Le résumé du résumé

A quelles références faut-il comparer aujourd'hui les résultats et les impacts des activités de terrain d'Afrique Verte pour les apprécier ? Faut-il se référer aux ambitions affichées dans les textes de l'Ong et aux objectifs annoncés en 1996 ? Ces résultats sont alors décevants et ces impacts modestes. Faut-il les analyser au regard des difficultés du contexte, de l'importance des enjeux et des moyens mobilisés ? Ces résultats réels sont alors honorables, avec des nuances selon les pays. Au-delà de ces résultats l'activité des équipes d'Afrique Verte leur aura permis d'acquérir des connaissances, des compétences et une expérience qui mériteraient d'être valorisées. Quatre raisons peuvent expliquer ce bilan en demi-teinte :

- ▶ Le décalage structurel entre les ambitions et les moyens, aggravé par des difficultés conjoncturelles internes et externes à partir de 1997.
- ▶ La mauvaise appréciation des difficultés du contexte et donc la définition d'objectifs irréalistes pour la période 96-98.
- ▶ Une conception ancienne de l'intervention qui nécessite au minimum de s'interroger sur sa pertinence et sa cohérence.
- ▶ La relance des activités et l'amorce de nouvelles orientations qui coïncident avec l'arrivée de la nouvelle directrice en mars 2000 marquent encore peu la période sur laquelle à porter l'évaluation.

Ce diagnostic invite à s'interroger moins sur les méthodes et les pratiques, des antennes normalement perfectibles, et plus sur les orientations stratégiques possibles. Ces orientations peuvent consister :

- ▶ A maintenir et à développer dans les trois pays des pools de compétences capables d'apporter un appui aux acteurs locaux des filières " céréales "
- ▶ A poursuivre l'appui aux " réseaux d'OP " avec une approche plus pragmatique L'évaluation examine par ailleurs les autres orientations possibles déjà évoquées dans les termes de références. Elle se permet de faire quelques recommandations sur la perspective d'autonomisation des antennes qu'elle juge, à terme, incontournable.

I. LE BILAN : Une appréciation nuancée selon les références utilisées pour mesurer résultats et impact

1.1 Des résultats réels mais modestes au regard des ambitions

a) Un impact et des résultats modestes au regard des ambitions Afrique Verte annonce des objectifs ambitieux. Elle prétend contribuer à la sécurité alimentaire au Sahel en aidant des organisations paysannes à commercialiser les céréales produites localement. En fait l'impact de son action en terme de sécurité alimentaire est limité. L'activité commerciale de ses partenaires porte sur des volumes trop limités pour avoir un effet sur les prix de vente des producteurs. Elle permet, les mauvaises années, une amélioration locale de la disponibilité en céréales dans les zones déficitaires. Mais cette activité ne résout pas les problèmes posés dans les régions les plus déshéritées, ni celui du revenu, en toutes régions, des personnes les plus pauvres. En 1996 Afrique Verte a élaboré un plan d'action qui prévoyait une augmentation linéaire des quantités vendues par ses réseaux de partenaires. Les résultats économiques de cette activité croissante devaient contribuer à l'autonomie financière du dispositif au Niger et au Burkina. Les résultats atteints en terme de nombre d'OP, de volume des transactions, et de bénéfices comptables sont très loin d'être atteints. L'idée que les OP des réseaux puissent contribuer au financement de l'activité des antennes sans une évolution plus structurelle du dispositif a été abandonnée en 1998.

b) Mais des résultats réels, avec des différences d'un pays à l'autre Dans les trois pays les antennes ont montré qu'en facilitant l'accès des OP à la formation, à l'information et au crédit bancaire, celles-ci pouvaient intervenir efficacement sur le marché des céréales. Les réseaux du Burkina et du Niger comptent chacun plus d'une soixante de membre qui globalement ont su utiliser à bon escient des prêts de campagne, acheter et revendre des céréales locales, et obtenir durablement des résultats économiques modestes mais positifs. Au Mali, les acteurs locaux des filières plus spécialisées (riz et maïs) sont capables de valoriser sur un mode plus autonome les appuis que leur a apportés l'antenne Au Burkina dans un environnement plus favorable qu'au Niger, l'autonomie institutionnelle des organisations régionales, au moins de certaines d'entre elle est devenu un objectif réaliste. (Mais leurs résultats économiques ne leur permettront pas de financer les actions nécessaires à la croissance et au développement de leur activité, indispensables à la consolidation de leurs institutions).

