

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : DOLIGEZ, François ; CASTEL, Odile

Titre : « Elargir l'accès aux services financiers ruraux dans les pays du Sud : des partenariats financiers aux alliances politiques entre organisations de producteurs et institutions financières ? »
Communication au Colloque international de Dakar sur "Etat social : construction au Sud, renouvellement au Nord, utopie mobilisatrice ?", 17 et 18 novembre 2005, 15 p.

Date : novembre 2005

ELARGIR L'ACCES AUX SERVICES FINANCIERS RURAUX DANS LES PAYS DU SUD :
DES PARTENARIATS FINANCIERS AUX ALLIANCES POLITIQUES
ENTRE ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS ET INSTITUTIONS FINANCIERES ?

Etudes comparées entre l'Afrique de l'Ouest et l'Amérique latine

Communication au colloque international de Dakar sur
« *Etat social : construction au Sud, renouvellement au Nord, utopie mobilisatrice ?* »,
Réseau international de recherche Création de richesse en contexte de précarité (CRCP)
en collaboration avec l'IFAN-Université Cheick Anta Diop
et la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (Québec, Canada),
17 et 18 novembre 2005

Odile Castel, Université de Rennes 1
François Doligez, IRAM¹-Université de Rennes 1
Juillet 2006

Dans les années 60 et 70, la création d'institutions de financement publiques (banques de développement) ou la gestion de volet crédit dans les projets étaient censées se substituer à l'absence d'institutions financières privées dans les pays en développement et permettre la mise en œuvre de dynamiques de « développement agricole accéléré » par l'accès des petits agriculteurs aux investissements (Le Breton, 1989). A partir de 1982, avec la crise de la dette et la mise en œuvre de programmes d'austérité budgétaire, mais aussi en raison de l'incapacité de ce type d'intermédiaire à réellement financer la demande des petits producteurs, les institutions publiques vont, dans la plupart des pays du Sud, progressivement abandonner les activités d'intermédiation financière et être liquidées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, sauf à se réformer dans le cadre d'une approche microfinance (Yaron & Ali, 1997). Ces activités deviennent alors principalement le fait d'institutions privées du secteur bancaire ou de la microfinance en pleine émergence dès les années 80.

Accompagné par les programmes d'ajustement financier, le rôle de l'Etat s'est progressivement centré sur « l'infrastructure de marché » (cadre juridique et réglementaire, surveillance des acteurs privés, etc.). La construction et l'évolution de l'offre, c'est à dire l'émergence et l'orientation des institutions financières, s'articulent aux mécanismes du marché. L'Etat encourage ces derniers par la déréglementation du secteur financier (contrôle des taux d'intérêt, etc.), la privatisation de ses organisations et l'ouverture aux investissements étrangers (Banque mondiale, 1989). Ce schéma de libéralisation financière vise à déboucher sur un marché financier unifié, alors que le dualisme lié à l'intervention de l'Etat était jugé comme moins optimal (Mc Kinnon, 1973) ; à relancer une collecte d'épargne intérieure capable de compenser, en partie, la raréfaction des financements extérieurs liée à l'ajustement structurel ; à répondre de façon plus efficace à la demande de crédit et d'investissements des agents économiques locaux.

Une vingtaine d'années plus tard, force est de constater que les politiques de libéralisation financière n'ont pas produit tous les effets escomptés. Si la privatisation des banques a permis l'installation, et souvent, le contrôle du secteur par des investisseurs étrangers ; la couverture de la demande est loin d'être satisfaite. Le secteur bancaire a tendance à se polariser sur les opérations

¹ Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (www.iram-fr.org)

internationales et le financement du secteur industriel ou commercial situé dans les grands centres urbains dont le montant des transactions est très élevé (Hugon & Gentil, 1996). Les crises financières et les faillites d'institutions deviennent récurrentes dans de nombreux pays et suscitent une méfiance croissante des épargnants. L'ensemble contribue à maintenir, voire dans de nombreux cas, à stimuler les pratiques endogènes de tout type (entraide, tontines, garde-monnaie mais aussi usure, préfinancement commercial, etc.), illustrant ainsi les défaillances dans le fonctionnement des marchés de crédit locaux.

Si en Afrique de l'ouest ou en Amérique centrale, comme dans la plupart des PMA, la couverture du secteur bancaire dépasse rarement 10 à 20 % des ménages (Doligez, 2002), elle reste encore très faible, même dans les grands pays émergents d'Amérique latine. Ainsi le Brésil ne compte que 66 millions de comptes bancaires pour 115 millions d'électeurs soit 57 % (Abramovay, 2004) et une étude de la Banque mondiale sur le Mexique (CGAP, 2005) montre que la couverture du secteur financier est encore plus faible, notamment en milieu rural. Seulement 25 % de la population urbaine et 6 % de la population rurale ont accès aux services financiers, tous secteurs confondus.

Face à ce constat, ce texte a pour objectif d'appréhender les enjeux des alliances entre les institutions financières intervenant en milieu rural (IFR) et les mouvements sociaux, notamment les organisations de producteurs ruraux (OPR), qui ont pour objet d'élargir l'accès aux services financiers pour les exclus du secteur bancaire classique. En quoi les partenariats entre les OPR et les IFR en Amérique latine et en Afrique de l'ouest forment-ils de nouvelles voies de réduction de la « fracture financière » ? Dans cette perspective, ces partenariats ont-ils la capacité à se transformer en alliance politique susceptible d'influencer les politiques publiques ?

L'étude met en évidence l'existence de six types de partenariats au sein desquels les différentes formes de proximité entre les OPR et les IFR influencent fortement leur potentiel actuel et leur future trajectoire. Certains peuvent devenir des alliances politiques possédant une fonction tribunitienne, c'est-à-dire une capacité à interpeller les pouvoirs publics, mais aussi à s'ériger en porte-parole des populations marginalisées. Cette fonction tribunitienne peut être considérée comme une contribution à la co-production d'un Etat social².

1. De la défaillance du marché aux nouveaux partenariats

Les défaillances dans le fonctionnement des marchés financiers sont en général expliquées à travers le prisme de l'économie des contrats (de Briey, 2005). Mais ces défaillances expliquent aussi largement l'apparition et le développement de nouveaux partenariats entre OPR et IFR.

