

*Le financement de l'agriculture familiale
dans le contexte de la libéralisation
Quelle contribution de la microfinance ?
ATP – Cirad 41/97*



Synthèses Thématiques

ATELIER 6

**Politiques de microfinance
et politiques agricoles :
Synergies et divergences**

**Dominique Gentil – Iram
Bruno Losch – Cirad
Janvier 2002**



Séminaire International – 21/24 janvier 2002, Dakar, Sénégal

Les politiques publiques dépendent bien sûr des choix économiques et sociaux d'un pays, généralement exprimés par un programme de gouvernement, plus souvent par des orientations d'action. Ce cadrage plus ou moins précis en détermine les contours, les finalités et les moyens. Mais les politiques publiques ont aussi un certain degré d'autonomie et sont caractérisées par des enjeux et des acteurs spécifiques, qui les rendent plus concrètes, plus opérationnelles. Faut-il encore qu'elles soient **effectives et prises en compte** : trop souvent ces politiques restent des simples déclarations d'intentions, des objets de discours, sans effets réels, sauf d'habillage et de référence pour les financements extérieurs.

Cet article porte sur les politiques publiques spécifiques concernant la microfinance et l'agriculture. Il en souligne l'importance mais aussi les conceptions différentes qui les sous-tendent. Après avoir analysé les domaines respectifs de la microfinance et des politiques agricoles, leurs intérêts communs et leurs intérêts divergents, il propose des axes de réflexion pour élaborer des politiques conjointes et favoriser les alliances entre les institutions de microfinance et les autres organisations professionnelles.

BESOIN DE POLITIQUES PUBLIQUES, MAIS LESQUELLES ?

Les politiques publiques jouent ou peuvent jouer un rôle déterminant dans la résolution des problèmes posés par le financement de l'agriculture. Leur caractère polysémique et multidimensionnel, les conditions de leur élaboration, les objectifs généraux de l'action de l'Etat, qui renvoient au type de projet politique dont il est porteur, se traduisent cependant par d'infinies modalités de mise en oeuvre qui expriment la diversité des trajectoires nationales et des rapports de force économiques et sociaux.

L'un des problèmes rencontrés en matière de financement de l'agriculture porte sur l'articulation entre les différentes dimensions des politiques publiques qui peuvent être porteuses de cohérence ou d'incohérences, de synergies ou de divergences. En effet, celles-ci portent à la fois sur des objectifs généraux de type macroéconomique ou macro-social, sur des objectifs territoriaux et sur des objectifs sectoriels, que ceux-ci aient une vocation générale (comme une politique agricole, *ie.* destinée au secteur agricole) ou plus spécifique (comme par exemple, au sein d'une politique agricole, une politique de sécurité alimentaire ou encore une politique de financement de l'agriculture).

Nous nous intéresserons plus particulièrement ici à un problème récurrent du financement de l'agriculture qui est l'articulation entre les politiques de financement et spécifiquement la microfinance et les politiques agricoles. Les politiques de microfinance correspondent à l'un des champs de la politique de financement de l'économie ou de crédit à l'économie qui constitue l'un des volets des politiques macro-économiques ; alors que les politiques agricoles sont l'une des politiques sectorielles promues par les pouvoirs publics. Chaque catégorie renvoie à des domaines de préoccupations et à des objectifs différents, à des catégories d'acteurs communes mais aussi spécifiques et possède ainsi sa propre dynamique marquée par des degrés d'autonomie variables selon le contexte et son histoire.

Cette analyse conjointe des synergies et des divergences entre ces deux domaines des politiques publiques nous semble essentielle car, au-delà de logiques différentes, la microfinance et les politiques agricoles sont très complémentaires : l'agriculture familiale a besoin de financements pour mobiliser les innovations techniques, acheter ses intrants,

son matériel, ses infrastructures mais elle est, dans de nombreux cas, handicapée par l'absence de réponses adaptées de la part des systèmes globaux de crédit ; la microfinance est plus accessible et s'épanouit si les emprunteurs développent des activités rentables dans un environnement favorable. Cependant, on constate malheureusement qu'il y a souvent et de plus en plus des cloisonnements entre ces deux dimensions des politiques publiques, débouchant souvent sur des malentendus (par exemple : "la microfinance ne peut pas financer l'agriculture") ou sur des conflits (par exemple les taux d'intérêt).

Un effort de compréhension réciproque est donc nécessaire afin de bien identifier les divergences réelles et de favoriser les synergies entre les différents acteurs, les cadres de collaboration, sans oublier que, dans les deux domaines étudiés, les acteurs centraux restent des ruraux dont la pluriactivité dépasse la seule agriculture.

Avant d'entrer dans la discussion, il est cependant important de préciser le contenu opératoire de la notion de politique publique.