1.2 Les acquis d'équipes de petites dimensions relativement efficaces compte tenu des moyens mis à leur disposition

c) Des moyens limités au service d'équipes motivées, mieux en place au Burkina que dans les deux autres pays Ces résultats ont été atteints avec des moyens relativement limités. Au cours de ces cinq dernières années l'ensemble du dispositif " Afrique Verte " a mobilisé des budgets annuels moyens d'environ 4,37 millions de Francs, dont 80% ont été affectés au terrain. Trois permanents travaillent au siège de l'association à Paris. (Un d'entre eux se consacre entièrement aux actions d'éducation au développement). Le personnel des équipes locales, deux ou trois cadres et quatre à six animateurs de terrain, par pays et motivés et les équipes relativement efficaces. Celle du Burkina apparaît mieux en place que les deux autres. Sur les deux dernières années (1998 + 1999) son budget est plus élevé de 25 à 50% que celui de ces consœurs qui ont traversé des périodes difficiles au cours de cette période.

d) Des savoir-faire et une bonne connaissance de la filière et de ses acteurs Ces équipes apparaissent globalement efficaces, mais la qualité de leurs productions écrites, et surtout celle de leurs outils de suivi évaluation pourraient être améliorées. Elles ont acquis un réel métier en matière d'accompagnement des organisations de base, même si leurs méthodes pourraient être perfectionnées. Leur compétence en formation est reconnue (formation en gestion et aux " techniques " nécessaires à la pratique du commerce des céréales, information sur la filière et le marché...) Elles possèdent de réels savoir-faire (animation des " bourses des céréales ", facilitation des transactions entre opérateurs...) et connaissent bien les mécanismes et les acteurs des filières céréales. Globalement elles jouissent d'une bonne image dans leur environnement immédiat.

1.3 Une expérience et un positionnement sur des enjeux majeurs

e) Un positionnement sur des enjeux majeurs L'organisation des filières céréales et les questions de sécurité alimentaire sont des enjeux majeurs dans les trois pays, avec des nuances de l'un à l'autre. Les documents de bilan ou de perspectives qui traitent des politiques consacrées à ces deux domaines insistent tous sur le rôle que devraient jouer les organisations professionnelles. Elles sont présentées comme incontournables, tant pour améliorer le fonctionnement des marchés (regroupement de l'offre, stockage, amélioration de la qualité des produits commercialisés) que pour mieux gérer les mesures d'interventions en cas de crise (articulation entre les différents niveaux d'interventions, optimisation des impacts des opérations de distribution ou de reconstitution des stocks de sécurité...). Mais les mesures qui permettraient aux O.P. de jouer progressivement le rôle qu'on leur attribue sont peu explicites.

f) Des idées et des expériences à faire valoir Dans un domaine où les expériences réussies ou simplement conduites dans la durée sont peu nombreuses, les acquis d'Afrique Verte ont un réel intérêt. Par exemple :

L'idée de " banques de céréales ", conçues non pas comme des " greniers de sécurité " achètent à la récolte et qui vendent à la soudure, mais comme des agents actifs qui font tourner rapidement leurs stocks, représente une réelle innovation. Elle n'est sûrement pas adaptée à tous les contextes, et ne résout pas les situations les plus difficiles mais elles mériteraient d'être examinées plus en détail, justement pour pouvoir mieux en apprécier la pertinence et les conditions de reproductibilité. Dans les trois pays, Afrique Verte a contribué aux réflexions qui ont permis de faciliter l'accès direct des OP aux marchés institutionnels. Cette voie prometteuse gagnerait à être approfondie.

Les savoir-faire de l'Ong (bourses des céréales, outils pédagogiques, outils d'information) mériteraient d'être valorisés au-delà de ses équipes.

