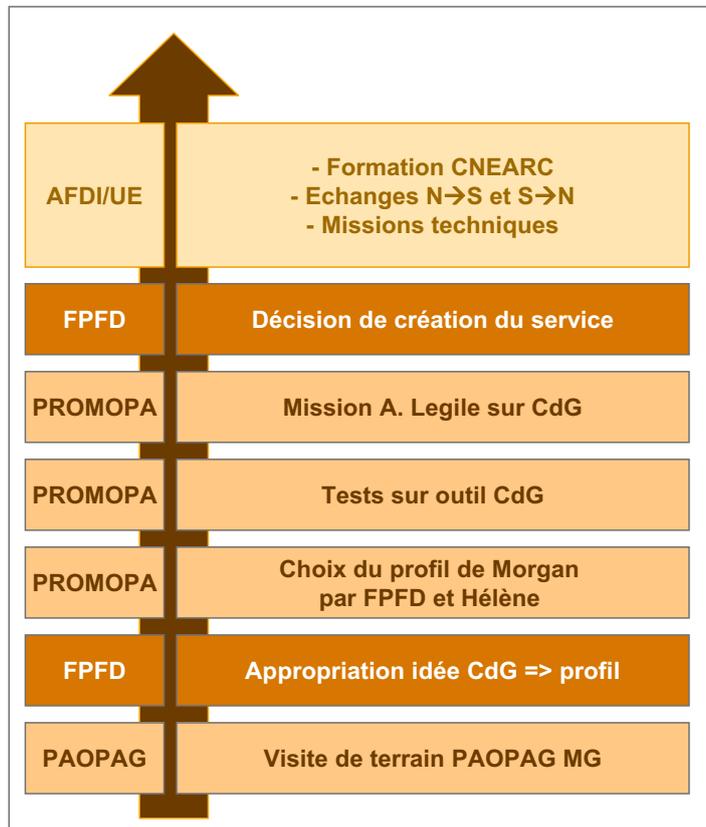
Cette activité a commencé à être envisagée en 1999, suite à une réunion inter CAOPA, réalisée en Guinée forestière, dans le cadre du PAOPAG, auprès d'une OP appliquant cette démarche.

L'appropriation de cette idée par la FPFDD a été avivée par la disparition du SNPRV mais a néanmoins demandé plusieurs années avant d'être sérieusement mise en œuvre.

Dans le cadre du Promopa, la première ATR aura ainsi une certaine latitude pour commencer quelques tests de conseil de gestion, auprès d'une vingtaine ou une trentaine de producteurs, sans que ceci soit l'essentiel de son travail.

Ce n'est qu'avec la seconde ATR que la démarche sera développée. Le conseil de gestion se retrouve au cœur de son activité et a, selon toutes les apparences, participé au choix de son profil : extension de la démarche de test auprès d'une centaine de producteurs, embauche de plusieurs salariés, formation sur le terrain, mise en place d'une mission d'appui technique, organisation de trois stages au CNEARC pour trois techniciens (module : conseil à l'exploitation familiale et aide à la prise de décision), organisation de voyage d'étude dans le Nord-Pas-de-Calais et dans la sous-région, etc.

Schéma 5 - La complémentarité des projets et partenaires sur le conseil de gestion



Source : schématisation par les auteurs.

Pour mettre en œuvre l'ensemble de cette démarche, des financements externes au Promopa (et donc au MAEE) ont été mobilisés, notamment dans le cadre du projet AFDI-UE (échanges, bourses, missions).

Cette démarche a trouvé des relais opérationnels et méthodologiques dans certaines des activités de formation mises en œuvre dans le cadre du PAPP (Dupuis *et al.*, 2008)¹¹.

¹¹ Voir observations correspondantes dans le rapport de DUPUIS, L.-A., F. MARIER et M.TOURE (2008), *Etude d'évaluation. Projet d'appui aux populations paysannes (PAPP), Guinée. Phase II*, présenté à l'ACDI – direction générale de l'Afrique, Ottawa, juin.

L'équipe conseil de gestion est maintenant officiellement établie. Elle compte sept personnes, dont une spécialiste en gestion de bases de données, sous la responsabilité d'un des premiers techniciens de la FPFD, en lien avec le chargé de formation et le responsable de l'ensemble de la Cellule formation.

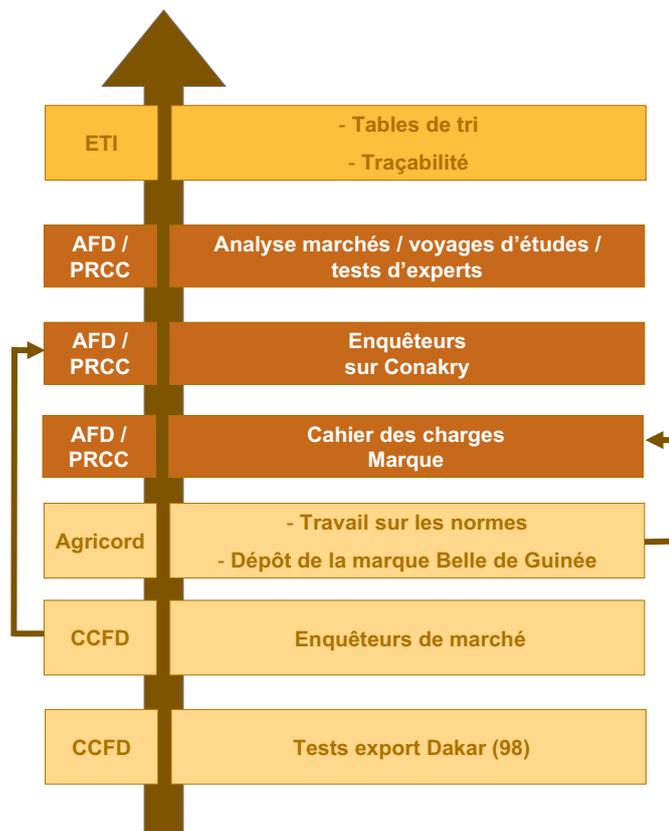
3.2.2 Le cas des activités de commercialisation

Le renforcement des actions de commercialisation et d'exportation de la pomme de terre offre un exemple plus complexe de combinaison d'appuis. Cette combinaison concerne quatre projets (CCFD, AFDI/AgriCord, PRCC, et ETI-PRCC) et s'échelonne sur au moins 10 ans.

La question de la commercialisation de la pomme de terre fait partie des préoccupations initiales de la FPFJ. La lutte politique contre les importations européennes et leur impact est d'ailleurs à l'origine de sa création. La filière pomme de terre continue aujourd'hui de jouer un rôle fondamental dans la dynamique organisationnelle de la fédération :

- elle fournit les revenus qui servent à financer le coût d'une partie de l'équipe technique. Or, même si son apport a parfois pu être considéré comme faible, il a toutefois permis la survie de l'organisation durant des moments difficiles ;
- symboliquement, elle est au cœur de l'identité de la FPFJ, même si d'autres produits, comme l'oignon, pourraient ou auraient pu jouer ce rôle ;
- elle constitue un moteur du développement économique local. On peut se demander si elle répond plus aux intérêts de quelques grands producteurs de plaine (quelques hectares) qu'à ceux de la majorité des petits paysans (possédant quelques centaines ou milliers de m² de bas-fonds), mais on ne peut contester son rôle effectif ;
- sa commercialisation et son exportation pourraient – sous certaines conditions – constituer une source importante de financement pour la structure.

Schéma 6 - Complémentarité des projets sur la commercialisation de la pomme de terre



Source : schématisation par les auteurs.

Dans ce contexte, il est logique que, dès 1992, et même avant, des activités d'appui à la commercialisation puis à l'exportation de la pomme de terre aient été mises en place.

Les premiers tests d'exportation ont été financés par le CCFD dès 1998. Conçus sans grande méthode, sans connaissance du secteur de l'import – export et des réseaux commerciaux de produits maraîchers du Sénégal, ils se sont soldés par un échec.

Les années suivantes (1999-2001 puis 2002-2004), la FPFD a sollicité d'autres aides du CCFD – alors même que l'AFD finançait le PA-FPFD – pour mieux connaître et comprendre les circuits de commercialisation. Des enquêteurs ont ainsi été recrutés, chargés d'assurer un suivi régulier du marché (prix, volumes, etc.) dans les principales zones de production (Timbi Madina, Dalaba, Timbi Touni, Labé).

Plusieurs dizaines de points de ventes ont été mis en place dans des zones marginales, sur l'ensemble des unions, afin de faciliter la commercialisation des productions (pomme de terre, oignons) des petits paysans. Consistant à soutenir financièrement un collecteur de la FPFD dans une zone isolée, ces points de vente étaient *a priori* destinés à disparaître ou à s'auto-financer une fois le circuit créé, lorsque les commerçants commenceraient à collecter eux-mêmes les produits. Une vingtaine de points de vente ont toutefois été conservés sous contrôle de trois unions afin de continuer de peser sur la formation des prix, et de garantir un prix plancher.

Dans le même temps, la FPFD a mobilisé l'appui d'AgriCord pour entamer un travail de lobbying auprès des pouvoirs publics et promouvoir la mise en place d'une norme et d'une marque générique « Belle de Guinée ».

Ce travail préalable d'organisation de tables rondes et de négociations avec seize ministères se concrétisera finalement au plan opérationnel, dans le cadre du PRCC, par l'établissement d'un cahier des charges de production de « Belle de Guinée ».

Le PRCC approfondira par ailleurs les études de marché initiées avec le soutien du CCFD en mettant en place des enquêteurs dans les zones de production et à Conakry. La démarche prouvera que 20 % de la production de la zone de Timbi échappait à la supervision commerciale entamée sous financement CCFD. Un ensemble d'études, de prospections et de tests commerciaux visera à apprécier la faisabilité des exportations à niveau régional.

En parallèle, le travail réalisé par l'ETI permettra notamment la mise en place d'un système de traçabilité, destiné à garantir la qualité de la production, tant pour la commercialisation nationale que pour l'exportation.

Au-delà des spécificités propres à chacun de ces appuis, leur cohérence est le principal constat. Il existe en effet une réelle complémentarité opérationnelle entre ces différentes activités, gérées en grande partie par la FPFD.

Ces deux exemples illustrent la démarche de long terme – couvrant parfois plusieurs projets – qui a permis à la FPFD de bâtir ses lignes de service, en jouant le rôle de coordinateur des appuis reçus, tout en coordonnant ses propres activités.

Cette capacité rare mérite ici d'être soulignée.

Même si elle reste succincte, l'analyse de ces deux exemples démontre que :

- l'évaluation de ce type de démarche est possible, pour peu qu'on y consacre une attention particulière ;
- c'est en plaçant l'analyse de l'organisation concernée, de sa structure et de ses lignes de service – et non celle du « projet » – au cœur de la démarche évaluative qu'il est possible d'obtenir ce type de résultats.

3.3 La réorganisation progressive de la cellule formation

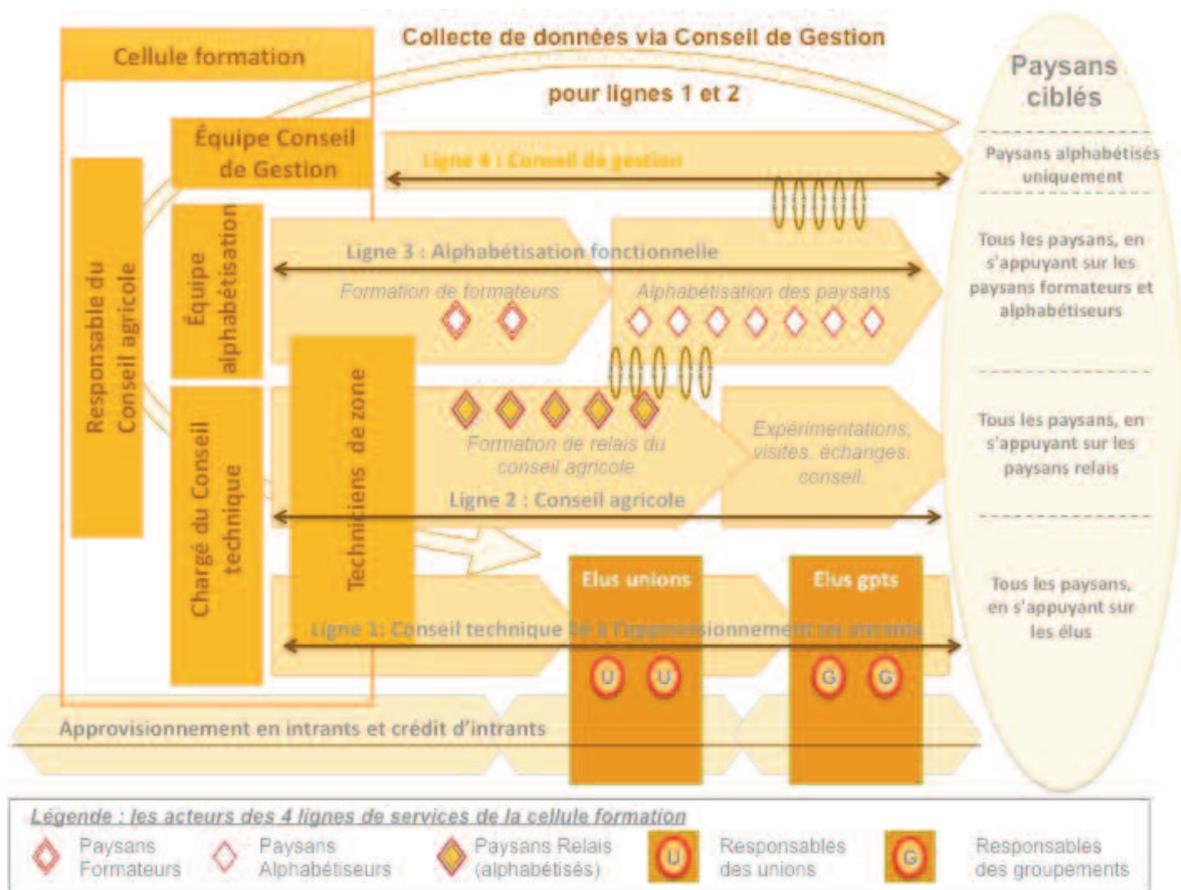
3.3.1 Vue d'ensemble

Quatre grandes lignes de service sont actuellement mises en œuvre par la « cellule formation », avec l'approbation de l'AG. En parallèle, l'approvisionnement en intrants et en crédit d'intrants est géré par les élus des unions et des groupements.

3.3.2 Le conseil technique et le conseil agricole

Les deux lignes de service les plus anciennes concernent le conseil technique fourni en accompagnement à cet approvisionnement en intrants (cf. schéma 7, ligne 1) et la formation et le conseil agricole/technique (cf. schéma 7, ligne 2).

Schéma 7 - Les lignes de services mises en œuvre par la cellule formation



Source : schématisation par les auteurs.

Le conseil technique (ligne 1) associé à l'approvisionnement en intrants est pour l'essentiel délivré par les élus des groupements, en lien avec les TZ et le responsable du conseil technique (agronome). Pour schématiser, on dira ici que ce conseil technique a un certain caractère normatif (préconisations types d'itinéraires techniques standards) même si ce caractère a tendance à s'estomper, parallèlement à l'évolution des autres lignes de service et grâce aux appuis fournis entre autres par le PAPP, notamment en termes d'approches pédagogiques et de méthodes didactiques.