Une politique publique **peut être définie comme** un programme d'action **validé par une autorité publique** ou le produit de l'activité d'une autorité publique **entendue** comme le lieu d'exercice "des fonctions de gouvernement sur des ressortissants et des espaces géographiques définis"¹. Elle peut revêtir des modalités différentes (règles, normes, organisations, interventions directes) ; elle peut être explicite et clairement énoncée et annoncée ; elle peut aussi être implicite ; elle est souvent les deux à la fois puisque se superposent généralement des buts officiels et d'autres plus officieux.

A partir de cette définition très générale, les modalités concrètes de mises en œuvre et les résultats peuvent être très différents. **Pour certains, les politiques publiques laissent un rôle déterminant à l'Etat,** dans le sens de l'Etat central. **Pour d'autres, il faut prendre l'Etat dans sa multiplicité et inclure tout le jeu des acteurs économiques et sociaux,** car si la politique est seulement décidée par l'Etat, elle risque fort d'être peu adaptée, peu connue, difficilement applicable, souvent contournée et sans grande efficacité.

Cependant, quelle que soit la définition retenue, l'efficacité d'une politique publique est **d'abord et** très largement liée aux conditions de sa genèse. En effet, une politique publique est **en premier lieu** la résultante d'un débat public, le produit d'un compromis entre des catégories d'acteurs ayant des intérêts divergents. Elle est **ensuite** l'aboutissement de tout un processus partant d'un diagnostic conjoint, de choix réalistes à moyen et court terme, tenant compte des contraintes internes et externes et d'une mise en œuvre, entre les différents acteurs concernés (administration, organisations paysannes et/ou professionnelles, secteur privé...), avec consultation des "acteurs cachés", comme les bailleurs de fonds. L'étape de la négociation est centrale : elle implique des capacités de médiation pour permettre l'identification des bases d'action communes acceptables par l'ensemble des parties prenantes.

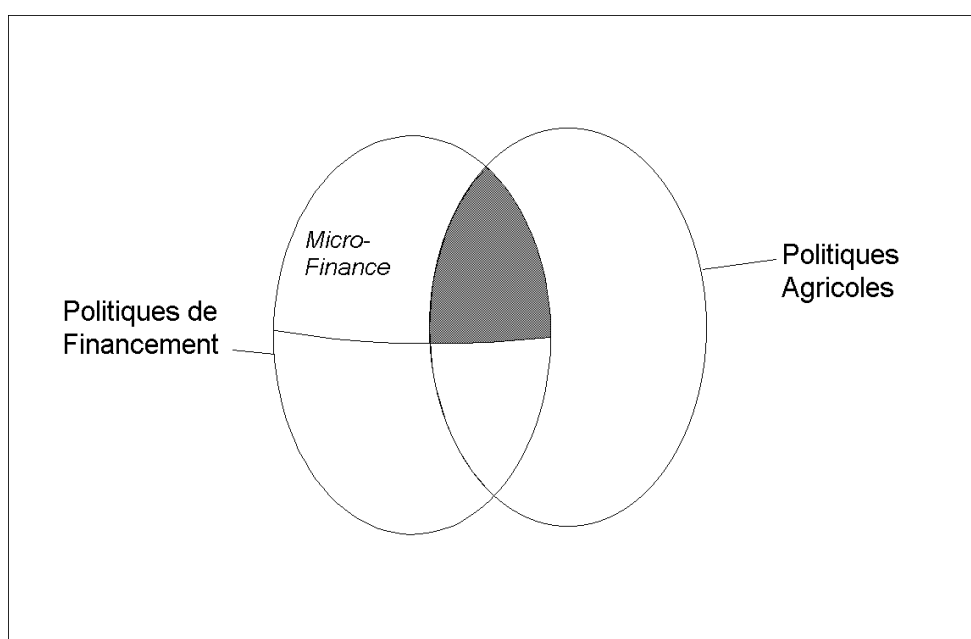
C'est bien ce processus, qui est au cœur des politiques publiques, qui fait la différence avec les politiques strictement étatiques - ie. entièrement décidées et conçues par les seuls pouvoirs publics - dont les limites opérationnelles sont celles d'une approche descendante et non concertée. **Toute politique publique (agricole, de santé, éducative, foncière...) selon cette perspective aurait à mettre en présence l'Etat, de ce fait**

¹ **Meny Y. et Thoening JC. Politiques publiques. PUF 1989. 391 p.** Quelle que soit la forme de l'Etat et des institutions, une autorité publique dispose en dernier recours du monopole du recours légal à la force.

réhabilité, et de multiples acteurs économiques, sociaux ou locaux, qui devraient donc être d'abord identifiés et reconnus. Elle s'efforcerait de concilier intérêts particuliers et bien commun. Elle déterminerait à cet effet un cadre contractuel de médiation, de négociation et d'application. De telles politiques publiques pourraient être qualifiées d'intermédiaires car ni configurées strictement par un cadre macroéconomique, ni réduites à des mesures sociales palliatives¹.

