

Fiche d'approfondissement du séminaire de Dakar n° 12

Partenariats banques et IMF : acquis et enseignements

Sources :

Séminaire de Dakar et travaux de l'ATP Cirad-Cerise

- *Synthèse introductive de l'atelier 3 : Microfinance, banques agricoles, banques commerciales, quels partenariats pour le financement de l'agriculture ?*
- *Communication de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)*
- *Communication de l'Association Africaine de Crédit Rural et Agricole (AFRACA)*
- *Communication de la Banque Nationale de Développement Agricole du Mali (BNDA)*
- *Communication de l' « Equity Building Society », Nairobi, Kenya.*
- *Communication de la Banque centrale du Nigeria*
- *Communication des Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées (CVECA) de l'Office du Niger, Mali*

Rédacteurs de la fiche :

Cécile Lapenu (CERISE) ; Betty Wampfler (CIRAD) ; Christian Baron (CIDR)

Les banques et les institutions de microfinance (IMF) font chacune face à des contraintes spécifiques pour répondre à la question du financement de l'agriculture familiale : les banques n'ont généralement pas de réseaux d'agences décentralisés vers les zones rurales qui leur permettraient éventuellement de répondre aux besoins des agricultures familiales ; les IMF, décentralisées en zones rurales, manquent parfois de ressources financières adaptées aux contraintes agricoles (volume, durée et saisonnalité) et pratiquent des taux d'intérêt nécessaires à leur viabilité financière mais pas toujours compatibles avec la rentabilité des productions agricoles.

Si les banques et certaines IMF ont pu se trouver en situation de concurrence dans certaines régions, il existe aujourd'hui un consensus assez large sur la complémentarité possible entre les deux types d'institutions pour faire face à la diversité des besoins et à un volume important de demande de financement non couvert à ce jour par les systèmes financiers.

L'expérience de la CNCA-S dans le financement de l'agriculture au Sénégal

Dans sa communication, la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal avance que la notion de concurrence entre systèmes financiers décentralisés (SFD)/IMF et banques classiques n'est vraiment plus d'actualité ; il s'agit plutôt de rechercher une complémentarité entre les différents acteurs tant il est vrai que leurs capacités spécifiques se complètent. Un consensus existe aujourd'hui sur la nécessaire articulation entre SFD et banques pour que chacun apporte sa compétence au service de la construction de systèmes financiers ruraux performants, seul moyen de satisfaire durablement les besoins de financement divers et volumineux des exploitations familiales.

Communication de la Banque Nationale de Développement Agricole du Mali

La BNDA se dit convaincue que, quel que soit le rôle qu'ambitionne la banque en matière de financement rural, il est indispensable de garantir et de pérenniser l'indépendance des SFD, de sorte que les relations entre la BNDA et les SFD restent des relations de partenariat mutuellement profitable, basées sur la complémentarité des actions.

Communication de l'AFRACA

Pour l'AFRACA, le renforcement des synergies financières entre les banques agricoles et/ou commerciales et les SFD est une priorité : il s'agit pour les SFD de pouvoir avoir accès aux ressources financières du système bancaire et pour les banques d'accroître leur pénétration dans le milieu rural par des intermédiaires « sûrs » sans forcément avoir besoin de multiplier les agences qui peuvent être coûteuses.

I - Diversité des formes possibles de partenariats...

En théorie, une grande diversité de partenariats peut être établie entre les banques et les IMF.

- Partenariat financier

Le partenariat financier qui engage le moins les deux institutions est le placement des excédents d'épargne et de trésorerie de l'IMF auprès de la banque qui en garantit la sécurisation et éventuellement la rémunération. Dans ce cas, ce sont essentiellement les critères de proximité géographique et les caractéristiques des produits de dépôts qui sont proposés (rémunération, disponibilité) qui vont déterminer le choix de la banque par l'IMF.

