

Microfinance et banques dans le contexte du financement de l'agriculture

BIM n° 02 - 15 janvier et 22 janvier 2002
Karin BARLET

Comme nous vous l'annoncions début décembre, se tiendra du 21 au 24 janvier prochain à Dakar un séminaire international sur le financement agricole organisé par le CIRAD et d'autres partenaires (cf. BIM du 03/12/01) et intitulé « Le financement de l'agriculture familiale dans un contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance ? ».

Le BIM d'aujourd'hui et le suivant sont consacrés à l'une des synthèses thématiques réalisées en préparation de ce séminaire. Elle est consacrée au lien entre microfinance et Banques dans le contexte du financement de l'agriculture et s'intitule : « Microfinance, banques agricoles, banques commerciales : quels partenariats pour le financement de l'agriculture ? »

Plan général /

1 - Introduction

- 1-1 L'absence de relation
- 1-2 La concurrence
- 1-3 Les différentes formes de relations entre banque et IMF

2 - Intérêts et contraintes du partenariat entre banques et IMF

- 2-1. Quels intérêts les deux secteurs ont-ils à se rapprocher ?
- 2-2. Quels sont les contraintes et les obstacles au partenariat entre les deux secteurs ?
- 2-3. Quelles sont les voies à explorer pour améliorer le partenariat entre IMF et banques en vue d'un renforcement du financement de l'agriculture ?

Introduction

L'absence de relation

Contrairement à l'Amérique Latine par exemple, ou dans une moindre mesure, à l'Afrique de l'Est, l'absence de relations entre banques et IMF a été une caractéristique forte de la phase d'émergence de la microfinance en Afrique de l'Ouest. Cette configuration s'y pérennise aujourd'hui dans bon nombre de contextes, tant urbains que ruraux : les clientèles-cible ne sont pas les mêmes, les produits proposés et les logiques de développement différent, au point que la concurrence n'existe pas entre les deux types d'institutions. Ce cas de figure reste fréquent dans les situations où la microfinance cible une clientèle particulièrement défavorisée, dans le

cadre de projets ou d'institutions fortement appuyées de l'extérieur et déconnectées du marché financier.

Mais l'évolution des contextes économiques, la pression renforcée qui s'exerce sur les banques, la recherche de pérennisation et de rentabilité de la microfinance conduisent les deux secteurs à renforcer leur logique de développement et de conquête de nouveaux créneaux de marchés. En milieu urbain, et péri-urbain, la transition vers une situation de forte concurrence peut être rapide.

La concurrence

Elle peut s'exercer sous plusieurs formes.

La banque crée une activité de microfinance intégrée. La banque vise dans un premier temps à élargir son portefeuille de crédit auprès d'une catégorie de population qui n'a traditionnellement pas accès à ses services classiques. Dans un second temps, la banque espère amener cette clientèle captée à la marge de la population « bancarisable » à accéder aux normes et aux pratiques des services bancaires classiques.

Pour toucher cette clientèle, la banque crée en son sein, ou étroitement rattachée à elle, une unité spécialisée qui développe les techniques de la microfinance : proximité avec le milieu permettant une connaissance plus forte des clients, capacité d'intermédiation entre les clients et la banque pour le montage des dossiers, adaptation des produits, suivi rapproché, mobilisation de garantie sociale, progressivité dans la relation de service et tentative de fidélisation de la clientèle par des liens renforcés entre produits de crédit et épargne.

Ce type de tentative est développé sous différentes formes, parmi lesquelles le linkage, promu par l'AFRACA est l'une des plus courantes.

Il est le plus souvent développé par les banques dans un rayon géographique proche de leurs guichets, en zone urbaine ou péri urbaine. Il vise souvent des publics féminins et ne touche alors le financement de l'agriculture qu'à travers les productions agricoles des femmes (maraîchage, embouche).