LES DOMAINES RESPECTIFS

Les politiques de microfinance et les politiques agricoles ont leur logique propre mais, sur certains points, elles ont des espaces communs, ce qui peut se représenter par le schéma suivant :



La microfinance

Le problème central de la microfinance, c'est d'élargir le champ des services financiers améliorés (crédit, épargne, assurance) à une large gamme de populations exclues des systèmes bancaires (ce qui représente dans la majorité des pays africains, environ 90 % de la population). Les besoins des services financiers étant structurels, il est nécessaire de créer des institutions financières pérennes et non de réfléchir dans une optique temporaire, largement développée dans le passé par les projets de développement.

La microfinance s'intéresse aussi bien aux populations urbaines que rurales et à l'ensemble des activités économiquement rentables (le commerce, l'artisanat, les services... et aussi l'agriculture). On peut résumer rapidement les objectifs des différents acteurs concernés :

¹ Winter G. (Coordination). Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralités des normes et jeux d'acteurs. Karthala. IRD. 2001. 454 p.

- a) Clients ou membres : accéder à des produits financiers adaptés, crédit mais aussi épargne et assurance. Les questions portent sur les objets de crédit, sur les montants, les durées, les modalités de remboursement, les taux d'intérêt, les formes de garanties, les sanctions en cas d'impayés...
- b) Les institutions de microfinance (IMF¹). Leur souci principal actuellement est d'arriver à la pérennité, ce qui passe en priorité par l'équilibre financier (mais aussi par une bonne gouvernance et une viabilité sociale). Certains ont des objectifs spécifiques : atteindre les plus pauvres, les femmes, les zones difficiles... Les Ifl cherchent à défendre leur autonomie de gestion (choix de la clientèle, des produits financiers, des zones d'intervention, du rythme d'extension...) vis à vis de l'Etat et des bailleurs. Elles souhaitent un environnement économique (rentabilité, risques...) et juridique favorable. Elles veulent participer à l'élaboration des règles de fonctionnement du secteur de la microfinance (règles d'entrée de nouveaux acteurs, règles de concurrence, ratios prudentiels, modes de contrôle...) et au suivi de leur application.
- c) Etat. La plupart des Etats souhaitent avoir le monopole de fixation des objectifs, des règles de fonctionnement et de contrôle. Leurs choix relèvent (i) d'objectifs généraux et d'arbitrages comme par exemple entre justice sociale et performance et compétitivité (ii) de critères opérationnels comme sécuriser l'épargne (le cas des risques politiques avec l'exemple des pyramides albanaises est connu) ou encore couvrir rapidement en crédit une large gamme de publics et toutes les régions du pays (iii) du pragmatisme en s'efforçant par exemple de répondre aux desiderata des bailleurs de fonds pour attirer le maximum de financements.
- d) Les bailleurs de fonds : la microfinance a été pendant plusieurs années un domaine intéressant fortement les bailleurs de fonds : visibilité, maniabilité relative en regard des mastodontes qu'étaient de nombreux systèmes de crédit agricole nationaux, instrument de lutte contre la pauvreté, etc. qui, par ailleurs, bénéficiait d'une image positivée et d'un effet de mode dans les pays donateurs... Cela a pu entraîner une certaine concurrence et parfois des surenchères ou des volontés d'imposer leurs vues (sur les objectifs de crédit, la clientèle, les taux d'intérêt...) Cependant on semble observer, actuellement, un certain retrait : le secteur est risqué, il y a des faillites et il nécessite un engagement dans la durée (5 à 10 ans), ce que n'apprécient pas les bailleurs.

Au cours de ces dernières années, certains pays (le Mali, par exemple) ont su créer des cadres de concertation regroupant les différents acteurs et permettant de définir des stratégies à moyen terme de la microfinance (5 ans). Il sera intéressant de suivre leurs applications et de voir si concrètement les différents acteurs (cellule spécialisée au sein du ministère des finances, Banque centrale, ministères techniques, institutions de microfinance éventuellement regroupées en une ou plusieurs associations professionnelles, opérateurs, ONG, divers bailleurs de fonds...) respectent les orientations prises conjointement, comment se font les arbitrages ou les sanctions en cas de conflit ou de non-respect des règles, comment peuvent se faire des révisions périodiques des stratégies...

¹ Elles constituent une partie des institutions financières (banques, caisses d'amortissement, caisses d'épargne...), mais elles sont souvent les seules présentes en permanence dans le milieu rural.

Microfinance et politique agricole

Au-delà de ces aspects généraux, il est utile de souligner quelques caractéristiques propres de la microfinance par rapport à l'agriculture.