Depuis le début des années 2000, un autre canal du conseil agricole a été mis en place. Il s'appuie actuellement sur une centaine de paysans relais (ou, de personnes ressources avant le PAPP). Dans ce cadre, le conseil reste principalement technique mais s'insère dans une réflexion plus générale, étayée par des échanges d'expériences, des visites de parcelles, des expérimentations techniques promues et animées par les paysans relais, qui se situe entre le niveau des systèmes de culture et du système d'exploitation. On parlera de conseil agricole (ligne 2).

Dans ces deux lignes de service, les techniciens de zone (TZ) jouent un rôle crucial d'animation, en lien d'un côté avec les élus (ligne 1), et de l'autre avec les paysans relais (ligne 2).

Ce schéma de base est actuellement en cours d'évolution du fait de l'émergence des lignes de service 3 et 4, fortement renforcées à partir de 2004-2005, et dont les effets commencent à être perceptibles.

3.3.3 L'alphabétisation : un rôle central

Avec l'arrivée du PAPP, et avec l'accord de la FPF, les méthodes d'alphabétisation fonctionnelles (ligne 3) pour adultes ont été profondément bouleversées et s'appuient maintenant sur un dispositif faisant intervenir une quarantaine de paysans formateurs et environ 180 paysans alphabétiseurs.

Le schéma proposé illustre le rôle central que joue l'alphabétisation dans la (re)structuration des autres lignes de service :

- il s'agit des paysans formateurs et alphabétiseurs, mais aussi des paysans relais et des responsables d'unions et groupements ;
- des liens organiques existent entre la ligne de service alphabétisation et les lignes 2 et 4.

A ce jour, entre 4 500 et 5 000 personnes ont été alphabétisées par le biais de la fédération. Cette population alphabétisée constitue un « vivier dans lequel elle peut maintenant puiser » pour renouveler ou étendre son réseau de responsables d'unions ou de groupements (une maîtrise basique de l'écriture et du calcul sont nécessaires pour assurer ces fonctions) et pour développer son réseau de paysans relais.

Ces éléments justifient le fait que cette ligne de service soit sous la responsabilité d'un petit groupe de 5 techniciens spécialisés, intégrés à la « cellule formation ». Leurs zones d'intervention recoupent celles de leurs collègues TZ, mais selon un découpage distinct. Les TZ jouent par ailleurs un rôle d'appui dans ce dispositif.

3.3.4 Le conseil de gestion : un enjeu en termes de suivi technico-économique

Dernière ligne de service en date, le conseil de gestion (ligne 4) est géré par un groupe spécifique d'une dizaine de techniciens et ne s'adresse pour le moment directement qu'à une centaine de producteurs, également alphabétisés.

Entre les appuis reçus directement par le Promopa ou par l'AFDI, et plus indirectement *via* le PAPP, cette ligne de service contribue à une réorganisation complète du dispositif de conseil :

- il s'agit en premier lieu de nourrir le conseil technique et le conseil agricole (lignes 1 et 2) de données technico-économiques collectées dans le cadre du conseil de gestion et analysées à cet effet ;
- à terme, et à l'image de ce qui est testé dans le cadre du conseil de gestion pur, des approches économiques au sein de la démarche des paysans relais devront être introduites ;
- il est enfin question de s'appuyer sur le réseau de paysans formateurs (en alphabétisation) pour étudier les moyens de développer une fonction similaire dans le cadre de la ligne de conseil agricole. On passerait alors à un véritable conseil d'exploitation.

À terme, l'enjeu est de passer d'une approche technique normative à une approche réflexive d'appui technico-économique s'inspirant du conseil de gestion. Ce dernier serait maintenu comme tel auprès d'un groupe réduit de bénéficiaires, comme source de données détaillées et d'analyses technico-économiques pointues.

Les spécificités par produits seraient dès lors abandonnées, et la FPFDF devrait *ipso facto* tenir compte de pratiques telles que les associations de cultures mais aussi de productions vivrières. Cette réorientation est en cours.

3.4 Les injonctions parfois contradictoires des bailleurs

Il est malaisé de traiter ici de la cohérence des appuis sans faire état des recommandations des bailleurs, parfois contradictoires.

3.4.1 À la base, une organisation à l'identité complexe

Avant toute chose, il est utile de rappeler quelques éléments de caractérisation de la FPFDF, formulés dans l'étude de Lecointre et Neu (1997)¹² :

¹² LECOINTRE J. et D. NEU (1997), *Évaluation de la FPFDF*, GRET, Paris.

3.3.5 Une réorganisation qui requiert de la prudence

L'enjeu de l'ensemble de la réorganisation de la cellule formation actuellement en cours n'est donc pas mince. Il s'agit de sortir de l'approche purement technique liée aux filières de produits, dans laquelle la FPFDF s'était implicitement engagée il y a 15 ans, pour développer à terme une approche plus systémique qui tienne compte des spécificités et des évolutions des unités de production.

On comprend dès lors que la FPFDF soit très prudente dans la mise en œuvre de telles orientations et qu'elle prenne son temps dans le rythme des réorganisations internes, même si cette façon de procéder peut parfois déplaire aux bailleurs qui souhaitent voir rapidement les effets de leur soutien.

Concernant l'analyse des appuis, on perçoit, notamment au travers de ce dernier exemple, l'importance du travail de mise en cohérence réalisé par la FPFDF, et la relation ambivalente de ces appuis jouant sur son évolution. Ils apparaissent en effet comme des réponses à ses demandes et à sa réflexion stratégique, mais aussi comme un facteur d'incitation à aller vers des directions non totalement anticipées.

Ce facteur accentue la difficulté à planifier la stratégie de la fédération, mais il faut y voir une réelle qualité de la structure, en termes de capacité d'absorption et d'adaptation.

« De par sa nature complexe, la FPFDF combine représentation des producteurs et offre de services ; son développement constitue à la fois un « moyen » et un « produit » de cette construction économique ; ceci implique, dès lors, un mélange entre des fonctions qui relèvent d'une logique plutôt de biens publics ou plutôt de biens privés... et par conséquent une difficulté en termes d'identification des modalités de financement. »

Si ce fonctionnement fait effectivement « penser aux organisations agricoles françaises du début du XX^{ème} siècle », peut-être faut-il ajouter qu'il fait aussi penser à des exemples réussis d'organisations paysannes latino-américaines des années 1980 qui, telle l'Union nationale des organisations paysannes régionales autonomes (Unorca) (Mexique), avec 200 000 à 300 000 membres revendiqués vers 1990, ou à moindre échelle le Front démocratique paysan (FDC) (Mexique), comptant 15 000 membres vers 2000, sont parvenues à offrir des services économiques à leurs membres tout en leur facilitant l'accès à de nouveaux services publics et en pesant sur la mise en œuvre des politiques agricoles (prix de garantie, crédit, etc.).

Compte tenu du contexte de faiblesse de l'État guinéen et de la notion même de service public agricole (<3 % du budget pour 18 % du PIB et 88 % de la Population économique active [PEA]), de l'analphabétisme massif de la population, de la faiblesse du niveau réel de formation de ceux qui ont suivi des études, de la faiblesse des communications dans l'essentiel des zones rurales, il est des comparaisons moins flatteuses.

3.4.2 Trois observations récurrentes ... qui mériteraient d'être nuancées

Si la caractérisation antérieure reste, à notre sens, pertinente et d'actualité, il convient de souligner que la FPFD doit, pratiquement depuis la même époque, faire face à un ensemble récurrent de critiques ou d'observations exprimées lors de diverses missions de partenaires ou d'opérateurs, et qui font parfois l'impasse sur la complexité de son identité. Ces critiques concernent trois axes principaux :

- la rentabilité des activités « sur marché » et la capacité d'autofinancement de la structure, toutes deux considérées comme insuffisantes ;
- la structuration par filière, notamment autour de la pomme de terre ce qui, du fait de l'existence et de l'implication de quelques producteurs plus aisés, ferait de la FPFD un

appareil politico-économique principalement au service de ces derniers¹³ ;

- le contenu des services, notamment en matière de conseil (itinéraires techniques, recommandations sur la fertilisation, etc.), qui, dans la même logique, seraient là encore plus adaptés aux besoins des paysans aisés.

Sur ces trois points, des questions méritent probablement d'être posées. On notera cependant que :

- en matière d'autofinancement ou de conditions à la rentabilité des exportations, la FPFD n'a jamais ignoré les critiques qui lui étaient adressées. Elle a apporté des réponses à sa portée et encore partielles, parfois considérées comme insuffisantes. Ceci étant, ces réponses appellent :
 - une profonde restructuration de sa propre organisation administrative et managériale, sans que la durée de celle-ci puisse aujourd'hui être sérieusement considérée comme trop importante¹⁴ ;
 - une délimitation fine des services unitaires qui composent chaque ligne de service, à combiner à une identification tout aussi précise de la logique publique ou privée selon laquelle chacun de ces services est – ou pourrait être – rendu, et des financements qui pourraient être mis en regard¹⁵ ;
- concernant l'existence d'un éventuel décalage entre l'offre de services technico-économiques d'appui à la production

¹³ La fédération réunit des producteurs dont la diversité économique et sociale est difficile à appréhender lors de missions courtes. Sur le plan foncier, elle va de quelques milliers de mètres carrés à un maximum de 6 hectares.

¹⁴ Le rythme de restructuration de la FPFD n'a rien à envier à celui d'entreprises privées de pays développés.

¹⁵ La FPFD n'a, jusqu'à présent, reçu aucun appui pour mieux délimiter des lignes de service et mener une réflexion approfondie sur les logiques publique ou privée qui leurs correspondent. Ce point est pourtant crucial pour aborder la question du financement et de l'autofinancement de services agricoles. Le PAPP a, en revanche, fourni un ensemble d'outils – principalement managériaux – qui permettront à terme de traiter cette question.

de la FPFJ et les besoins des populations cibles, les études d'impact font régulièrement état d'appréciations très favorables des petits producteurs quant aux services offerts, notamment pour la filière oignon mais aussi pour la pomme de terre¹⁶. Les réorientations en cours de la cellule formation et de ses méthodes devraient en outre permettre d'ici trois à quatre ans une meilleure adaptation de l'offre de services aux besoins des différents producteurs.

Sans ignorer leur sens, il faut ainsi souligner que les critiques formulées mériteraient souvent d'être plus nuancées.

3.4.3 Les risques pour la FPFJ découlant implicitement des observations des bailleurs

Si l'on aborde globalement les problèmes soulevés, tels qu'ils se posent pour la FPFJ, il ressort que chacun des axes d'observation place la fédération dans une impasse par rapport à ses propres axes de structuration que sont la fonction économique, l'offre de services techniques en appui à la production et la commercialisation, et enfin la légitimité.

Quelques uns de ces risques, liés à un éventuel repositionnement de la FPFJ en réponse à l'une ou l'autre des principales critiques qui lui sont adressées, sont développés dans l'encadré 4.

Encadré 4 - Les risques liés à un repositionnement de la FPFJ

NB 1. Cette présentation est un exercice purement théorique conduit par les auteurs. Aucune des options évoquées n'a été envisagée par la FPFJ. Ces options découlent – de façon implicite mais assez directe – des remarques formulées par différents observateurs.

NB 2. Le coordinateur de la FPFJ a fourni – lors du rapport provisoire – des commentaires et analyses sur les axes de critique et les options évoquées ici, intégrés en tant que « commentaires de la FPFJ ».

En réponse à la critique : il faut chercher la rentabilité / l'autofinancement de la structure...

Option 1. La FPFJ se positionne sur les productions immédiatement rentables (pomme de terre, oignon, production vivrière).

- Concentration sur les producteurs « les plus aisés ». Abandon des zones marginales → baisse légitimée.
- Abandon du conseil technique sur les productions autres que la pomme de terre → réduction de l'offre technique (et de la légitimité).

Option 2. La FPFJ abandonne des fonctions sociales.

- Baisse de l'alphabétisation → perte de légitimité. Replis sur du conseil technique normatif.
- Réduction de l'offre d'intrants dans les zones marginales → perte de légitimité + perte de volume commercialisé (accentue la faiblesse de l'autofinancement et renforce le besoin de travail gratuit).
- Abandon des points de collecte → incapacité de garantir réellement un prix plancher.

¹⁶ Les appréciations exprimées par les producteurs constituent le seul élément tangible pour évaluer l'impact des différents projets menés à ce jour.

Option 3. En situation de marché, la FPFD réduit le prix payé au producteur au profit de la marge dégagée pour financer la structure.

- Les éléments actuellement disponibles sont insuffisants pour analyser cette option. (La pratique de la FPFD a toujours été de garantir le meilleur prix possible au producteur. Tout indique qu'en l'état de l'offre de services, toute autre option réduirait sa légitimité.)

Le commentaire de la FPFD

« La fédération est déjà positionnée pour le développement de la pomme de terre, de l'oignon, et la relance de la culture de la tomate. A cela s'ajoute sa volonté clairement affichée de développer les cultures vivrières (riz et maïs) dans ses zones d'intervention. Cette option ne suppose pas cependant la concentration des services au niveau des producteurs « aisés ».

La population cible demeure toujours l'ensemble des adhérents de l'organisation.

Pour rentabiliser les exportations, les paysans s'inscrivent dans le moyen et long termes. Aujourd'hui, ils connaissent presque tout ce qu'il leur faut pour être présents sur les marchés de la sous région et y tirer profit. Des efforts sont fournis pour produire en respectant des cahiers de charges et produire suffisamment en volume et en toute saison afin de fidéliser les clients.

Sur l'autofinancement, la fédération a constitué un comité de réflexion qui a travaillé deux ans sur la question. Les recommandations les plus pratiques ont porté sur l'augmentation du volume des intrants commercialisés, le suivi plus rigoureux de l'octroi et du remboursement du crédit afin de récupérer les marges, l'augmentation du volume de production et l'amélioration des services qui génèrent des revenus internes.

Aucune des options du tableau n'est envisagée par la fédération. »

En réponse à la critique : l'appareil économique est au service des « producteurs aisés »...

Option 1. Identifier une alternative à la direction actuelle.

- Risque 1 : le *leadership* ne suffit pas à faire face aux risques de prédation des forces économiques et politiques externes.
- Risque 2 : la nouvelle direction peine à trouver des alternatives aux orientations actuelles → perte de légitimité auprès de l'ensemble des membres. Risques économiques. Dilution de l'offre technique.

Option 2. Modifier le fonctionnement économique et l'offre technique de la FPFD.

- Risque 1 : une modification trop rapide → une ruine économique immédiate.

Le commentaire de la FPFD

« La question de producteurs « aisés » n'a jamais été soulevée à la FPFD pour mériter une réflexion ou appeler une prise de position. Celle qui a toujours été au centre des débats est de savoir comment amener les petits producteurs à grandir en doublant ou triplant leur production afin de dynamiser les filières qui ont encore une importante marge de développement. C'est pour cela que les leaders ont décidé d'insérer les jeunes au sein des filières et de l'organisation paysanne. Des projets sont montés dans le but de renforcer les capacités de production dans les différentes zones.

Aucune des hypothèses développées à ce niveau n'est envisagée à la fédération. »

En réponse à la critique : l'offre technique peu adaptée aux « petits producteurs ».

Option : modifier progressivement l'offre technique.

