

Quels modes d'interventions pour améliorer la contribution de la microfinance au financement de l'agriculture

Fida : la problématique du financement de l'agriculture en Afrique de l'Est et Australe (4/6)

BIM - 11 mars 2003
Betty WAMPFLER

Nous terminons cet éclairage sur les modes d'intervention des bailleurs de fonds en matière de financement de l'agriculture par le résumé de l'une des communications présentées à Dakar par le FIDA, Division Afrique de l'Est et Australe.

FIDA : LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE EN AFRIQUE DE L'EST ET AUSTRALE

M. BRADLEY, FIDA, 2001

RESUME DE LA COMMUNICATION

Le contexte régional

Le processus d'ajustement structurel engagé en Afrique au milieu des années 80, avec l'objectif de passer d'une économie dominée par les acteurs publics à une économie régie par le marché, a été long et douloureux. Après 15 ans, ce processus est encore en cours dans tous les pays pauvres de la région. La réforme du secteur agricole a été prioritaire et impliquait la libéralisation des prix ainsi que le désengagement du secteur public, de la collecte et de la commercialisation des produits agricoles. Malgré le fait que la libéralisation du secteur agricole s'est traduite par une hausse des prix, les activités agricoles ne sont pas aussi rémunératrices qu'elles le pourraient être pour les petits exploitants, en raison de la petite taille des marchés, le manque d'infrastructures (routes et communications) et de l'éparpillement de la population. La réforme du secteur financier a été beaucoup plus lente que celle du secteur agricole, car elle était liée à la réforme des dépenses publiques et à la privatisation des entreprises publiques dont faisaient partie les banques publiques.

Les réformes bancaires engagées dans la région depuis plus de dix ans ont touché en premier lieu les banques agricoles et de développement - ceci a eu comme résultat que les populations rurales ont perdu les voies d'accès au crédit en général et au crédit agricole en particulier. C'est dans ce contexte de réformes macro-économiques ébauché dans les années 90 que le FIDA apporte un appui au crédit agricole et au financement rural à travers son portefeuille de projets. Pour le FIDA, assurer l'accès aux services financiers est un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté et du développement de l'agriculture, car il permet aux pauvres de mobiliser leur épargne et d'emprunter de l'argent pour financer leurs investissements afin d'accroître la productivité de leurs terres et de leur travail.

Etudes thématiques

Selon une étude du FIDA conduite en 1999 apte à identifier un moyen pour analyser les résultats et les leçons tirées ayant pour but la formulation de projets futurs, le financement rural demeure un mécanisme crucial pour combattre la pauvreté en Afrique de l'Est et Australe. Le FIDA a par conséquent entamé une étude thématique sur l'ensemble des projets de son portefeuille en cours d'exécution pendant les derniers douze ans.

L'étude thématique a d'abord porté sur 55 projets pour lesquels les engagements du FIDA s'élevaient à 423 millions de DTS (environ 591 millions de USD). Les montants clairement destinés au crédit dans les accords de prêts et de dons représentaient 47 millions de DTS, soit environ 11 % des financements accordés. Ce pourcentage est très inférieur à l'objectif général du FIDA, qui est de consacrer environ 30 % de ses financements au crédit s'explique par le fait qu'au moment de la conception des projets des obstacles particulièrement importants à la mise en place de mécanismes de crédit durables se sont révélés. Sur le montant total initial engagé de 423 millions de DTS, 20 millions de DTS ont été annulés, dont 7,5 millions de DTS (environ un tiers) provenaient des catégories des prêts alloués au crédit. La mauvaise performance des composantes crédit des projets financés par le FIDA était directement liée à la réforme du secteur financier et à la privatisation/liquidation d'institutions financières formelles s'occupant du crédit agricole.