- a) La microfinance préfère souvent l'urbain et le rural (commercialisation, transformation, services) à l'agriculture. Celle-ci comporte des risques importants (aléas climatiques, épizooties, instabilité des prix, rapide saturation des marchés pour le vivrier, concurrence internationale pour les marchés export...) et sa rentabilité n'est généralement pas très forte. Par ailleurs, les prêts sont souvent de faible montant, avec une clientèle géographiquement très dispersée.
- b) Cette relative réticence vis-à-vis de l'agriculture est confortée par les conséquences d'un principe important, celui du libre choix par l'emprunteur de l'objet de crédit (crédit ouvert par rapport à crédit ciblé, souvent préféré par les agronomes), Or, quand ils ont le choix, les emprunteurs, même ayant l'agriculture comme activité principale, empruntent pour des activités non agricoles, préférant parfois par la suite réinvestir les bénéfices de l'activité non agricole dans l'agriculture. Cela est donc un bon révélateur de la façon dont les agriculteurs perçoivent les rentabilités et les risques réciproques des différentes activités.
- c) Cependant les statistiques et les études d'impact montrent clairement que la microfinance en milieu rural finance l'agriculture, l'élevage, la pêche, avec des prêts court terme, permettant aussi bien l'extensification des surfaces (souvent doublement quand le foncier n'est pas saturé) que l'intensification (utilisation des innovations, amélioration des rendements). Le portefeuille destiné à l'agriculture peut correspondre à environ 20 à 40 % du total des crédits.
- d) Contrairement aux idées reçues, la microfinance peut s'intéresser au moyen terme quand il est rentable (culture attelée, petite irrigation, pirogues, filets, moteurs, batteuses, décortiqueuses...). Le moyen terme peut faire l'objet de garanties spécifiques (location-vente, nantissement.) Dans certains cas, le financement du long terme (par exemple, extension d'une caféière) peut être traité par le moyen terme, en échelonnant les investissements et en jouant sur les autres sources de revenus de l'exploitation.
- e) Il ne faut pas sous-estimer les effets d'entraînement de l'amélioration des réseaux commerciaux, grâce à la microfinance, sur la production : plus grande concurrence, atténuation des variations de prix, limitations des dépendances vis à vis des fournisseurs et usuriers, désenclavement des villages reculés...
- f) Enfin, il faut prendre en compte l'importance de l'épargne et parfois de l'assurance pour faire face aux aléas et sécuriser les agriculteurs.

Ainsi, globalement, la microfinance peut jouer un rôle important pour le développement agricole mais "il ne faut pas trop lui demander". Elle peut financer les différents objets rentables des exploitations familiales mais elle ne pourra pas financer :

- Les campagnes de commercialisation de l'ensemble d'une filière ou l'importation des intrants par les entreprises privées spécialisées ou les organisations paysannes ;

- les grandes exploitations "modernes" : la microfinance s'intéresse à un type de public et les montants de crédits disponibles dépassent rarement 1 million CFA (mais peuvent aller jusqu'à 5 millions dans certains cas).

Dans les deux cas précédents il s'agit d'activités et de clientèle qui, en principe, devraient intéresser les banques.

Il ne faut pas non plus compter sur la microfinance pour faire du crédit concernant des investissements à rentabilité différée (lutte anti-érosive, aménagement des bas fonds...) ou des infrastructures (pistes, ponts, entrepôts...) A fortiori, elle ne financera pas la recherche, la vulgarisation, la formation ou l'alphabétisation...

Aussi le problème du financement de l'agriculture dépasse-t-il largement le cadre de la microfinance. Toutefois, si la microfinance sait apporter des produits financiers adaptés à la quasi-totalité des exploitations agricoles¹ et aux autres acteurs du milieu rural (commerçants, artisans...), elle peut jouer, potentiellement, un rôle considérable.

Les politiques agricoles

L'agriculture est un des secteurs de l'économie mais elle est dotée d'un statut spécifique, longtemps stratégique, puisqu'elle est avant tout la base de production pour l'alimentation humaine. L'histoire des hommes et des sociétés a ainsi été pendant longtemps structurée par la question agricole qui a sous-tendu les politiques de contrôle des ressources naturelles, des territoires et des populations.

Avec le progrès technique et l'augmentation de la productivité des facteurs de production, qui a pris une ampleur inégalée dans l'histoire depuis la révolution industrielle, des transferts ont pu s'opérer - notamment en terme de main-d'œuvre - du secteur agricole vers d'autres secteurs de l'économie. L'agriculture est ainsi devenue l'un des éléments d'économies globales et plus complexes et son rôle a évolué de la stricte fonction directe d'alimentation humaine à la fourniture de produits agricoles pour l'ensemble de la population (notamment non agricole) et des autres secteurs de l'économie (en particulier le secteur industriel). Elle s'est "insérée" et intégrée aux marchés et, après avoir été l'un des moteurs de la construction des économies nationales, elle est devenue l'un des facteurs de la croissance globale.