1.1. Les limites d'une réponse basée sur une approche en termes de contrat

L'économie des contrats a particulièrement analysé les asymétries d'information qui caractérisent la relation d'agence et donc les transactions en matière de crédit : problème de sélection (« *screening problem* ») ; évaluation ex-ante de la qualité du demandeur (risque de sélection adverse) et plus généralement incertitude de la réalisation des projets financés ; respect des clauses (« *enforcement problem* »), etc. Pour cet ensemble de raisons, le fonctionnement des marchés du crédit est imparfait et conduit à son rationnement. Ce risque est d'autant plus fort dans les pays du Sud que l'information disponible sur les activités est faible (économie non enregistrée), que l'incertitude liée à l'environnement économique est forte et que la réalisation des garanties

² Pour appréhender la notion d'Etat social dans une société non salariale, on peut repartir des trois grands éléments proposés par R. Castel (1999) : protection sociale généralisée, pilotage de l'économie et maintien des grands équilibres et, enfin, recherche d'un compromis entre les différents partenaires impliqués dans le processus de croissance (pp. 603 et suivantes). Dans ce cadre, la fonction tribunitienne vise à assurer le développement de « *l'ensemble multifonctionnel et hétérogène d'institutions politiques et administratives dont le but est de gérer les structures de socialisation de l'économie capitaliste* » (C. Off, cité par R. Castel, p. 615).

matérielles mises en œuvre par les banques s'avère difficile ou aléatoire, sinon impossible pour des populations pauvres.

Les organisations de microfinance ont, partiellement, répondu à ces contraintes en développant de nouveaux arrangements contractuels basés sur une connaissance approfondie de l'emprunteur et de ses activités, une prise de risque progressive, des mécanismes d'incitation au bon remboursement et de garanties sociales (renouvellement du crédit, caution solidaire). Paradoxalement, le succès de la microfinance s'accompagne d'un risque de développement déséquilibré du secteur dans le cadre de sa « commercialisation » croissante (Lapie, 2005). En effet, celle-ci repose actuellement sur la « montée en gamme » (*upgrading*) des programmes de micro-crédit existants qui s'institutionnalisent le plus souvent sous forme de sociétés de capitaux. Elles s'inscrivent dans une logique de rentabilité afin d'attirer des investisseurs privés. Parallèlement, les banques commerciales traditionnelles commencent à s'intéresser au secteur de la microfinance, pour des raisons éthiques (image de marque) ou financières, et développent des logiques de diversification « vers le bas » (*downgrading*). La standardisation des technologies de crédit et, souvent, le recentrage sur une clientèle de petites entreprises urbaines sont destinés à améliorer la rentabilité des opérations et accompagnent ces deux processus.

Ainsi, malgré son succès, la portée réelle du secteur de la microfinance reste limitée, notamment dans un grand nombre de zones rurales pauvres, faiblement peuplées, enclavées et difficiles d'accès comme en Amérique latine ou en Afrique. Face à ce défi du financement rural, de nouveaux arrangements institutionnels apparaissent donc comme nécessaires et le partenariat entre organisations de producteurs et institutions financières semble ouvrir de nouvelles voies dans cette perspective.

1.2 Les différents types de partenariat entre organisations de producteurs et institutions financières

Les organisations de producteurs ruraux recouvrent des réalités très différentes par leur taille et leur niveau d'action (local ou national) comme par leurs activités diversement spécialisées ou multifonctionnelles (Wampfler & Mercoiret, 2002). De la même façon, les institutions financières intervenant en milieu rural sont également très diverses, qu'il s'agisse de banques commerciales ou d'institutions de microfinance, elles-mêmes de statuts très hétérogènes (Lhériaux, 2005). Enfin, les contextes économiques abordés sont également très diversifiés : péri-urbains, zones d'agriculture commerciale relativement spécialisée (coton ou café), périmètres irrigués ou zones marginales enclavées où prédominent des activités agricoles ou d'élevage de subsistance par exemple.

Face à cette diversité de situations, l'entrée choisie a été celle de la nature des partenariats et de leur analyse plutôt que l'établissement d'une typologie construite sur la nature des organisations concernées. Il ne s'agit pas, en effet, de préférer, a priori, une forme d'organisation sociale ou économique plutôt qu'une autre, mais d'élargir la gamme des cas étudiés pour en développer une grille d'analyse pertinente. A terme, il s'agit d'approfondir une analyse comparée des résultats et du contexte des différents types de partenariats existants. Ce type de comparaison devrait permettre de déboucher sur l'établissement de références (cadre général, enjeux, contraintes) pour accompagner le positionnement des différents acteurs : organisations professionnelles comme institutions financières. Bien sûr, une limite importante de l'étude tient dans sa méthode, reposant principalement sur une première lecture de la bibliographie disponible. Elle devrait fournir néanmoins les bases d'un inventaire plus exhaustif à travers la grille développée pour de futures études de cas.

A partir de ce premier inventaire, six grands types de partenariat ont pu être identifiés (illustration 1).

Illustration 1 : Synthèse des relations existantes entre organisations de producteurs ruraux (OPR) et institutions de financement rural (IFR)

Mode de relations	Sous-types	Illustrations	Eléments de problématique	
Relations d'« affaires »	A1	Responsabiliser les OPR dans la constitution de garanties morales (sélection), sociales (groupes de solidarité, caution mutuelle) ou financières (fonds de garantie) au niveau des producteurs et/ou les refinancer en direct afin qu'elles développent des activités financières au niveau individuel (crédit campagne, préfinancement commercialisation) ou collectif (crédit stockage, commercialisation)	Financement des associations villageoises et professionnelles des filières coton en Afrique de l'ouest (Gentil & Fournier, 1993, Lapenu & Alii, nd) Financement en Guinée de contrats villageois (Guinée, Calvès & Alii, 1996 et d'associations de caution mutuelle (Traoré, 2003) Refinancement de caisses villageoises (Burkina, Mali, cf. Schneider, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés d'adaptation des services financiers - Contestation et dysfonctionnement des systèmes de garanties comme la caution solidaire - Internalisation du risque par les OPR
	A2	Des OPR développent des outils financiers auprès de leurs membres et/ou articulés avec les IFR qui leur offrent des services financiers	« Coopératives de services multiples » en Amérique latine FINCAFE en Bolivie (Finrural, 2005), EACP au Mexique (Doligez, 2003) Relations USPP/Fupro et FECECAM au Bénin dans les années 1990 (Doligez & Gentil, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> - Internalisation du risque par les OPR - Conflit d'intérêt potentiel entre fonctions développées au sein de l'OPR - Contrôle de la stratégie des IFR
Relations de « gouvernance »	G1	Prise de capital des OPR dans les IFR afin d'orienter et de contrôler leur développement stratégiques en fonction des besoins des producteurs	CNCR auprès de la CNCA du Sénégal UNAG auprès de la Banque agricole du Nicaragua (Bancampo)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacités de financement et de management au sein de l'OPR
	G2	Créer à partir des OPR et/ou de leurs membres des structures financières autonomes pour gérer des services financiers auprès des producteurs	Niveau local : banques de céréales et mutuelles au Niger, ADRK au Burkina Faso, réseaux nationaux coopératifs du type Kafo Jiginew au Mali (Doligez F. & Gentil D., 2005), ou CECAM à Madagascar (Fifata) (Wampfler & Mercoiret, 2002) EACP au Mexique (Doligez, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Financement et Professionnalisation de l'IFR - Assujettissement (internalisation) ou indépendance (institutions mutualistes) de la fonction financière
Relations informationnelles et forces de proposition	I1	Améliorer l'information des IFR (conseil de gestion, centrales de risques) sur les besoins des producteurs et leur capacité d'endettement	Faranfasi So au niveau de la zone Office du Niger au Mali (Spinat & Alii, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité d'inflexion des stratégies financières
	I2	Contribuer ensemble à la formulation et au plaidoyer autour de politiques publiques en matière de finances agricoles et rurales	Les prémisses en Afrique de l'Ouest (Gentil & Losch, 2002, Sos Faim Luxembourg, 2003) et la concertation CASPANI – ANIPMF au Niger (Wampfler, 2005) Mobilisation du CNCR sur la bonification du crédit agricole Relations CIOEC-FINRURAL en Bolivie (Finrural, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle de l'Etat et pouvoir politique des acteurs ruraux

Les deux premiers types renvoient à l'établissement de relations « d'affaires » (transactions commerciales) entre les institutions financières et les organisations professionnelles ou les membres de ces dernières.