II. LE DIAGNOSTIC : des difficultés structurelles, des impondérables, et une conception discutable expliquent ce bilan mitigé

2.1 Des difficultés sous-estimées, un plan d'action irréaliste

g) Il n'est pas possible de construire rapidement des réseaux d'OP autonomes et spécialisés sur le commerce des céréales vivrières La construction d'organisations paysannes spécialisées dans le commerce des céréales vivrières se heurte à de nombreuses difficultés : le marché des céréales locales se caractérise par l'extrême variabilité de ces prix et leur imprévisibilité. Sur ce marché à risque et dominé par les commerçants, les OP en phase d'apprentissage et de construction ne peuvent réaliser que des marges modestes au regard des sommes qu'elles empruntent. Tant que leurs fonds propres sont insuffisants elles ne peuvent pas redistribuer une part importante de leur bénéfice sans remettre en cause la pérennité de leur activité. Elles n'apportent donc guère d'avantages à leurs membres, ni sauf réussites exceptionnelles, à leur village. Leur impact n'est rapidement apprécié qu'en période de pénurie dans les zones déficitaires qui disposent de revenus extra-céréaliers. En dehors de celles-ci, ces organisations ont des difficultés à trouver leur cohésion d'autant que le très faible taux d'alphabétisation de leur membre ne facilite pas leur transparence interne.

h) Le plan d'action de 1996 était irréaliste, mais tentait de répondre à d'autres contraintes Dans ces conditions le plan d'action élaboré en 1996 apparaît peu réaliste, et l'évaluation ne s'y réfère que pour mémoire. La marche trop accélérée vers l'autonomie financière du dispositif peut en fait s'interpréter comme une mauvaise réponse à une vraie question : comment financer dans la durée un dispositif permanent quand on ne dispose pas de ressources propres suffisantes ? Afrique Verte est dans cette situation depuis sa création et doit recourir aux subventions des bailleurs institutionnels qui eux raisonnent par " projet " de deux ou trois ans, au mieux par " programmes " qui associent plusieurs projets. Comme la plupart des Ong qui partagent avec elle le même type de métiers et de contexte, Afrique Verte tente de faire évoluer son dispositif, ou sa description, plus vite que la réalité ne lui permet. Elle espère ainsi convaincre plus facilement ses bailleurs, mais c'est une fuite en avant.

2.2 1997-2000 une période difficile pour l'Ong

i) Un vide au niveau de la direction dans une période où le pilotage est exigeant Au premier trimestre 1997, Alain Pecqueur, le directeur et le fondateur d'Afrique Verte, est atteint par une grave maladie, qui l'empêche d'assurer ces fonctions. Le conseil d'administration hésite puis peine à le remplacer. L'intérim est assuré collectivement par les trois autres salariés du siège. Malgré les difficultés financières (cf. ci-après) cette " équipe exécutive " a réussi à maintenir la fonctionnalité de l'association. Ce n'est qu'en avril 2000 qu'une nouvelle directrice est embauchée pour donner une nouvelle impulsion aux activités d'Afrique Verte. Comme prévu, les volontaires expatriés qui dirigent alors les antennes sont progressivement remplacés par des coordinateurs locaux, au fur et à mesure que leurs contrats se terminent, de juin 97 au Mali en janvier 99 au Niger. Tandis que le Niger traverse une situation nationale difficile, l'environnement immédiat de l'antenne du Mali est bouleversé. Elle n'était composée que de trois personnes à Bamako et s'appuyait sur le réseau d'animateur d'une Ong locale spécialisée le GEC Mali. Celle-ci commence à péricliter et

interrompt ces activités fin 98 Les rapports d'activités des antennes montrent que le plan d'action de 1996 apparaît irréaliste au terrain avant même qu'il ne s'achève. Les antennes sont à la recherche de stratégies alternatives.

j) Deux années de vaches maigres Alain Pecqueur jouait un rôle important dans la recherche de fonds. L'interruption brutale de sa mission intervient à la fin d'un ensemble de financements pluriannuels dont le renouvellement n'avait pas été prévu. Il s'ensuit des répercussions rapides sur les ressources de l'Ong. En 1998 le ministère des Affaires Etrangères ne souhaite pas permettre à Afrique Verte d'accéder à ses nouvelles modalités de subventions pluriannuelles. Le montant des subventions reçues par l'Ong qui frôlait les 5 millions en 1996, n'atteint pas 3,5 millions en 1999. (Ses ressources ré augmentent en 2000 pour atteindre 4,7 millions). L'antenne du Burkina, qui bénéficie à partir 1998 de financements de l'Union Européenne géographiquement dédiés résiste mieux que ces consœurs, d'autant que les OP peuvent avoir accès aux prêts bancaires plus facilement qu'ailleurs. A l'inverse la période est particulièrement difficile pour l'antenne du Niger qui ne trouve pas rapidement de ressources alternatives. Elle est obligée de réduire très fortement les prêts octroyés à son réseau qui voit son activité commerciale chuter.

