

Quels modes d'interventions pour améliorer la contribution de la microfinance au financement de l'agriculture ? (suite)

BIM n° --- – 25 février 2003
Betty Wampfler

Bonjour,

Bonjour,

Toujours extrait des Actes du séminaire de Dakar, dans l'atelier 4 portant sur la question des modes d'interventions pour améliorer la contribution de la microfinance à l'agriculture, nous vous présentons aujourd'hui la communication de l'AFD.

Rappelons à ce propos que ces communications ont été présentées en janvier 2002 et traduisent donc l'état de la réflexion des acteurs à cette période. Même si les évolutions sont lentes, la question du financement de l'agriculture est d'une forte actualité aujourd'hui ; aussi, les réflexions, positions et stratégies des institutions ont -elles pu évoluer depuis lors.

Pour Pôle Microfinancement,

Betty Wampfler

MICROFINANCE ET FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE

EXPERIENCES ET PERSPECTIVES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT

Agence Française de Développement

10/01/02

HISTORIQUE :

Les interventions de l'Agence Française de Développement en matière de développement rural et de financement de l'agriculture, ont fait l'objet de réorientations importantes au cours des années 80, puis vers la fin des années 90.

Jusqu'en fin des années 80 l'AFD finançait des projets « productifs » ciblés sur des thèmes de vulgarisation, associés à des volets de crédits internes aux projets ou logés auprès de banques de développement dont elle était le plus souvent actionnaire et même administrateur.

Le lancement d'opérations pilotes de microfinance très diversifiées, à la fin des années 80, répondait au constat d'un échec relatif de ces ciblage techniques et de la gestion de certaines banques de développement, qui se traduisait par une efficacité insuffisante et par des impayés importants. Ces premières opérations se proposaient de vérifier la faisabilité des nouvelles approches, puis d'élargir l'accès des services financiers à un maximum de nécessiteux. Elles ont été le plus souvent conduites en milieu rural et ciblées au démarrage sur le financement de l'agriculture.

Les succès commerciaux et techniques obtenus ont conduit à donner de plus en plus la priorité à la professionnalisation des structures mises en place. En parallèle, le développement des risques encourus par les petits épargnants a incité les autorités monétaires et les banques centrales à réglementer ce nouveau secteur en amendant les cadres existants ou en créant des spécifiques. La microfinance avait obtenu sa reconnaissance de la part des Autorités Monétaires et découvrait les exigences liées à la pérennisation d'entreprises.

Pendant ces dernières années 90 et début des années 2000, l'AFD a donc donné la priorité à la professionnalisation et à l'autonomisation des structures dont elle avait aidé la création. Mais, elle a également lancé de nouvelles opérations dont les cibles commerciales et les perspectives financières et institutionnelles étaient claires (par exemple, dans le domaine agricole et rural : sur la zone de l'office du Niger au Mali en partenariat avec la BNDA, et dans la zone caféière du Togo), appuyées de nouveaux réseaux présentant des performances de qualité et poursuivi ses appuis institutionnels et financiers à des banques de développement en cherchant à faciliter leur articulation avec les institutions de microfinance.

Parallèlement, la recherche de la professionnalisation a conduit de nombreuses institutions à se réorganiser et à se recentrer sur une clientèle et/ou une géographie plus cohérente ou plus rentable. Plus récemment, on assiste, pour les plus performantes d'entre elles, au mouvement inverse avec une diversification des produits et des clientèles (crédit moyen terme, crédit d'équipement PME, financement de campagnes agricoles...). Les institutions sont alors mieux armées pour réussir cette diversification.

Cette évolution historique n'est pas propre à l'AFD, dont la spécificité a plutôt été de tester différents modèles de microfinance, mais a été le fruit de la concertation internationale qui s'est développée dès les années 90. Elle n'est toutefois pas généralisable non plus, loin de là. Le secteur de la microfinance évolue toujours à deux vitesses avec la coexistence d'un nombre considérable d'opérateurs et d'opérations ayant des niveaux de compétences, de performances et d'impact très divers. Cette situation permet d'envisager une nouvelle phase de développement du secteur dont le moteur serait celui de la définition de politiques nationales harmonisant les objectifs, les indicateurs de performances et d'impacts des institutions et déterminant l'environnement technique, fiscale et juridique adapté.

Mais, pendant le même temps, les interventions de l'AFD en faveur du « productif » ont reculé au profit de programmes de développement local, dont il s'avère qu'ils traitent plus de l'environnement du productif que du productif lui-même.

En terme quantitatif l'AfD a engagé entre 1987 et 2001 environ 120 millions d'euros concernant plus d'une trentaine d'institutions dans les pays ACP.