Projets retenus pour l'étude et performances brutes

Du nombre initial de 55, l'étude thématique a porté sur 35 projets dans 16 pays, représentant environ 70 % du portefeuille du FIDA dans la région les projets ne prévoyant pas d'activités de crédit/financement rural significatif ont été éliminés. En février 2000, le total des décaissements au titre des prêts et dons FIDA s'élevait à 47 % des engagements, contre 30 % pour les composantes crédit. Sur les 30 projets bénéficiant d'une ligne de crédit du FIDA, 14 n'ont fait l'objet d'aucun décaissement. Ces statistiques sont décourageantes et témoignent de la complexité de la tâche de promouvoir le crédit pour les pauvres en zone rurale pendant une longue période de réforme des secteurs financiers. Malgré les difficultés, le FIDA a continué à œuvrer avec les gouvernements et en faveur des pauvres, afin de tester et mettre en place de nouveaux mécanismes et de nouvelles institutions destinés à encourager la participation des ruraux pauvres dans la vie économique de leurs pays. L'étude thématique sur le financement rural a permis d'examiner l'approche du FIDA et des gouvernements, et son évolution pendant les derniers douze ans, pour mieux répondre aux besoins des populations.

Méthodologie

Afin de cerner l'évolution de l'approche du crédit et du cadre institutionnel, les 35 projets étudiés (approuvés entre 1988 et 1999) ont été répartis en deux groupes, selon qu'ils dataient d'avant ou d'après 1993. Ce qui a permis de faire ressortir les modifications apportées dans la conception des projets dans le temps. Une attention particulière a été accordée à la façon dont avaient été exécutés les premiers projets afin d'identifier les remaniements décidés en cours d'exécution. Il se peut que ces remaniements aient influencé, ou aient été influencés par l'élaboration des projets ultérieurs.

Conclusions

Évolution des objectifs

Les premiers projets ne concernaient que l'offre de crédit agricole, qu'il s'agisse de crédit ponctuel pour l'achat d'intrants ou de crédit à moyen terme pour financer la traction animale, du matériel d'irrigation ou la préparation des sols. À partir de 1993, les projets ont commencé à mettre également l'accent sur la mobilisation de l'épargne ainsi que la provision du crédit destiné à toute une gamme d'activités non agricoles.

Cette diversification de crédit accordé s'est accompagnée par une profonde modification de l'approche au crédit - il ne s'agissait plus de distribuer simplement du crédit, mais plutôt de répondre aux besoins des pauvres pour une gamme de services financiers, en particulier la collecte et la rétention de l'épargne. De ce fait, le financement du FIDA s'est orienté de plus en plus sur le renforcement des capacités et des institutions chargées d'offrir des services financiers, plutôt que sur l'apport de fonds destinés à l'approvisionnement du crédit.

Cadre institutionnel

Au cours des années 90, on a assisté à la liquidation ou à la privatisation des banques de développement agricole dans la région. Sur 35 projets couverts par l'étude, 27 projets prévoyaient une collaboration entre les projets financés par le FIDA et des institutions financières formelles ; mais seulement six projets ont actuellement collaborés avec des institutions formelles. Le FIDA a donc été amené à rechercher d'autres partenaires afin d'assurer que les ressources financières parviennent effectivement au niveau local. Dans le but de remplir le vide laissé par la liquidation des institutions formelles, le FIDA a travaillé avec trois types d'intervenants :

- > des organisations telles que des caisses mutualistes ou des associations à vocation financière dont l'activité consiste principalement à fournir des services financiers ;
- > divers autres intervenants tels que des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises agro-industrielles dont l'activité principale n'est pas l'offre de services financiers, mais qui ont intérêt à ce que de tels services soient offerts aux ruraux pauvres ;

et

- > en dernier recours, des unités de gestion des projets.

On constate clairement une évolution de l'approche institutionnelle du financement rural dans l'ensemble du portefeuille régional dans le temps. Si au début, environ 90 % des projets prévoyaient de recourir aux institutions financières formelles pour la distribution du crédit, ce pourcentage est fortement diminué par la suite. En outre, l'expérience acquise a permis de

reformuler les projets en cours, et les projets plus récents ont été conçus dans l'optique de faire appel à des opérateurs plus nombreux et plus variés.

Le FIDA a toujours mis l'accent sur la promotion des groupements de base. Les modalités de coopération avec ces groupements ont-elles aussi évolué. Au début, ceux-ci étaient simplement considérés comme un tuyau pour accéder au crédit, mais plus tard, aussi bien lors de la reformulation des premiers projets que de l'élaboration des projets plus récents, on a cherché à développer les capacités des groupements afin qu'ils puissent jouer un rôle d'intermédiaire financier.