- Dans le premier cas (A1), les organisations de producteurs sont responsabilisées dans la constitution de garanties de différents types : morales (sélection des emprunteurs par les instances de l'organisation grâce à sa connaissance des producteurs et de leurs activités), sociales (organisation d'une solidarité financière au sein de l'organisation qui se porte garant du remboursement) ou financières (montage d'un fonds de garantie abondé par les membres de l'organisation ou prélevé sur leur prêt comme dans le cas des associations de caution mutuelle). Les différentes garanties permettent de sécuriser le crédit octroyé directement par les institutions financières aux membres des organisations professionnelles ou géré par ces dernières sous forme de prêts individuels (prêts de campagne, préfinancement de la commercialisation) ou collectifs (crédit stockage –warrantage- ou commercialisation). L'organisation des emprunteurs permet également de réduire les coûts de transaction pour l'institution financière grâce à la gestion de plusieurs petits prêts sous forme groupée et, parfois la délégation de certaines tâches de gestion (remboursement des échéances des contrats villageois par les chefs de groupe). Comme l'indiquent les références dans le tableau, il existe de nombreuses illustrations de ce type de partenariat que l'on retrouve également de façon massive dans d'autres contextes comme l'Inde par exemple : articulation des Self Help group avec les banques (Guérin & Alii, 2005), ou Madagascar (Wampfler & Mercoiret, 2002). Ce mode de partenariat, s'il présente souvent de bonnes performances financières, peut s'avérer limité au niveau de ses évolutions et de son adaptation aux besoins des producteurs. De fait, la relation se restreint à la dimension de la garantie et aux problèmes de sécurisation du crédit. Le transfert intégral du risque au niveau des organisations de producteurs peut engendrer des dysfonctionnements dans la relation de prêt, voire provoquer des crises au niveau de ces dernières. L'éclatement des associations villageoises en associations de producteurs dans le cas du financement des filières coton en Afrique de l'ouest est une bonne illustration de ce type de problématique (Fournier & Alii, 2002).
- Dans le deuxième cas (A2), les bases du partenariat sont les mêmes, mais elles s'inscrivent dans une logique construite par une organisation professionnelle préexistante et déjà suffisamment structurée. C'est ainsi qu'un grand nombre d'organisations de petits producteurs mexicains ont saisi l'opportunité de la mise en œuvre de la loi sur l'épargne et le crédit populaire (LACP) pour structurer les services financiers préexistants auprès de leurs membres et les refinancer en se rapprochant d'institutions financières. De la même façon, les organisations de producteurs de café en Bolivie ont construit, grâce à des appuis d'ONG internationales, un fonds de garantie leur permettant de négocier les services d'institutions de microfinance auprès de leurs membres et de refinancer leur propre préfinancement (Fincafé). Dans ce cas, le risque financier est également, le plus souvent, transféré aux organisations de producteurs. Si, dans le cadre d'un refinancement global, la gestion des crédits aux producteurs est déléguée à l'organisation, il peut exister un certain antagonisme entre les fonctions de cette dernière et le crédit. Ainsi celui-ci peut-être parfois assujéti à d'autres finalités de l'organisation comme le conseil agricole ou le développement de l'activité commerciale. Cet antagonisme peut expliquer la disparition de nombreuses « coopératives de services multiples » qui avaient fleuri en Amérique latine sous l'impulsion de *l'Alliance pour le progrès* dans les années soixante et a pu conduire, dans d'autres situations, à la faillite de certaines organisations comme l'a illustré le cas de Corposol en Colombie (Lapie, 1996). Par ailleurs, ce type de partenariat entre institutions autonomes engendre une incertitude quant à la compatibilité des orientations stratégiques. L'institution financière peut décider, à tout moment, une réorientation en termes de clientèle, de localisation ou de services et délaisser les services construits avec l'organisation professionnelle au profit de perspectives commerciales plus attractives.

Les deux types suivants font référence à l'établissement de relations de gouvernance entre organisations.

- Dans le premier cas (G1), afin de réduire le risque d'incompatibilité institutionnelle mis en évidence en A2, les organisations professionnelles, souvent appuyées par des organisations de coopérations internationales (ONG en particulier), prennent une participation au capital de l'institution financière, en l'occurrence, dans les cas identifiés, une banque. L'objectif est de participer à la définition des orientations stratégiques de cette dernière, de pouvoir y représenter l'intérêt des producteurs et de se baser sur l'expression de leur besoin. Deux cas peuvent être cités, au Sénégal et au Nicaragua. La prise de participation a été permise par l'apport de ressources externes issues de coopérations européennes (Pays-Bas, Suisse) qui ont permis de compenser en partie la faible capitalisation des producteurs. Néanmoins, au-delà de ce problème de ressources, l'expression des intérêts des producteurs se heurte aux difficultés de la « *corporate gouvernance* » et du contrôle d'actionnaires minoritaires sur les orientations de l'institution financière.
- Dans le deuxième cas (G2), l'institution financière est promue « en dehors » de l'organisation professionnelle. Elle peut constituer une nouvelle organisation autonome de type coopératif, constituée par tout ou partie des membres de l'OPR ou, au contraire, représenter une organisation en partie filialisée. Les institutions de crédit de type coopératif constituées par les membres sont les plus fréquentes. On les rencontre au niveau local (banques de céréales, mutuelles et caisses de solidarité, par exemple), mais aussi au niveau national ou régional comme l'illustre l'expérience de Kafo Jiginew, en lien avec les organisations de la filière coton au Sud-Mali, ou certains réseaux de coopératives financières solidaires au Brésil. Outre les problèmes spécifiques de la gouvernance financière de type coopératif, cette structuration n'empêche pas une certaine « dérive de mission » quand l'institution de crédit coopératif s'étend en milieu urbain et diversifie publics et services, la profession agricole d'origine perdant alors sa prépondérance dans l'orientation du réseau et ce, souvent au profit de la technostructure et, parfois, de certains notables. Plus récemment, on voit apparaître ce type de partenariat à travers la création de filiales constituées en sociétés de capitaux opérant sous couvert des législations de microfinance (type Loi sur l'épargne-crédit populaire ou LACP au Mexique) et dans lesquelles les organisations de producteurs maintiennent un contrôle majoritaire. Bien que toute conclusion sur ce type de partenariat soit encore prématurée, son triple avantage –apport externe de capitaux, autonomie de gestion des services financiers, cohérence globale de l'arrangement institutionnel permise par l'intégration- doit être souligné. Son existence est néanmoins conditionnée par le cadre réglementaire encadrant l'émergence de la microfinance et la possibilité qu'il autorise de créer des sociétés anonymes. Ses performances sont, plus encore que dans le premier type de partenariat d'affaires, tributaires de la dynamique existante au niveau de l'organisation des producteurs.

