

[Retour au sommaire](#)

Contribution des organisations paysannes au financement de l'agriculture - 2ème épisode

BIM n° 82 - 12 septembre 2000
Betty WAMPFLER

Quelles sont les voies explorées par les OP pour contribuer au financement de l'agriculture ? Quelles en sont les contraintes, les résultats, les perspectives de développement ?

En Afrique de l'Ouest, on peut observer quatre stratégies principales des OP pour tenter de résoudre les problèmes de financement des exploitations agricoles et leurs propres besoins de financement :

- Utiliser les services financiers existants : services publics, banques, microfinance
- Créer leurs propres outils de financement (Système d'épargne et de crédit, voire d'assurance)
- Développer un rôle d'intermédiation entre les exploitations et les services financiers existants dans l'optique de sécuriser le crédit et d'en améliorer l'accès pour les exploitations
- S'impliquer dans l'élaboration d'un cadre macro-économique et politique favorisant l'accès des exploitations aux services financiers

Ces différentes « stratégies » n'en sont pas au même degré de développement : les deux dernières se sont développées récemment et correspondent sans doute à un degré nouveau de maturité des OP ; il est donc plus difficile d'en évaluer la portée, faute de recul.

Comme il y a beaucoup à dire sur ces différentes démarches, je prends la liberté de rajouter un épisode supplémentaire à notre « feuilleton ».

Celui d'aujourd'hui abordera donc les deux premières de ces stratégies, les deux dernières feront l'objet du BIM du 19/09, la synthèse et les questions sur ce thème seront reprises dans le BIM du 26/09.

Premier type de « stratégie » des OP : utiliser les services financiers existants

S'appuyer sur les services financiers existants (informels, publics, bancaires, microfinance) peut apparaître comme la stratégie la plus immédiate, la moins exigeante en investissements

pour les OP. Elle trouve cependant très vite ses limites face à la faiblesse de l'offre en services financiers adaptés à l'agriculture et aux besoins des organisations paysannes :

Le financement informel (usuriers, tontines...)

De par sa proximité, son caractère souple et relativement pérenne, c'est sans doute le « service financier » le plus utilisé par les exploitations agricoles pour financer les besoins de court terme (crédit de campagne, crédit de soudure). Il est par contre peu adapté au financement de l'investissement, du moyen terme, et rares semblent être les cas où les OP ont accès à ce type de financement

Les financements publics

Même s'ils tendent à se réduire, ils représentent encore l'essentiel des financements formels de l'agriculture, et mériteraient à ce titre une analyse beaucoup plus approfondie.

Les OP peuvent être de simples bénéficiaires de ces financements, mais peuvent aussi essayer d'être associées à leur gestion. Cette « co-gestion » peut prendre plusieurs formes : OP associées à la gestion de lignes de crédit public (exemple du Bénin), participation à la gestion des financements des filières intégrées, participation à la gestion des lignes de crédit des projets de développement... Ces dispositifs de co-gestion peuvent constituer des espaces d'apprentissage des OP à la gestion.

Mais les résultats observés restent très mitigés ; faible maîtrise des financements par les OP, procédures d'attribution peu transparentes favorisant les malversations de tout genre ; très peu de suivi des crédits, ni l'Administration, ni les OPA n'en ayant les moyens et les compétences, faible coordination entre différents services financiers... De tout cela, il résulte souvent des impayés importants, une relative impunité pour les mauvais payeurs, un impact négatif sur les mentalités par rapport au crédit. Par ailleurs, ces dispositifs de crédit mal maîtrisés peuvent contribuer au processus d'endettement des ménages observés dans un nombre croissant de zones d'Afrique de l'Ouest. Quelles sont les conditions qui doivent être réunies pour que ce type de dispositif de co-gestion puisse fonctionner et remplir son rôle d'espace d'apprentissage ?