LES CONSTATS :

Le sentiment général est que la microfinance ne répond pas (ou toujours pas) suffisamment au problème du financement rural et surtout agricole. Plusieurs considérations de natures différentes peuvent être apportées à ce niveau :

adaptation de l'offre

si la proximité, principe essentiel de la microfinance, semble une réponse adaptée aux conditions d'activités en milieu rural la faible diversification des produits financiers apparaît a priori comme un échec. Deux questions sont alors centrales : i) quelles sont les caractéristiques réelles de la demande (où il est nécessaire de distinguer le besoin et le client) et ii) l'offre de financement est elle un moteur suffisant d'évolution. Sans volonté d'une analyse exhaustive, on peut faire les quelques constats suivants :

La microfinance actuelle est potentiellement adaptée à l'agriculture familiale qui reste la pratique majoritaire. Le mode d'agriculture de type familiale reste très largement majoritaire dans les pays ACP, dans une perspective de sécurité alimentaire, où le produit de rente lorsqu'il existe ne représente qu'une partie minoritaire de l'activité. Les capacités d'investissement sont dans ce cas faibles et il est probable que la gamme de produit actuelle

ment offerte par la microfinance répond bien aux principaux besoins et aux capacités des clients ;

L'évolution vers une agriculture professionnelle ne peut avoir pour seul moteur le développement de l'offre financière. Les politiques de développement du milieu rural n'ont que peu évoluées au cours des dernières années en Afrique sub-saharienne et dans certains pays d'Asie. Les contraintes techniques, foncières et commerciales d'évolution d'une partie de l'agriculture familiale vers une agriculture professionnelle limitent de manière très importante l'effet du développement de l'offre financière ;

La microfinance actuelle pourrait mieux répondre aux besoins de l'agriculture familiale. Le centrage des stratégies de développement et de la lutte contre la pauvreté sur la satisfaction massive des besoins de financement a également eu des effets pervers. Nombre d'ONG et autres opérateurs se sont reconvertis plus ou moins professionnellement à ces services financiers alors que les contraintes à lever au préalable auprès des bénéficiaires ne sont pas traitées (appui/formation à la gestion, formation technique, organisation de la commercialisation). Dans ces conditions le crédit apporte plus de problèmes que de solution. On a insuffisamment pris en compte et promu la solvabilité des « bénéficiaires » (individus ou organisations professionnelles). Plutôt que de consolider des institutions pérennisables, on a eu tendance à créer autant de services de crédits autogérés qu'il y avait de projets.;

Adaptation du secteur

Comme indiqué plus haut, la profusion d'interventions de niveau et d'impact très différents pose un problème d'efficacité voire de cohérence. S'agissant d'un secteur dont la vocation est d'être mené par des acteurs privés mais où les interventions publiques sont importantes et nécessaires dans bien des cas au démarrage, l'absence de politique publique d'intervention et de stratégie de développement adoptées par l'ensemble des acteurs entrave sa promotion et son efficacité. L'environnement technique, juridique et fiscal nécessite des efforts concrets. Les mécanismes de régulation par la concurrence sont insuffisants voire inopérant (bien que souhaitable à moyen terme) et ceux apportés par les investisseurs sont inexistantes lorsque la croissance se fait sur fonds publics. Cela engendre des perturbations importantes :

L'Etat. le financement du monde rural, et de la production agricole en particulier, souffre de politiques d'Etats peu soucieuses de professionnalisme d'entreprise, ou d'autosuffisance financière à terme, étant principalement préoccupées de rechercher de nouveaux financements externes. Il en découle une insuffisante application de règles et de principes, et une insuffisante incitation à innover, à structurer en fonction d'objectifs de pérennisation et de professionnalisation ;

Les bailleurs de fonds. L'intervention des bailleurs au profit d'un système financier décentralisé particulier, si elle n'est pas recadrée dans une vision sectorielle et dans une vision

d'entreprise, tend à rechercher une pérennisation à tout prix plutôt qu'à inciter aux coopérations, articulations ou fusion entre systèmes ;

Opérateurs et IMF. Plusieurs IMF ou opérateurs développent des services et cherchent un impact commercial qui vont au delà de leurs capacités financières et techniques, abandonnant très largement toute recherche de complémentarités ;

Les autres acteurs techniques et institutionnels. La reconnaissance de l'interdépendance entre la viabilité sociale et la viabilité financière des institutions de microfinance s'impose désormais et demande que soit mis en place un environnement propice au plan technique et de contrôle ;