Les deux derniers types de partenariat envisagés correspondent à des relations liées aux échanges d'information.

- Le premier cas (I1) correspond à des partenariats destinés à réduire l'asymétrie d'information au niveau de l'institution financière et, dans le cadre d'une transaction plus ou moins liée, à lui assurer de l'information au niveau des activités à financer et de la solvabilité des emprunteurs. Il s'agit en particulier de dispositifs permettant le couplage de services, notamment entre conseil de gestion et crédit, mais aussi de l'organisation de centrales de risques permettant de réduire les risques de surendettement. S'il existe encore peu d'interaction entre conseil de gestion et crédit à l'exploitation agricole de type familial, certains centres de services montés par les organisations professionnelles ont pu intervenir de façon efficace au niveau de la situation de surendettement des producteurs et de leurs associations et, parfois, accompagner

un processus de renégociation et de rééchelonnement de dettes, comme l'illustre la situation sur la zone de riz irrigué à Niono, au Mali.

- Le deuxième cas (I2) est plus global et représente un niveau de concertation destiné à formuler un ensemble de propositions en matière de politiques publiques afin d'améliorer le cadre juridique et réglementaire du financement rural mais, aussi, de fournir des incitations permettant d'améliorer les performances des institutions financières en milieu rural. Un premier état des lieux des enjeux de ce type de partenariat a été formulé en 2002 (Gentil & Losch, 2002) et partiellement complété pour le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal (SOS-Faim, 2003), ainsi que pour le Niger (Wampfler, 2005). On peut ainsi identifier des situations ayant abouti à la bonification de certains types de crédit agricole (Sénégal) ou permettant de renouveler les bases d'un dialogue avec les pouvoirs publics autour de ces questions (Bolivie, Finrural, 2005). Mais ce niveau d'action reste fortement tributaire du cadre global de définition des politiques économiques et du rôle que l'Etat peut y prendre, sachant que, à la différence des pays émergents, la faiblesse des ressources fiscales de nombreux PMA rend peu pertinente une démarche de propositions de type redistributif, sauf à les adosser à des ressources externes, issues du désendettement par exemple (initiative PPTE). Ce niveau d'action est également conditionné par le poids politique des ruraux, qu'il faut souvent relativiser en raison du biais urbain de la plupart des stratégies de développement (risque politique de l'agitation urbaine).

L'ensemble de ces partenariats ouvrent une nouvelle voie dans la perspective de réduction de la « fracture financière », car ils permettent à des producteurs dans un grand nombre de zones rurales pauvres, faiblement peuplées et enclavées d'avoir accès à des financements. De plus, certains auront la possibilité de se transformer en alliance politique pouvant influencer les politiques publiques de lutte contre l'exclusion bancaire.

2. Des partenariats aux alliances politiques

Pour tenter d'évaluer la possibilité des partenariats entre les organisations de producteurs et les institutions financières à se transformer en alliance politique, il a semblé opportun de soumettre ces partenariats à la grille d'analyse de l'économie de proximité. Elle permet aussi de comprendre pourquoi tel ou tel OPR s'est rapproché de tel ou tel IFR pour former un partenariat. Enfin, elle peut donner des clés pour comprendre les trajectoires potentielles de ces partenariats vers l'alliance politique, mais pour que ces alliances deviennent des forces politiques d'autres conditions seront nécessaires.

2.1. Les trajectoires potentielles des partenariats

Dans l'économie de proximités (Pecqueur et Zimmermann, 2004), la notion de proximité n'est pas liée à la dimension spatiale, car la proximité géographique ou la proximité d'acteurs dans un espace donné n'est pas en soi un dispositif de coordination. Elle a un simple rôle de facilitateur de la coordination, elle rend plus facile les rencontres et donc la mise en relation d'acteurs qui disposent d'un potentiel de coordination. En conséquence, dans l'économie de proximité, la proximité relève de la capacité détenue par des individus ou groupe d'individus à se coordonner, soit pour des intérêts individuels, soit pour des intérêts collectifs. Elle permet la réalisation des conditions nécessaires à la coordination des individus ou groupes d'individus sans être pour autant une condition suffisante de coordination. La proximité est donc un potentiel de coordination qui peut conduire, soit à des coordinations ponctuelles et sporadiques, soit à des coordinations régulières et répétées donnant naissance à une construction de nouveaux acteurs, à une logique d'action collective, à l'émergence d'un espace collectif créateur de ressources

nouvelles. Les partenariats entre les OPR et les IFR formant une nouvelle voie dans la réduction de la « fracture financière » relèvent de ce deuxième cas de figure.

Ces partenariats, en effet, reposent sur la capacité des OPR et des IFR à se coordonner. Cette éventualité suppose que ces acteurs possèdent des dispositifs de coordination. L'économie de proximités en distingue deux : les proximités institutionnelles et les proximités organisationnelles, elles-mêmes décomposables en deux types de proximités : proximité institutionnelle d'appartenance, proximité institutionnelle d'adhésion, proximité organisationnelle relationnelle, proximité organisationnelle associative.

Les proximités institutionnelles sont fondées sur des institutions au sens de North (ensemble de codes, de règles formelles et de contraintes informelles ...). Elles mettent en œuvre deux mécanismes différents de coordination non exclusifs l'un de l'autre, mais dont l'un domine généralement l'autre.

