

Organisations professionnelles agricoles et microfinance, un partenariat qui progresse

BIM n° - 18 décembre 2007
Betty WAMPFLER et François DOLIGEZ

La Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde (FARM) a organisé le 4, 5 et 6 décembre dernier à Paris un colloque portant sur « La microfinance au service de l'agriculture des pays en développement ». Ce colloque a rassemblé 300 personnes, responsables agricoles, financiers, chercheurs, bailleurs de fonds, responsables politiques venant de 70 pays.

Il s'est articulé autour de trois grandes questions :

- Quelles réponses la microfinance apporte-elle aux besoins des agriculteurs ?*
- Comment améliorer l'impact de la microfinance sur le développement des activités agricoles ?*
- Quelles politiques publiques pour améliorer la microfinance pour l'agriculture ?*

Ce colloque a participé au renouveau de l'intérêt international pour le développement agricole des pays du Sud, initié en 2007 par le rapport de la Banque mondiale sur le Développement dans le monde. Un BIM de janvier prochain présentera une synthèse globale de ce colloque.

Le BIM d'aujourd'hui présente les travaux de l'un des ateliers qui s'est interrogé sur le partenariat entre organisations paysannes agricoles (OPA) et microfinance. Animé par le réseau CERISE, cet atelier s'est appuyé sur cinq communications :

- ▷ Une synthèse introductive sur la construction du partenariat OPA/IMF (CERISE)
- ▷ L'expérience de la FONGS du Sénégal (Najirou Sall, FONGS, en partenariat avec SOS Faim)
- ▷ La difficile construction du partenariat OP-IMF : l'exemple du Niger (Bachir Maliki, Groupe de travail OP-IF du Niger)
- ▷ Quel rôle des organisations agricoles dans la finance rurale : le cas du commerce équitable (J. Munoz, Agrofine)
- ▷ Construire le partenariat OP-IF : un guide opérationnel (CERISE)

Les communications sont disponibles auprès de FARM (contact@fondation-farm.org, solene.morvant@fondation-farm.org) ou de CERISE (cerise@globenet.org, betty.wampfler@cirad.fr, f.doligez@iram-fr.org).

L'accès aux services financiers reste une préoccupation centrale des OPA : elles sont sollicitées pour répondre aux besoins de financement des producteurs, leurs membres ; elles ont besoin de financer leurs propres activités économiques (commercialisation, stockage, approvisionnement...), leur équipement, leur développement, la consolidation de leur capital humain... Le séminaire tenu à Dakar en 2002 avait identifié quatre grands types de stratégies des OPA pour faire face à leurs besoins de services financiers (Wampfler, Mercoiret, 2002) : (1) l'OP internalise le service de crédit ; (2) l'OP crée une institution de microfinance (IMF) « fille » ; (3) l'OP construit un partenariat avec une institution financière existante ; (4) l'OP contribue à construire un cadre macro économique et politique favorable au financement de l'agriculture familiale.

Cinq ans plus tard, où en sommes-nous ? L'accès des OPA et de leurs membres aux services financiers a-t-il progressé ? Par quelles voies ? Y-a-t-il des innovations en la matière ? *Telles sont les questions auxquelles l'atelier a tenté de répondre. Six grands points se dégagent des communications et des échanges.*

Un processus de structuration contrasté entre les deux secteurs

Les exemples du Niger, du Sénégal présentés dans les communications, puis les échanges au sein de l'atelier (Madagascar, Bolivie...) ont éclairé les dynamiques récentes des OPA et de la microfinance rurale. *En Afrique, à Madagascar, en Amérique Latine et Centrale, le processus de structuration des OPA se poursuit, autour d'une fonction d'intermédiation entre les agricultures familiales et leur environnement économique et politique.* Des appuis croissants sont apportés à ce processus de structuration agricole par les bailleurs de fonds, les « anciens » qui persévèrent (FAO, MAE, Coopération suisse, coopérations belge, luxembourgeoise, canadienne...) et les « nouveaux » qui ont découvert l'importance des OPA plus récemment (Banque Mondiale, FIDA, financeurs éthiques, commerce équitable...). *Malgré ces appuis, le processus de structuration des OPA reste lent*, des grandes disparités subsistent dans le secteur ; les faîtières se consolident, mais les bases restent souvent fragiles ; les compétences se renforcent, la gouvernance progresse ; mais ces processus de consolidation institutionnelle requièrent du temps et des appuis que beaucoup d'OPA peinent à trouver. Point de fragilité commune à la plupart des OPA, les fonds propres restent largement insuffisants et difficiles à constituer. *La microfinance, de son côté, a continué à se développer avec une logique sectorielle forte, conduisant à une segmentation de l'offre financière en milieu rural* : dans les zones rurales et agricoles ayant un potentiel économique satisfaisant, la microfinance trouvent les conditions de sa pérennisation et peut se montrer ouverte au financement des activités agricoles ; en revanche, elle s'est désengagée des zones défavorisées où les conditions de sa pérennisation n'étaient pas réunies. L'intérêt plus récent des banques pour le milieu rural va dans le même sens. Longtemps soutenue par l'aide publique au développement, la microfinance achève aujourd'hui son insertion dans les marchés financiers. Pour se pérenniser dans cette logique, elle doit appliquer des taux d'intérêt permettant de couvrir le coût des services proposés. Les taux « élevés » qui en résultent constituent l'un des points de difficulté majeure du dialogue entre OPA et IMF.