Pour les projets formulés entre 1988-93 pour l'approvisionnement du crédit à deux niveaux a été prévu (institutions financières formelles ® groupements), dans ce cas les groupements ont la fonction de « canaliser » le crédit. Pour les projets approuvés en 1993, il a été prévu un système à trois niveaux (institutions financières formelles ou unités de gestion des projets ® associations à vocation financières ou autres opérateurs ® groupements), de ce fait, chacun des intervenants devrait jouer un rôle d'intermédiaire financier.

Type et objet du crédit

La plupart des projets étaient axés sur la fourniture de crédit à court terme et en nature. Le crédit en nature permet de s'assurer que le crédit est utilisé aux fins prévues ou bien de contourner les problèmes posés par l'absence d'opérateurs privés pour l'approvisionnement des intrants dans les zones rurales. En d'autres termes, la fourniture de crédit en nature par le projet constitue une façon de fournir des intrants essentiels étant donné qu'il n'existe que peu d'opérateurs économiques dans les zones rurales où sont exécutés les projets du FIDA pour le financement rural.

À partir de 1993, on constate cependant clairement une nouvelle orientation de l'approche adoptée par le FIDA dans la région. Non seulement les projets prévoient désormais une mobilisation de l'épargne dès le stade de la conception, mais la part du crédit à moyen terme y est de moins en moins importante. Ceci est apparemment lié à la reconnaissance du fait que la gestion et le remboursement de ce type de crédit représentent une entreprise à la fois complexe et risquée, et que les bénéficiaires du FIDA doivent d'abord se familiariser avec les services financiers et comprendre la nature et les caractéristiques du crédit (liquidités, nécessité d'épargner pour assurer les remboursements, etc.). Il est par conséquent préférable de commencer par favoriser la mobilisation de l'épargne et d'offrir du crédit en espèce à court terme (par opposition aux bons et au crédit en nature) afin de développer la capacité de gestion financière des emprunteurs avant de passer au stade du crédit à moyen terme.

Modalités et conditions du crédit

La plupart des pays ont accepté le principe selon lequel les prêts à l'agriculture et aux zones rurales devraient être accordés aux taux d'intérêt du marché afin de couvrir les coûts de l'institution financière et générer un profit. Ces coûts de transaction sont généralement importants dans toute la région. Le taux d'intérêt final payé par l'emprunteur s'élève à 25-37 % du montant total emprunté car le coût de la transaction est de 8-15 % et s'ajoute au coût du taux d'escompte qui est de 20 à 30 % par an. L'expérience du FIDA montre cependant que les populations des zones rurales sont disposées à payer ces taux, pour diverses raisons, notamment la difficulté d'accès au financement et parce que, en tout état de cause, ils sont moins élevés que ceux pratiqués par les usuriers. Assurer l'efficacité opérationnelle des intermédiaires financiers constitue un moyen de contenir les coûts de transaction, et les associations à vocation finan-

cière se sont révélées particulièrement compétentes en la matière, du fait de leurs recours aux organisations locales et des groupements et de leur champ d'activité relativement large en zone rurale.

Recouvrement

L'élément le plus important de l'activité du FIDA au cours des 12 dernières années dans la région a été la lutte contre le laxisme en matière de recouvrement de crédit. Résultat des gros volumes distribués par l'intermédiaire des banques publiques au cours des années 80, le laxisme est un phénomène qui touche tous les pays de la région, indépendamment du milieu social out du secteur de l'économie. Le taux de recouvrement des projets examinés par l'étude s'est clairement amélioré avec le temps, bien que des progrès restent encore à faire. Dans certains pays, on constate une nette tendance à l'amélioration (par exemple en République Unie de Tanzanie le taux de remboursement du crédit accordé dans le cadre des projets du FIDA où les coopératives d'épargne et de crédit rural ont servi d'intermédiaire est passé d'environ 64 % à 92 %), mais dans d'autres (comme le Malawi) les autorités ne sont pas véritablement prêtes à engager les réformes fondamentales qui s'imposent dans un certain nombre de domaines essentiels pour lutter contre le laxisme.