- Risque 1 : fragiliser la capacité d'autofinancement sans que les effets du repositionnement aient eu le temps de se faire sentir → autofinancement limité ; risque économique.
Dépendance aux bailleurs ; perte possible de légitimité, abandon éventuel de services.
- Risque 2 : pendant un temps, l'offre ne répond aux besoins ni des uns ni des autres → légitimité. Économie.

Le commentaire de la FPF

« Depuis 3 ans la fédération déroule un dispositif de conseil agricole qui essaie de résoudre cette question d'adaptation des services techniques aux besoins des producteurs. Un autre dispositif de suivi évaluation est en cours d'exécution en vue de mieux mesurer les résultats sur le terrain.

La critique n'est vraiment pas fondée si l'on se réfère aux efforts consentis dans ce sens.»

- Prises une à une, ces critiques constituent des injonctions contradictoires, c'est-à-dire des propositions qui placent la personne ou la structure à laquelle elles sont adressées dans une situation de paralysie en la confrontant à des impératifs opposés les uns aux autres. Pour répondre à l'une de ces critiques, la FPF doit systématiquement choisir entre perdre de la légitimité, de la capacité d'autofinancement ou des lignes de service.
- La réponse à ce type de situation se situe au niveau du management global de la structure. Elle passe par l'acceptation qu'aucune réponse ne pourra satisfaire totalement l'une ou l'autre de ces injonctions, et moins encore leur combinaison, et qu'une évolution globale

librement choisie – qui assume certains éléments tout en laissant d'autres de côté – constitue en définitive la meilleure réponse. A la différence des solutions simplificatrices évoquées sous forme d'options, ces réponses doivent nécessairement s'inscrire dans la durée, via la recherche de solutions pragmatiques et mesurées, ce que soulignent les commentaires de la FPF.

Une meilleure connaissance de la globalité du fonctionnement et de l'identité de la FPF permettrait certainement, côté bailleurs, de limiter ces injonctions parfois contradictoires. On espère que cette étude, demandée par la FPF, y contribuera.

Encadré 5 - Commentaire de la FPFD à la notion d'injonctions contradictoires

« Ces injonctions – comme cela est dit – sont inévitables ainsi que les analyses qui les suivent. Qu'elles soient objectives ou subjectives, elles abordent des problèmes réels liés à la croissance de la FPFD.

Peut être qu'à travers ces contradictions se traduit la complexité de la question du type d'assistance technique et du profil de l'assistant technique résident qu'il faut à la fédération.

Toutefois, il est important de noter que les paysans, face à leur avenir et à celui de leur organisation, n'abordent pas ces questions en culpabilisant des producteurs « aisés » ou en envisageant d'exclure les faibles des services de la fédération. Ils s'efforcent de rester, autant que possible, sur les fondamentaux de la FPFD tout en s'adaptant à l'environnement externe qui risque fort de les influencer, ce qui est également évoqué dans le rapport.

Ils sont convaincus qu'une bonne production et un développement conséquent des filières seront les préalables pour résoudre les problèmes actuels qui se posent à leur organisation.

Tous les adhérents ont la même chance devant les services rendus et sont régulièrement incités à devenir gros producteurs en suivant l'exemple de ceux qui le sont devenus. Ceci éviterait un nivellement par le bas. La différence entre les uns et les autres réside peut être dans la disponibilité de terres et surtout le courage de prendre un volume suffisant d'intrants sous forme de crédit à rembourser.

Dans tous les cas la FPFD a défini avec conviction une vision stratégique et a élaboré conséquemment son plan de développement.

Elle est ouverte à toutes les critiques (qu'elle doit positiver) et à toutes les expertises, pour surmonter ses contraintes, améliorer ses services et atteindre ses objectifs de développement, sans pour autant perdre sa légitimité. »

4. Les impacts des appuis à la FPF

Sur la plupart des projets, les équipes de la FPF ont été le maître d'ouvrage des appuis et se sont montrées très impliquées dans leur mise en œuvre. Il est donc difficile de différencier les impacts purement liés aux projets (notamment aux activités des ATR) de ceux liés au travail et aux capacités des équipes de la fédération. L'analyse qui suit s'efforce de préciser cette contribution des différents projets aux réalisations de la FPF, mais ne doit pas occulter le travail magistral fourni depuis plus de 15 ans par les équipes et les membres de la FPF pour aboutir aux résultats actuels.

On distingue, de fait, quatre grands domaines d'impact :

- sur les lignes de services fournis aux membres de la fédération par l'équipe technique,
- sur la gouvernance de la fédération,
- sur la légitimité locale de la FPF, *via* l'impact économique et social sur les populations,
- sur la légitimité et l'influence nationale et internationale de la fédération.

4.1 L'impact sur les lignes de services fournis aux membres par l'équipe technique

Une première analyse de l'impact des appuis est déjà fournie à la section 1.3 qui témoigne des relations entre les principales tendances d'évolution de la FPF, la création de nouveaux services à destination des membres et les différents projets.

Le tableau 3 affine cette analyse en décomposant les impacts ou contributions des différents appuis sur les lignes de services, en termes de création ou d'évolution de services,

d'amélioration de leur accessibilité et d'évolution de leur qualité.

Globalement, on note qu'il existe des temps de latence, tout à fait normaux, entre l'émergence d'une idée de service (→), ou d'évolution de service, et sa mise en œuvre effective (↗) (cf. tableau 3).

Tableau 3 - Impact des lignes de services fournis aux membres de la fédération par l'équipe technique

Appuis (par projet ou ensemble de projets d'un même partenaire)	Impacts sur les lignes de services							Accessibilité des services			Qualité des services	
	Aménagements	Vente d'intrants	Conseil agricole (technique)	Alphabétisation	Commercialisation	Conseil de gestion	Fonctionnement faitière	Géographique	Economique	Sociale	Générale	Ciblage
1. PDA (ATR incluse)	→	↗	✘		→ ↗		→ ↗ ↑		+	+		+
2. PNAPA (ATR incluse)			✘ ↑					++	+	+		
3. PADFO (oignon)	↗	oignon	↑		↗		✘	++	++	+		++
4. PAOPAG (ATR incluse)			↑ ✘			→	↑ ✘			+	- (impact conjoncturel)	
5. PA-PFPFD (trois filières)	↑		↑				↑		+			-
6. PRMOPA (ATR incluse)			↑	↑		→ ↗	↑ ✘			+		+
7. PAPP			↑ ✘	✘ ↑			↗ ✘	++	++	+		++
8. PRCC					↑ ↗		✘		++			+
9. ETI					✘ ↗				mais contesté			
10. Projets CCFD				↑	↑ → ↗							+
11. Projets IIZ				↑ ↗						+		
12. Projets Agricord, Agriterra					↑ → ✘							+
13. Projet AFDI et autres contacts						→	✘					

Impact sur les lignes de services :

- Contribution à la réflexion en amont (symbolisé par : →)
- Contribution à la création du service (symbolisé par : ↗)
- Financement de ressources humaines (symbolisé par : ↑)
- Contribution à l'amélioration des méthodes mobilisées pour réaliser le service (symbolisé par : ✘)

Impact sur l'accessibilité du service :

- Accessibilité géographique : les appuis facilitent la réalisation du service dans des zones enclavées
- Accessibilité économique : le prix ou les modalités du service permettent aux producteurs d'en bénéficier
- Accessibilité sociale : des facilités sont mises en place pour amoindrir les pré requis à remplir en termes d'éducation, de statut (genre, âge, ...) et exigés pour accéder au service

Impact sur la qualité du service :

- Qualité générale : le service répond aux besoins génériques des producteurs
- Ciblage : le service est personnalisé selon les besoins spécifiques des différentes cibles / populations de producteurs

Source : analyse des auteurs établie sur la base des entretiens et de la documentation technique.

4.1.1 L'impact sur les lignes de services

Chacune des lignes de services a bénéficié d'impacts liés à différents projets et appuis, les principaux étant les suivants :

- ligne de service Aménagement : PDA puis PA-FPFD ;
- ligne de service Vente d'intrants : PDA puis PADFO ;
- ligne de service Conseil agricole : PDA, PNAPA, PADFO, PAOPAG, PA-FPFD, Promopa, PAPP ;
- ligne de service Alphabétisation : Promopa, PAPP, CCFD, IIZ ;
- ligne de service Commercialisation : PDA, PADFO, PRCC, ETI, CCFD, Agricord, Agriterra ;
- ligne de service Conseil de gestion : PAOPAG, Promopa.

Les activités de conseil agricole et la faïtière de la FPFDF dépendent fortement, depuis plus de 15 ans, des subventions fournies par les partenaires pour le financement de ressources humaines.

4.1.2 L'impact sur l'accessibilité et la qualité des services

Les projets couplés PNAPA et PADFO ont eu un impact perçu comme très positif et très complet, en termes d'accessibilité et de qualité des services.

Le PAOPAG intervient dans un contexte difficile (fin du financement au SNPRV) induisant une diminution de la qualité des services de la FPFDF. La fin du projet PADFO et le projet couplé PA-FPFD permettent de maintenir une certaine visibilité de la FPFDF durant cette période de transition.

L'impact du Promopa contribue à une meilleure accessibilité sociale des services de la FPFDF, *via* une alphabétisation en pulaar, et à la mise en place d'un service très ciblé sur certains producteurs dans un premier temps, le Conseil de gestion.

Sur ces bases lancées notamment par le Promopa et s'appuyant sur les acquis des années précédentes, le PAPP est parvenu à mixer des appuis de spécialistes tout en ayant globalement un fort impact sur plusieurs lignes de service, leur accessibilité et leur qualité. En comparaison, les AT français ont eu, de façon générale, des impacts plus ciblés sur la faïtière et/ou sur un service (ETI).

Les « petits projets » (cf. tableau 3, lignes 10 à 13) ont contribué aux impacts globaux en favorisant une continuité sur certaines thématiques et apportant la flexibilité complémentaire nécessaire par rapport à d'autres « gros » projets.

4.2 L'impact sur la gouvernance

L'impact sur la gouvernance de la fédération est principalement lié aux appuis de renforcement de capacités fournis par le SCAC et l'AFD, conjointement ou par effet d'entraînement :

- le PADFO et le PAOPAG accompagnent la mise en place des unions et groupements, et permet la formation des responsables de groupements (gestion, organisation) ;
- le Promopa permet aussi la formation organisationnelle des producteurs, et insiste sur le renforcement des capacités des élus et des techniciens. Les actions du Promopa ont

d'autant plus de portée que les projets d'investissement de l'AFD, dans le cadre du projet trois filières, ont contribué à mobiliser les membres autour de réalisations concrètes.

A l'occasion de l'avancement des projets de l'AFDI et du CCFD, de nombreuses activités ont été développées sur ce sujet, contribuant à renforcer la gouvernance de la FPFDF.

Avec le PAPP, l'approche participative, déjà mise en œuvre par la FPFDF, est renforcée : d'après les équipes de la FPFDF, les producteurs sont davantage impliqués dans l'identification et la conduite des formations. Ils deviennent acteurs (*via* les

rôles de paysans formateurs et alphabétiseurs). La mobilisation des membres sur ces fonctions est soutenue par des compensations financières (*per diem* pour couvrir les frais de participation à des formations, rémunération des paysans formateurs durant 7 mois / an).

L'évaluation de la Phase II du PAPP montre des améliorations en termes de gestion plus démocratique des unions, et constate la mise en place de critères d'éligibilité concernant les candidats aux bureaux des unions. Cette évaluation note

que ces critères ne sont cependant pas encore toujours respectés, et que des actions « indécrites » subsistent sans être dénoncées.

Enfin, le PRCC et l'ETI n'avaient pas vocation à fournir des appuis sur ces sujets, ce qui constitue peut être l'une des limites de ce type d'appui s'il n'est pas correctement articulé sur les autres activités.

4.3 L'impact sur la légitimité locale, via l'impact économique et social sur les populations

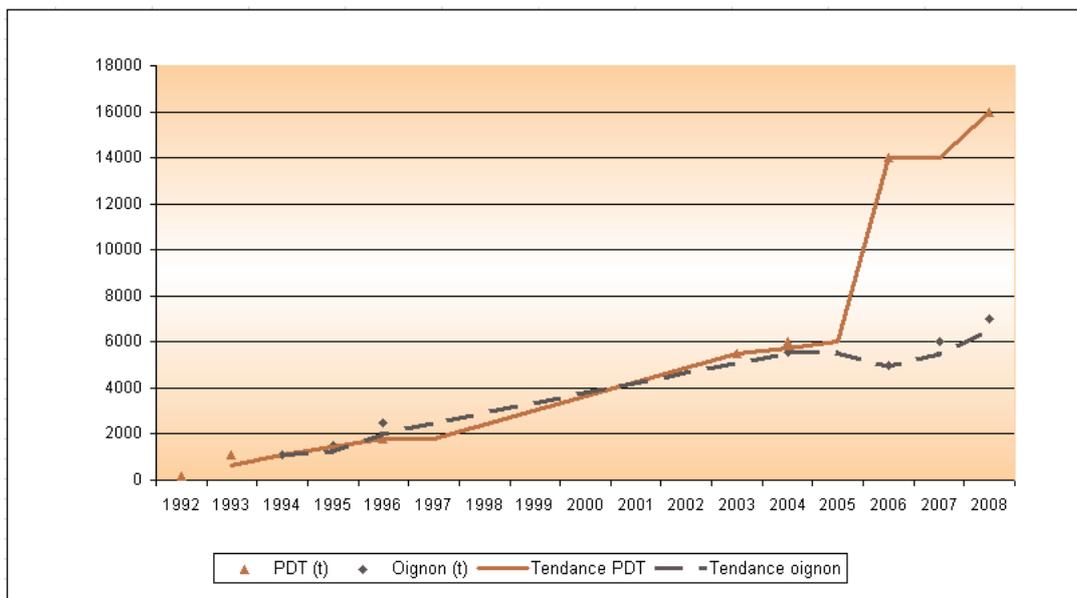
4.3.1 Tendances générales depuis la création de la FPF

Nous rappelons ici que le nombre de membres de la FPF (donc les populations les plus directement impactées) a progressivement et régulièrement augmenté depuis 1992, pour atteindre environ 20 000 membres en 2008. Même si

tous ne sont pas à jour de leurs cotisations, ils constituent la « population d'impact et d'influence privilégiée » de la FPF.

L'évolution des productions estimées de la zone donne une image de la progression de l'impact économique de la FPF dans le Fouta Djallon.

Graphique 2 - Évolution des productions de la FPF (t)



Source : élaboration par les auteurs à partir de données de la FPF.

4.3.2 Bilan intermédiaire par la FPDF en 2002

En juillet 2002, dans le cadre du rapport final sur le projet PA-FPDF de l'AFD, la fédération décrit elle-même ce qu'elle considère comme les principaux effets de l'impact socio-économique de ses activités sur la zone. Il est intéressant de les rappeler ici :

- les services de la FPDF ont permis un étalement de la production maraîchère de 3 mois en 1992 à 11 mois en 2002 ;
- la FPDF injecte 4 milliards de FGN/an dans l'économie locale et constitue un important employeur régional ;
- la FPDF a contribué à une amélioration des conditions de vie sur la zone, *via* l'augmentation des revenus, ce qui contribue à une amélioration de la scolarisation et à l'appropriation des problèmes sanitaires ;
- la FPDF contribue à l'alphabétisation des adultes et au désenclavement ;
- pour la seconde fois, la FPDF est maître d'ouvrage sur un projet AFD, avec des budgets en hausse et de bons résultats constatés (économiques, de décaissement, de réalisation des activités prévues), ce qui est une première en Guinée et renforce la confiance dans la capacité d'une OP à gérer des fonds publics, en bonne concertation avec les autres acteurs (*via* des « comités de concertation », préférés à des « comités de pilotage ») ;

- la FPDF a reçu de nombreuses visites d'OPA de Guinée et joue le rôle de « vitrine » au niveau national et pour la coopération française.