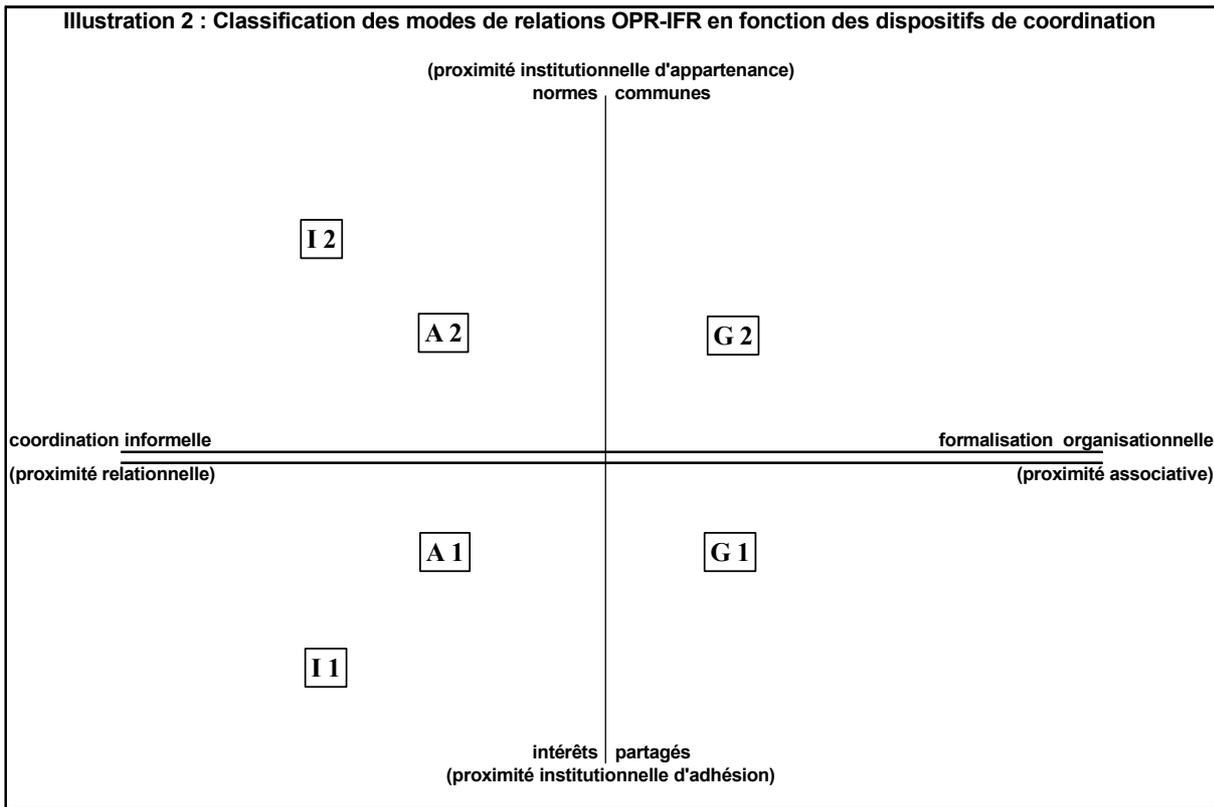
- Elles peuvent être d'adhésion, c'est-à-dire qu'elles peuvent dériver du libre arbitre des acteurs. Il s'agit ici du choix individuel de chaque acteur de se coordonner ou non aux autres.
- Elles peuvent être d'appartenance, c'est-à-dire qu'elles peuvent dériver des attributs et caractéristiques propres aux acteurs des partenariats, c'est alors la variable « culturelle » (système de valeurs) qui déterminent la proximité institutionnelle d'appartenance.

Les proximités organisationnelles sont des dispositifs de coordination qui peuvent être obtenus de deux façons.

- La première est un processus itératif, sur la base de jeux répétés qui provoque une mise en réseau des acteurs. Il s'agit alors d'une proximité organisationnelle relationnelle fondée sur un simple réseau de relations. Dans ces réseaux se développent des relations de confiance personnalisée, localisée qui n'interdisent pas complètement aux acteurs de privilégier leurs intérêts personnels plutôt que l'intérêt collectif.
- La deuxième façon est l'intégration d'acteurs au sein d'une même organisation. Il s'agit alors d'une proximité organisationnelle associative fondée sur la construction ou l'existence préalable d'un projet commun. Ce projet permet le développement de relations de confiance institutionnalisée (construit social, collectif) qui limitent les comportements opportunistes.

Il est donc possible en fonction de leurs dispositifs de coordination de placer les partenariats sur un schéma dont les axes représentent les quatre types de proximité possibles entre les OPR et les IFR (illustration 2).

Dans ce schéma, les quatre types de proximités ne sont pas antinomiques. Un partenariat se trouvant au centre du schéma à l'intersection des deux droites serait un partenariat dans lequel les quatre types de dispositifs de coordination auraient exactement le même poids. Mais en réalité, la coordination entre les acteurs relève plus de tel ou tel type de proximité. Par exemple : dans les partenariats d'affaires A1, la coordination entre l'OPR et l'IFR relève plus d'une proximité institutionnelle d'adhésion et d'une proximité organisationnelle relationnelle que d'une proximité institutionnelle d'appartenance et d'une proximité organisationnelle associative qui correspondent mieux aux dispositifs de coordination que l'on trouve dans les partenariats de gouvernance G2.



La proximité institutionnelle d'appartenance sera d'autant plus forte dans les partenariats que les OPR et les IFR se sentent proches et possèdent des normes communes. C'est notamment le cas dans les partenariats d'affaires A2 où les OPR développent des outils financiers auprès de leurs membres et articulés avec les IFR qui leur offrent des services financiers, par rapport aux partenariats d'affaires A1 où les IFR ne sont que dans une pure relation d'affaires. C'est aussi le cas dans les partenariats de gouvernance G2 où l'IFR est créée à partir d'une OPR, par rapport aux partenariats de gouvernance G1 où l'OPR ne prend qu'une participation minoritaire dans une IFR. On peut, par exemple, signaler l'importance de ce type de proximité dans le cas de Kafo Jiginew dont l'origine est à rapprocher des organisations paysannes ayant donné naissance au premier syndicat indépendant de producteurs de coton et auteur d'une « grève » pour négocier le prix vis-à-vis du monopole d'Etat dans le Sud-Mali, le SYCOV.