Fonds FIDA consacrés au financement rural

Compte tenu des résultats peu satisfaisants obtenus par les institutions financières formelles et des difficultés que posent les décaissements du crédit agricole, on remarque une nette diminution, au stade de la conception des projets, de la part des fonds FIDA consacrés au volet crédit. Le volume des fonds FIDA consacrés au volet crédit est passé d'environ 18 % des coûts de base dans les projets approuvés avant 1993 à 11 % dans les projets subséquents. Ces derniers projets ont été de plus en plus axés sur le développement des capacités humaines, le renforcement des institutions, et la formation de la clientèle plutôt que sur l'approvisionnement du crédit. En outre, on note une baisse du crédit à l'agriculture au profit de divers types d'activités de microfinancement. Cette tendance est positive, car elle permet de lutter contre le laxisme. Mais, l'attention portée actuellement à la microfinance a comme résultat qu'il n'y a pas de crédit accordé aux activités agricoles. L'agriculture reste l'activité économique principale des plus pauvres et n'est plus soutenue par l'apport de crédit.

Les leçons tirées par le FIDA

En ce qui concerne le crédit agricole, l'expérience du FIDA en Afrique de l'Est et en Afrique australe est très différente d'autres régions du monde. Cette différence s'explique principalement par les caractéristiques des économies de la région, notamment le faible degré de monétarisation, la densité relativement peu élevée de la population et le faible niveau d'organisation du monde rural, ainsi que le développement insuffisant du cadre institutionnel dans la plupart des pays.

Il s'avère que les leçons du portefeuille FIDA sont tirées d'un petit nombre de pays où les activités de crédit/financement rural FIDA ont atteint un volume d'investissements importants. Sur les 108,3 millions de USD (coûts de base), consacrés au financement rural, 53 % concernaient 14 projets dans seulement trois pays (Malawi, Ouganda et Tanzanie). Dans ces trois pays le FIDA intervient depuis longtemps dans des domaines en rapport avec le crédit agricole et le financement rural; dans d'autres pays, il a établi un dialogue au sujet d'un certain nombre de questions essentielles, alors que dans d'autres pays encore, le débat est extrêmement limité,

voire inexistant, pour diverses raisons propres à chacun de ces pays. Le FIDA a eu des « succès » dans les pays en paix depuis longtemps et dont les autorités sont déterminées à lutter contre la pauvreté et sont prêtes à engager un dialogue sérieux concernant l'accès des pauvres au financement rural.

L'approche du FIDA a évolué au cours des derniers douze ans. Le FIDA ne met plus tant l'accent sur le crédit agricole que sur le développement des institutions locales afin qu'elles puissent jouer un rôle d'intermédiaire financier. Parallèlement, il privilégie les activités destinées à donner aux pauvres davantage de contrôle sur les institutions qui leur offrent des services financiers.

La nouveauté de la plupart des organisations auxquelles le FIDA apporte un soutien dans le cadre de ses projets est frappante. Si elle s'explique par le processus de privatisation et de réforme financière engagée, elle signifie que le FIDA intervient dans un environnement institutionnel où le développement des capacités et le renforcement des institutions sont extrêmement importants. Par exemple, la plupart des associations à vocation financière ont débuté leurs opérations au cours des années 90, et de nombreux organismes mutualistes d'épargne et de crédit, caisses de crédit mutuel et autres types d'associations n'en sont encore qu'à leur tout début. D'autre part, un grand nombre de petites opérations de crédit restent encore gérées par des organisations non gouvernementales, qui sont pour l'essentiel en dehors du cadre politique national pour le financement rural.

La création de systèmes financiers ruraux demande généralement plus de temps que le période d'exécution des projets, en particulier en raison des délais nécessaires aux pays pour appliquer les mesures de réforme économique, restructurer le sous-secteur financier et mettre en place de nouvelles institutions. Il faut également du temps pour développer des capacités au niveau local.