Les services financiers bancaires

En dehors des filières de production intégrées dans lesquelles les mécanismes du crédit étaient jusqu'ici relativement sécurisés, les banques commerciales financent très peu les exploitations agricoles en Afrique de l'Ouest, et encore moins les OP. L'agriculture leur apparaît comme un secteur trop risqué, dont la demande en crédit est peu adaptée à leurs propres ressources et dont l'épargne paraît difficile à mobiliser. Le degré d'organisation du secteur agricole, et de maturité des organisations paysannes, n'est pas encore de nature à rassurer les banques. Les mécanismes visant à améliorer ces partenariats (fonds de garantie...), semblent n'avoir qu'une efficacité limitée. Dans les quelques pays d'Afrique de l'Ouest où des banques agricoles publiques sont toujours en activité, des expérimentations de partenariats avec des structures décentralisées telles que IMF et OP sont tentées, avec des degrés de réussite variés selon la maturité des différents partenaires, mais aussi plus globalement, le degré de vitalité de l'économie agricole.

Les services financiers offerts par les Institutions de Microfinance (IMF)

Les institutions de microfinance se sont fortement développées en Afrique de l'Ouest depuis une dizaine d'années, sous différentes formes institutionnelles (mutuelles d'épargne et de crédit, caisses villageoises, projet de crédit solidaire...). L'affirmation courante selon laquelle les IMF ne financent que très peu l'agriculture, doit être nuancée. Sur un portefeuille global d'environ 70 milliards de crédit octroyé en 1997 par l'ensemble des IMF de la zone UEMOA, on peut estimer à environ 20 milliards la contribution à l'agriculture (étude CIRAD en cours), soit plus de 25 % du portefeuille global. L'importance de cette contribution doit bien évidemment être relativisée au regard de l'ampleur des besoins de financement (au Bénin par exemple, où la contribution des IMF à l'agriculture est d'environ 6 milliards de crédit en 1997, les besoins de financement de la seule filière coton sont de l'ordre de 30 à 40 milliards dont environ 10 milliards pour la production). Cette contribution est très largement le fait des grands réseaux mutualistes, octroyant du crédit agricole dans le cadre jusqu'ici sécurisé des filières intégrées (coton, café, cacao), mais est aussi le fait de petites mutuelles régionales ou locales, de certaines caisses villageoises d'épargne et de crédit auto-gérées dans des zones de production agricole rentable et sécurisée...

Par contre, même si l'agriculture est financée dans une certaine mesure par les IMF, très peu d'entre elles financent les organisations de producteurs, en dehors des filières de production organisées. La proximité souvent forte dans le milieu entre OP et IMF ne suffit pas pour donner aux OP un accès significatif au financement par les IMF : plusieurs raisons peuvent être avancées : disproportion entre les besoins des OP par rapport aux volumes de ressources des IMF, besoins de moyen et long terme des OP face aux ressources de court terme des IMF, OP insuffisamment mûres...

Face au manque d'offre de financement, les OP sont donc tentées de prendre elles-mêmes en charge cette fonction, en créant leurs propres services financiers

Deuxième type de « stratégie » des OP : créer leurs propres outils de financement

Ce mouvement n'est pas récent et a conduit à de nombreux échecs, mais aussi à quelques « réussites ». On peut distinguer ici trois manières de faire :

- > Les banques de céréales sont une forme de « financement » particulière que les OP sont tentées de développer dans les zones défavorisées
- > Une démarche « classique » est celle des OP généralistes qui intègrent une fonction de financement dans le registre courant de leurs activités (OP « mixtes »)
- > une démarche plus récente tente de s'appuyer sur les leçons du développement de la microfinance, et consiste pour une OP à créer une IMF autonome, mais liée à elle et ciblée sur ses préoccupations propres de financement

Examinons rapidement les deux dernières.

Les « OPA généralistes » qui intègrent une fonction de crédit

Ce sont des organisations de producteurs remplissant plusieurs fonctions économiques, techniques, sociales, culturelles. La fonction de mise en œuvre de services financiers a été intégrée dans l'OP après sa création, et reste combinée à d'autres fonctions d'appui aux exploitations et

ménages ruraux (approvisionnement en intrants, commercialisation, voire appui technique, conseil de gestion...). La fonction de financement n'est donc pas une fin en soi ; l'objectif est d'apporter du financement à une catégorie de population donnée, essentiellement sous forme de crédit, beaucoup plus rarement sous forme de services d'épargne. La construction de services financiers ruraux durables n'est pas une priorité, et ne fait pas l'objet d'une construction de compétences spécifiques au niveau de l'OP, et il n'est pas rare de voir des agents de crédit qui sont en même temps zootechniciens, ou aménageurs de cordons anti-érosifs ou alphabétiseurs... On trouve là aussi des OP de nature très différente : coopératives, groupements de producteurs de première ou de seconde génération, syndicats qui ont évolué vers une pluralité de fonctions, organisations gérant des fonds de développement locaux...