Cette fonction a largement conditionné les objectifs des politiques publiques d'appui à l'agriculture qui ont donc privilégié l'augmentation de la production et la recherche continue des performances techniques (rendements, productivité du travail). Aussi, pour répondre à cette orientation générale, les mesures d'intervention mises en oeuvre ont-elles privilégié deux grandes catégories d'action portant (i) sur les structures de production (en priorité la taille des exploitations agricoles et le regroupement des parcelles pour faciliter la modernisation et les économies d'échelle, notamment par la mécanisation) (ii) sur l'approvisionnement et les marchés des facteurs (intrants agricoles, équipements, conseil technique et bien sûr crédit).

Ce processus général de modernisation s'est accompagné d'une intégration croissante dans l'économie de marché avec comme conditionnalité celle de la performance pour s'adapter à un environnement concurrentiel et généralement instable. Dans la plupart

¹ A l'exception des 1 à 5 % des grandes exploitations "modernes"

des situations nationales des pays industriels, ce processus a abouti à la marginalisation des exploitations les moins performantes et à la sortie du secteur agricole d'une partie croissante de la population active qui pouvait être accueillie dans les autres secteurs de l'économie

Dans de nombreux pays dits du Sud, au-delà de certaines expériences connues comme celle des industries industrialisantes, l'agriculture a été le secteur pivot des politiques de développement mises en oeuvre après les indépendances. Dans de nombreux cas, la fonction de base de fourniture de produits agricoles a été supplantée par celle de fourniture de ressources pour le financement du reste de l'économie et notamment de l'Etat, en particulier par l'obtention de devises que permettaient les secteurs agro-exportateurs. Si les politiques annoncées relevaient bien des grandes catégories rappelées précédemment, leur mise en oeuvre a cependant été marquée par un biais qui privilégiait la commercialisation des produits. L'agriculture a ainsi été globalement plutôt un secteur de prélèvement qu'un secteur d'investissement et les interventions ont souvent été concentrées géographiquement au travers de projets publics ou para-publics qui permettaient de s'extraire d'un contexte structurellement défavorable en créant un environnement "modernisé" ad hoc.

La conséquence des politiques de libéralisation et de désengagement des Etats est une confrontation entre des structures agricoles globalement peu performantes et des marchés rendus plus concurrentiels par la fin des protections. Les Etats sont censés faire moins i de nombreuses agricultures ont besoin de tout. Aussi la tendance actuelle est-elle à une segmentation accélérée entre des exploitations agricoles en cours de marginalisation et des exploitations évoluant vers la catégorie de l'entreprise privée.

On notera que les bailleurs de fonds se sont très largement inscrits dans et encouragent cette logique qui correspond incontestablement aux référentiels dominants¹. Les Etats et leurs politiques ont peu de marges de manoeuvre pour envisager des scénarios alternatifs qui porteraient sur les structures et nécessiteraient des moyens dont ils ne disposent pas. Faute de secteurs d'activité d'accueil alternatifs à l'agriculture, le schéma qui marque l'évolution agricole de nombreux pays - en particulier les pays latino-américains - est celui d'une "dualisation" entre un secteur d'entreprise soumis aux exigences de performance du marché et un secteur social géré par l'assistanat.

Le financement de l'agriculture n'échappe pas à cette règle et voit cette opposition entreprise / "secteur social" marquer la conception des systèmes financiers entre secteur bancaire et microfinance. La recherche des points de divergence et de synergie entre la microfinance et les politiques agricoles peut-elle éviter cette fatalité ?

LES INTERETS COMMUNS

Politiques agricoles et microfinance se retrouvent assez largement sur l'intérêt d'avoir une agriculture rentable, avec un minimum de risques : des produits de qualité trouvant un marché relativement stable et non saturé, une bonne productivité (qualité de la

¹ On notera avec intérêt que la Banque mondiale dans la dernière version de sa stratégie de développement rural intitulée "From vision to action : reaching the rural poor" a abandonné toute référence à la notion de développement et donc de politique agricole pour se concentrer sur (i) la promotion de l'entreprise privée (ii) la lutte contre la pauvreté.

recherche, de la "vulgarisation", de la formation, du conseil en gestion si celui-ci est adapté et pas trop coûteux), des réseaux de commercialisation (y compris les fonctions de stockage et de transport) performants.

Un environnement favorable crée des opportunités de crédits rentables pour la microfinance et la microfinance permet l'application concrète des intrants, du matériel, des innovations pour les agriculteurs.

Si on rentre un peu plus concrètement dans des thématiques qui nécessitent réflexions et actions communes, on peut en citer notamment trois :

a) Comment minimiser les risques ?

Plusieurs institutions de microfinance ont développé des assurances concernant le remboursement en cas de décès ou d'invalidité permanente de l'emprunteur.