La concurrence entre banque et IMF visant les mêmes publics

Sans que la banque développe des services spécifiques de microfinance, la concurrence peut s'instaurer quand, dans une zone donnée, les deux institutions visent les mêmes publics et les mêmes besoins de financement. C'est le cas notamment dans les zones urbaines ou péri urbaines où des IMF mutualistes d'une certaine envergure visent des créneaux de clientèle déjà relativement aisées et susceptibles d'apporter un minimum de garanties requises par les banques. Ces créneaux de « clientèle intermédiaire » sont souvent d'émergence récente et intéressent les banques depuis peu ; de par leur proximité géographique, les IMF ont souvent été les premières à aller vers ces catégories de clientèle. En milieu rural, la concurrence peut toucher certains types de public comme les organisations de producteurs (groupements villageois...)

Dans la plupart des cas de concurrence de ce type, on observe une première phase de « concurrence sauvage » sans tentative de concertation qui peut être fortement dommageable pour les deux institutions. Quand les deux institutions veulent s'implanter durablement dans le milieu, ces phases initiales à haut risque sont souvent suivies par une phase de concertation visant à réguler la concurrence, voire à récupérer les impayés générés par l'anarchie des phases précédentes. L'enjeu devient alors de mettre en place, au sein de centrales de risques, des règles et des outils permettant l'échange d'information, l'exercice de la pression sociale et

juridique pour le remboursement des impayés, l'application de règles d'octroi de crédit homogénéisées.

Les relations de partenariat entre banque et institution de microfinance

Elles peuvent prendre plusieurs formes, non exclusives l'une de l'autre et qui peuvent se combiner progressivement.

Partenariat financier

Son degré d'approfondissement dépendra de la qualité de la confiance qui va s'instaurer ou non entre les deux institutions, des performances financières obtenues, des ressources disponibles de part et d'autre.

La forme de partenariat financier qui engage le moins les deux institutions est le placement des excédents d'épargne et de trésorerie de l'IMF auprès de la banque qui en garantit la sécurisation et éventuellement la rémunération.

Le refinancement de l'IMF par la banque requiert un degré de confiance plus important entre les deux institutions. Il se fait à des conditions négociées qui, jusqu'à un certain point, pourront s'assouplir à mesure que la confiance se consolide. Une relation durable de refinancement sera le plus souvent conditionnée par des résultats de gestion, des résultats financiers, l'application de normes réglementaires que l'IMF doit pouvoir présenter régulièrement à la banque de refinancement.

Dans nombre de cas de refinancement, la relation est développée sur la base d'un fonds de garantie placé auprès de la banque et couvrant une part déterminante des risques. Ce fonds de garantie peut avoir été constitué sur les ressources propres de l'IMF, et avoir quelques chances alors d'être un outil durable. Mais le plus souvent, ce fonds de garantie émane d'un bailleur de fonds extérieur qui tente de consolider ainsi une relation d'inter-connaissance et de confiance entre les deux institutions. Ce type de contrat est, en principe, assorti de clauses de prise de risque progressive par la banque, mais ces clauses sont peu observées dans les faits après le retrait du bailleur.

Dans les exemples observés en Afrique de l'Ouest, la relation de refinancement est le plus souvent accompagnée de placements par l'IMF (fonds d'assurances, réserves obligatoires, excédents d'épargne) auprès de la banque de refinancement.

Plus rarement, la relation de refinancement est simple, sans placement : c'est le cas des banques spécifiquement créées pour refinancer les IMF à des taux concessionnels, souvent créées dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Bien qu'elles soient créées pour soutenir l'action des IMF envers les franges de populations et les zones les plus défavorisées, ce type de banque représente un risque non négligeable pour le secteur de la microfinance : leur caractère éminemment politique rend la gestion des crédits difficile et peut contribuer à détériorer à nouveau les mentalités face au crédit tant au niveau des IMF que des populations bénéficiaires.

Dans une forme plus approfondie de partenariat financier, la banque peut jouer un rôle de caisse centrale de l'IMF.

Partenariat technique

Le partenariat financier peut être complété par un partenariat technique, fondé sur la prestation de service de la banque pour l'IMF, qui peut porter sur de la formation, sur du transfert de fonds, de l'audit, du contrôle.

Elle peut aussi être plus étroitement liée au service financier de l'IMF : la banque assure à ses guichets l'octroi de crédit et la collecte de l'épargne, pendant que l'IMF se concentre sur un rôle d'intermédiation (constitution de groupes, analyse des demandes de crédit, etc.).