La problématique du financement des OPA et de leurs membres est restée au cœur des agendas du développement en Afrique, dans les Caraïbes, en Amérique Latine et Centrale ; elle plus marginale en Asie où les OPA peinent à émerger et à se consolider. De nombreux événements centrés sur ce thème ont permis de sensibiliser les différentes catégories d'acteurs

confrontés à cette question : séminaires, ateliers, formations... De nouvelles études ont permis de documenter les processus en cours dans différents contextes et nous donnent aujourd'hui une meilleure connaissance, une expérience plus importante et plus de recul sur cette question.

Le crédit internalisé par l'OPA, une stratégie qui continue à séduire les plus inexpérimentés mais dont les difficultés se confirment

Pour faire face aux besoins de crédit de ses membres, l'OPA met en place un système de crédit interne à partir de la mobilisation d'une ligne de crédit d'un bailleur de fonds, ou plus rarement, en valorisant des fonds propres.

Cette stratégie reste séduisante :

- ▷ Elle permet de pallier à l'absence de crédit de proximité
- ▷ Son coût est limité dès lors que la ligne de crédit est gratuite
- ▷ Elle donne à l'OPA, pendant un temps au moins, l'illusion de l'autonomie et de la maîtrise des services de crédit aux membres
- ▷ Elle peut consolider la légitimité de l'OP.

Mais ses limites ont été confirmées dans les années récentes :

- ▷ Les OP manquent souvent des compétences et des outils professionnels nécessaires pour une saine gestion du crédit
- ▷ Elles ne développent pas de fonction d'épargne, et restent donc dépendantes des fonds extérieurs pour développer le crédit
- ▷ Les crises, se traduisant le plus souvent par des impayés) révèlent le conflit d'intérêt sur lequel est structurellement fondée cette stratégie : sensée représenter ses membres et être solidaires d'eux, l'OPA a des difficultés à exercer la pression nécessaire pour assurer le remboursement du crédit

Il en résulte des échecs importants : épuisement des lignes de crédit, dégradation des mentalités de crédit, effondrement des OPA, par effet de « domino » entre les différentes activités internalisées...

Cette stratégie continue à être développée par les OPA les plus inexpérimentées ou par celles qui n'ont réellement pas d'alternative d'accès à des services financiers de proximité. Mais les difficultés rencontrées conduisent le plus souvent les OPA elles mêmes à faire évoluer cette stratégie.

La stratégie de création par l'OPA d'une institution de microfinance « fille » : plus durable, mais qui ne se développe plus qu'à petite échelle à cause de son coût élevé

L'OPA crée une institution de microfinance (IMF) « fille », spécialisée mais autonome qui devient son « bras financier ». Ces institutions de microfinance sont le plus souvent des mutuelles d'épargne et de crédit dont la gouvernance et les activités restent proches de l'OP mère (élus communs, participation de l'OP au capital de l'IMF, financement des activités de l'OP par l'IMF...).

Cette stratégie a un double intérêt : l'IMF créée est une institution professionnelle qui pourra acquérir un statut légal, des compétences et des outils adaptés, tout en restant dédiée à l'agriculture. Mais elle conjugue aussi des difficultés fortes :

- ▷ Toutes les difficultés habituelles de création d'IMF : processus long, difficile et coûteux, nécessitant un accompagnement technique lourd de moyenne à longue durée
- ▷ Un niveau de risque élevé lié à un portefeuille de crédit spécialisé en agriculture
- ▷ L'IMF, « OP fille », peut être tentée de prendre son autonomie et d'adopter une logique plus financière qu'agricole (« aller vers les secteurs d'activités les plus rentables... ») qui peut l'éloigner très vite de sa mission initiale
- ▷ Cette stratégie suppose d'accepter la « logique financière » nécessaire pour construire un service financier durable : appliquer un taux d'intérêt permettant de couvrir le coût du service...