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

L'expérience de refinancement des CVECA de l'Office du Niger au Mali

Communication des CVECA de Niono , Mali

Des conditions d'éligibilité sont fixées pour que les CVECA puissent recevoir un refinancement de la BNDA : (1) le village (son Association villageoise) ne doit pas être endettée vis-à-vis de la BNDA ou du Fonds de Développement Villageois (aujourd'hui transformé en réseau de caisses mutualistes) ou avoir signé et respecté un protocole d'apurement des dettes vis-à-vis de ces institutions ; (2) la CVECA doit être à jour des remboursements de crédits des campagnes échues ; (3) avoir un taux de retard égal ou inférieur à 2% de son encours moyen de crédits ; (4) les emprunteurs doivent avoir constitué une épargne préalable égale à au moins 10% du montant du refinancement sollicité ; (5) chaque membre doit respecter le paiement d'une part sociale égale à 1% du montant du crédit sollicité ; (6) La CVECA doit pouvoir justifier d'une bonne tenue de ses documents de gestion (7) la CVECA doit se soumettre à des contrôles croisés ; (8) la CVECA doit avoir un comité de gestion dynamique. C'est le conseil d'administration de l'Union des caisses qui juge de ces critères et l'union se porte donc garant auprès de la BNDA.

Communication de la BNDA du Mali

Les premiers concours aux SFD ont été faits aux conditions habituelles de la banque en faveur des associations villageoises. Par la suite, en fonction des résultats obtenus et de la spécificité des SFD, des conditions préférentielles ont été consenties par la banque. Ainsi actuellement, les taux pratiqués sont compris entre 8 et 9% par an.

Dans une forme plus approfondie de partenariat financier, la banque peut jouer un rôle de caisse centrale externalisée de l'IMF dans laquelle cette dernière (ou les entités qui la composent) place ses excédents et va rechercher ses refinancements. Ainsi, les CVECA qui ont des excédents de liquidité peuvent individuellement ouvrir des comptes de dépôt et les unions de CVECA peuvent négocier des refinancements pour le compte de leurs CVECA membres.

- Partenariat technique

Un partenariat technique, fondé sur la prestation de service de la banque pour l'IMF, peut porter sur de la formation, sur du transfert de fonds, de l'audit, du contrôle. Le partenariat peut aussi être plus étroitement lié au service financier de l'IMF : la banque assure à ses guichets l'octroi de crédit et la collecte de l'épargne, pendant que l'IMF se concentre sur un rôle d'intermédiation (constitution de groupes, analyse des demandes de crédit, validation des dossiers, suivi des dossiers, etc.). Le partenariat requiert alors un réseau décentralisé pour la banque si l'IMF veut agir en zone rurale.

- Partenariat institutionnel

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

Dans ce type de partenariat, la banque participe à la définition du « modèle » institutionnel de l'IMF, au choix de l'opérateur, à la définition du cadre contractuel liant les institutions participantes ; elle peut influencer sur les choix stratégiques de l'IMF (zones d'intervention, types de populations ciblées, produits proposés, taux d'intérêt, etc.) et imposer des règles, des normes de développement et des conditions de collaboration entre l'IMF et son environnement. A l'issue de la phase « projet », plusieurs évolutions sont possibles : la banque ne conserve avec le projet que des relations financières et/ou techniques (cas de la BNDA du Mali avec les CVECA) ; si l'IMF ouvre son capital, la banque peut en devenir actionnaire et conserver un rôle dans l'évolution ultérieure de l'IMF.

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

L'un des éléments de réussite d'un partenariat institutionnel repose sur la cohérence d'un positionnement de promoteur avec la stratégie de la banque (volonté de diversification de son portefeuille de crédit, capacité à remplir son mandat de développement pour les banques de développement, ...).