D'autres formes de partenariats sont en cours d'expérimentation (expériences de mobilisation des fonds des migrants par ex.).

Partenariat institutionnel

Celui-ci peut prendre des formes différentes selon le stade de développement de l'IMF.

Au stade projet, la banque peut être un acteur déterminant de la création d'une IMF : initiateur, maître d'ouvrage, président ou membre du comité de pilotage du projet.

Dans ce type de partenariat, la banque participe à la définition du « modèle » institutionnel de l'IMF, au choix de l'opérateur, à la définition du cadre contractuel liant les institutions participantes ; elle peut influencer sur les choix stratégiques de l'IMF et imposer des règles, des normes de développement et des conditions de collaboration entre l'IMF et son environnement. Le poids de la banque, déterminant dans ce type de situation, peut être tempéré par les rapports de force s'instaurant entre les autres acteurs institutionnels : l'IMF, les pouvoirs publics, le ou les bailleurs de fonds.

À l'issue de la phase « projet », plusieurs évolutions sont possibles : la banque ne conserve avec le projet que des relations financières et ou techniques (cas de la BNDA du Mali avec les CVECA) ; si l'IMF ouvre son capital, la banque peut en devenir actionnaire et conserver un rôle dans l'évolution ultérieure de l'IMF.

Inversement, on a pu observer quelques tentatives de banques qui souhaitent ouvrir leur capital aux IMF lors de leur privatisation ; mais les exemples en sont plus rares ou peu aboutis pour l'instant.

La structuration progressive d'un secteur de la microfinance, autour d'IMF reconnues légalement, et d'associations professionnelles constituées, semble être un facteur favorable au développement de partenariats avec le secteur bancaire. Même s'ils restent très embryonnaires, de tels partenariats s'esquissent aujourd'hui dans le domaine de la formation par exemple.

Intérêts et contraintes du partenariat entre banques et IMF

La diversité réelle des formes de partenariats ne doit pas faire illusion sur leur nombre et leur densité. À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, ils restent très limités et sont le fait des trois banques agricoles essentiellement. Il ne faut pas s'illusionner non plus sur l'implication agricole de ces partenariats : la plupart d'entre eux (à l'exception notable de la BNDA du Mali) sont ciblés sur des IMF ayant certes une certaine proportion d'activités rurales, mais partageant la prudence dominante quant au financement de l'agriculture familiale.

Quels intérêts les deux secteurs ont-ils à se rapprocher ?

Les banques

Les banques, notamment celles qui ont des ressources disponibles, ont besoin d'étendre et de diversifier leur portefeuille de crédit, dans des conditions de sécurisation satisfaisante. Les voies de développement explorées jusqu'ici présentent des limites évidentes : les créneaux de marchés urbains se saturent rapidement et les tentatives de développement en milieu rural se sont généralement soldées par des échecs. Avec la libéralisation, le développement de la demande de produits vivriers des villes, certaines économies rurales et agricoles amorcent un développement significatif et les banques commencent à y voir un créneau de marché potentiel.

Face à leur propre incapacité structurelle à se décentraliser, le partenariat avec les IMF peut alors devenir une alternative crédible pour les banques. Les IMF peuvent assurer l'intermédiation financière avec les zones et populations éloignées, elles peuvent prendre le relais de structures rurales qui assuraient jusqu'ici de manière peu fiable un rôle d'intermédiation de crédit. L'enjeu pour les banques est alors d'identifier et de fidéliser les IMF les plus performantes et les moins risquées.

Par ailleurs, au delà du caractère fonctionnel des IMF, ce sont aussi les lignes de crédit extérieures et les fonds de garantie qu'elles apportent qui peuvent intéresser les banques et leur permettre de dégager une marge sans grand risque.

L'intérêt des banques, notamment de celles qui restent au moins partiellement publiques, peut être aussi politique : le partenariat avec les IMF rurales peut leur permettre de mieux remplir leur mandat de financement du monde rural et du secteur agricole.

La libéralisation économique qui démantèle les mécanismes de sécurisation du crédit agricole sur lesquels s'appuyaient les banques jusqu'ici va obliger les banques à rechercher de nouveaux moyens d'administrer le crédit si elles veulent poursuivre leur activité de financement de ces filières. L'intérêt d'un partenariat avec les IMF peut être renforcé dans ce contexte.