4.3.3 Évolutions des impacts depuis 2003

Le PAPP s'est globalement inscrit dans la continuité des activités déjà engagées tout en donnant beaucoup plus d'ampleur aux activités de la FPDF et donc à leur impact : plus d'adhérents, plus de membres bénéficiaires des services, plus d'adultes lettrés qui se mettent au service de la collectivité. Les programmes d'alphabétisation sont désormais conçus entièrement par les équipes de la fédération, et forment les producteurs et productrices selon des cycles de formations complémentaires par niveau (de l'ordre de 1 300 participants par an).

Les activités renforcées dans la filière oignon (conseil agricole et commercialisation) augmentent l'impact sur un grand nombre de producteurs de taille et de condition sociale globalement plus modestes que les producteurs de pomme de terre.

Enfin, le PAPP permet de faire intervenir de nombreuses ONG locales, réalisant des contrats coordonnés et suivis par la FPDF. Cela engendre une forte synergie régionale dans laquelle la FPDF occupe un rôle central.

4.4 L'impact sur la légitimité et l'influence nationale et internationale de la fédération

Les appuis français ont fortement contribué à l'influence nationale et internationale de la FPDF, ce qui constituait l'un des objectifs implicites de la stratégie de la coopération française. Ainsi, les équipes et les membres de la FPDF sont restés durablement marqués par la capacité des différents AT du SCAC à « se mouiller » pour et avec la FPDF, au niveau national mais aussi au sein de la coopération française. Ainsi, l'ATR principal était réputé pour sa faculté à

ne pas toujours être d'accord avec ses pairs ou ses supérieurs hiérarchiques, et les autres ATR l'ont suivi dans ce sens, prenant souvent des positions marquées vis-à-vis du MAEE ou de l'AFD.

Quelques événements significatifs de l'influence grandissante de la FPDF sont à souligner.

4.4.1 Une influence grandissante

Au niveau national :

- PDA, 1992 : obtention du blocage des importations européennes de pommes de terre ;
- PADFO : négociation avec l'État de mesures de protection des productions nationales d'oignon, négociation avec les commerçants ;
- impact de la FPFD elle-même : émergence des OPA en Guinée dans d'autres villages, sous préfectures, préfectures et régions.
- très récemment, le nouveau ministre de l'Agriculture a réservé sa première visite sur le terrain à la FPFD et déclaré « il faut plusieurs FPFD en Guinée ». Le lancement de la campagne agricole 2009 a en outre été réalisé au niveau de la CNOP-G/FPFD avec le Premier ministre et en présence de sept membres du gouvernement.

Au niveau international :

- dans le cadre du Promopa, la FPFD participe à nombreux ateliers, séminaires, réunions nationales et régionales, capitalisations. Ces participations et échanges vont contribuer à faire émerger le Conseil national des Organisations paysannes de Guinée (CNOP-G) et le Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa), dans lesquels la FPFD tient une place incontournable ;

- la FPFD entre à cette période dans une démarche de transparence et de redevabilité financière vis-à-vis de ses partenaires, en envoyant le bilan financier de la FPFD à tous ses partenaires ;
- dans le cadre du PRCC, les équipes de la FPFD bénéficient de formations et sensibilisations aux négociations commerciales internationales ;
- la FPFD est membre actif de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA).

4.4.2 Un contexte pas toujours propice à cette capacité d'influence

Aujourd'hui, la FPFD possède une influence nationale reconnue, mais pas toujours suffisante pour obtenir l'attention qu'elle souhaiterait :

- la stratégie initiale de la coopération française, visant à contribuer à s'appuyer sur les OP pour renforcer le service public n'a pas atteint les effets escomptés ;
- le PAPP a plusieurs fois « *considéré l'équipe Alphabétisation comme étant en mesure de fournir les éléments d'une politique d'alphabétisation pour la Guinée, et en tout cas des éléments de référence* ». La FPFD n'a cependant jamais été sollicitée sur ce sujet ;
- en 2007, l'épisode du blocage des exportations et de sa levée, difficile et tardive, montre que dans un environnement institutionnel et conjoncturel très instable, la FPFD rencontre encore des difficultés à obtenir des réponses adaptées et réactives à ses besoins ou demandes.

5. L'efficacité des appuis à la FPF

5.1 La spécificité de l'assistance technique

L'analyse des différents projets a mis en évidence des façons distinctes de fournir des appuis et notamment de l'assistance technique.

Nous nous sommes centrés sur une approche générique de l'AT, c'est-à-dire ici la démarche qui accompagne la mise en œuvre des projets. Même si des questions de personnes ont pu être évoquées, c'est la façon dont le dossier a été géré au siège ou sur le terrain qui a principalement retenu l'attention.

5.1.1 Les spécificités nationales

Quelques remarques supplémentaires ont été formulées concernant les ONG (françaises), notamment sur la « souplesse » des procédures appliquées et la rapidité des décisions : « Il y a un problème ; on passe un mail ou on téléphone et dans la journée, c'est réglé. » « C'est utile car cela permet des réorientations. »

Tableau 4 - Les spécificités nationales de l'assistance technique

L'AT française	L'AT canadienne	L'AT allemande (IIZ-DVV)
<ul style="list-style-type: none"> • Les Français offrent plus de latitude. Ils sont moins regardants sur les résultats. • Ils ont des objectifs et une méthode propres. • Ils font des "liens" entre activités ou projets, sans que la relation soit toujours évidente à percevoir ce qui ne signifie pas que cela ne soit pas pertinent. Mais ce n'est pas très opérationnel. • Les résultats les intéressent en fin de campagne mais de façon assez générique. • Ils utilisent le cadre logique mais pas de façon systématique. C'est devenu indispensable depuis 2 ou 3 ans seulement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ils ont des intrants (associés à des objectifs), des extrants ou des résultats attendus, et donc des indicateurs de résultats. • Entre les deux, la méthode n'importe pas ; il y a des fiches de suivi ; c'est plus clair ; cela permet de voir ce qui manque. C'est un outil d'orientation avec une colonne en plus, qui décrit la "suite" (du projet). • C'est apparemment rigide, mais c'est tempéré par le fait que le processus est itératif. Chaque année on peut rediscuter de l'ensemble du programme. C'est là que sont pris en compte les imprévus ou les ruptures de logique. Le personnel fait un suivi de terrain. • Ils sont plus exigeants et plus regardants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les rapports sont très normatifs. • Le cadre logique est systématique depuis des années (2000). • Ils veulent des recommandations pour les années suivantes.

Note : Terminologie et formulation des participants.

Source : élaboration lors d'entretiens participatifs et d'un exercice spécifique en atelier de restitution finale de la mission de terrain.

5.1.2 Les spécificités liées aux enjeux institutionnels

Si l'on prend de la distance avec chacun des dispositifs d'appui et que l'on tente une rapide comparaison de leurs logiques d'intervention, quelques caractéristiques supplémentaires peuvent être soulignées en fonction des logiques institutionnelles qui ont présidé à la mise en œuvre des appuis.

Au-delà des éléments de méthode, la mise en regard de ces logiques d'intervention souligne les différences d'approches stratégiques des divers appuis dont a bénéficié la FPFD. Bien que la reformulation tende à schématiser les positionnements, nous noterons que :

- l'AFD et le PAPP ont eu tendance à privilégier les aspects économiques du rôle de la FPFD (au profit de ses membres, pour l'AFD, et en vue de bénéfices plus globaux pour des populations régionales, pour le PAPP) ;

- l'AFD et le MAEE ont également soutenu la FPFD pour le rôle qu'elle était susceptible de jouer auprès d'autres acteurs (de filières et par produit pour l'AFD, du secteur agricole et dans les dispositifs d'appui à l'agriculture pour le MAEE ; sur un plan économique pour l'AFD, et plutôt politique pour le MAEE) ;

- le PAPP et les ONG se sont adaptés à la logique organisationnelle de la FPFD, en cherchant à en améliorer l'efficacité, mais sans lui ajouter de rôle vis-à-vis d'acteurs autres que les éventuelles populations bénéficiaires.

Tableau 5 - Comparaison des logiques ayant présidé aux principaux appuis à la FPFD

Appuis AFD	Appuis MAE
Soutien aux activités économiques menées par l'OP au bénéfice de ses membres dans le cadre de projets visant à structurer des filières par produits.	Soutien à l'OP en tant qu'acteur représentatif au sein d'une stratégie politique nationale (Guinée) et stratégie d'influence internationale visant à réarticuler les relations État/paysannerie dans la délivrance de services agricoles via un rôle accru des acteurs représentant la profession.
Appuis PAPP	Appuis ONG
Soutien à l'OP en tant qu'acteur clé de la région, dans une perspective de réduction de la pauvreté sur le Fouta Djallon, avec recherche de réels impacts auprès de la population en général.	Soutien à une organisation de producteurs selon la logique et les besoins que celle-ci exprime. (Vision probable mais implicite sur la place et le rôle des Organisations de la société civile [OSC])

Source : élaboration par les auteurs à partir d'entretiens participatifs.

Ces différences de logiques appellent deux commentaires :

- la FPFDD a eu un certain mérite à intégrer ces différents appuis tout en préservant et en renforçant sa propre identité organisationnelle ;
- chaque appui intégrait des enjeux distincts et souvent externes à la FPFDD, ce qui rendait la comparaison de leur efficacité peu aisée. Organisation paysanne ayant pour ambition de se constituer en tant qu'acteur social du secteur agricole guinéen, la FPFDD ne peut être appréhendée comme un simple opérateur ou maître d'œuvre de projets. L'appréciation de l'efficacité des différents appuis dont elle a bénéficié n'a en effet de sens que ramenée à sa propre dynamique de structuration et au renforcement de son autonomie organisationnelle.

Sur ce dernier point, l'ensemble de l'étude montre que les différents appuis ont été efficaces par rapport aux objectifs énoncés des projets, et qu'ils ont été effectifs en termes de renforcement global de la FPFDD. Faute d'engagements préalables réciproques, il est difficile de statuer sur l'efficacité de ce renforcement organisationnel¹⁷.

Le dispositif conjoint MAEE – AFD

Bien qu'on ne dispose pas des fiches de poste correspondant aux projets PNAPA/PADFO et PAOPAG/PA-FPFDD, les entretiens et les éléments disponibles sur le Promopa ont permis de reconstituer les principales fonctions développées par les AT :

- appui conseil à la cellule formation : dans le cadre du PNAPA et du PAOPAG, la FPFDD s'appuie en grande partie sur les services de vulgarisation du SNPRV. Elle réalise le travail d'ingénierie pédagogique nécessaire à l'élaboration des programmes de formation des vulgarisateurs et

coordonne leurs interventions opérationnelles. Ce travail est pour une large part coordonné par l'AT ;

- appui au management global de la fédération : jusque 1999, la FPFDD n'a pas de coordonnateur en titre. C'est l'AT qui remplit ce rôle en lien étroit avec l'ensemble de l'équipe et sous l'autorité des élus ;
- appui à la maîtrise d'ouvrage du projet AFD : le projet AFD est sous maîtrise d'ouvrage de la FPFDD. L'AT en coordonne la gestion ;
- fonction d'écoute/miroir/conseil auprès du président de la fédération : initiée par le premier ATR, cette fonction est reprise et assumée par les ATR successifs. L'ATR joue également, si nécessaire, un rôle de médiateur culturel auprès des bailleurs. Le financement des projets étant à l'époque assez largement assuré, cette fonction d'appui au président ne peut en aucun cas être assimilée à une fonction de secrétaire qui rédigerait les propositions de projets ;
- fonction de protection pour la FPFDD : fonction souvent sous-estimée et pourtant essentielle. Dans le contexte guinéen, la simple présence d'un AT étranger au sein de la FPFDD limite les tentatives de prédation de la part d'acteurs économiques ou politiques nationaux.

Des fonctions d'appui plus technique et de recherche ont été assurées par les différents volontaires.

5.1.3 L'assistance technique résidentielle française et les missions courtes

L'ATR française (hors ETI) a été particulièrement valorisée autour de quelques critères clés :

- son adaptation aux besoins de la FPFDD : profils prédéfinis avec le SCAC puis sélectionnés par ou avec la FPFDD ;

¹⁷ La démarche de programmation itérative du PAPP est probablement ce qui s'est fait de plus achevé en termes de contractualisation d'engagements réciproques pour le renforcement des capacités de la FPFDD.

- une relation inscrite dans la durée, aussi bien la relation de la FPFD avec la coopération française qu'avec chacun des AT (échanges informels ; contacts gardés) ;
- son adaptation au mode de fonctionnement de la FPFD : l'équipe évoque systématiquement la « complicité » avec les AT français. (« *On se comprenait. On décidait ensemble. On se mettait d'accord.* ») La proximité était à la fois intellectuelle et physique. Les AT travaillaient directement dans les locaux de la fédération, et participaient à l'ensemble des travaux (sur le terrain, lors des réunions de réflexion ou de décision, etc.) ;
- le rôle de coach / conseiller du président de la fédération : au-delà du conseil, il y a un effet miroir attendu de la part d'une personne non impliquée dans les rapports locaux, susceptible d'exprimer des désaccords importants (pour autant qu'elle y mette des formes). Par ailleurs, ce rôle d'accompagnement permet au président d'être moins seul face aux doutes légitimes d'un leader ;
- une capacité d'engagement personnel ou institutionnel. Les AT sont caractérisés par leur capacité d'écoute et leur « courage » face à certaines situations, n'hésitant pas à s'impliquer.

5.1.4 L'appui fourni par l'expert technique international (ETI) en renforcement des capacités commerciales

Après des années d'assistance technique résidentielle française, l'ETI est intervenu en renforcement des capacités commerciales, selon des modalités nouvelles : thématique d'intervention plus ciblée, profil « agrobusiness », appuis combinant un ATR et des missions ponctuelles...

Cet appui a été marqué d'importantes difficultés synthétisées dans l'encadré 6.

Encadré 6 - Tentative de bilan sur l'expérience vécue par la FPFD et l'ETI

Après quelques mois de recul, les équipes de la FPFD ont eu conscience d'avoir beaucoup appris de cette collaboration difficile. Les problèmes rencontrés lors de celle-ci ne peuvent se réduire au fait que l'ETI était envoyé par un bureau d'étude et non plus par le MAEE, ou encore à l'âge ou au caractère de cet expert. Quelques éléments de lecture complémentaires sont ici proposés, afin d'en tirer quelques leçons pour l'avenir.