Pour que cette stratégie de création d'une institution de microfinance par une OPA ait une chance d'aboutir, deux conditions au moins sont requises : que l'agriculture financée soit relativement sécurisée (au niveau de la production, de la commercialisation) et rentable et que l'OP mère ait une volonté rigoureuse d'aboutir et d'aller jusqu'au bout du processus de création et de professionnalisation de l'IMF.

L'expérience de la FONGS du Sénégal montre les atouts et les difficultés de cette démarche. De grands réseaux sont issus de cette stratégie. Cependant, dans un contexte où les bailleurs de fonds privilégient l'appui à l'extension des réseaux existant bien plus que la création de nouveaux réseaux, le coût élevé de cette stratégie a fortement limité son développement dans les années récentes. Elle reste une solution utilisée par les OPA pour des créations d'IMF locales (mutuelles d'épargne et de crédit) qui sont très vite confrontées aux problèmes de leur isolement (manque de ressources financières, manque de services d'appui, absence de contrôle...). L'exemple de l'appui que la FONGS du Sénégal apporte aux mutuelles isolées pour les mettre en réseau est là encore une illustration des potentialités et des difficultés de cette dynamique.

Construire un partenariat avec des institutions financières existantes : une stratégie qui reste difficile, mais qui se développe

L'OPA s'appuie sur les institutions financières (IF) existantes et développe une fonction « d'intermédiaire » entre ses membres et ces IF. Les IF sollicitées travaillent déjà dans la zone d'intervention de l'OPA ; plus rarement, l'OPA incite des IF éloignées à venir s'installer dans une zone donnée. La fonction d'intermédiation de l'OPA peut prendre de multiples formes : appui à l'identification d'IF fiables et motivées, négociation des conditions de crédit, appui à l'identification de la demande de financement des producteurs (montants, durée du crédit, modalités de remboursement...) et à l'élaboration des dossiers de crédit, apport de garantie, suivi des remboursements, participation au capital de l'IF, etc.

Les avantages de cette stratégie sont importants :

- ▷ L'OP s'appuie sur l'existant
- ▷ L'accès aux services financiers est immédiat
- ▷ Les coûts de mise en œuvre ainsi que les risques pour l'OP sont faibles

- ▷ La fonction d'intermédiation de l'OP peut améliorer l'efficacité, la qualité, l'équité de la transaction financière

Mais les obstacles à la mise en œuvre de cette stratégie restent nombreux :

- ▷ Il faut que les IF existent localement ou qu'elles soient prêtes à s'implanter localement
- ▷ Il faut qu'elles soient suffisamment stables et fiables pour être des interlocuteurs crédibles
- ▷ Il faut qu'elles s'intéressent à l'agriculture
- ▷ L'IF doit disposer de ressources financières adaptées (en termes de volume et de durée).aux besoins des producteurs mais aussi aux besoins des OPA (dès qu'elles développent des activités économiques, les OPA ont des besoins de financement de montants importants et sur des durées dépassant le court terme)
- ▷ L'OPA, en tant qu'intermédiaire comme en tant que client de l'IF, doit pouvoir fournir des garanties de sa fiabilité (niveau d'activités économiques, capacités de gestion, gouvernance...)
- ▷ La construction de confiance entre OPA et IF est souvent difficile (logiques, culture, vocabulaire différents, antécédents d'échecs douloureux...)

Du fait de ces obstacles importants, le partenariat OP-IF est rarement spontané, mais est le résultat d'une construction volontariste qui requière du temps et de la consolidation de compétences tant du côté des OP que des IF. L'expérience présentée par le groupe de travail Organisations paysannes – Institutions financières du Niger montre les étapes, les difficultés et les résultats d'une telle démarche.

Parmi les quatre stratégies d'accès aux services financiers des OPA, c'est cette stratégie d'alliance qui a le plus progressé dans les cinq dernières années en Afrique, à Madagascar et en Amérique Latine. Les risques de l'internalisation de crédit, le coût élevé de la création d'IMF « fille », mais aussi le développement de la finance rurale qui accroît les opportunités de collaboration ont consolidé progressivement cette voie.

Des innovations pour consolider ces processus de construction de partenariat

La fonction d'intermédiation des OPA a permis de valoriser et d'étendre des innovations en termes de gestion du risque de crédit : le warrantage présenté dans l'atelier 2 du colloque en est un exemple.

Les alliances se sont diversifiées. L'expérience du Niger montre que le partenariat ne se construit pas exclusivement avec la microfinance, mais aussi, de plus en plus souvent, avec les banques (banques de développement, banques de solidarité, mais aussi banques commerciales qui s'ouvrent sur le milieu rural). Les OPA peuvent s'allier entre elles pour construire une capacité de négociation plus importante : l'expérience de FINCAFE en Bolivie, fonds de crédit créé par vingt huit OPA de la filière café et allié ensuite à une IMF, l'ANED, est révélatrice des potentialités et difficultés de ce type d'alliance.