En ce qui concerne les institutions et les groupes cibles, le passage du stade de la mobilisation de l'épargne à celui des opérations de prêt se fait lentement, et l'expérience montre qu'une trop grande précipitation n'est pas sans risques (voir par exemple le cas de la *Credit Union and Savings Association* en Zambie). Les institutions doivent atteindre une masse critique en termes de volume d'épargne et de crédit ainsi que du nombre de clients afin de pouvoir ramener leurs dépenses administratives et de fonctionnement à un niveau raisonnable. Si on se base sur un certain nombre de projets exécutés en Ouganda et en Tanzanie, il faut environ dix à douze ans pour créer les institutions nécessaires à la mise en place de systèmes financiers ruraux viables. Par conséquent, le FIDA devrait appuyer le secteur financier rural sur une longue période, au moyen d'une série de prêts consécutifs au gouvernement concerné.

Les organisations fondées sur la contribution de leurs adhérents et qui ont essentiellement pour but d'offrir des services financiers (par opposition aux organisations non gouvernementales et aux entreprises agro-industrielles) se sont révélées un bon moyen de développer les capacités locales et assurer la fonction d'intermédiation financière. Ces associations à vocation financière peuvent jouer un rôle essentiel à toucher une grande partie de la population, comme en témoigne l'expérience du FIDA avec les coopératives rurales d'épargne et de crédit en Tanzanie (SACCOs) et avec le Uganda Women's Finance Trust (UWFT) en Ouganda. De plus, comme les associations à vocation financière sont des institutions nationales, elles sont liées aux secteurs financiers, et les gouvernements qui souhaitent encourager l'intermédiation financière rurale sont à la fois disposés et en mesure de mettre en place les instruments réglementaires appropriés.

En revanche, de nombreux petits programmes de microfinancement gérés par des organisations non gouvernementales ne font pas partie du sous-secteur financier national, ne touchent qu'une infime partie de la population et restent dépendants d'un financement extérieur pour couvrir leurs frais de fonctionnement.

L'appui apporté à d'autres intermédiaires, tels que les négociants ou les entreprises agro-industrielles, qui accordent des crédits aux agriculteurs, peut faciliter l'accès aux intrants de base dans des régions isolées, mais n'a pas le même impact sur le développement des capacités d'action des ruraux pauvres que l'intervention des organisations financières reposant sur leurs adhérents. Celles-ci jouent donc un rôle important en ce qui concerne aussi bien l'autonomisation des ruraux que l'offre de financement. Cela étant, il n'existe pas de « modèle unique » et le FIDA apporte un appui à des systèmes variés en fonction de la situation de chaque pays.

L'accent mis à l'heure actuelle sur la mobilisation de l'épargne et la microfinance en zone rurale n'apporte cependant pas de réponse à la question de comment financer les moyens de production dont l'agriculture a besoin. En Afrique de l'Est et en Afrique australe, la production agricole des petits exploitants est peu élevée faute d'investissement dans la terre, les intrants et les outils destinés à accroître la productivité du travail. Le développement de l'intermédiation financière dans la région n'en est cependant qu'au début, et les groupes cibles des projets du FIDA doivent recevoir une formation relativement importante avant de bénéficier du crédit. L'emprunt doit être progressif, ce qui demande du temps pour permettre au client de gérer avec succès plusieurs cycles de crédit, en commençant par des petits prêts à court terme avant de passer à des prêts plus importants toujours à court terme puis au crédit à moyen terme. De même, il faudra du temps aux organismes prêteurs, puisqu'ils devront relever le plafond des prêts à mesure que les emprunteurs passent d'un cycle de crédit à l'autre. Cette progressivité est essentielle pour lutter contre la pauvreté et assurer la viabilité des associations à vocation financière parce qu'elle permet aussi bien aux emprunteurs qu'aux prêteurs de réaliser des économies d'échelle.

En s'appuyant sur la réussite manifeste de l'approche à partir de la base adoptée dans un certain nombre de pays de la région, et compte tenu de l'évolution générale du marché des produits agricoles, les systèmes de financement rural, dont les bases sont actuellement établies avec l'aide du FIDA, devraient permettre de relever le défi du financement de l'agriculture.