Une incompréhension fondamentale sur le fond et sur la forme... qui vire à la crispation

L'incompréhension fondamentale entre la FPFD et l'ETI est liée à des différences :

- d'approche et, en conséquence, de vocabulaire « métier » : des terminologies et approches *business versus* des logiques d'OP, dans les terminologies utilisées, ont sans doute creusé les incompréhensions réciproques, même si, sur le fond, les approches et objectifs n'étaient pas forcément contradictoires ;
- de conception du rôle de l'AT : l'implication d'un ATR sur l'ensemble des sujets (souhaitée par la FPFD) s'est heurtée à la conviction (de l'ETI et/ou de l'IRAM et/ou de l'AFD) que, pour plus d'efficacité, l'assistant technique devait concentrer son intervention sur certains sujets uniquement. Rétrospectivement, la FPFD a dès lors le sentiment d'avoir été jouée, ce qu'elle exprime en affirmant que « *c'est l'AFD qui a choisi*¹⁸ » l'ETI (... et qui a donc

¹⁸ Ce sont les termes employés par la FPFD pour exprimer son sentiment, indépendamment du fait qu'une seule réponse avait été reçue lors de l'appel d'offres lancé pour le recrutement d'un expert.

implicite ciblé son profil et son approche), en regrettant l'époque des AT du MAEE où « on avait toujours des infos par derrière [NDLR : via le ministère de l'Agriculture ou le SCAC] » ;

- de comportements relationnels : la façon de communiquer ou de se comporter de l'ETI ne correspondaient pas aux attentes de la FPF. La FPF attend de ses interlocuteurs des qualités d'écoute et de respect. La phase d'observation et les premières impressions influent fortement sur les relations qui suivront.

Ces différences ont donné lieu à des conflits ouverts qui ont cristallisé l'attention, diminuant ainsi la perception par les équipes de la fédération des apports positifs de l'ETI.

Un conflit qui a monopolisé l'attention – notamment en externe – et rendu difficile l'évaluation objective de l'efficacité de l'ETI.

De l'époque à laquelle l'ETI était présent, tant en interne qu'en externe, ont surtout été retenues les tensions. Des membres des équipes de la FPF ont par la suite reconnu : « ce qu'il disait était intéressant mais on ne l'a compris qu'après coup ». Pressé par le temps (diminution pour de multiples raisons de la durée de présence sur le terrain), confronté à des objectifs et une fiche de poste qu'il jugeait irréalistes car trop vastes, l'ETI a sans doute voulu gagner du temps, faisant trop, trop vite et exacerbant ainsi les incompréhensions. Ses rapports, notamment les premiers, témoignent d'une activité de production intellectuelle très soutenue, dont les équipes de la FPF se sont faiblement approprié le contenu.

Entre des rapports de l'ETI, riches et pointus, et les perceptions des équipes FPF restées sur le souvenir d'une relation conflictuelle, il est difficile à ce jour d'estimer objectivement l'impact et l'efficacité de l'action menée dans le cadre d'une évaluation portant sur 15 ans d'AT. De plus, les effets des préconisations de l'ETI ne sont pas encore connus (on ne sait d'ailleurs pas dans quelle mesure celles-ci ont été ou non mises en œuvre).

Quelles leçons tirer de cette expérience ?

Il semble important pour l'avenir de souligner que les différences culturelles de métiers ne doivent pas être sous-estimées, notamment lorsqu'elles sont accentuées par un contexte de coopération entre deux pays. Le secteur de l'agrobusiness ne parle pas le même langage que le secteur des OP (de même que le secteur des affaires et celui du développement). Une OP guinéenne n'a pas la même relation avec l'écrit qu'un bureau d'étude français. Une fois actés, ces constats ne sont pas insurmontables. Ils demandent par contre que les deux parties prennent conscience de ces différences et s'efforcent chacune de comprendre l'autre et de s'en faire comprendre, afin d'accompagner le changement de part et d'autre.

Dans la situation de changement culturel qui caractérise la FPF (avec le choix de prendre un virage entrepreneurial) des facteurs de complexité supplémentaires pourraient être évités :

- le style des intervenants. Pour être entendu par une fédération consciente de ses forces et de ses capacités et fière du chemin parcouru, il faut respecter les « codes » du dialogue partenarial qu'elle impose : respect mutuel des partenaires, aucun ne dictant à l'autre la voie à suivre. Seul le dialogue devra permettre de trouver une réponse commune et acceptée par les deux partenaires. Il nous a semblé que les équipes de la fédération sont particulièrement demandeuses de débats lorsqu'ils sont constructifs ;

- la « coordination » sur les projets et entre les acteurs de développement est souvent un point faible. Dans une situation déjà difficile, il a été demandé à deux bureaux d'étude de coordonner leurs actions, alors qu'ils intervenaient dans le cadre de deux contrats différents, pilotés par une FPDF débutante dans ce type de pilotage et requérant la coordination de prestataires internationaux. Cet aspect de coordination n'a pas été mis en œuvre, mais aurait pu être un facteur de tension supplémentaire.

5.1.5 Les missions courtes d'appui du PRCC

En même temps que les interventions de l'ETI, le projet PRCC a, par le biais du Gret, fourni un appui sur la base de quatre missions courtes complétées par un appui à distance.

Au-delà des résultats et des impacts de ces missions, les modalités d'appui ont été appréciées (cf. section 5.2). Cette appréciation est importante car il s'agissait, avec celles du PAPP, des premières expertises internationales réalisées par des consultants privés dans le cadre de missions de courte durée.

Plusieurs arguments ont été avancés par la FPDF pour souligner l'intérêt de cette forme d'intervention. On reprendra ici ceux qui correspondent au PRCC (mais qui en partie valent également pour le PAPP) :

- la qualité de l'appui : on se réfère ici à la notion d'expertise apportée sur une courte durée, avec un objectif défini, des résultats à atteindre et un transfert au moins partiel de compétences dans des conditions *in situ* ;
- l'adaptation de l'appui aux conditions réelles : a) les modalités de mise en œuvre du PRCC qui prévoyaient l'intervention d'un bureau d'étude international et d'un bureau national ont été modifiées, faute de compétences locales disponibles, laissant place à une collaboration directe Gret-FPDF ; b) le calendrier de travail a été modifié de façon à permettre le déroulement d'une mission de moyenne durée (à défaut d'une coordination entre ETI et PRCC) ; c) l'apport méthodologique, élaboré en fonction du contexte et des ressources humaines disponibles (élus,

commerçants, techniciens...), a constitué une part importante de l'appui ; d) le Gret a tenu compte de besoins opérationnels propres à la FPDF et soutenu auprès de l'AFD des modifications au programme initial (étude pour une connexion Internet par satellite, appui pour une gestion par la FPDF des droits d'administration de son site Web, intégration d'un expert supplémentaire pour la formulation du plan d'action...);

- le suivi et la démultiplication des interventions : les relations ne s'arrêtent pas strictement au déroulé des missions de terrain. Que ce soit dans le cadre du suivi à distance, ou au titre d'un engagement plus personnel, les experts (dans le cadre du PRCC mais aussi dans le cadre de nombreux autres appuis) ont conservé le lien avec la FPDF et répondu à ses demandes. Sur un plan didactique, les interventions ont par ailleurs été conçues de façon à associer au mieux différents types d'acteurs : techniciens, commerçants, élus... durant des voyages d'étude, ou en retour de stage ;
- la prise en compte des activités d'autres projets sur le même thème : dans le cas du PRCC, le Gret a conçu une partie de ses interventions en complément des activités déjà réalisées sous financement du CCFD.

Selon le président de la FPDF, ces façons de travailler répondaient aux habitudes et besoins de la fédération mais pas à l'idée qu'elle se faisait d'un bureau d'étude international. La cellule commerciale a, pour sa part, jugé l'intervention associée au PRCC comme ayant été l'un des meilleurs appuis reçus. L'expérience d'un apport d'expertise ponctuel s'est donc ici avérée positive.

5.2 L'efficacité des différents appuis

L'efficacité de la mise en œuvre de chacun des principaux projets a été analysée à partir des évaluations et des documents afférents. Cette étude renvoie aux conclusions de ces travaux, dans l'ensemble positives, et qui soulignent la capacité d'absorption de la FPFD.

Les projets PRCC et ETI n'ayant pas encore été formellement évalués, un temps limité leur a été consacré. Cette étude formule un avis partiel et a pour objectif de soulever des interrogations.

5.2.1 Les objectifs des projets PRCC et ETI ont-ils été atteints ?

Tableau 6 - Résultats atteints par les projets PRCC et ETI

Projet	Rappel des objectifs de l'appui	Les objectifs ont-ils été atteints ?
PRCC	<ul style="list-style-type: none"> • Aider la FPFD à définir et à mettre en œuvre une stratégie durable et efficace de commercialisation. • Appuyer la FPFD dans la planification et la budgétisation des activités de la composante 1 du PRCC, en essayant de capitaliser au mieux les expériences de la fédération en matière de commercialisation de la pomme de terre. • Accompagner l'équipe de la cellule commercialisation de la FPFD et les commerçants partenaires à la préparation, la mise en œuvre et le suivi des études de marché et de tests d'exportation. • Accompagner l'équipe de la cellule commercialisation de la FPFD dans la diffusion des formations auprès des producteurs et commerçants. • Accompagner l'équipe de la cellule commercialisation de la FPFD pour l'identification des consultants spécialistes, la constitution des dossiers de consultation et plus globalement la mise en relation de la FPFD avec des spécialistes. • Assurer avec la FPFD le suivi de toutes les activités de la composante 1 du PRCC. • Appuyer les techniciens de la cellule commercialisation dans la rédaction du rapport final d'exécution des activités prévues dans la composante 1 du PRCC. • Appuyer la FPFD dans l'élaboration d'un programme d'actions quinquennal (objectif rajouté dans l'avenant n° 2). 	<p>Tous les objectifs de l'appui du PRCC ont été atteints, en dehors du premier, qui porte sur l'aide à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie durable et efficace de commercialisation, et sur lequel des réserves peuvent être émises (voir sur ce point la partie pérennité financière de la FPFD, les conséquences des activités de commercialisation sur le plan financier et l'analyse qui en est faite, section 6.2).</p>

ETI

La convention FPDF-IRAM précise que l'ETI, placé sous l'autorité du président de la FPDF, se verra attribuer les deux missions principales suivantes :

- faciliter la mise en œuvre de la composante 1 du PRCC (...) en lien étroit avec le consultant international non résident recruté pour cette mise en œuvre (Gret) ;
- conseiller le président de la FPDF pour accompagner et favoriser la consolidation et le développement de cette organisation [selon] deux grands principes : principes économiques d'entreprise [au sein de la fédération] ; consolidation de la base économique de la fédération par le développement des filières de production.

La stratégie globale d'intervention et les activités prévues ont été revues et modifiées au cours de la mission de l'ETI. Lors de la mission de cadrage méthodologique du siège de l'IRAM (octobre 2007) les priorités de l'ETI ont été redéfinies en accord avec la FPDF :

- priorité 1 : appui à la commercialisation par la fédération, 50 % du temps ;
- priorité 2 : appui à l'élaboration d'un *business plan* (mise en pratique de principes d'entreprise), y compris la formulation d'un nouveau projet, 25 % du temps ;
- autres appuis à la demande (en collaboration avec les autres partenaires de la fédération), 25 % du temps.

Les diverses formulations et reformulations des missions de l'ETI rendent peu lisibles les objectifs qui lui étaient assignés, et pour les raisons évoquées auparavant, il est très difficile de juger à ce jour de l'efficacité des appuis fournis dans ce cadre.

Si les activités prévues ont bien été menées, l'appropriation des travaux de l'ETI par les équipes de la FPDF semble très faible : « on a compris trop tard ce qu'il disait », « le *business plan* ? Oui, il en parlait mais ce document n'a pas été communiqué ».

Source : élaboration par les auteurs sur la base d'entretiens participatifs.

5.2.2 L'efficacité des projets ETI et PRCC aurait-elle pu être optimisée ?

Le projet PRCC a été décidé dans un contexte marqué par une conjonction de situations :

- au niveau de la FPDF : une crise relationnelle avec les commerçants,
- au niveau de l'AFD : une volonté de s'appuyer sur une structure existante, pour saisir les opportunités de commercialisation à l'exportation identifiées dans le cadre de l'étude SATEC,

- au niveau de la relation AFD-FPDF : une incitation forte de l'AFD à la FPDF, depuis plusieurs années, à diversifier ses revenus pour améliorer son autofinancement.

Dans ce contexte, la conception du projet a peut être souffert de certaines faiblesses :

- un dispositif conçu pour « mener un programme avec un opérateur installé »¹⁹, pour bénéficier de la capacité de la FPDF à être maître d'ouvrage d'un projet d'appui ;

¹⁹ NPP du PRCC 1 Guinée.

- la FPDF avait-elle le mandat et les aptitudes nécessaires pour réaliser un projet suivant une logique de rentabilité ? – et non plus un projet d'appui – dans un environnement des affaires très défavorable ?
- une coordination prévue selon des modalités non appliquées.

L'ETI, qui devait accompagner la FPDF dans cette logique entrepreneuriale et aider à la mise en œuvre du PRCC, a pris son poste alors que le PRCC avait déjà démarré. À ce

moment, « *il ne prend pas le train en route* » mais se focalise sur les sujets pour lesquels il peut apporter le plus d'expertise (traçabilité,...). En définitive, les rapports finaux de ces deux appuis manquent en effet d'une consolidation d'ensemble qui aurait facilité :

- leur évaluation *a posteriori*,
- leur appropriation par la FPDF et la mise en œuvre des préconisations grâce à un plan d'actions consolidé.

5.3 L'efficacité d'ensemble des différents appuis

L'efficacité d'ensemble des appuis à la FPDF mérite ici d'être abordée. En effet, certaines lignes de service ont pu être soutenues plus brièvement, avec un dispositif global plus efficace.

Au-delà des éléments liés à des différences de logique/enjeux et de méthode abordés dans le paragraphe sur « la spécificité de l'AT », quelques autres facteurs ont également contribué à des pertes d'efficacité du dispositif global.

5.3.1 Des appuis ou demandes d'appui ont pu être mal cadrés

Que ce soit en matière de commercialisation, ou plus généralement de renforcement des capacités, les dispositifs et les méthodes d'appuis des années 1990 n'étaient pas aussi spécialisés qu'ils le sont aujourd'hui. Les conditions de développement des exportations n'étaient probablement pas aussi complexes qu'elles le sont devenues. Des faiblesses initiales de cadrage peuvent donc, en partie, être dues à cette double évolution des méthodes et du contexte.

5.3.2 Des appuis se sont heurtés à une évolution progressive du contexte et des besoins

Il convient de garder présent à l'esprit le paradoxe qui accompagne toute mesure d'appui organisationnel : si le demandeur était conscient de la nature de son problème, il n'aurait certainement pas besoin d'aide extérieure pour le résoudre. Ces « erreurs de cadrage » font donc partie intégrante d'une démarche de renforcement des capacités, répartie sur plusieurs acteurs, et devant faire face aux logiques de multiples interlocuteurs avec rarement une vision d'ensemble du/des problème(s). À l'inverse, un interlocuteur unique aura peut-être une meilleure vision d'ensemble mais peut tout autant se tromper.

Dans certains cas, les faiblesses de cadrage peuvent aussi découler d'une insuffisante implication de la fédération dans la description d'un besoin par nature évolutif, surtout après plusieurs années écoulées entre l'identification d'un projet et sa mise en œuvre effective.

5.3.3 Des appuis insuffisamment coordonnés ou articulés sur le contexte d'ensemble de la FPFD et des différentes actions en cours

Toute structure qui mobilise des expertises techniques sur des domaines variés dans le cadre de projets a besoin de coordonner ces expertises et les activités des projets concernés.