Plusieurs facteurs peuvent conduire une OP généraliste à mettre en œuvre une composante crédit :

- > le manque d'alternatives de financement pour les exploitations agricoles et les OP
- > la méconnaissance ou la méfiance par rapport aux services financiers existants
- > le désir d'autonomisation et de renforcement de la cohésion de l'OP

Globalement, les résultats de ces démarches sont mitigés et des vastes régions portent dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest le poids de l'histoire des échecs de ces démarches : mauvaise gestion, détournements, impayés, crédit cadeau qui « détériore les mentalités » par rapport au crédit... Il existe cependant quelques réussites en la matière qu'il est important d'analyser, nous y reviendrons.

Les causes d'échec peuvent être multiples et combinées :

- > manque de professionnalisme en matière de services financiers qui compromet souvent la durabilité de l'action,
- > liaison forte entre fonction de crédit et appui technique ou sanitaire qui déresponsabilise l'emprunteur (mais ce constat fait l'objet d'un débat, certaines OP estimant que l'appui technique apporté permet de sécuriser le crédit en améliorant à l'amont la sélection des emprunteurs, et en sécurisant l'activité technique)
- > viabilité financière souvent difficile à atteindre du fait d'une spécialisation trop exclusivement agricole
- > schizophrénie de l'OP partagée entre une logique de développement (donner les conditions de crédit les plus favorables aux populations) et une logique financière (visant l'équilibre financier qui permettra de pérenniser le service)
- > dans certains cas, engagement sur le terrain politique qui conduit à utiliser les outils financiers dans une logique de pouvoir clientéliste
- > ...

En contre point, et bien que ces situations soient plus rares, il faut examiner aussi les conditions de réussites de certaines de ces initiatives. L'Association de Développement de la Région de Kaya est au Burkina, un exemple d'OP généraliste qui gère depuis dix ans avec « succès » une composante de crédit. L'exemple de l'ADRK est d'autant plus intéressant que ce crédit était à l'origine ciblé sur l'agriculture et comportait une part importante de crédit moyen terme pour l'équipement agricole. L'analyse des résultats obtenus pendant dix ans de fonctionnement et les problèmes actuels de l'institutionnalisation de la structure conduisent à nuancer l'image de « succes story » de l'ADRK, mais ils sont globalement suffisamment satisfai-

sants pour que la pérennisation de la structure puisse être envisagée : taux de remboursement du crédit supérieur à 90 %, croissance et diversification des portefeuilles, responsabilisation forte des élus, capacité d'innovation technique et institutionnelle...

Dans le cas de l'ADRK, les hypothèses suivantes peuvent être avancées pour expliquer la stabilité et le développement de la composante crédit :

- > la structure chargée de gérer le crédit a été d'emblée constituée en organisation paysanne plus ou moins autonome, les sections d'épargne et de crédit, proches d'un schéma mutualiste dans lequel les élus sont fortement responsabilisés
- > la caution solidaire, avec arrêt de l'octroi de crédit aux mauvais payeurs, a été appliquée avec une rigueur assez constante (un certain nombre de SEC sont d'ailleurs "en dormance" du fait de crédits non remboursés)
- > la responsabilisation des élus a été recherchée et accompagnée par un effort important de formation
- > la répartition du pouvoir est fortement décentralisée, avec l'objectif de limiter les dérives clientélistes
- > une équilibre subtil mais effectif entre élus et salariés des services d'appuis a été préservé dans le système
- > les activités financées avaient une rentabilité économique suffisante pour être financées par le crédit
- > le système de contrôle et de sanction a fonctionné correctement et implique conjointement, les structures villageoises, les services d'appui, et des instances morales extérieures (l'évêque qui a présidé à la création de l'ADRK).

Les OP créent une IMF autonome mais liée à elles

C'est la forme la plus « professionnelle » de la démarche des OP généralistes. Là encore, elle peut prendre différentes formes :

- > la création de l'IMF autonome peut être l'aboutissement d'une composante de crédit interne, progressivement institutionnalisée (cas de l'ADRK)
- > les OP peuvent créer de petites mutuelles locales plus ou moins liées à elles (cas de la FENAGIPECHE au Sénégal)
- > des projets plus ambitieux de création de réseau d'IMF directement liés à des OP filières sont actuellement envisagés

L'exemple du projet de Mutuelle café-cacao au Togo illustre cette dernière démarche.