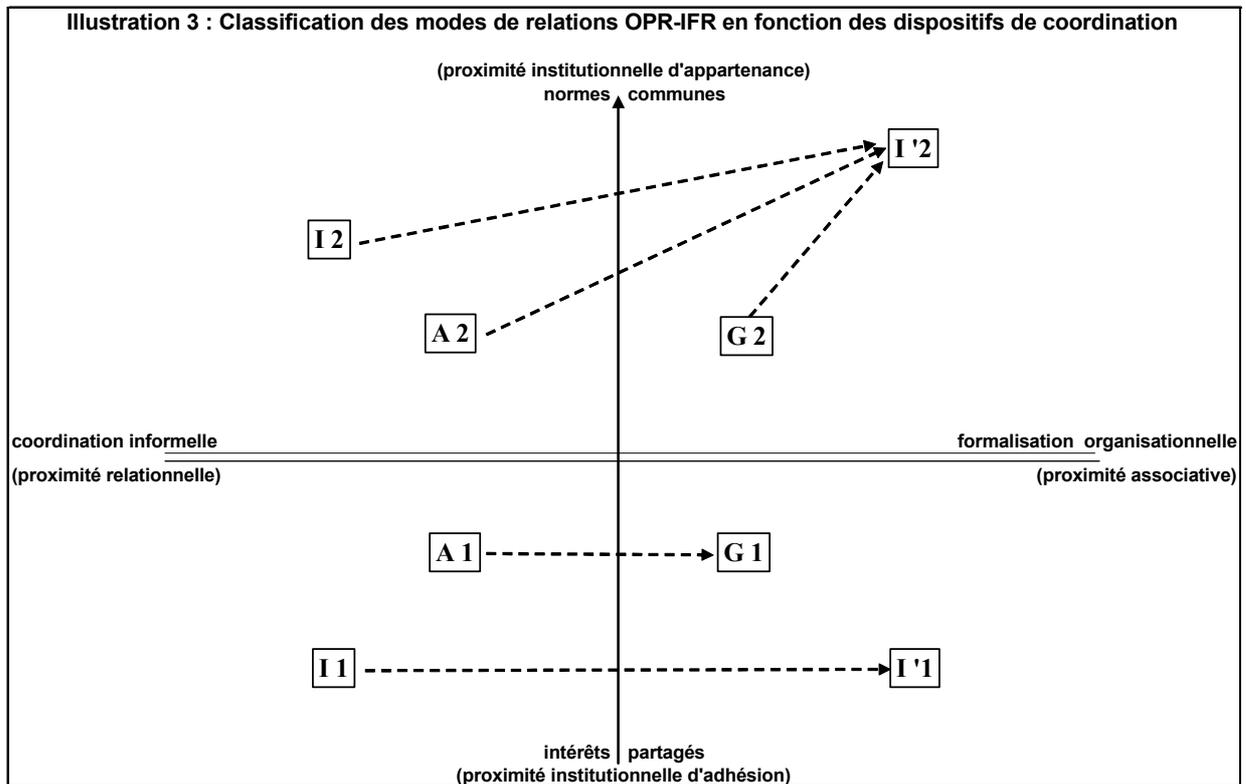
De même, c'est le cas dans les partenariats informationnels I2 où les OPR et les IFR contribuent ensemble à la formulation de plaidoyers, par rapport aux partenariats informationnels I1 qui reposent principalement sur l'amélioration de l'information des IFR. L'exemple le plus abouti rencontré dans la littérature semble être celui de Bolivie au niveau de la concertation entre les centrales paysannes réunies au sein du CIOEC et des associations de micro-crédit de FINRURAL.

Dans le cas des partenariats entre OPR et IFR, la proximité institutionnelle d'adhésion existe toujours, mais elle peut être plus ou moins associée à une proximité institutionnelle d'appartenance. Plus cette association est faible, plus forts sont les risques de comportements opportunistes, car le partenariat ne repose alors quasi-exclusivement que sur des intérêts partagés. C'est le cas dans les partenariats A1, G1 et I1 par rapport aux partenariats A2, G2 et I2 respectivement. Les difficultés du fonctionnement de la caution solidaire et l'éclatement des associations villageoises à la base des systèmes de financement et de commercialisation du coton dans les filières intégrées d'Afrique de l'ouest semblent être illustratifs de ce type de situation.

Les partenariats d'affaires (A1, A2) et les partenariats informationnels (I1, I2) sont fondés sur des réseaux (proximité relationnelle) où les acteurs sont dans une logique qui peut être vue comme conforme à l'individualisme méthodologique. Par exemple, l'articulation entre caisses villageoises (ou autres types d'organisations similaires) et les institutions bancaires qui refinancent ce type d'organisations permet difficilement d'aller au-delà des relations d'affaires dans la coordination.

Dans les partenariats de gouvernance (G1, G2), on trouve effectivement un projet commun (proximité associative) entre l'OPR et l'IFR puisque les OPR participent activement à la définition des objectifs et des stratégies de l'IFR, notamment quand la création de cette dernière résulte du projet stratégique de l'organisation et de ses membres. Cela est le cas, par exemple, des IFR créées par les membres d'organisations de petits producteurs agricoles comme les coopératives de café ou de sésame du commerce équitable dans l'Etat de Oaxaca au Mexique et qui, au-delà de la gestion du préfinancement des producteurs, peuvent développer tout une gamme de services financiers (épargne, assurances, virement des migrants, etc.) en appui au processus de développement local et, souvent, en substitution des pouvoirs publics presque totalement absents dans ces régions marginales.

Il apparaît que le positionnement des différents partenariats sur la grille de lecture de l'économie de proximités peut permettre d'interpréter la trajectoire future que ces partenariats prendront. Evidemment, ils ne se construisent pas en un jour : ils sont le produit d'un long cheminement au cours duquel peu à peu les relations se transforment et où peu à peu chacun découvre l'autre, et le découvrant estime que cela vaut la peine de coopérer (au sens étymologique du terme : travailler ensemble). Ainsi, progressivement les partenariats peuvent devenir des agents de transformation de la société ayant la capacité de promouvoir un développement endogène au service d'objectifs communs : des groupes organisés ayant choisi d'avoir prise sur leur histoire, d'être acteurs de leur développement, des alliances politiques travaillant aux processus de transformation économique, social et politique. Ce long processus ne peut pas être le même pour tout les partenariats entre OPR et IFR, du fait qu'ils sont conditionnés par les types de proximités prévalant en leur sein (illustration 3).



Les partenariats en coordination informelle (A1 et I1), où les acteurs n'ont que des intérêts partagés, peuvent évoluer vers des formalisations organisationnelles. Les acteurs de ces partenariats pourront progressivement développer des règles d'organisation fondées sur leurs intérêts partagés. Mais, malgré cette formalisation, ils ont peu de chance d'évoluer vers une alliance de nature politique, du fait de la faiblesse des normes communes entre les acteurs formant ces partenariats. Dans ce cas, les acteurs gardent un comportement individuel, cependant les risques de comportements opportunistes sont progressivement éliminés par la formalisation croissante de l'organisation.

Ce pourrait être le cas pour les partenariats d'affaires A1 qui peuvent évoluer vers des partenariats de gouvernance G1 si l'organisation des producteurs prenait, par exemple, du capital dans l'institution financière. En Guinée, des discussions ont eu lieu dans ce sens entre la Fédération des planteurs du Fouta Djallon ou les coopératives de pêches artisanales et le Crédit rural de Guinée et, si elles n'ont pu aboutir lors de la « privatisation » de ce dernier (passage d'un statut projet à institution privée), elles restent d'actualité en cas d'augmentation de capital.

Pour les partenariats informationnels I1, leur trajectoire peut s'orienter vers des partenariats informationnels I'1 : leur raison d'être n'a pas changé (mieux informer les IFR), il y a seulement une plus grande formalisation des relations entre les OPR et les IFR dans ce nouveau type de partenariats informationnels. Les échanges d'information sur l'endettement des producteurs peuvent se structurer progressivement entre organisations et institutions financières sous forme de centrales de risques comme à l'office du Niger dans la zone de Niono, au Mali.

Dans les deux cas, la faiblesse de la proximité institutionnelle d'appartenance limite fortement la possibilité de ces partenariats d'évoluer vers des alliances politiques.