Les IMF

La plupart des IMF travaillent dans des contextes où la mobilisation de l'épargne et la constitution de ressources propres restent difficiles et lentes. Elles ont besoin d'accroître les ressources disponibles pour le crédit, de trouver des relais aux financements extérieurs, et de sécuriser leurs placements. Pour mieux répondre à la demande et contribuer à l'investissement productif, les IMF ont besoin de mobiliser des ressources longues permettant le crédit de moyen terme, ressources dont elles sont fortement dépourvues en interne et dont les banques peuvent disposer plus aisément.

Les IMF ont besoin d'améliorer leur crédibilité au sein du secteur financier et de s'insérer durablement dans le marché. Le lien avec les banques est un des moyens à utiliser pour y parvenir.

Un partenariat bien conçu avec la banque peut permettre aux IMF d'éviter le coût et les problèmes de gouvernance d'une structure de centralisation financière et peut contribuer à renforcer la crédibilité institutionnelle de l'IMF.

Les IMF sont également conscientes qu'elles doivent se professionnaliser. Même s'il a des limites, le partenariat technique avec les banques peut être une voie de consolidation de la

professionnalisation des IMF. Les exigences de la banque pour accepter de refinancer une IMF, la capacité de négociation que cela suppose de la part de l'IMF sont autant de facteurs incitatifs à l'amélioration de la qualité de la gestion de l'IMF.

Les bailleurs de fonds

Derrière les banques et les IMF, ce sont souvent les bailleurs de fonds qui sont à l'origine des partenariats entre les deux institutions. Dans les pays où des banques de développement et des banques agricoles sont encore présentes, un même bailleur de fonds soutient souvent les deux catégories d'institutions et la recherche d'une synergie procède alors d'une démarche logique.

Même s'il présente encore des failles, le consensus sur la nécessité de créer des IMF durables, autonomes et insérées dans le marché financier, s'est généralisé au niveau des bailleurs, et le partenariat avec les banques apparaît comme une des voies prometteuses pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, le milieu bancaire, familier aux bailleurs de fonds, leur apparaît comme une garantie de professionnalisme face à un secteur de la microfinance aux références et performances encore très disparates en la matière.

Cependant, le pouvoir des bailleurs de fonds s'arrête le plus souvent aux marges du secteur public, limitant sa capacité de mise en synergie des IMF avec les banques commerciales aux seuls outils de type fonds de garantie dont les limites sont bien connues : faible incitation à la prise de risque par les banques, durabilité incertaine, etc.

Quels sont les contraintes et les obstacles au partenariat entre les deux secteurs ?

Face à cet intérêt récent pour le développement de partenariats entre les deux secteurs, les contraintes restent très fortes et de différente nature.

La fragilité des deux types d'institutions

L'intérêt des banques pour les IMF est conditionné par la solidité, le professionnalisme de ces dernières et par leur capacité à toucher des catégories de populations solvables.

Même si le secteur de la microfinance s'est fortement développé dans la dernière décennie en Afrique de l'Ouest, il n'en reste pas moins un secteur économique et institutionnel particulièrement fragile et la disparité des structures y est importante. Peu d'institutions ont aujourd'hui atteint une pleine viabilité financière, institutionnelle et sociale. Les situations de crise sont nombreuses, et d'origine variée : les réseaux les plus importants ont à faire face aux problèmes de changement d'échelle ; les crises liées à la croissance des impayés touchent de nombreux réseaux et les IMF de par leur structure sont particulièrement vulnérables aux impayés ; la gouvernance reste un point d'achoppement important pour de nombreuses IMF ; les outils de la microfinance sont encore fréquemment défectueux et les ressources humaines insuffisamment formées. Même si l'application de la loi Parmec se généralise progressivement, une part significative des IMF n'a toujours pas de statut juridique légal, les tutelles ont des difficultés à assurer leur mission de contrôle et de suivi, et nombre d'IMF reconnues légalement ont des difficultés à fournir les états financiers annuellement requis par les tutelles. Autant de facteurs qui limitent la capacité des institutions à s'insérer dans le secteur financier et à y développer les relations de confiance nécessaires au développement de partenariats.