II - Dans la réalité, des partenariats encore embryonnaires

La diversité réelle des formes de partenariats ne doit pas faire illusion sur leur nombre et leur densité. A l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, ils restent très limités et sont le fait des trois banques agricoles essentiellement. Il ne faut pas s'illusionner non plus sur l'implication agricole de ces partenariats : la plupart d'entre eux (à l'exception notable de la BNDA du Mali) sont ciblés sur des IMF ayant certes une certaine proportion d'activités rurales, mais partageant la prudence dominante quant au financement de l'agriculture familiale. L'exemple du Nigeria (communication de la banque centrale) montre la volonté politique de favoriser les liens entre les banques commerciales et les producteurs (fonds de garanties, modèles de *linkage*) mais en souligne toutes les contraintes.

Certains modèles destinés à encourager la participation des banques commerciales dans le financement des groupes d'individus (*linkage*) ou d'IMF ont souvent montré leurs limites.

Communication de l'AFRACA

En 1991, l'AFRACA a développé avec l'appui technique de la GTZ (agence de coopération allemande) un projet consistant à mettre en relation des groupes d'autopromotion (féminins surtout) avec les systèmes bancaires pour la mobilisation de l'épargne, couplée avec un mécanisme d'octroi de crédit. Le concept de base est de mobiliser d'abord l'épargne qui est déposée auprès d'une banque qui s'engage à octroyer un crédit aux groupes d'autopromotion (titulaires d'un compte d'épargne) selon un ratio préalablement convenu (en général trois à quatre fois le montant épargné). Le groupe est mis en relation avec la banque, soit directement, soit par

l'intermédiaire d'une ONG qui assure la formation des membres.

Au Nigeria et en Ouganda, les programmes de linkage ont été coordonnés par la Banque centrale et ont impliqué des banques à vocation agricole ou commerciale. Au Burkina-Faso, le programme a été développé par la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA devenue BACB).

Ces programmes ont généralement souffert des performances insuffisantes des banques chargées de les mettre en œuvre. Le concept n'a par ailleurs pas pris suffisamment en compte le coût élevé de la mise en œuvre (formation, salaire des vulgarisateurs) et la rentabilité des institutions chargées de le promouvoir en a été affectée.

Dans le modèle de *linkage*, le lien établi avec des structures de refinancement bancaire, lorsqu'il s'avère effectif, peut ancrer le système des groupes d'autopromotion dans le secteur financier national. Pourtant, on dispose souvent d'éléments trop limités pour juger des performances financières, notamment parce que ces dispositifs disposent rarement de systèmes d'information et de gestion complets, sur les impayés en particulier. L'analyse de l'équilibre financier et du coût du système doit inclure (s'ils s'avèrent nécessaires) les besoins d'appui sur la durée par des ONG ou des structures faïtières. Par ailleurs, il est souvent important, au-delà de la volonté politique affichée, de mesurer quel est l'intérêt réel des banques dans le lien avec les groupes : quel est leur intérêt financier, et leur prise de risque ?

Les banques interviennent parfois directement dans le financement des acteurs ruraux sans passer par l'intermédiaire des IMF. La CNCAS s'appuie ainsi sur un partenariat entre les producteurs et l'Etat, basé sur des engagements des trois parties (conditions précises des prêts pour la CNCAS, fonds de sécurisation mis en place par l'Etat et domiciliés à la CNCAS, engagement des producteurs à respecter les contrats de remboursement).

Certaines politiques publiques, à l'image du Nigeria, ont cherché à renforcer l'octroi de crédit en milieu rural et pour le secteur agricole en particulier avec la mise en place de fonds de garantie pour inciter les banques commerciales à investir dans l'agriculture. Pourtant, ces politiques ont généralement conduit à des échecs (voir fiche n° 7 sur les fonds de garanties).