L'innovation a porté aussi sur l'accompagnement de la construction du partenariat OPA-IF. De nombreux opérateurs investissent aujourd'hui dans cet accompagnement.

- ▷ L'expérience de l'appui proposé par le commerce équitable à ses organisations de producteurs, présentée par AGROFINE dans le cadre de cet atelier, montre comment les méca-

nismes de construction de confiance entre OPA et IF peuvent être consolidés par des outils financiers et techniques d'une filière innovante

- ▷ La construction de confiance entre OPA et IF peut être facilitée par le renforcement des compétences des différents acteurs en matière de financement rural et agricole : le guide opérationnel pour la construction d'un partenariat OP-IF, présenté dans le cadre de l'atelier, et élaboré avec l'appui de FARM, s'inscrit dans cet objectif.

Des politiques publiques pour le financement de l'agriculture familiale

Dans les années 80, quand les secteurs financiers et agricoles ont été libéralisés, l'hypothèse sous jacente était que les agricultures du Sud allaient rencontrer les services financiers grâce à la « main invisible du marché ». Il n'a pas fallu beaucoup d'années pour s'apercevoir que cette main invisible du marché, si elle existait, était assez inefficace dans les zones rurales et agricoles... Dans un second temps, on a posé l'hypothèse que les marchés étaient « imparfaits », asymétriques, et que différentes formes d'organisations pouvaient « corriger » le marché. Les organisations agricoles, les organisations d'institutions financières ont alors été reconnues et leur développement encouragé. Les partenariats entre les deux secteurs se construisent aujourd'hui, sur cette base de « marché corrigé », mais restent difficiles et achoppent sur des questions non résolues : Comment mobiliser les fonds adaptés pour répondre aux spécificités des besoins de service financiers des agricultures et de leurs organisations ? Comment gérer le risque agricole ? Comment étendre les services financiers dans les zones rurales défavorisées où les marchés financiers ne se développent pas ? Comment financer les investissements nécessaires à la modernisation des agricultures familiales avec des taux d'intérêt régulés par le marché ? Autant de questions que ni le marché, ni les négociations bilatérales entre acteurs économiques ne peuvent résoudre de manière efficace et équitable. La nécessité de politiques publiques adaptées, redistributrices ou incitatives, resurgit dans les agendas internationaux.

En Afrique, en Amérique Latine, les OPA s'impliquent activement, quand elles y sont autorisées, dans l'élaboration de cadres politiques plus favorables aux agricultures familiales et à leur financement, et mieux coordonnés avec les autres politiques sectorielles. Les IF, quant à elles, sont impliquées dans les politiques encadrant le secteur financier, mais sont peu présentes dans le dialogue intersectoriel, voire rejettent toute hypothèse de nouvelles formes d'intervention de l'Etat dans ce domaine.

Ce dialogue politique et macro économique, quatrième stratégie des OPA pour améliorer l'accès des agricultures aux services financiers, se développe à des rythmes variables selon les pays. Il peut se concrétiser dans l'élaboration des lois d'orientations agricoles (Sénégal, Mali, UEMOA...), des Stratégies Nationales de Développement Rural (expérience de la FONGS du Sénégal, du groupe de travail OP-IF du Niger) ou dans des politiques plus résolument sectorielles (Madagascar Action Plan, Politiques de financement de l'agriculture familiale au Brésil...). Mais les obstacles restent importants : faiblesse des OPA, faible volonté des gouvernements de les reconnaître, faible investissement des institutions financières dans le dialogue politique...

Entre organisations paysannes et institutions financières, un partenariat qui progresse, mais qui a encore besoin de soutien

La construction du partenariat entre organisations paysannes et microfinance est aujourd'hui amorcée. Les structures faîtières des OP et des IMF ont un rôle majeur à y jouer ; le volontarisme et la capacité d'innovation des OP et des IMF à la base seront décisifs. Des outils pour renforcer ce partenariat sont disponibles. Mais cet ensemble d'initiatives ne pourra s'épanouir et contribuer à un développement durable de l'agriculture familiale que dans un cadre de politiques publiques (agricoles, de microfinance, de financement rural...) claires, négociées avec les différents acteurs concernés et appliquées de manière cohérente. Ce fut l'un des axes de réflexion de la troisième session du colloque FARM portant sur « Quelles politiques publiques pour améliorer l'accès des agricultures du Sud aux services financiers ? ».