Si la fragilité des IMF est évidente, celle des banques doit être soulignée également. Les processus d'assainissement du secteur financier n'incitent pas les banques à développer des initiatives présentant un degré significatif de risque dans des secteurs mal connus.

La difficulté d'adapter les produits et services des banques aux besoins des IMF

Quand les IMF réussissent leur implantation en milieu rural, c'est souvent parce qu'elles sont arrivées à répondre de manière fine aux besoins des populations en adaptant leurs produits et leurs services aux contraintes locales. Cette capacité d'adaptation repose sur la proximité et la connaissance des besoins, sur la flexibilité de l'IMF, et souvent sur sa taille réduite autorisant des ajustements très locaux. L'offre des banques obéit à d'autres règles : économies d'échelles, standardisation des produits, centralisation des décisions. Il peut en résulter un décalage entre les besoins de l'IMF et l'offre de la banque, pouvant aboutir à des dysfonctionnements importants.

La capacité de négociation de l'IMF et sa crédibilité auprès de la banque sont des éléments déterminants pour lever ce type de contrainte.

La difficulté d'harmoniser les outils de gestion

Les performances des outils de gestion des IMF sont très inégales. Si les grands réseaux bénéficiant de l'appui d'opérateurs et de financements extérieurs se dotent progressivement de systèmes de gestion, de contrôle et d'audit professionnels, la plupart des petites IMF souffrent d'un déficit grave de procédures et d'outils de gestion adaptés. Par ailleurs, le système d'information reste un point d'achoppement sérieux des IMF les plus décentralisées. Cette faiblesse des outils des IMF représente une limite importante pour la construction de la confiance avec les banques.

La compatibilité des outils utilisés par les deux secteurs peut être une limite plus structurelle. Les normes, les modes de gestion, de contrôle et d'audit du secteur bancaire s'avèrent souvent mal adaptés aux spécificités des IMF. Cette inadaptation limite les possibilités de transfert direct des méthodes et outils du secteur bancaire vers les IMF, et peut entraver aussi le dialogue et la construction de confiance entre les deux secteurs.

Le coût du service financier des banques

Le coût du crédit des IMF qui ont pour objectif de se pérenniser est, en règle générale, élevé (de 12 à plus de 30 %/an dans les différentes IMF étudiées dans le programme de recherche). Ce coût élevé résulte de la conjugaison du coût de la ressource, du coût de transaction et du coût du risque, qui, chacun, sont d'autant plus importants que les IMF travaillent en zone difficile.

Dans les cas analysés par le programme de recherche, le coût des lignes de refinancement des banques varie de 8 % à plus de 15 %. Ces coûts élevés, sur lesquels la marge de négociation avec la banque apparaît le plus souvent faible, peuvent être une limite importante au développement du partenariat de refinancement. Dans de nombreux cas, l'IMF ne peut pas les répercuter pleinement sur le taux créditeur final et est obligée alors de compresser ses marges, en mettant en jeu sa propre rentabilité.

Si d'autres opportunités de ressources existent, l'IMF sera tentée de les valoriser ou de les créer. Certains Etats disposent de lignes de financement publiques ciblées sur les IMF (emprunts d'Etat ; ligne à taux concessionnel de la Banque de Solidarité du Mali, ...). Tout en mesurant les incertitudes liées à ce type de financement public, les IMF y ont recours quand elles le peuvent pour améliorer leur rentabilité.

Développer les ressources internes est une autre voie alternative face à un refinancement bancaire coûteux. La mobilisation de l'épargne devient alors un enjeu important pour l'IMF, et peut modifier en profondeur ses choix stratégiques.

Un rapport de force inégal

Malgré la consolidation des IMF et l'intérêt récent que les banques portent à certaines d'entre elles, le rapport de force reste inégal entre les deux types d'institutions. Les banques ont une assise financière, institutionnelle, culturelle que les IMF n'ont pas encore.

La capacité de négociation des IMF est limitée par leur faible poids sectoriel, par le manque de formation et de pratique de leur personnel, par leur faible familiarité avec les standards bancaires...