Une réflexion et un certain nombre d'actions sont en cours sur les risques maladies (soit des mutuelles de santé ou caisses de solidarité distinctes de l'institution de microfinance, soit des produits financiers spécifiques au sein des IMF). Mais tout le monde reste démuné face aux aléas climatiques (dans des pays comme le Niger ils sont quasiment structurels), aux épizooties ou aux très fortes variations de prix.

Des éléments existent (prévention, stockage, fonds de garanties, annulations exceptionnelles des dettes, moratoires...) mais ils sont souvent limités et leurs effets pervers bien connus. Comment travailler ensemble pour faire le diagnostic critique de ce qui existe et expérimenter de nouvelles approches.

b) Comment aider à la sélection des emprunteurs et des projets à financer ?

Il est bien sûr nécessaire de respecter les responsabilités de chacun : si l'agriculteur est trop influencé par les "conseils" du vulgarisateur et si l'activité s'avère peu rentable, l'emprunteur aura tendance à ne pas rembourser et à "rejeter la faute" sur le vulgarisateur.

Le financier doit également assumer ses risques selon ses propres critères (qualité de l'emprunteur, de l'objet à financer, garanties...).

Mais vulgarisateurs et conseillers de gestion peuvent éclairer les choix, donner des avis techniques, organiser éventuellement des réunions ou des services spécifiques (par exemple, vaccination) par groupe d'emprunteurs concernés par les mêmes problèmes, pour s'assurer de leur maîtrise technique et de leur capacité de gestion.

c) Comment aider au suivi sélectif des emprunteurs ?

Avec le souci d'atteindre rapidement l'équilibre financier, les agents de crédit des IMF ont de moins en moins de temps pour suivre les emprunteurs et comprendre les effets positifs et les difficultés.

Un accord avec des spécialistes du conseil de gestion ou des vulgarisateurs (avec éventuellement une petite indemnité prélevée sur les taux d'intérêt) pourrait sans doute permettre un suivi sélectif dont les résultats seraient pour la suite généralisés à différents types d'agriculteurs.

Le système doit être cependant simple et relativement peu coûteux pour rester opérationnel.

LES INTERETS DIVERGENTS

a) Un point de fixation, les taux d'intérêt.

Le débat a déjà fait couler beaucoup d'encre et de salive (cf. par exemple encadré suivant)

Les taux d'intérêt sont-ils exorbitants ?

Les taux d'intérêt dans les IMF sont généralement de l'ordre de 2 à 3% par mois. Ce qui est considéré comme exorbitant par certains développeurs qui soulignent que "dans ces conditions, l'agriculture française n'aurait jamais pu se développer".

Les spécialistes de la microfinance ont beaucoup d'arguments pour défendre les taux actuels :

- Ces taux permettent de faire face aux charges importantes d'administration du crédits¹ (prêts nombreux, de faibles montants, dans un espace dispersé). Et non pas spécialement aux risques d'impayés car les taux de remboursement des SFD sont souvent excellents en milieu rural (95 à 99%) selon R. Chao Beroff et A. Chomel (doc. n° 1 p. 34 et 35).
- Le problème principal actuellement est l'accès aux services financiers beaucoup plus que leur coût. Les enquêtes montrent que le taux d'intérêt n'est pas une contrainte exprimée spontanément par les emprunteurs (cf. enquêtes Guinée et Bénin) mais qu'elle est plutôt mise en avant par les fonctionnaires ou les hommes politiques.
- Le taux d'intérêt des SFD doit être comparé à celui du marché plus ou moins informel ("usurier", fournisseur), qui est de l'ordre de 10 à 20% par mois.
- Les charges financières doivent être comparées à la rentabilité de l'opération financée par le crédit. Elles représentent en moyenne 10% de la marge (cf. études d'impact).

Au-delà des opinions contradictoires, sans doute deux éléments de consensus :

- Avec les économies d'échelle, il faut viser une baisse des taux d'intérêt actuels. Les taux d'intérêt élevés ne doivent pas encourager une gestion inefficace.
- Il faut distinguer les taux d'intérêt pour le court terme (commerce, transformation, campagne agricole...) qui peuvent justifier un taux relativement élevé et les prêts à moyen terme, avec des frais de gestion souvent moins élevés et qui peuvent nécessiter, du point de vue de la rentabilité, des taux d'intérêt plus faibles. A titre d'exemple, à Kafo Jinginew, le crédit commercial à court terme (3 mois) est à 4% par mois, le crédit de campagne à 9 mois est à 2% et le crédit équipement à 3 ans est à 1,2% par mois.

Source : Inter Réseaux. Le financement des exploitations agricoles dans les pays en développement. 2001.

