

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



Synthèses Thématiques

ATELIER 4

**Quels modes d'intervention
pour améliorer la contribution
de la microfinance au financement
de l'agriculture ?**

**Betty Wampfler
Christine Poursat
François Doligez
Janvier 2002**



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

Si les champs d'intervention de l'aide au développement ont profondément évolué dans les quinze dernières années, l'appui au développement agricole reste un investissement majeur pour la plupart des bailleurs de fonds. Les enjeux de la modernisation agricole demeurent importants : couverture des besoins alimentaires des pays du Sud, production de devises par les cultures d'exportation, participation au développement économique des zones rurales, contribution à la diminution de l'exode rural... Le financement reste une contrainte forte du processus de modernisation de l'agriculture. Les innovations institutionnelles des quinze dernières années en matière de services financiers décentralisés ou « microfinance » n'ont que partiellement levé cette contrainte ; la libéralisation en démantelant les derniers systèmes de financement publics agricoles donne une acuité nouvelle à cette question du financement. Du fait de la faible décentralisation des banques et de la réduction drastique des financements publics, dans de nombreuses zones rurales, la microfinance représente la seule offre de services financiers accessible aux populations rurales et aux ménages agricoles. Or, les systèmes de microfinance ne répondent aujourd'hui que très partiellement aux besoins de financement des activités agricoles (cf. synthèse introductive et atelier 1). Tous les acteurs du développement agricole sont interpellés : les organisations paysannes expérimentent différentes voies d'implication dans le financement (atelier 5), les cadres politiques doivent prendre la question en compte (atelier 6) ; de même que les opérateurs de développement (ONG, opérateurs spécialisés du Nord et du Sud), les bailleurs de fonds, et tout particulièrement ceux dont qui ont un mandat spécifiquement rural (FIDA, FENU, ..) s'interrogent sur les modes d'intervention susceptibles de d'aboutir à une offre de services financiers durable et mieux adaptée aux besoins de l'agriculture.

Cette note propose un éclairage de cette question à partir de la situation de l'Afrique de l'Ouest. Elle s'appuie sur les travaux effectués dans le cadre ou en lien avec le programme de recherche CIRAD / CERISE, ainsi que sur des travaux des bailleurs de fonds (contribution GTZ au séminaire, évaluations 1996 et 2001 des actions du FIDA en matière de microfinance) La première partie présente un bref rappel historique de l'évolution des modes d'intervention en matière de financement rural depuis les indépendances ; dans la deuxième partie, les principaux modes d'intervention actuels des bailleurs de fonds en matière de services financiers ruraux sont analysés au regard de leur incidence sur le financement des activités agricoles. Dans la troisième partie, des voies d'amélioration de la contribution de la microfinance au financement de l'agriculture sont esquissées.

I - Evolution du mode de financement des activités agricoles et rurales après les indépendances en Afrique de l'Ouest

11. Le financement de l'agriculture par les banques et les projets de développement

Dans les deux décennies qui ont suivi les indépendances, trois modes d'intervention ont été principalement expérimentés en Afrique de l'Ouest¹ : distribution du crédit via des institutions de développement généralistes, crédit par les banques agricoles, composantes crédit des projets de développement .

¹ Von Pischke, J.D., Adams, D.W., Gordon, D., 1983. Rural financial markets in developing countries. Their use and abuse. Economic development institute of the World Bank.

Lebreton, 1989. Les banques agricoles en Afrique de l'Ouest. CCCE, Notes et Etudes n°24

Dans la première génération de systèmes de financement rural créés après les indépendances, la distribution du crédit était assurée par une institution publique (de type Banque de développement généraliste, société de développement, ou, plus rarement une institution bancaire) et la réception du crédit était confiée au secteur coopératif. Le crédit était ciblé sur l'agriculture, et plus spécifiquement sur l'agriculture de rente, il était essentiellement de court terme, devait servir à promouvoir une culture, une technique, ou un paquet technique ; les mêmes institutions assuraient la fonction de crédit et la fonction de vulgarisation auprès des producteurs. Le crédit, transitant par de multiples intermédiaires institutionnels et techniques, arrivait difficilement jusqu'au producteur ; le suivi du crédit était quasi inexistant et la pression de recouvrement faible. Au fil des années 70, la plupart de ces systèmes financiers de première génération ont fait faillite à cause de taux d'impayés insoutenables et de défaillance importante de gestion. L'échec de ce mode d'intervention fut attribué au caractère étatique, au manque de culture bancaire des institutions distributrices du crédit, mais aussi à la faiblesse des structures coopératives réceptrices du crédit.