D'après la communication de la Banque centrale du Nigeria : « Agricultural Credit Guarantee Scheme Fund (ACGSF) »

Mis en place dès 1977, détenu à 60% par le gouvernement fédéral et à 40% par la banque centrale, ce fonds de garantie est destiné à garantir 75% des prêts accordés par les banques commerciales aux agriculteurs. Il totalise aujourd'hui 3 milliards de Naira (environ 23 millions USD) contre 100 millions de Naira au départ et a servi à garantir un total d'environ 300.000 prêts pour une valeur de 2,6 milliards de Naira.

Cependant, un certain nombre de chiffres révèlent les difficultés de mise en œuvre de ce type de schéma : le nombre des banques participantes a chuté de 34 au départ à 6 actuellement (après la libéralisation du secteur financier, les banques participent sur une base volontaire). Le taux de remboursement des prêts est de 65% en nombre de prêts et de 55% en valeur. Un certain nombre de contraintes ont été identifiées : coûts de transaction élevés pour les banques, pas de mobilisation de l'épargne, octroi des prêts à des « faux » agriculteurs attirés par des taux d'intérêt concessionnels, délai administratifs dans le fonctionnement du fonds, mauvaises évaluations des projets financés, etc.

Des modifications récentes cherchent à améliorer le fonctionnement du fonds : incitations aux programmes de linkage pour réduire les coûts de transaction pour les banques, augmentation du capital, information auprès des banques commerciales, diversification des intermédiaires impliqués dans le financement de l'agriculture, etc. Mais cela pourra-t-il être suffisant pour répondre aux contraintes du financement de l'agriculture familiale ?

Les fonds de garantie dans leur forme classique, à l'exemple du Nigeria, ne semblent pas spécifiquement répondre aux contraintes du financement agricole (risques spécifiques, besoins de financement à moyen et long terme pour les investissements, emprunteurs potentiels dispersés et éloignés des centres urbains, etc.).

III - Un cas particulier, les partenariats de la BNDA au Mali

- Quelles leçons tirées par la BNDA ? (communication de la BNDA)

Depuis une dizaine d'années, la BNDA a établi, avec succès, un partenariat avec les systèmes financiers décentralisés. Ce partenariat, aussi bien institutionnel que financier, porte en particulier sur la maîtrise d'ouvrage et le refinancement des SFD.

Le rôle de maître d'ouvrage délégué est exercé à la demande du bailleur de fonds qui instruit un programme et demande à la BNDA de gérer les différentes étapes de sa mise en œuvre en lui déléguant les crédits nécessaires, à charge pour la BNDA de lui rendre compte de l'état d'avancement du programme. La BNDA a inscrit le développement des SFD dans son plan de développement à moyen terme. Un opérateur a en charge la responsabilité technique de la mise en œuvre des projets. La BNDA a ainsi joué un rôle pionnier dans le développement de la microfinance au Mali.

De son expérience dans la maîtrise d'ouvrage, la BNDA conclut qu'elle reste disponible pour apporter son appui à la création de nouveaux projets à financer par des bailleurs de fonds lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- une étude établissant la faisabilité technique, financière, sociale et institutionnelle du projet ;
- des objectifs de pérennité institutionnelle et financière ;
- des projections financières établissant clairement l'atteinte de l'équilibre financier dans des délais raisonnables (une dizaine d'années) ;
- un schéma institutionnel lisible et réalisable ;
- l'adhésion du bailleur à l'idée d'assurer le financement du projet pendant une durée suffisante pour lui permettre de s'institutionnaliser et d'atteindre l'équilibre financier ;
- un opérateur spécialisé ayant fait ses preuves au Mali ;
- l'implantation proche d'une représentation de la BNDA.

De même sur la politique de refinancement, la BNDA s'accorde sur un certain nombre de principes sur le fonctionnement des SFD :

- avoir l'autorisation d'exercer en toute légalité (agrément ou reconnaissance) ;
- apporter la preuve de son savoir-faire en épargne/crédit (opérateur compétent, bonne qualité de portefeuille, perspectives d'autonomies technique et financière claires et réalistes, schéma institutionnel lisible et réalisable) ;
- apporter la preuve de la rigueur de sa gestion par la mise en place d'un système d'information et de gestion fiable (comptabilité certifiée, audits externes) ;
- supporter une partie du risque par la constitution d'un dépôt de garantie minimum de 10% du concours demandé ;
- produire régulièrement dans la forme requise par la BCEAO les rapports d'activité annuels ;
- s'inscrire dans une politique de complémentarité avec la BNDA.