A l'inverse, les partenariats A2, I2 et G2 (ces derniers ayant déjà une organisation formalisée) peuvent évoluer vers une alliance de type politique : I'2. Il s'agira alors d'organisations formalisées (associatives) dans lesquelles les OPR et les IFR travailleront ensemble à la construction de politiques publiques en matière de finances agricoles et rurales. Le renforcement au cours du temps des normes communes des acteurs autour de la construction d'un projet conjoint est rendu possible par l'existence préalable d'une proximité d'appartenance. En effet, cette proximité facilite

la mise en œuvre d'une coopération au sens de De Bandt (1996) : « *la coopération très fondamentalement est le fait de travailler ensemble à la réalisation d'un objectif commun défini en termes de ressources ou de compétences à développer. Cela veut dire : non pas uniquement travailler ensemble, en parallèle ou de manière complémentaire, ou en succession, ou s'entendre, ou se répartir des tâches, mais bien conjuguer savoirs et efforts en vue de réaliser quelque chose, le résultat n'étant pas à priori défini* ». La réalisation d'une telle coopération entre OPR et IFR dans un partenariat lui permettra de devenir une force de propositions, il acquiera un pouvoir politique et recherchera délibérément à influencer les politiques publiques en matière de lutte contre l'exclusion bancaire et l'élargissement de l'accès aux services financiers pour les producteurs ruraux sachant que ce résultat n'est pas à priori défini. Ainsi, dans le cas bolivien déjà mentionné, il existait des prémisses dans la relation entre organisations de producteurs et institutions financières sous forme d'échanges d'informations, de contrats de refinancement et même de la création d'un fonds de garantie pour financer la campagne de collecte du café par les coopératives.

Ainsi certains partenariats entre les OPR et les IFR peuvent devenir des alliances de nature politique, sans que cela puisse présupposer d'une participation réelle de ces alliances à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques, d'autres conditions sont nécessaires.

2.2. Des acteurs aux politiques publiques, quelles autres conditions nécessaires ?

Pour que les alliances politiques acquièrent un véritable pouvoir économique, social et politique, certaines difficultés devront être surmontées :

- il faut que les alliances politiques soient capables de légitimer leurs propositions en interne ; il ne faut pas qu'elles soient trop éloignées de leur base ;
- il faut que les alliances politiques obtiennent la reconnaissance des pouvoirs publics aussi bien au niveau local, national qu'international pour que leurs propositions soient au minimum écoutées.

Pour que les alliances politiques puissent surmonter ces deux premières difficultés, elles devront être en mesure de développer leur fonction tribunitienne (Priou, 2002). En effet, ce qui caractérisera l'action des alliances politiques entre OPR et IFR, ce n'est pas tant les services qu'elles produiront que la fonction tribunitienne qu'elles rempliront en jouant un rôle de médiateur et, plus précisément, de médiation civique, politique, entre besoin de financement des producteurs ruraux et système de décision publique. Les alliances auront ainsi la particularité de pouvoir combiner des activités de fourniture d'accès aux crédits et des fonctions d'expression des populations qu'elles servent, de représentation, de revendications, ou de réflexions et d'actions. Ce rôle politique s'appuiera sur leur insertion auprès des acteurs de base. Elles deviendront alors un relais d'opinion et un acteur des négociations avec les pouvoirs publics d'autant plus puissant que leurs actions trouveront un écho favorable auprès de la population. C'est, par exemple, ce que « l'Association mexicaine des unions de crédit du secteur social » cherche à combiner. Cette structure représentant des Unions de crédit issues d'organisations paysannes, mais qui ont pour la plupart fait faillite après la crise financière mexicaine de 1994, s'efforce d'accompagner à la fois l'émergence de nouvelles institutions de microfinance rurale sur le terrain (microbancos) et alimentaire, dans le cadre d'une alliance politique beaucoup plus vaste (*El campo no aguanta mas*) la réflexion sur les politiques publiques dans le domaine (Amucss, 2003).

Ainsi, le rôle futur des partenariats entre les OPR et les IFR sera le résultat complexe de la combinaison de leur fonction bancaire et de leur éventuelle fonction tribunitienne. Plusieurs cas seront alors possibles : des partenariats offrant des services bancaires sans influence sur l'élaboration des politiques publiques de lutte contre l'exclusion bancaire (partenariats existant actuellement, sauf I2) ; des partenariats combinant de façon variée leurs deux fonctions, mais ne formant pas encore une organisation formalisée (partenariats informationnels I2) ; les alliances politiques offrant des services bancaires ayant développé fortement leur fonction tribunitienne

(I'2) ; ce dernier cas restant largement à construire aussi bien en Amérique latine qu'en Afrique de l'ouest. Ces alliances de nature politique, en combinant leurs fonctions bancaires et de porte-parole des populations qu'elles cherchent à aider, pourraient alors devenir les garantes de l'accès élargi au crédit, notamment dans les nombreuses zones rurales, pauvres, faiblement peuplées, enclavées et difficiles d'accès.

Mais d'autres difficultés peuvent aussi apparaître du côté des pouvoirs publics :

- il faut que les pouvoirs publics possèdent une capacité à se laisser interpeller par les alliances politiques entre OPR et IFR ;
- il faut que les pouvoirs publics acceptent de décentraliser et de co-produire avec les acteurs locaux de nouvelles politiques publiques ;
- il faut que les pouvoirs publics acceptent de négocier avec l'ensemble des acteurs sans privilégier l'une par rapport à l'autre.

En effet que les pouvoirs publics fassent une place aux partenariats dans la définition et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques en faveur de la lutte contre l'exclusion bancaire en milieu rural est une chose ; qu'ils choisissent les alliances avec lesquelles ils souhaitent cohabiter et travailler à la définition et à la mise en œuvre de ces nouvelles politiques publiques en est une autre. Le risque est grand que par facilité, ils choisissent comme interlocuteurs privilégiés, les alliances politiques entre OPR et IFR qui se sont déjà fait reconnaître dans le champ concerné. Ces alliances peuvent révéler alors un profil particulier qui risque d'exclure les alliances les plus éloignées du pouvoir central, d'autant plus que les institutions financières intervenant en milieu rural, membres d'alliances différentes, peuvent être en concurrence pour le financement de l'agriculture familiale.

Surmonter ces autres difficultés relève exclusivement du comportement des pouvoirs publics. Dans bien des pays le renouvellement de la classe politique sous la pression des populations est une condition indispensable à la mise en œuvre d'une véritable collaboration entre les futures alliances politiques et les pouvoirs publics qui contribuera alors, peut-être, à la construction d'un Etat social. Au cours des dernières années et très récemment, des processus semblent aller dans cette direction : l'arrivée au pouvoir de partis de gauche en Amérique du Sud (Brésil, Argentine, Uruguay, Bolivie) marque effectivement un renouvellement de la classe politique peut-être plus sensible à une démocratie intégrant les populations pauvres et notamment rurales ; le processus de démocratisation et de décentralisation (Sénégal, Mali, Burkina Faso) peut amener la classe politique à être plus sensible aux revendications de la population et notamment à celles qui s'exprimeront au travers des alliances politiques entre OPR et IFR.