Le projet de mutuelle professionnelle Café-cacao /SOCODEVI au Togo Le développement durable de la filière café cacao du Togo est limité notamment par la faiblesse des OP, leur faible capacité de financement, et la logique de subvention qui a prévalu jusqu'à présent. Dans le prolongement du projet PAOP qui vise à consolider les OP, la création d'un outil financier professionnel, autonome et durable, est envisagé sous forme d'une mutuelle de producteurs café-cacao. La mise en œuvre en serait confiée à l'ONG québécoise SOCODEVI, qui appuie déjà des mutuelles de femmes au Togo. Les sociétaires seront des groupements de producteurs répondant à des critères de professionnalisme et à jour de leurs remboursements de crédits antérieurs. Compte tenu de la situation financière actuelle des groupements, le principe de démarrage des activités par le crédit a été retenu. Une caution de 5 à 20 % du montant du cré-

dit sera demandée aux groupements et devrait contribuer à la capitalisation de la Mutuelle. Trois types de crédit sont envisagés, avec un déblocage progressif sur quatre campagnes : crédit commercialisation (50 millions la première campagne, 150 millions en quatrième campagne), crédit intrants (11 à 45 millions) ; crédits individuels. La gestion du risque de crédit agricole devrait être assurée à travers la couverture régionale de la Mutuelle et la diversification du portefeuille en trois types de crédits. La Mutuelle devrait adhérer à une « Union » de Mutuelles (FUSEC ou SOCODEVI), afin de pérenniser les fonctions d'inspection, de formation, et de refinancement après le retrait de l'opérateur SOCODEVI.

Ce projet de création d'une Mutuelle Professionnelle dans le contexte de faible maturité des OP du Togo interroge sur plusieurs points :

- > au regard de la faible capacité actuelle de gestion des OP, seront-elles en mesure de gérer un outil financier de la taille de la future mutuelle ? Un effort important de formation est nécessaire.
- > une Mutuelle Professionnelle présente toujours les risques liés à une certaine confusion des fonctions de financement et de promotion de l'organisation professionnelle : un système de suivi et de contrôle extérieur sérieux suffit-il à maîtriser ce risque ?
- > un dispositif de maîtrise du risque agricole fondé sur une couverture régionale et diversification du portefeuille en trois types de crédits liés à une seule culture, reste aléatoire dans la mesure où il est fortement dépendant d'un seul type de culture (café/cacao) ; l'encadrement technique est-il un facteur limitant de ce risque suffisant ? Comment sera-t-il géré, financé à terme ?

★

★

★

Les résultats de ces démarches des OP créant leur propre outil de financement sont extrêmement contrastés. Des situations de réussite existent, et il faut s'interroger sur les conditions qui ont permis alors cette réussite. Mais force est cependant de constater que ces exemples sont rares et que les situations d'échec, ayant une incidence forte sur la gestion globale des services financiers dans une zone donnée, sont nombreuses.

Par ailleurs, les OP se rendent progressivement compte de la spécificité de la fonction de financement ; d'autres stratégies tendent alors à se développer dans lesquelles les OP assurent une fonction d'intermédiation au lieu d'une prise en charge directe des services financiers. Cette fonction se développe à un niveau méso (entre exploitations et services financiers existants) et un niveau macro (entre exploitations et cadres financier et politique)

Ces deux « stratégies » feront l'objet de notre prochain BIM.

★

★

★

Les éléments de réflexion exposés ici sont extraits d'un travail plus fouillé qui est en cours au CIRAD et dans le cadre d'un groupe de travail de l'Inter réseaux. L'effort de synthèse et de résumé conduit toujours à des simplifications, qui apparaissent, à la relecture, parfois un peu rapides, voire abusives.

Alors, pour aller plus loin, et limiter la frustration qui nous guette tous après un tel exercice, n'hésitez pas à réagir par rapport aux propos exprimés, à critiquer, illustrer, compléter, poser d'autres questions, apporter votre témoignage...