L'inégalité du rapport de force se traduit de multiples façons : faible gains des IMF dans la négociation sur les taux d'intérêt des crédits, risques très limités pris par la banque, clause de progressivité de la prise de risque par la banque qui ne sont pas respectées, priorité de la banque dans la récupération des impayés ...

Une confiance qui reste difficile à construire

Malgré des avancées récentes liées à la consolidation du secteur de la microfinance, la confiance s'avère difficile à construire entre deux secteurs qui restent géographiquement et culturellement éloignés l'un de l'autre.

La médiatisation de la microfinance, son aura de composante du secteur financier en cours de construction, et d'outil de lutte contre la pauvreté, ont tendance à faire oublier dans quelles conditions précaires nombre d'IMF exercent : zones rurales très isolées, infrastructures routières défaillantes rendant tous les déplacements longs et périlleux, montée de l'insécurité. Les banques quant à elles continuent à se cantonner dans les villes et dans quelques bourgs centre. L'éloignement physique reste souvent une barrière importante entre banques et IMF.

La distance culturelle entre les deux secteurs reste elle aussi importante. L'histoire, les mentalités, les standards de deux institutions se sont construits dans des contextes et sur des modes différents. Les logiques de la banque sont économiques et financières, là où la microfinance garde des ancrages forts dans une vocation de développement. La connaissance du milieu rural par les banques est souvent limitée. Les personnels ont été formés dans des sphères et selon des règles différentes. Les standards de salaire entre personnel bancaire et personnel des IMF sont éloignés... Le rapprochement culturel s'avère lent et on observe une grande difficulté des deux secteurs à s'adapter aux standards de l'autre. Il en résulte une méconnaissance persistante entre les deux secteurs qui ne favorise pas la construction de confiance.

Quelles sont les voies à explorer pour améliorer le partenariat entre IMF et banques en vue d'un renforcement du financement de l'agriculture ?

Le partenariat entre les banques et les IMF pourra d'autant plus se développer que le secteur agricole apparaîtra comme un secteur porteur, offrant des perspectives intéressantes d'investissement. L'observation peut paraître triviale, elle est cependant la base élémentaire qui conditionnera l'intérêt que les banques comme les IMF porteront au secteur agricole.

De même, tous les éléments qui contribueront à la consolidation du secteur de la microfinance sont de nature à renforcer la construction de confiance entre les deux secteurs et à améliorer la position de la microfinance dans le rapport de force.

La structuration du secteur de la microfinance, avec l'émergence d'associations professionnelles qui peuvent devenir des interlocuteurs sectoriels contribue à ce même objectif. De même, le renforcement de la capacité de contrôle des autorités de tutelle du secteur de la microfinance est de nature à rassurer les banques sur les informations financières produites par les IMF.

Favoriser l'inter-connaissance des deux secteurs est le premier pas vers la construction de confiance : cadres de concertation, séminaires, formation communes ou croisées, peuvent être des outils utiles, plus faciles à coordonner quand les deux secteurs sont organisés. C'est par le dialogue que pourront être identifiées les complémentarités des deux secteurs, les besoins des IMF et conçus les réponses adéquates en terme de produits et services financiers adaptés notamment.

Au-delà de l'inter-connaissance, c'est la pratique du partenariat et la reconnaissance des bénéfices réciproques qu'il peut générer qui peuvent le faire progresser : il est donc important de consolider et d'étendre des outils: les centrales de risque par exemple, les lignes de crédit/fonds de garantie cogérés, les modalités de prise de risque progressive par la banque ...

Des mesures d'accompagnement plus volontaristes peuvent être expérimentées à l'image du projet PAMF à Madagascar.

L'institutionnalisation de certaines IMF passe par la création d'une société. La prise de participation de la banque partenaire pour les refinancements ou les placements dans le capital de l'IMF peut alors présenter un certain nombre d'avantages pour les deux partenaires. Du côté de la banque, la participation et la présence au CA est un moyen intéressant d'évaluer les résultats de l'IMF que ce soit sur le plan financier ou sur le plan de la qualité de responsables. Du côté de l'IMF, la banque peut constituer une source de conseils et d'informations non négligeable.