Rappelons seulement que les taux d'intérêts doivent couvrir plusieurs éléments : les frais d'octroi de gestion et de récupération de crédit très élevés dans le cas de prêts dispersés de faibles montants ; le coût de la ressource (épargne, ligne de crédit...) ; les risques d'impayés (mauvaise sélection de l'emprunteur, maladie ou mortalité de l'emprunteur, risque climatique ou économique de l'activité financée...). Le principe de la subvention des taux d'intérêts peut être tout à fait recevable, même dans le cas de la théorie néoclassique mais en pratique ceci crée une forte dépendance de l'IMF vis à vis des

¹ Ce qui explique que les banques classiques ne s'y hasardent pas.

ressources limitées et aléatoires des Etats ou des bailleurs de fonds. Il paraît donc préférable d'avoir des taux d'intérêt permettant d'atteindre l'autonomie financière.

Pour atteindre, difficilement, l'équilibre financier en milieu rural, les IMF bien gérées ont besoin de taux d'intérêt sur le crédit de l'ordre de 2 à 3 % par mois. Ce taux se compare très favorablement avec ceux du secteur endogène (10 à 20 % par mois) et, pour les crédits de campagne (semences sélectionnées, engrais, pesticides, embouches...), en général de 4 à 10 mois, n'entravent pas la rentabilité des activités financées (cf. études d'impact). Le taux d'intérêt peut être diminué pour le crédit moyen terme car les frais de gestion sont souvent moins élevés et des garanties matérielles peuvent être trouvées (cf. location vente). Les subventions externes (Etat, bailleurs) restent nécessaires mais devraient aller en priorité à d'autres types de dépenses (extension du réseau, certains types de formation ou d'équipement, études et recherches, audits internationaux... Le fonctionnement "courant" est ainsi assuré en interne, ce qui renforce l'autonomie des réseaux et permet de survivre face aux effets de mode et aux lenteurs des procédures des bailleurs de fonds.

b) Crédit ciblé ou crédit ouvert ?

Même si on comprend bien le souci des politiques agricoles et des agronomes de cibler le crédit sur certains produits ou certaines innovations, on en connaît trop les effets pervers ("détournement" des objets de crédit, revente des intrants à bas prix et donc mauvais taux de remboursement) pour revenir en arrière et renoncer au principe du libre choix de l'emprunteur entre diverses activités économiques rentables. Mais des études précises doivent permettre de mieux comprendre les réticences de nombreux agriculteurs à investir dans l'agriculture. Celles-ci peuvent être liées à des produits financiers peu adaptés (notamment parfois au niveau des calendriers d'octroi et de remboursement), ce qui est facilement corrigible ou venir d'autres facteurs de l'environnement (qualité des intrants disponibles et inefficacité du système d'approvisionnement, absence de services vétérinaires, étroitesse du marché...), ce qui nécessite d'autres modes de traitement.

c) Comment inciter au crédit à l'agriculture ?

Tout en maintenant le principe du crédit ouvert, il faut essayer d'inverser la tendance actuelle, qui conduit les IMF à préférer l'urbain au rural et le commerce à l'agriculture. Un premier effort important est la mise au point, avec les intéressés eux-mêmes, de produits financiers adaptés, avec une attention toute particulière sur les divers risques spécifiques et les différentes méthodes pour les couvrir. Si ceci s'avère insuffisant, peut-être faudra-t-il arriver à proposer des systèmes de quota (en nombre et volume de crédit pour l'agriculture, en pourcentage de nombre d'agriculteurs dans les conseils d'administration...), en sachant que ces incitations peuvent être facilement contournées si elles ne sont pas intériorisées par les acteurs concernés.

COMMENT ELABORER DES POLITIQUES CONJOINTES

Les idées de base sont relativement simples et relèvent surtout de la volonté politique et/ou des rapports de force.

a) Les politiques agricoles et de microfinances ont globalement des objectifs et des acteurs communs. Tout en conservant leur spécificité et leur autonomie relative, il est nécessaire de favoriser les synergies.

- Cette synergie passe d'abord par une réflexion collective et des actions concertées au sein de chaque secteur (OP comme IMF), ce qui est encore aujourd'hui un handicap dans beaucoup de pays pour l'élaboration de politique conjointe agriculture/microfinance.
- Il ne faut pas oublier, notamment dans le domaine de la microfinance, la nécessité d'un minimum de régulation entre les différents ministères concernés (finances, agriculture, affaires sociales, jeunesse, promotion féminine...). Certains ministères, à la recherche de financement extérieurs, gèrent des projet laxistes (pas de souci des impayés, faible taux d'intérêts, pas de perspectives de pérennité...). Ceux-ci viennent compromettre les efforts des IMF sérieux. Comme pour la monnaie (loi de Gresham) les mauvais systèmes risquent de chasser les bons.
- Sans vouloir créer des super structures inutiles ou des institutions inefficaces, il est important de prendre en compte la dimension régionale des politiques agricoles et des politiques de microfinance en jouant les économies d'échelle et les complémentarités¹.