Les bénéficiaires. si les analyses économiques de filières sont très utiles voire indispensables pour concevoir des stratégies de développement économique, les projets « filières » ont démontré leurs limites, de même que les projets de développement intégré. On peut citer, à ce propos, les effets pervers, à côté des effets bénéfiques, de l'intégration des filières cotonnières pour les crédits à la production. Les sociétés industrielles comptabilisent plus des surfaces et des tonnes de coton qu'elles ne considèrent des exploitations agricoles (mais une évolution est en train de se dessiner). Les producteurs de coton, de leur côté, limitent leur responsabilité d'emprunteur à une simple justification de surfaces et de tonnes produites pour l'exercice concerné, au lieu de mobiliser ce qu'ils ont pu accumuler (épargnes en espèces, en troupeaux,...) les bonnes années pour faire face aux années déficitaires. Il nous semble également intéressant de distinguer les situations où les services crédits se jouent entre une banque de développement et des organisations de producteurs (voire une société industrielle), et celles où interviennent d'autres systèmes financiers mutualistes ou autogérés, avec une diversification des rôles des producteurs vers une responsabilité effective de gestion de services financiers ;

LES PERSPECTIVES POUR L'AFD :

Notre institution vivant une période de profondes réflexions stratégiques et organisationnelles, nous nous contenterons d'éléments de capitalisation et d'une présentation d'axes de travail « réalistes » issus des constats développés ci-avant. Notons néanmoins que notre Direction Générale a défini quatre priorités thématiques pour les futurs engagements de l'AFD :

la stabilité politique et sociale qui regroupe des actions de structuration spatiale (aménagement équilibré du territoire...) et des aspects régaliens (sécurité des personnes et des biens, état de droit, bonne gestion des affaires publiques, l'égalité hommes/femmes...) ;

la promotion des secteurs productifs et financiers qui regroupe là aussi des actions régaliennes (droit des affaires, lutte contre la corruption,...) et des actions structurantes de la sphère économique dont la promotion et la sécurité de l'épargne, l'accès des entreprises aux capitaux, la formation du capital humain ;

L'environnement et la gestion des ressources naturelles dans sa dimension globale ;

L'accès aux biens sociaux.

Tout d'abord, il nous semble important de situer nos interventions, mieux que dans le passé, dans une analyse du contexte régional, en prenant en compte les synergies entre acteurs, institutions, et les facteurs favorables ou défavorables de l'environnement. Cela pourrait nous amener à des coopérations/concertations avec d'autres partenaires au développement, ou à des concentrations géographiques de plusieurs de nos interventions. Cela devrait nous amener à moins créer de nouveaux systèmes mais à s'appuyer sur l'existant à partir de diagnostics, à consolider cet existant tout en promouvant des mécanismes susceptibles de faciliter la diversification des services et l'extension des impacts, l'articulation entre systèmes quand la pertinence professionnelle ou la pérennisation l'exige.

Pour promouvoir un meilleur impact de la microfinance sur le financement rural, il nous semble également important de concilier l'établissement de relations de confiance entre acteurs, l'amélioration des capacités professionnelles et la sécurisation de l'environnement socio-économique. A ce titre nos financements pour le développement local, pour la réhabilitation de pistes rurales, pour le renforcement de la gestion des organisations professionnelles et la recherche de leur viabilité économique s'inscrivent en complémentarité directe avec les programmes de développement de services financiers.

Nous avons tendance, désormais, à inscrire nos financements en faveur de systèmes financiers décentralisés dans des programmes d'appui à des banques de développement (BNDA du Mali notamment), ou dans des programmes sectoriels nationaux cofinancés par divers bailleurs de fonds issus de politiques nationales établies et validées par l'ensemble des acteurs (cas des plans d'actions du Burkina, où nous sommes impliqués à la fois dans l'appui à la professionnalisation des systèmes financiers décentralisés, dans l'expérimentation d'une société de cautionnement mutuel avec la Fédération des Caisses Populaires du Burkina et l'Association des Soudeurs du Kadiogo, et dans l'appui à la cellule de suivi des SFD du Ministère de l'Economie et des Finances...Madagascar, Mali, Sénégal, Cambodge, Ouganda également).

Nous saluons l'initiative de la tenue de ce séminaire qui correspond tout à fait à nos préoccupations, en émettant le vœu qu'il suscite, au delà de débats d'idées et d'échanges d'expériences, des initiatives de chantiers de travail en concertation suivie au niveau de chaque pays d'abord, puis au niveau inter-Etats, avec des implications méthodologiques sur le moyen/long terme d'organismes de recherche, et qu'il trace des perspectives de renforcement des concertations entre bailleurs de fonds.