La BNDA souhaite poursuivre son partenariat mais insiste sur la nécessité d'un certain nombre de « règles de base » à respecter pour établir des relations de confiance dans le temps.

- Quel intérêt pour les IMF ? Exemple de la stratégie financière des CVECA

L'intérêt pour les IMF porte en particulier sur la stratégie financière qui peut être mise en œuvre. En effet, le recours à des lignes de refinancement permet, avec la mobilisation de l'épargne dans le cas des caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) de disposer de ressources financières indépendamment des lignes de fonds mises à disposition par les bailleurs de fonds. Cela peut conférer une certaine autonomie à l'institution pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement. Par ailleurs, les CVECA utilisent les services de la BNDA pour gérer l'intermédiation financière entre les caisses (dépôt de l'épargne des caisses sur-liquides, emprunt des caisses qui veulent octroyer davantage de prêts). Dans les modèles mutualistes, une caisse centrale au sein du réseau assure cette fonction, ce qui peut poser des problèmes de gouvernance : la caisse centrale n'appartient à personne et sa politique d'intermédiation peut conduire à des conflits entre les caisses. Dans le cas des CVECA, le partenariat avec la banque permet d'externaliser cette fonction auprès de la banque et donc de limiter les problèmes internes à la structure.

Conclusion

Malgré le développement spectaculaire du secteur de la microfinance, il apparaît évident que les IMF, à elles seules, ne pourront pas répondre à la diversité de la demande et aux besoins de financement importants de l'agriculture familiale et du monde rural. La nécessaire complémentarité des approches entre banques et IMF devient progressivement l'objet d'un consensus. Cependant, le faible développement actuel de ces partenariats souligne la difficulté de cette démarche.

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

De même, tous les éléments qui contribueront à la consolidation du secteur de la microfinance sont de nature à renforcer la construction de confiance entre les IMF et les banques et à améliorer la position de la microfinance dans le rapport de force : autonomisation, consolidation institutionnelle et financière, renforcement de la professionnalisation des IMF...

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

Favoriser l'inter-connaissance du secteur bancaire et de la microfinance est le premier pas nécessaire vers la construction de confiance : cadres de concertation, séminaires, formation communes ou croisées, peuvent être des outils utiles, plus faciles à coordonner quand les deux secteurs sont organisés. C'est par le dialogue que pourront être identifiés les complémentarités des deux secteurs, les besoins des IMF et conçus les réponses adéquates en terme de produits et services financiers adaptés notamment. Les risques de concurrence peuvent être limités si les intervenants cherchent à capitaliser ensemble sur les atouts du secteur. A l'heure actuelle, on voit que les ébauches de liens et de partenariats entre banques et IMF reposent avant tout sur une sécurisation nécessaire du secteur et une contractualisation sur des bases sûres (voir les exigences de la BNDA vis-à-vis des IMF partenaires et les conditions que fixent les unions de CVECA aux caisses de base pour cautionner un refinancement par la BNDA). Les

banques et les IMF doivent par ailleurs s'entendre sur des outils spécifiques et innovants spécifiquement adaptés pour le financement de l'agriculture.

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

La nécessité du partenariat entre banques et IMF est aujourd'hui reconnue et encouragée au niveau international. L'ouverture récente du sociétariat de l'AFRACA aux IMF, la nouvelle stratégie du CGAP qui semble revenir sur le rôle possible des banques (Promoting institutional diversity) et notamment des banques d'Etat, en matière de microfinance, sont des signes encourageants dans ce sens.