2.3 Des éléments de conception à questionner

k) Le présupposé des échanges directs d'OP à OP n'est pas économiquement convaincant L'organisation d'échanges directs entre les organisations paysannes des zones déficitaires et celles des zones excédentaires est un des points centraux de la stratégie d'Afrique Verte. Les différentes implantations sont choisies pour que l'offre et la demande des OP excédentaires et déficitaires soient équilibrées au sein des réseaux. Le système de circulation de l'information et l'organisation de rencontre entre OP, notamment les bourses des céréales sont d'abord conçus par l'Ong pour faciliter ces échanges inter OP. Or, en définitive le volume de ces échanges directs est resté relativement modeste. En cinq ans de 94/95 à 98/99 le total des ventes des OP du réseau du Burkina a atteint un peu moins de 4.500 tonnes. 40%, 1.800 tonnes correspondent à des ventes locales, le reste 2.700 tonnes de céréales ont été vendues en dehors des villages où elles ont été collectées. Parmi ces dernières 550 tonnes ont effectivement été vendues d'OP à OP soit 12% des ventes totales et 20% des ventes " hors villages " et une moyenne annuelle modeste d'environ 110 tonnes par an pour un réseau qui en moyenne sur cette période a réuni 44 OP. L'organisation des échanges entre OP est un puissant outil pédagogique, qui permet aux responsables paysans de comprendre les paramètres économiques d'une transaction et le fonctionnement du marché. Il permet, certaines années aux OP de faire des bonnes affaires. La possibilité de tels échanges accroît les capacités de négociation des OP face à d'autres fournisseurs ou clients. Mais les contraintes de ces transactions sont tels qu'on peut s'interroger sur la priorité qui leur a été accordée jusqu'à présent par l'Ong et s'il ne serait pas plus efficace de permettre aux OP de mieux travailler avec les commerçants

l) Les contraintes d'une " intervention spécialisée " et une stratégie parfois approximative L'intervention d'Afrique Verte spécialisée sur le commerce des céréales est globalement utile et clairvoyante. Mais, en dehors de certaines situations particulières elle a un impact immédiat limité. Cette " mono activité " ne permet donc pas, sauf exception, une progression rapide des OP de base qui la pratiquent (Cf. point g) ci-dessus). Elle ne répond pas forcément aux attentes prioritaires de leurs membres ou de leur localité. La stratégie d'Afrique Verte est donc cohérente quand elle consiste, comme au Mali à apporter des prestations ciblées à des structures d'appui qui interviennent en généraliste sur des territoires donnés. Elle l'est moins systématiquement quand elle intervient seule et en partenariat direct avec des OP de base. Cette pratique n'est pas incohérente en elle-même : elle a permis d'obtenir les résultats et d'acquérir une expérience et des savoir-faire rappelés ci-dessus. Mais il est illogique d'en attendre des processus d'autonomisation rapide. On peut, par ailleurs, s'interroger dans le détail sur certaines options de mise en œuvre. Certaines semblent ne pas avoir contribué à accélérer le processus d'autonomisation des OP.

III. QUELQUES ELEMENTS DE PROPOSITION : Deux axes et la préparation de l'autonomie des antennes

3.1 Dans les trois pays, maintenir et développer des pools de compétences sur les filières " céréales " en diversifiant la nature de leur activité

m) Un besoin réel dans les trois pays L'idée n'a rien d'originale. Elle se rapproche de la stratégie suivie au Mali depuis 94, qu'il faudrait selon nous développer avec plus d'ambition et de professionnalisme. Afrique Verte est positionnée sur des domaines qui constituent des enjeux politiques importants dans les trois pays (Cf. point f ci-dessus) sur lesquels il devrait y avoir une réelle demande d'expertise de la part des bailleurs institutionnels, des structures d'appui et de certaines institutions locales liées aux filières céréales.