Conclusion

Dans la dernière décennie, en Amérique latine aussi bien qu'en Afrique de l'ouest, des partenariats entre organisations de producteurs ruraux et d'institutions financières intervenant en milieu rural se sont construits face au défi du financement rural. Ils ouvrent une nouvelle voie dans la lutte contre la « fracture financière » et donc, plus largement, vers la construction d'un Etat social. Mais la route vers l'Etat social en Amérique latine et en Afrique de l'ouest, notamment dans le domaine de l'accès au crédit pour l'agriculture familiale sera longue. Elle s'ouvrira qu'à plusieurs conditions :

- que les partenariats actuels, où la proximité institutionnelle d'appartenance est déjà forte, puissent véritablement se transformer en alliances politiques dans lesquelles les OPR et les IFR co-produiront un projet conjoint en accord avec leurs normes communes ;
- que ces alliances politiques développent leur fonction tribunitienne, c'est à dire qu'elles sachent interpeller les pouvoirs publics ;

- que les pouvoirs publics travaillent en collaboration étroite avec ces alliances politiques dans le cadre d'une véritable démocratie participative.

A ces conditions, la construction d'un Etat social est envisageable dont les politiques publiques, notamment celles sur l'accès au crédit, devront permettre une bonne articulation entre le local, le national et l'international dans un monde de plus en plus interdépendant.

Bibliographie

- Abramovay R. (org.), 2004 : *Laços financeiros na luta contra a pobreza*, Editions Anna Blume, Sao Paulo-Brésil, 246 p.
- Amucss, 2003 : *Propuesta para construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural* in Benquet F. M. & Hernandez Trujillo J.M. : *Crédito, seguro y ahorro rural : las vias de la autonomia*, UAM, México DF, pp. 405-470.
- Banque mondiale, 1989 : *Rapport sur le développement dans le monde 1989. Systèmes financiers et développement*, Banque mondiale, Washington D.C., 281 p.
- Castel R., 1999 : *Les métamorphoses de la question sociale*, Folio essais, 813 p.
- De Bricy V., 2005 : *Plein feu sur la microfinance en 2005 !* in *Regards Economiques* n°28, UCL, Bruxelles, 14 p.
- Calvès F., Camara L., Levy J.M. & Sadio M. D., 1996 : *Etude sur les contrats villageois*, IRAM, 114 p.
- CGAP, 2005 : Mexico, *Country Savings Assessment*, CGAP, Washington D.C. 26 p. & annexes.
- De Bandt J., 1996, : *Coopération, accords interentreprises, concurrence*, in J-L. Ravix : *Coopération entre les entreprises et organisation industrielle*, CNRS Edition, Paris, p. 195-229.
- Doligez F., 2002 : *Innovations financières, financement du développement et dynamiques rurales*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris X -Nanterre/FORUM, 606 p.
- Doligez F. & Gentil D., 1999 : *De l'euphorie aux zones de turbulence : la FECECAM-Bénin vue du suivi-évaluation (1995-1999)*, IRAM, Paris, 63 p.
- Doligez F. & Gentil D., 2005 : *Kafo Jiginew au Sud Mali : un partenariat du crédit coopératif au long cours*, in *Revue internationale de l'économie sociale*, n°298, pp. 11-25.
- FINRURAL, 2005 : *Construyendo alianzas para el desarrollo de servicios financieros rurales*, La Paz, Bolivie, 2005, 481 p.
- Gentil D. & Fournier Y., 1993 : *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Epargne et crédit en Afrique*, Syros, Paris, 271 p.
- Gentil D. & Losch B., 2002 : *Politiques de microfinance et politiques agricoles : synergies et divergences*, Communication au séminaire *Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de la libéralisation. Quelle contribution de la microfinance ?*, CIRAD-CERISE, Dakar, 13 p.
- Guérin I., Marius-Gnagou K., Pairault T. & Servet J.M., 2005 : *La microfinance en Asie, entre tradition et innovation*, IFP-IRD-Karthala, Paris, 228 p.
- Hugon Ph. & Gentil D. (coord.), 1996 : *Le financement décentralisé, pratiques et théories*, Dossier de la *Revue Tiers-monde*, n°145 (1996), PUF, Paris, 238 p.
- Labie M. et Mees M., 2005 : *Le paradigme commercial en microfinance et ses effets sur l'inclusion sociale*, Zoom microfinance n°16, SOS Faim, Bruxelles, 8 p.
- Lapenu C., Fournier Y., Ichanjou P., *Potentialités et limites de la caution solidaire*, in Guérin I. & Servet J.M. (dir.) *Exclusion et liens financiers*, Rapport du Centre Walras 2003, Economica, Paris, pp. 429-446.
- Le Breton, 1989 : *Les banques agricoles en Afrique de l'ouest*, *Notes et Etudes* n°24, Caisse centrale de coopération économique, Paris, 55 p.
- Lhériau L., 2005 : *Précis de réglementation de la microfinance*, *Notes et Documents de l'AFD*, n°20, deux tomes.

- Mc Kinnon R.I., 1973 : *Money and Capital in Economic Development*, The Brookings institution, Washington D.C., 184 p.
- Pecqueur B. et Zimmermann J.B., 2004, *Les fondements d'une économie de proximités*, in B. Pecqueur et J.B. Zimmermann : *Économie de proximités*, Hermes Sciences Lavoisier, Paris, p.13-41.
- Priou J., 2002, *Le rôle du tiers secteur dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales : une comparaison internationale dans le champ des services sociaux et médico-sociaux*, in J.-M. Dupuis, C. El Moudden, F. Gavrel, I. Lebon, G. Maurau et N. Ogier : *Politique sociale et croissance économique*, Tome 2, l'Harmattan, Paris, pp. 315-332.
- Schneider H. (dir.), 1997 : *Microfinance pour les pauvres ?*, FIDA/OCDE, Paris, 221 p.
- SOS-Faim, 2003 : *Dialogue à deux voix pour le financement de l'exploitation familiale rurale*, Luxembourg, 56 p.
- Spinat J.B., Traoré B. & Saywell A.S., 2006 : *Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger*, Collection Traverses, Groupe initiatives, Paris, 40 p.
- Traoré Y., 2003 : *Analyse de la durabilité des associations de caution mutuelle dans le commerce des produits vivriers en Guinée*, mémoire CNEARC, 100 p.
- Wampfler B. & Mercoiret, 2002 : *Microfinance, organisations paysannes : quels partage des rôles, quels partenariats dans un contexte de libéralisation ?*, synthèse thématique, Séminaire international Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation, quelle contribution de la microfinance, 21-24 janvier 2002, 34 p.
- Wampfler B., 2005 : *Atelier sur le partenariat entre organisations paysannes et institutions de microfinance*, rapport final, PDSFR-CERISE, 86 p.
- Yaron J., McDonald P. Benjamin, Jr & Piprek G. L., 1997 : *Rural Finance, Issues, Design and best Practices*, The World Bank, Washington D.C., 154 p.