b) Pour que ces politiques soient adaptées et appropriées, il faut passer de la notion de politique étatique (avec souvent un tête à tête peu transparent avec les bailleurs de fonds) à celle de politique publique, élaborée par les différents acteurs concernés. Cela passe notamment :

- par la recherche de l'alliance entre les IMF (et particulièrement celles à base mutualiste ou «participationniste») , avec les autres organisations professionnelles agricoles. Le cloisonnement qui s'est établi, au cours de ces dernières années, entre le secteur de la microfinance et celui des O.P, est certainement une grande perte, qui limite leurs poids respectifs dans les discussions vis-à-vis des partenaires extérieurs à la paysannerie,
- par le renforcement des capacités des différents acteurs, en particulier les agriculteurs et leurs organisations afin qu'ils puissent prendre une part active dans les négociations. Renforcement des capacités veut dire : Information, formation, aide à la formulation d'un projet stratégique et aide à la négociation ;
- par la prise en compte dans la définition des politiques publiques des acteurs privés (importateurs, commerçants, transporteurs, usiniers, multinationales...) sans diabolisation mais aussi sans complaisance,
- par la redéfinition du rôle de l'Etat. Celui-ci reste indispensable mais peut retrouver sa légitimité dans un rôle nécessaire d'incitation, d'arbitrage, de garant du respect des décisions prises en commun., et non d'imposition de politiques définies par lui seul.

A titre d'exemple, il serait intéressant de procéder, pendant le séminaire à une analyse comparative de l'élaboration et de la mise en place des stratégies nationales de microfinance : élaboration endogène ou par équipe d'experts, vrai débat public ou simple consultation, appui politique comme au Mali ou blocage comme au Burkina et au

¹ Cf. UEMOA /IRAM. Etude de la définition des grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA, Avril 2001. (p. 74 à 77).

Togo... Un point particulièrement important serait de voir comment ces politiques et leurs modes d'élaboration ont été reprises et intégrées dans les nouveaux CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté) ou au contraire ont été abandonnées ou oubliées en faveur des "nouvelles" orientations. De la même manière, il faudrait analyser d'une manière comparative comment les politiques agricoles font partie de ces CSLP ou si ces nouveaux cadres stratégiques sont centrés, pour l'essentiel, sur la santé et l'éducation primaire.

c) L'application de ces principes passe par un certain nombre de décisions et de procédures pratiques, à mettre en oeuvre dans chaque pays : renforcement des capacités des acteurs, choix des différents acteurs représentatifs¹, préparation des politiques (études et débats au niveau local, national et parfois régional), prises de décision, suivi et contrôle de l'application. La formule de plan à moyen terme (5 ans), avec révision périodique permet une visibilité à la fois interne et vis-à-vis de l'extérieur.

CONCLUSION

De ces analyses quelques constats peuvent être dégagés :

- Politiques agricoles et politiques de microfinance ont tout intérêt à développer leur synergie, tout en prenant en compte leur autonomie relative et leur spécificité.
- La microfinance peut financer les exploitations agricoles, aussi bien pour le court terme que pour le moyen terme.
Mais il est préférable de s'adresser aux banques pour financer les campagnes d'intrants et de commercialisation et les investissements importants des « grands planteurs » (même si des formules de cofinancement peuvent s'envisager).
- L'agriculture familiale peut payer les coûts ordinaires de la microfinance, avec des taux d'intérêt relativement élevés pour le court terme et plus réduit sur le moyen terme. La bonification des taux d'intérêt ne paraît pas judicieuse et est difficilement soutenable dans la durée.
- L'agriculture familiale ne peut se développer sur sa seule capacité d'accumulation. Elle a besoin d'investissements publics dans le domaine de la recherche, de la formation, de la protection de l'environnement, des infrastructures de transport, d'irrigation... inscrits dans une politique agricole et une politique nationale, favorisant les producteurs et le marché national et régional.
- Ces politiques, financées par les efforts nationaux et l'aide internationale, sont les résultantes d'un débat public entre les différents acteurs concernés, et pas seulement entre Etat et bailleurs de fonds. Une alliance entre les organisations paysannes et les institutions de microfinance paraît indispensable pour faire entendre la voix des agriculteurs familiaux et peser dans les rapports de force.

Au-delà de ces différents constats et des modalités d'intervention techniques envisageables en matière de financement des activités agricoles, ce qui reste central c'est bien le type d'agriculture voulu par chaque société, qui renvoie à la place, aux rôles et au statut accordés à l'agriculture dans le développement économique et social. **A cet égard, les modalités du financement de l'agriculture, les types d'exploitations agricoles pris en compte sont centraux : ils déterminent l'agriculture de demain.**

¹ avec des représentants des acteurs des politiques agricoles dans la définition des politiques de microfinance et inversement.