Ces besoins concernent :

- le pilotage opérationnel et stratégique, et la coordination managériale transversale au niveau d'une structure fonctionnant en partie sur des logiques de projet ;
- le pilotage et la coordination méthodologique transversale (les outils utilisés au service de la coordination), au niveau de l'ensemble de la structure et sur des questions comparables.

Dans le cas présent, tout semble indiquer que – comme dans bien des cas²⁰ – ces besoins ont souvent été sous-estimés. À l'exception du PAPP, les partenaires publics et privés ont eu tendance à focaliser leurs appuis sur des filières et des axes techniques. La FPFD a géré tant bien que mal sa transversalité organisationnelle, notamment en combinant les différents appuis. Les difficultés liées à l'ETI et au PRCC montrent bien cependant les limites de cet exercice de coordination.

Or, il y a sur ces aspects très managériaux et localisés au niveau de l'organisation prise comme un tout, des besoins de renforcement de capacités (en termes d'approche managériale et d'outillage facilitant ces activités nouvelles) qui – c'est là un véritable problème, identifié notamment dans l'évaluation finale du PAPP – renvoient

systématiquement à la capacité de la FPFD d'apprécier les risques qu'elle encourt réellement, et à les piloter en connaissance de cause.

5.3.4 Comment garantir l'efficacité des futurs projets d'appui à la FPFD ?

La FPFD exprime aujourd'hui un besoin accru d'appuis, toujours plus ciblés et sur des domaines de plus en plus pointus. Dans ce cadre, la capacité de pilotage et la coordination managériale constituent néanmoins le point clé de toute démarche prospective.

L'enjeu pour la FPFD est en premier chef de pouvoir correctement mobiliser ces expertises pointues (définir précisément son besoin, identifier les compétences et les experts...).

Plus structurellement, il s'agit aussi pour elle d'être en mesure :

- de mieux raisonner les liens entre les activités de service (conseil agricole, formations, commercialisation...), les « métiers supports » de ces activités (comptabilité gestion, logistique...), les différents projets et la stratégie d'ensemble, afin de piloter réellement son évolution opérationnelle,
- d'apprécier l'efficacité et la qualité des différents services, tant du point de vue d'un producteur (client), que de son propre point de vue (fournisseur), ou de celui des différents bailleurs (partenaires financiers), afin de gérer ses relations partenariales en pilotant les diverses logiques de redevabilité qu'elles impliquent.

²⁰ Cette sous-estimation des besoins de coordination se rencontre également dans le secteur des entreprises.

6. La pérennité des appuis apportés à la FPFD

Les questions de pérennité de la FPFD seront ici analysées selon trois axes :

- pérennité de la FPFD en tant qu'organisation : les acquis à renforcer,

- pérennité financière des activités, autofinancement de la FPFD : où en est-on vraiment ?

- conclusions sur la pérennité : une fédération solide bien qu'ayant à gérer diverses logiques de redevabilité.

6.1 La pérennité de la FPFD en tant qu'organisation : les acquis à renforcer

La FPFD possède, en tant qu'organisation, des acquis et des forces indiscutables.

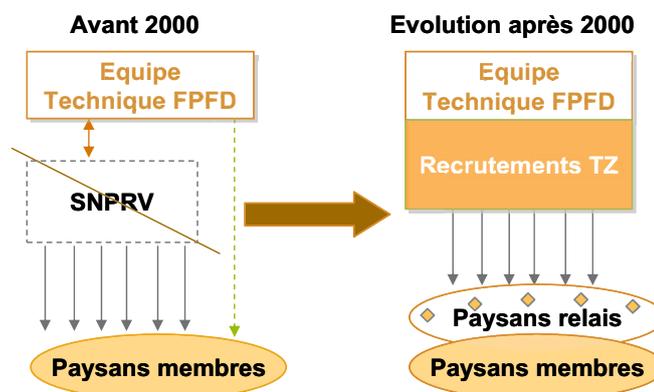
6.1.1 Une capacité d'absorption des appuis ... mais aussi des chocs !

À de multiples reprises, les évaluations ont souligné la capacité de la FPFD à absorber les différents appuis dont elle a bénéficié²¹. La présente évaluation a aussi souligné la capacité de la FPFD à absorber des chocs, comme celui lié à la disparition du SNPRV.

La FPFD a surmonté différents chocs :

- la base associative : elle a su conserver ses membres alors que la fédération ne pouvait plus rendre les services habituels ;
- la mobilisation des ressources humaines : le président confirme que les employés de la FPFD ont connu des périodes de congés « forcés » non rémunérés, faute de ressources, pendant lesquels ils poursuivaient leur activité ;
- l'organisation de la fédération : en l'espace de quelques années, elle a restructuré son offre de services afin de remplacer les vulgarisateurs (cf. schéma 8).

Schéma 8 - Évolution du dispositif de conseil après 2000



Source : schématisation par les auteurs.

²¹ Cf. notamment BREDELOUX, O. (2002), *Évaluation rétrospective du projet d'appui à la FPFD*, AFD, Paris ; ainsi que l'évaluation 2007 du PAPP. Sur la nature de ces appuis, se reporter à la section 4.2.

Note : pour pallier la disparition des moyens des vulgarisateurs de la SNPRV, la FPFD a progressivement mis en place un nouveau dispositif de conseil agricole, basé sur le recrutement de techniciens de zones et sur la formation de paysans relais appelés à démultiplier l'action de ces TZ.

Peu d'organisations sont suffisamment solides pour survivre à de tels chocs.

6.1.2 Un leadership et une vision stratégique affirmés, une relève en préparation

Le *leadership* du président de la FPFD est régulièrement souligné dans les différents rapports sur la fédération, depuis 15 ans. Ce *leadership* est considéré à la fois comme une force – le *leadership* est nécessaire dans une OP, et plus généralement dans toute organisation confrontée à des défis comme ceux de la FPFD, dans le contexte national que l'on connaît – et comme une faiblesse – qu'en est-il de la transmission, de « l'après » ?

Sur la base d'échanges avec le président sur ces sujets, d'observations des comportements de *leadership* et de management des équipes de la fédération, il ressort que :

- le président est conscient du problème de la relève, puisqu'il ne manque pas de lire à plusieurs reprises dans les différents rapports de mission les conclusions négatives et de demander à ses équipes ce que ces conclusions peuvent apporter de positif ;
- des mesures concrètes, pour assurer la relève, ont été mises en place, par le biais de binômes de transmission jeunes/anciens. La relève n'est pas encore assurée, mais elle est en préparation ;
- parmi les « anciens », comme parmi les « jeunes », existent d'autres leaders. Ils exercent de façon moins visible que le président – car il leur est demandé de tenir leur rôle de managers opérationnels – mais sont présents et constituent l'une des grandes forces de la fédération ;

- la vision stratégique de la fédération est le fruit d'une réflexion commune, débattue, et comprise, intégrée et portée par l'ensemble des équipes de la fédération. Chacun sait expliquer tout ou partie de la stratégie de la fédération, en restant néanmoins concentré sur son domaine de compétence

6.1.3 Un style de management cohérent avec les mandats de la fédération

La fédération témoigne d'un style de management « à trois niveaux », particulièrement cohérent avec son triple mandat politique, de coopérative de services et associatif.

- **Mandat politique.** La politique est du seul ressort du président. En négociation (avec l'État, ou avec un partenaire), une stratégie payante est de montrer un front uni. Sans l'avoir observé directement, on imagine très bien que le président sait alors imposer à ses équipes de témoigner de leur unité face à leur interlocuteur.
- **Mandat de coopérative de services.** L'équipe technique accorde une place importante aux débats et partages d'idées. La tenue de réunions *ad hoc* de réflexion ou sur des thématiques transverses fait partie du quotidien de la fédération. Celle-ci doit donc dès lors être qualifiée d'organisation collaborative. Les tensions entre personnes existent – comme dans toute organisation – plus ou moins exprimées et perceptibles, mais en cas de litige, le « chef » a un rôle décisionnel clairement établi et accepté par les équipes.
- **Mandat associatif.** Au sein de la FPFD, le président est élu par les producteurs avec pour mandat la défense de leurs intérêts. Les producteurs membres de la fédération vivent des situations très diverses, prises en compte par le biais des groupements et des unions, et que les techniciens de zone connaissent aussi. Le président et les membres producteurs de l'équipe technique sont, *in fine*, régulièrement confrontés à des conflits d'intérêt... comme tout leader associatif ou politique, quel que soit le secteur ou le pays.

6.1.4 Des compétences et des capacités internes fortes

Toutes les équipes de la FPFJ n'ont pas pu être rencontrées. Les travaux menés avec les équipes techniques sont toutefois convaincants quant à la qualité, la diversité et les complémentarités des équipes, en termes de savoir-faire. Les parcours partent de formations de jeunes « sur le tas », dans les années 1980 - les anciens d'aujourd'hui - et vont jusqu'à l'acquisition de compétences de type ingénieurs agronomes, formés en Guinée ou ailleurs, mais également de formations complémentaires en France (stages, Masters) et de mise à l'épreuve sur le terrain.

La « mobilité » des ressources humaines est un fait établi. Plusieurs membres de l'équipe ont occupé presque toutes les fonctions (formateurs, techniciens de zone, alphabétiseur, conseiller agricole, etc.). La capacité d'absorption et d'adaptation de la structure FPFJ se retrouve et se renforce donc aussi au niveau des membres de son équipe.

Ces constats très positifs incitent à une certaine confiance quant à l'avenir et à la pérennité de la fédération.

Mais des enjeux organisationnels subsistent pour la FPFJ, notamment sa capacité à :

- intégrer les nouvelles recrues (membres des équipes, nouveaux producteurs membres), dans le respect des valeurs fondatrices de la fédération ;
- piloter et maîtriser de plus en plus d'activités, et notamment des métiers nouveaux (comme la commercialisation).

Ces éléments placent la FPFJ face à un défi managérial et organisationnel extrêmement fort, qui pourrait justifier que la fédération soit accompagnée dans la phase de transformation qu'elle devra vivre, d'autant plus que ce défi n'est pas le seul qu'elle aura à relever.

6.2 Pérennité financière des activités, autofinancement de la FPFJ : où en est-on ?

La question de l'autofinancement et de la pérennité financière de la FPFJ est récurrente et donne lieu à des débats souvent passionnés, depuis la fin des années 1990²².

6.2.1 La voie « entrepreneuriale »

La fédération s'est engagée dans une démarche « entrepreneuriale » induisant de forts impacts culturels, organisationnels et financiers.

- En 2000, la FPFJ choisit – au niveau de l'organisation – de s'inscrire dans une logique de rentabilité, d'améliorer ses capacités d'autofinancement et de réduire sa dépendance vis-à-vis des bailleurs.

Cette décision encourage une orientation productiviste : les seuls revenus conséquents de la FPFJ étant issus de ses activités de ventes d'intrants, la stratégie retenue consiste à accroître le volume des produits commercialisés – et donc le nombre de membres – afin de générer davantage de revenus.

- À partir du milieu des années 2000, la commercialisation directe des produits par la fédération (au niveau national ou à l'exportation) est de plus en plus souvent considérée comme une opportunité à saisir pour diversifier et augmenter les revenus.

²² Ces questions apparaissent dès 1997, dans l'étude de faisabilité du projet « trois filières ». Elles étaient également présentes dans différents documents du PAOPAG.

6.2.2 Résultats et perspectives jusqu'à 2007

Sans entrer ici dans un niveau de détail qui correspondrait à un audit financier complet²³, on soulignera que ces deux choix d'orientations ont eu des impacts multiples et très significatifs sur l'autofinancement et la pérennité financière de la FPF. Ils sont en outre à considérer comme des révolutions à l'échelle de l'organisation et des membres de la fédération.

En simplifiant, la FPF assure à ce jour :

- des activités économiques génératrices de revenus (vente d'intrants, crédits d'intrants, etc),
- des activités « sociales », en réponse à l'absence de services publics de base (alphabétisation de base, etc.),
- des activités « socioéconomiques », qui dépassent le mandat d'un acteur économique classique, mais contribuent à soutenir dans la durée les activités économiques de la fédération, *via* le soutien aux activités économiques de ses membres. Ces activités peuvent, dans une certaine mesure,

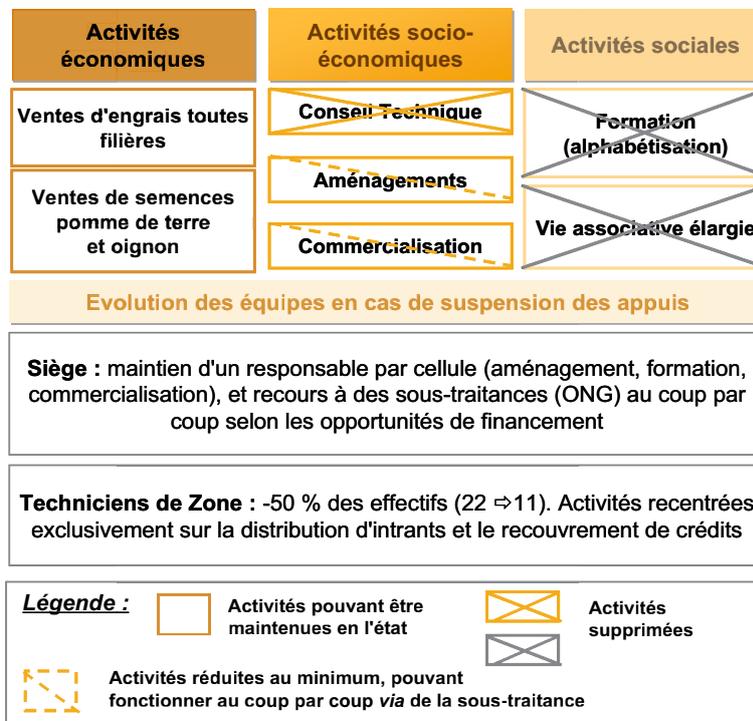
être génératrices de revenus (facturation partielle ou totale du service, par exemple le conseil agricole, le conseil de gestion, etc.).

Le travail réalisé sur les exercices 2004 à 2007 dans le cadre du PAPP, en réponse à la question récurrente « que serait la FPF demain si tous les partenaires retiraient leur appui », apporte les réponses suivantes :

- la FPF est au point mort de l'autofinancement, et proche d'une situation de rentabilité sur les activités économiques (vente d'intrants) ;
- les activités sociales de la FPF sont subventionnées par les partenaires.

En d'autres termes, si tous les partenaires venaient à suspendre leurs appuis à la FPF, elle conserverait logiquement un profil d'activité et des équipes concentrées sur ses activités économiques qui sont à ce jour rentables.

Schéma 9 - Mandats et évolution des activités de la FPF en cas de suspension des appuis



Source : schématisation par les auteurs.

²³ L'étude s'appuie sur les travaux qui lui ont paru à la fois complets et ancrés dans la réalité quotidienne de la FPF, à savoir : les bilans comptables de la fédération des trois derniers exercices (2005-2008) : le rapport de mission de Sylvain Dufour (PAPP, avril 2008) et les rapports disponibles de l'ETI et du Gret.

En somme, la FPFD se recentrerait sur un mandat de coopérative de commercialisation des intrants agricoles, et pourrait poursuivre ponctuellement des activités sociales ou socio-économiques, selon les financements mobilisables, au coup par coup.