n) Un positionnement possible et cohérent pour les antennes d'Afrique Verte Afrique Verte est bien placée pour répondre à une partie de cette demande. Elle a des acquis à faire valoir et dispose d'une bonne image initiale. Mais elle devra faire progresser la qualité et la diversité de son expertise, à la fois par une croissance interne prudente et une stratégie d'alliance adéquate. Cette évolution n'est pas contradictoire avec le maintien de l'appui aux réseaux Niger et Burkina, au contraire. Même s'il est totalement illusoire de penser qu'une diversification de l'économie des antennes pourrait contribuer à financer l'accompagnement des réseaux, cette diversification, déjà amorcée d'ailleurs, devrait leur donner une meilleure assise. Le développement d'activité de prestations de services et le renforcement de l'expertise des antennes devraient un avoir positif sur la qualité de l'accompagnement qu'elles offrent actuellement à leurs premiers partenaires. D'expérience, les stratégies de " désengagement " des Ong d'appui vis-à-vis de leurs proches partenaires réussissent d'autant mieux que ces Ong diversifient en même temps leur activité.

3.2 Accompagner les réseaux du Burkina et du Niger avec plus de pragmatisme

o) Plus de pragmatisme pour accompagner les OP vers une plus grande autonomie financière Il ne s'agit donc pas " d'abandonner " les OP des réseaux. Mais on peut se demander si l'appui d'Afrique Verte ne serait pas plus efficace en étant plus pragmatique : en ne

donnant plus la priorité absolue aux échanges inter OP, en permettant aux OP de mieux négocier avec les commerçants, en accompagnant prudemment des demandes de diversification de l'activité commerciale des OP vers d'autres produits secs... D'autres voies permettant éventuellement de perfectionner cet appui mériteraient également d'être explorées.

p) Traduire la priorité donnée aux OP régionales au Burkina par des plans d'actions plus ambitieux, négociés avec les OP. L'évolution des OP régionales est un enjeu majeur pour l'avenir du dispositif. Elles doivent progressivement se doter de leur propre vision et définir elle-même leur rôle et leur modalité de fonctionnement. Il faudrait sans doute pour cela leur permettre d'avoir un rythme de réunion plus intensif et leur permettre d'élaborer des " plans d'actions ". L'intervention d'un tiers médiateur pour les aider à élaborer ces plans serait probablement utile.

3.3 Adapter l'institution à ses objectifs, l'autonomisation sera un processus d'appropriation et non de transmission

q) La démarche qui doit conduire à l'autonomisation des antennes doit être progressive. Le principe de l'autonomisation des antennes déjà posées par le conseil d'Administration doit, selon nous, être confirmé et se traduire par une démarche concertée et progressive. Cette démarche doit être fondée sur une " vision " partagée de ce qu'Afrique Verte veut devenir à moyen terme. Cette " vision " permettra de déterminer les principales alternatives de ce processus d'évolution et de choisir parmi elles. Ces choix pourront guider l'identification des contraintes et la définition d'objectifs intermédiaires qui pourront être traduits par un premier programme de transition vers l'autonomie : cette dernière doit être tournée vers l'avenir, et conçue comme une stratégie de développement et non comme un processus de transfert.

r) Le plan d'accompagnement des antennes vers leur autonomie doit également prévoir l'évolution de l'ensemble de " l'institution Afrique Verte, France et Afrique ". Il s'agira de prévoir l'évolution de l'ensemble de " l'institution Afrique Verte " et pas seulement celle des antennes. L'autonomie de ces dernières : être réfléchi sous leurs aspects institutionnel, financier, technique et opérationnel. La question institutionnelle est prépondérante. Elle implique selon nous de discuter assez tôt avec les personnes et les institutions qui pourraient être associées aux futures " Afrique Verte Afrique ". L'autonomie des antennes impliquera de repenser le rôle de la structure " France " et sans doute de faire évoluer ses structures. Il faut également imaginer les futures relations entre les différentes entités " Afrique verte ". On peut penser qu'elles devront s'organiser au sein d'un réseau dont il faut commencer à tracer les contours.