Les activités liées à un élargissement ou à un renforcement de la vie associative seraient probablement menacées, puisque les activités économiques seraient vraisemblablement conservées et renforcées à partir de la base associative actuelle la plus active (qui n'a plus besoin de renforcement, en termes d'animation complémentaire, pour se mobiliser).

En matière d'autofinancement, jusqu'à la mi-2007 la FPFD était en très bonne voie et n'avait qu'à poursuivre les efforts entrepris depuis le début des années 2000.

6.2.3 Le développement d'activités commerciales à grande échelle et ses conséquences

Postérieurement à cette date de mi-2007 (sur la période couverte par l'analyse antérieure), des activités de commercialisation de grande envergure ont été engagées.

La décision d'initier des activités de cette ampleur émanait de la volonté de la fédération – fortement encouragée par ses partenaires et son bailleur – de diversifier et d'augmenter ses revenus en récupérant les marges jusqu'alors captées par les commerçants intermédiaires. Les événements politiques nationaux du début 2007 ont beaucoup pesé dans cette décision. La consommation et les prix de pomme de terre ayant chuté, les commerçants ont alors, selon les mots du président, « failli briser la fédération ».

Le développement de cette activité commerciale s'est cependant heurté à plusieurs difficultés :

- conjoncturellement, les événements du début 2007 ont conduit l'État à interdire les exportations (de janvier 2007 à décembre 2007), ce qui a retardé les activités commerciales prévues par la FPFD ;
- la FPFD a dû faire face à de nouveaux risques importants, requérant une révolution culturelle et managériale au sein d'une structure dont l'organisation est en outre fédérative²⁴.

En se lançant dans la commercialisation directe ou *via* des commerçants partenaires, la fédération devait dans le même temps apprendre un nouveau métier, ce qui demandait une très forte réactivité par rapport aux activités de production agricole et renvoyait à des logiques distinctes ; trouver sa place en tant qu'acteur du réseau de commercialisation sur des marchés nationaux ou régionaux, existants ou émergents, et difficiles à conquérir ; apprendre à coordonner production et commercialisation...

- des difficultés opérationnelles sont apparues, inhérentes au lancement de toute nouvelle activité, accentuées pour la plupart par les contraintes conjoncturelles et le caractère novateur de l'activité. Elles étaient notamment liées à :
 - des pertes importantes sur le stockage des pommes de terre de consommation et des semences ;
 - des équipes commerciales novices, en cours de formation ;
 - un dispositif de traçabilité et de « suivi évaluation » des résultats financiers insuffisant ;
 - des contraintes de procédures de l'AFD²⁵.

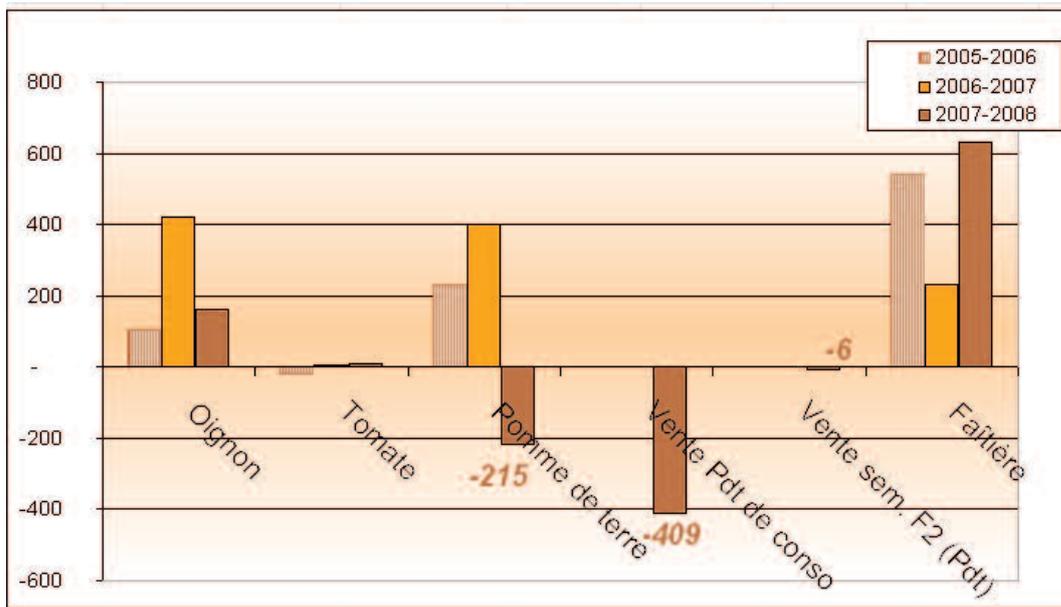
²⁴ Même dans des organisations où les lignes décisionnelles sont verticales et hiérarchisées, de telles révolutions sont déjà difficiles à mettre en œuvre et requièrent des techniques managériales spécifiques. Ici, les décisions sont prises par des « collectifs » et les évolutions doivent être préparées très en amont des décisions.

²⁵ La lenteur d'obtention d'un avis de non objection (ANO) concernant l'acquisition d'une machine d'ensachage aurait *in fine* engendré un manque à gagner de 7 % du chiffre d'affaires escompté sur le 4^{ème} test à l'exportation, chiffre considéré comme « assez impactant » par la cellule commercialisation.

Certaines de ces difficultés auraient probablement pu être anticipées. Mais le montage institutionnel des projets PRCC et ETI n'a guère favorisé leur prise en compte. De risques éven-

tuels, ces difficultés opérationnelles se sont transformées en pertes sèches.

Graphique 3 - Contribution des filières aux résultats de la FPF (en MFG)



Source : élaboration par les auteurs à partir de la comptabilité de la FPF.

Sans entrer dans le détail, nous pouvons constater que les résultats négatifs de ces activités commerciales se sont non seulement étendus à ceux de la filière pomme de terre sur la

période 2007-2008, mais ont aussi lourdement pesé sur les résultats et les capacités d'autofinancement de l'ensemble de la fédération.

6.2.4 La situation en juillet 2009

La solidité financière de la FPDF a été fortement ébranlée par les 800 tonnes de pertes de la campagne de commercialisation 2007-2008.

La campagne en cours (2008-2009) porte sur environ 1 000 tonnes. Aucun bilan financier provisoire fiable n'a pu être établi dans le cadre de notre étude (fin juillet 2009) car les pommes de terre de consommation étaient en cours de commercialisation et les ventes de semences F2 n'avaient lieu qu'ultérieurement, en août 2009.

Les seules conclusions pouvant être tirées de ces constats sont que la FPDF s'est engagée dans une activité nouvelle qui offre de réelles opportunités, avec toutefois des risques particulièrement élevés, notamment :

- des risques inhérents à une activité de commercialisation de denrées alimentaires périssables dans un pays peu préparé à ce type d'activité (chaîne du froid, routes, environnement des affaires, etc.),
- des risques amplifiés par le fait que la FPDF est insuffisamment outillée pour gérer seule une telle activité et les risques associés :
 - compétences à développer et à renforcer au sein de la cellule commercialisation et chez les producteurs ;
 - infrastructures à adapter (stockage, etc.) ;
 - capacité de gestion d'un projet d'entreprise visant la profitabilité (et non plus un projet de développement reposant sur une logique de subvention) à renforcer : construction d'un plan d'affaires (*business plan*), suivi et pilotage économique réactif et fiable (c'est-à-dire allant au-delà d'un simple suivi de la réalisation des activités et des décaissements).

6.2.5 Le risque à venir

Au-delà de la seule filière pomme de terre, une mauvaise gestion ou appréciation des risques liés à la commercialisation menacent la FPDF dans son ensemble.

Si la campagne 2008-2009 devait générer des pertes comparables à celles de 2007-2008, il faut dès à présent se demander si la FPDF pourrait alors survivre financièrement sans aide extérieure d'urgence²⁶ ?

De plus, les volumes de la campagne en cours ont visiblement été définis en fonction des capacités actuelles de stockage. Or, la fédération souhaiterait, semble-t-il, augmenter rapidement ces volumes (objectif fixé à 11 000 tonnes d'ici 2 ans d'après le rapport final du Gret) dans le cas où un entrepôt réfrigéré serait effectivement construit²⁷. Le niveau des risques encourus est donc susceptible de croître encore.

Or, se lancer dans de tels volumes sans avoir au préalable :

- isolé financièrement et juridiquement l'activité de commercialisation (idée de coopérative en cours d'élaboration au sein de la fédération),
 - mis en place des capacités de gestion adaptées pour un projet conçu selon une logique de profitabilité,
- ... pourrait, en l'espace de quelques mois, mettre la FPDF en situation de faillite potentielle.

²⁶ En 2007-2008, l'activité de vente d'intrants semble avoir été soutenue d'urgence par une subvention du PAPP. Des partenaires réactifs sont des garde-fous, mais qui peuvent cependant s'avérer insuffisants à soutenir l'activité de vente.

²⁷ La Banque mondiale dispose d'un document d'appel d'offres (DAO) allant en ce sens, depuis plusieurs années.

Encadré 7 - Les conditions au développement d'une logique entrepreneuriale de la commercialisation, selon la Cellule commercialisation de la FPF
(commentaires fournis à la relecture du rapport provisoire)

La tendance entrepreneuriale de la commercialisation vers laquelle est poussée la FPF ne sera réalisable qu'aux conditions suivantes :

- une meilleure maîtrise de la production avec la mise en application des cahiers de charges de la pomme de terre par au moins 20 % des producteurs (volume minimal de production labellisée Belle de Guinée),
- la construction d'infrastructures de conditionnement, de stockage et d'expédition de la pomme de terre qui permettraient de répondre à la demande des périodes de forte consommation (Ramadan, fêtes religieuses et de fin d'année),
- un fonds de roulement à faible taux d'intérêt qui permettrait d'acheter de la pomme de terre en période de forte production et de stabiliser les prix.

6.3 Une fédération solide bien qu'ayant à gérer diverses logiques de redevabilité

La FPF poursuit aujourd'hui de multiples activités économiques ou sociales, progressivement mises en place depuis 20 ans dans le cadre d'une organisation à large vocation. Ces activités sont imbriquées entre elles et résultent de décisions internes complexes, prises au regard des interactions avec l'extérieur (base d'adhérents, partenaires, conjoncture, opportunités, etc.).

Conduite par sa finalité d'augmenter les revenus des producteurs, la FPF est confrontée à la nécessité de combiner une logique économique et une logique sociale, tout en sachant que cette combinaison influe conjointement sur sa pérennité et sa légitimité.

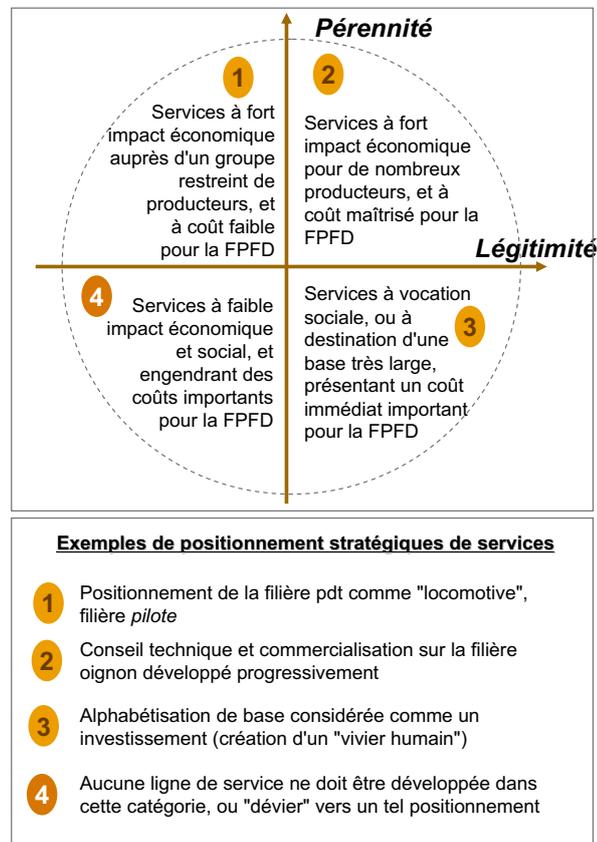
Le Plan stratégique dont s'est dotée la FPF permet de clarifier les enjeux identifiés par les membres de la fédération et les stratégies retenues pour y faire face.

Au stade actuel, il constitue une avancée qui bénéficie d'apports d'outils managériaux du PAPP et d'une traduction établie sous forme de plan d'action quinquennal, réalisée avec l'appui du Gret.

Le contenu de ce plan d'action témoigne de la complexité du fonctionnement de la fédération et de ses difficultés à maîtriser les nouveaux paramètres au fur et à mesure qu'elle se développe.

La cohabitation au sein de la FPF de logiques divergentes et souvent antagonistes permet de comprendre la difficulté attachée à toute décision stratégique. Rappelons ici que les injonctions contradictoires des bailleurs rendent parfois cette situation encore plus complexe.

Schéma 10 - Le tiraillement interne de la FPFD entre pérennité et légitimité



Source : schématisation par les auteurs.

La FPFD doit régulièrement faire face à des questions aussi cruciales que structurantes concernant :

- son financement - Comment augmenter les revenus de ses membres tout en poursuivant un objectif de rentabilité de la FPFD ? - ce qui, dans le cadre de services rendus selon une logique de marché suppose que la structure capte une partie des marges additionnelles générées à l'intention ou auprès des producteurs ;
- les activités à mener et les services à fournir - Quels services faut-il favoriser ? Des services à vocation sociale ou plutôt économique ?
Si les premiers ont *a priori* un impact sur la légitimité, ils présentent aussi un coût pour la structure.

Les seconds doivent à la fois être efficaces « dans la logique du producteur » (impact supérieur aux coûts induits d'accès) et « dans la logique de la fédération ». Ainsi, pour la fédération, l'impact économique global de la mise en œuvre d'une ligne de service auprès des différents types de producteurs doit être supérieur aux coûts induits par cette mise en œuvre, et ces coûts induits (financier, humains, organisationnels) doivent rester eux-mêmes gérables pour la FPFD sur le court terme (que ce soit par le biais de nouvelles subventions, de nouveaux prélèvements ou de transferts internes). L'appréciation de cette efficacité économique se joue donc à divers niveaux et selon diverses rationalités économiques.

À tout instant, la FPDF doit aussi définir sur un plan opérationnel la nature et la délimitation des périmètres d'intervention de ses différents services, tout en les traduisant en termes de

gains potentiels de légitimité et de pérennité, et en stratégie à moyen terme.

Encadré 8 - Le « paradoxe des bailleurs »

Les difficultés de positionnement face aux demandes des bailleurs ont été désignées par les participants lors de l'atelier de restitution à Timbi Madina comme « le paradoxe » qui existe entre la vision propre de la FPDF et celle de chacun de ses partenaires, et qui nécessite une négociation partenariale au cas par cas.

Deux exemples illustrent ce « paradoxe » :

- depuis 2000, l'AFD a fortement insisté sur la nécessité d'une autonomie financière, basée sur une diversification des activités génératrices de revenus, et a ainsi contribué à réaffirmer la place de la logique économique ;
- le PAPP a lui aussi insisté sur ces aspects mais a aussi fortement encouragé la prise en compte d'une base associative élargie, et la nécessité de mettre en place des services accessibles aux producteurs les plus défavorisés. En ce sens, le PAPP a donc encouragé une logique mixte.

La FPDF se retrouve donc au quotidien partagée entre des logiques multiples d'intervention et des attentes ou « demandes de comptes » multiples également.

Même si cette configuration constitue, sur un plan politique, une condition de sa pérennité, l'obligeant ainsi à composer entre les divers intérêts en présence, il est tout à fait remarquable que la FPDF soit parvenue jusqu'ici, sur un plan organisationnel, à faire face sans implorer.

Dans ce cadre, la multiplication des activités la met dorénavant face à un double enjeu :

- s'outiller suffisamment en interne pour être pleinement en mesure d'apprécier l'impact opérationnel de ses choix stratégiques (et les risques associés), et la façon dont les activités opérationnelles sont susceptibles de réalimenter cette stratégie,
- expliquer à ses partenaires externes la cohérence des différentes activités dans sa stratégie globale, et leur contribution à la mise en œuvre de cette stratégie.

7. Les enseignements en matière d'appui aux organisations

L'analyse sur la longue durée du développement organisationnel de la FPDF et des appuis dont elle a bénéficié permet de dégager un ensemble d'enseignements en matière de ren-

forcement des capacités, dont la portée dépasse le cas de cette organisation.

7.1 Une affaire de longue haleine

Même avec des appuis externes, force est de constater que la dynamique de genèse, la structuration et l'autonomisation d'une organisation telle que la FPDF est une affaire de longue haleine. On parle ici de plus de 15 ans de constante évolution pour passer d'une petite structure « de projet » à un acteur représentatif d'une vingtaine de milliers de membres, et ayant une réelle notoriété internationale.

Le pas de temps des appuis mis en œuvre va donc bien au-delà de la durée des projets de développement courants, même lorsque ceux-ci comportent plusieurs cycles. Dans le cas présent, la structuration de certaines lignes de service

telles que l'alphabétisation ou la commercialisation, a ainsi couvert plusieurs cycles de projets impliquant régulièrement différents bailleurs et partenaires.

Même ainsi, la pérennité de la FPDF reste aujourd'hui encore très précaire, notamment du fait des risques économiques qu'elle est amenée à prendre dans un contexte national très instable.

La durée des appuis apparaît en conséquence comme une condition nécessaire au renforcement d'une organisation, mais insuffisante à elle seule.

7.2 Adaptation des appuis, appropriation et autonomisation

7.2.1 L'adaptation des appuis

C'est indéniablement grâce aux appuis techniques et financiers dont elle a bénéficié que la FPDF est parvenue à son stade de développement actuel. Sa forme d'organisation lui permet de combiner une offre de services économiques (incluant conseil agricole pour la production de pommes de terre, d'oignons et de tomates, appui à l'approvisionnement, commercialisation nationale et à l'export, aménagements fonciers...), de services sociaux (alphabétisation fonctionnelle, animation de la vie associative...), et une fonction de représentation politique (principalement professionnelle mais aussi régionale).

Sur la durée, la nature des appuis dont elle a bénéficié a considérablement évolué. Cette évolution répond à la fois à celle des méthodes et à celle des besoins de la fédération.

Dans le cas présent, l'évolution des méthodes s'est notamment manifestée au travers des spécificités des démarches mises en œuvre par les différents organismes d'appui, celles-ci découlant notamment de caractéristiques nationales et d'enjeux institutionnels propres.

Concernant l'évolution des besoins, on distingue ici trois grandes étapes partiellement superposées :

- le démarrage de l'organisation (1992-2000) : avec sa gestation, sa création puis une première phase de structuration, l'ensemble répondant pour une bonne part aux orientations fixées par les LPDA 1 et 2 et par les dispositifs français et internationaux de coopération agricole.

Les besoins de la FPFDD portent alors fondamentalement sur les techniques d'amélioration de la production agricole et d'organisation « à la base » des groupements de producteurs ;

- la construction de l'autonomie (2000-2009) : durant cette étape, la FPFDD engage une profonde restructuration (encore en cours), mettant l'accent sur son fonctionnement interne, ses capacités propres (volume et formation des ressources humaines, aptitudes, délimitation des responsabilités...) et la clarification de ses lignes de service, notamment au sein de la cellule formation.

Les besoins d'appui technique classique, directement liés à la production agricole (aménagements, conseil agricole, appui technique à la commercialisation...), demeurent mais occupent une place comparativement moindre. L'accent est de plus en plus mis sur des compétences plus transversales et managériales, qui concernent tout autant des questions de gestion d'une organisation complexe que de savoir être (pédagogie pour adultes, relation à l'autre...) ;

- la gestion des risques entrepreneuriaux (2007-2009) : à des degrés divers, la FPFDD a toujours manifesté une orientation entrepreneuriale, notamment *via* la vente d'intrants. Mais celle-ci a pris une nouvelle tournure à l'occasion de la crise de 2007 et de la décision de lancer des activités de commercialisation, notamment en direct et non *via* des intermédiaires.

Pris en compte au travers des projets ETI, PRCC et du CCFD, les besoins d'appuis concernent en premier lieu les techniques de commercialisation (collecte, label, qualité, tra-

çabilité, vente et exportation...) mais renvoient de fait à la gestion et au management de la FPFDD dans son ensemble (pilotage et suivi réactif des activités, maîtrise des risques économiques).

De fait, ces deux évolutions – des méthodes et des besoins – se sont déroulées en parallèle et renvoient à des organismes le plus souvent distincts ou qui – comme l'AFD – ont modifié le positionnement de leur appui.

On constate une adaptation progressive des appuis (nature, méthode) à celle des besoins et des formes d'organisation de la FPFDD. Cette adaptation s'est réalisée petit à petit, au prix d'efforts de la FPFDD et de ses partenaires, et d'un dialogue qui devra être maintenu pour garantir la pertinence d'appuis futurs.

7.2.2 Appropriation des appuis et autonomisation

Rétrospectivement, il serait abusif d'affirmer que l'adaptation des appuis a systématiquement été voulue et recherchée par la FPFDD ou par les organismes d'appui. L'histoire de ces appuis montre que ces évolutions se sont, pour une bonne part, produites à l'occasion d'incidents (cessation du financement Banque mondiale, repositionnement global du dispositif français de coopération, crise économique de 2007...) ou d'opportunités que la FPFDD a su saisir (collaboration avec le PAPP).

La FPFDD a su, chaque fois, faire face aux événements pour conforter son organisation afin de mieux remplir sa propre mission. Cette capacité renvoie à deux notions clés dans toute démarche d'appui, qui méritent ici d'être soulignées.

- **L'appropriation des appuis** : même si l'on peut parfois s'interroger – à l'issue des projets – sur la pérennité des résultats des appuis, force est de constater que, globalement et sur la durée, la fédération a su les internaliser et en faire des acquis. Les rythmes n'ont certes

pas toujours été ceux souhaités par les bailleurs, mais les résultats témoignent de l'appropriation effective de l'apport de ces appuis.

La FPFJ a su utiliser ces appuis en leur donnant un sens et une orientation appropriés à sa structure, comme en témoignent les exemples de combinaisons d'appuis en matière de conseil de gestion ou de commercialisation.

Ce faisant, elle a joué – de fait ou avec l'accord des bailleurs – un rôle qualifié techniquement de maître d'ouvrage.

La FPFJ étant par nature une organisation paysanne avec une ambition de représentation professionnelle – et non un simple opérateur de projet – ce rôle va cependant bien au-delà de celui d'un simple maître d'ouvrage. La définition et l'exécution des projets constituent ici un point de passage obligé dans la construction de son autonomie vis-à-vis des autres acteurs en présence.

- **L'autonomisation de l'organisation** : même si son identité a rapidement été renforcée par une lutte politique contre les importations européennes de pommes de terre, la FPFJ procède initialement d'une démarche d'appui externe concrétisée par un projet de développement agricole. La combinaison d'une lutte politique fondatrice et d'appuis externes (par des militants, des universitaires, des conseillers... sur un projet patenté ou mené de façon informelle) se retrouve à l'origine de la plupart des organisations de base – agricoles ou urbaines – qui par la suite sont parvenues à se structurer efficacement pour offrir un ensemble de services.

Ce constat posé, la question est de savoir si une telle organisation dotée d'une origine semblable parviendra à s'émanciper de ces appuis externes.

Dans le cas de la FPFJ, l'ampleur et la durée des appuis – plus de 20 ans – pourrait laisser penser le contraire. Mais l'analyse fine des relations avec chaque partenaire montre bien qu'il ne s'agit là que d'une vision superficielle. Que ce soit avec le MAEE, l'AFD ou l'ACDI – pour ne citer que les principaux bailleurs – les relations ont souvent été empreintes de complicités stratégiques mais aussi de divergences, de conflits et parfois d'éloignement.

Lorsque la FPFJ se retrouve aujourd'hui face à des risques financiers susceptibles de remettre en cause son existence, elle les affronte en ayant déjà l'expérience de situations périlleuses surmontées, et en ayant entre-temps consolidé son organisation interne et ses lignes de service, clarifié son projet et sa vision d'organisation paysanne.

Ses besoins d'appuis existent toujours, mais au même titre qu'une entreprise moyenne du secteur privé d'un pays développé qui nécessite un conseil externe. Ces besoins sont aujourd'hui beaucoup plus spécialisés et pointus (stratégie et management inclus) que cinq ans auparavant. Ils montrent en outre la capacité accrue de la FPFJ d'exprimer ce qu'elle souhaite et envisage.

Si des relations entre la FPFJ et ses partenaires existent encore, ce n'est plus dans un cadre d'assistanat obligé, mais parce que chacun y trouve une réponse à des intérêts stratégiques qui lui sont propres.

7.3 Mettre l'organisation au cœur des démarches d'appui

L'ensemble des observations qui précèdent conduisent à un constat qui, sans être novateur, mérite d'être rappelé : les projets de développement sont menés en appui auprès d'une organisation de base, rurale ou urbaine, doivent impérativement placer cette organisation au cœur de leur démarche.

Comme pour tout projet de développement, des projets menés en appui à une organisation représentative peuvent et doivent impérativement prendre en compte l'intérêt des bénéficiaires finaux (ici les paysans du Fouta Djallon) dans l'identification et la mise en œuvre de leurs activités. Mais, à la différence des projets menés par un opérateur ayant

uniquement vocation de maîtrise d'ouvrage, ils doivent combiner cet impératif avec la prise en compte des besoins et enjeux relatifs au renforcement et à l'autonomisation de l'organisation elle-même.

Un équilibre est à trouver, amenant à pondérer l'ensemble des paramètres d'un projet, tant en termes d'objectifs, que de moyens et de méthode, entre ce qui relève du développement économique des bénéficiaires finaux et du développement organisationnel. Cette pondération concerne l'ensemble du cycle de projet, évaluation incluse.

7.4 À quelles conditions l'appui à une organisation professionnelle est-il socialement utile ?

Pour provocatrice qu'elle soit, une telle question mérite d'être posée. Quelques constats s'imposent : le parcours de la FPFD témoigne d'une « *success story* », de par sa notoriété et les services qu'elle assure auprès de ses adhérents. Elle est devenue l'une des très rares organisations paysannes de référence en Afrique de l'Ouest. Au regard du volume et de l'ampleur des appuis dont la FPFD a bénéficié, l'expérience est *a priori* non « répliquable » sous une forme comparable, ce qui amène à s'interroger sur l'utilité sociale de tels appuis. Nous devons cependant souligner ici que :

- la FPFD a su structurer une offre de services productifs et de qualité à l'intention de ses membres. La FPFD prouve qu'une telle offre de service aux petits producteurs est possible, malgré un contexte sociopolitique guinéen plus que défavorable ;
- le renforcement des organisations de producteurs constitue un enjeu à part entière. S'il y a une leçon à retenir de la stratégie française des années 1990, c'est celle de l'échec du « couplage dans une même démarche » du

renforcement et de la consolidation des services publics agricoles et des organisations de producteurs. L'histoire de la FPFD atteste que ce renforcement était possible du côté des organisations civiles. Au-delà de la cessation de l'aide de la Banque mondiale, la question reste entière du côté des pouvoirs publics, compte tenu de leur déliquescence actuelle ;

- la FPFD constitue une force démonstrative au sein de réseaux d'échanges entre organisations de producteurs. Que ce soit dans le cadre de la CNOP-G, du Roppa ou en lien avec l'AFDI, la FPFD contribue à des échanges d'expériences entre producteurs et entre OP. L'impact de telles pratiques est avéré par de multiples expériences, même s'il reste difficilement mesurable.
- L'assise de la FPFD pourrait servir de base à une éventuelle restructuration (régionale ?) des services publics. La question de la délimitation des compétences des services assurés par la FPFD se posera un jour ou l'autre. Il paraît en effet inenvisageable que celle-ci puisse maintenir à long terme son offre de services sociaux autrement que par le

biais de subventions. Implicitement, ce constat repose la question de l'articulation de la FPFJ et des pouvoirs publics, car ces services relèvent des biens publics. Cette articulation pourrait être envisagée selon une dynamique sensiblement différente de celle des années 1990 car la FPFJ est maintenant suffisamment consolidée et autonome

pour l'appréhender en tant qu'acteur social. À défaut, l'expérience de la FPFJ serait avant tout celle – certes réussie – d'une privatisation des services agricoles par le biais d'une structure associative, structure qui, forte de ses acquis, aborde désormais un chemin nouveau, probablement parsemé de futurs défis à relever.

Liste des sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
AFD	Agence Française de Développement
AFDI	Agriculteurs français pour le développement international
AG	Assemblée générale
ANO	Avis de non objection
AT	Assistant technique
ATR	Assistance technique résidentielle
Caopa	Centre d'appui aux organisations professionnelles agricoles
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Économique
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CFD	Caisse Française de Développement (ex AFD)
CNEARC	Centre national d'études agronomiques des régions chaudes
CNOP-G	Conseil national des organisations paysannes de Guinée
CRA	Centre de recherche agronomique de Bareng
DAO	Document d'appel d'offres
ETI	Expert technique international
FDC	Front démocratique paysan (Mexique)
FIPA	Fédération internationale des producteurs agricoles (Guinée)
FPFD	Fédération des paysans du Fouta Djallon
Gret	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
IIZ-DVV	<i>Institut für Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes</i>
Iram	Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement
LPDA	Lettre de politique de développement agricole
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes (France)
MAEF	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts (Guinée)
MG	Moyenne Guinée
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne/de producteurs
OPA	Organisation de producteurs agricoles
OSC	Organisation de la société civile
PA-FPFD	Projet d'appui à la FPFD (également appelé projet « trois filières »)
PADFO	Projet d'appui au développement de la filière oignon
PAOPAG	Programme d'appui aux organisations professionnelles agricoles de Guinée
PAPP	Programme d'appui aux populations paysannes
PDA	Programme de développement agricole (de Timbi Madina)
PEA	Population économique active

PNAPA	Programme national d'appui à la professionnalisation de l'agriculture
PR	Paysan relais
PRCC	Programme de renforcement des capacités commerciales
Promopa	Programme de promotion et de mobilisation des OPA
Roppa	Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest.
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SNPRV	Service national de promotion rurale et de vulgarisation
TZ	Technicien de zone
UE	Union européenne
Unorca	Union nationale des organisations paysannes régionales autonomes (Mexique)