L'échec des institutions généralistes a conduit à mettre en place des institutions spécialisées, les banques agricoles. Mais le schéma d'intermédiation financière adopté est finalement resté proche du modèle précédent : en amont, une banque agricole distribue le crédit à des structures publiques d'encadrement de la production agricole (Offices Régionaux de Développement, Sociétés mixtes...). Celles-ci assurent l'octroi de crédits aux producteurs individuels, aux organisations paysannes, aux coopératives. Le crédit octroyé est là encore limité au secteur agricole et, après l'échec de quelques tentatives de diversification (pêche, artisanat), se focalise rapidement sur les cultures de rente, dont le mode de gestion intégrée limite les risques d'impayés. Les crédits sont de court terme et de moyen terme (culture attelée principalement). Les taux d'intérêt pratiqués sont bas, subventionnés, pour favoriser l'investissement rural. Les services d'épargne sont faiblement développés, les coûts de transaction liés de la collecte de l'épargne rurale s'avérant élevés et peu compatibles avec le taux créditeur faible pratiqué.

Très rapidement, au fil des années 80, les banques agricoles sont confrontées à des taux d'impayés importants, et des défaillances de gestion qui entraînent leur endettement croissant auprès de la Banque Centrale. A la fin des années 80, la plupart des banques agricoles d'Afrique de l'Ouest sont en liquidation ou en réhabilitation. Si les causes de ces échecs ont pu être conjoncturelles (sécheresses sévères de 1983 et 1984 en zones sahéliennes), elles ont été avant tout structurelles : le crédit reste concentré sur l'agriculture et les productions de rente, et répond mal aux besoins réels des ménages ruraux ; les paquets techniques auxquels la plupart des crédits octroyés restent liés, s'avèrent souvent inapplicables ou peu rentables dans les conditions paysannes ; la distribution du crédit à travers des organismes de développement constitue un écran entre la banque et le bénéficiaire qui déresponsabilise celui-ci ; les montages financiers et institutionnels sont défaillants : taux d'intérêt faibles ne permettant pas d'assurer l'équilibre financier des banques agricoles, systèmes de garantie inadaptés, difficulté de décentralisation et défaillance de gestion des banques.

Le dispositif bancaire agricole concentré sur les zones de production de rente laissant de nombreuses zones dépourvues d'accès au financement, une fonction de crédit s'est développée parallèlement au sein des projets de développement. Fondés sur les mêmes principes d'octroi (crédit ciblé, associé à des paquets techniques, souvent subventionné, géré par les mêmes structures qui assurent la vulgarisation agricole), ces systèmes de crédit s'avèrent le plus souvent défaillants et structurellement, incapables de fournir une offre de financement durable pour le monde rural.

12. Un changement de paradigme : l'émergence des systèmes financiers décentralisés

Face à ce constat, et dans le cadre d'un mouvement général de libéralisation des économies des pays du Sud, de nouvelles formes d'institutions ont été développées au fil des années 80 : "systèmes financiers décentralisés" (SFD) dans le monde francophone, ou, dans le monde anglo-saxon, « microfinance »

Ces innovations institutionnelles sont sous-tendues par une approche libérale, dans laquelle le concept de « crédit agricole » considéré comme un intrant dans le processus de production, qui prévalait antérieurement, est abandonné au profit de celui, plus englobant, de « marché financier rural »². L'objectif n'est plus de promouvoir un crédit sectoriel, mais de favoriser le développement et la fluidité des services financiers dans le cadre d'un « marché des capitaux ruraux ». Le « crédit rural » ne représente qu'un simple instrument financier parmi d'autres, constitutifs du système d'intermédiation financière global, moins contraint, durable, plus largement développé, reliant les ménages à la sphère macro-économique (*financial deepening*)³. Un consensus s'est progressivement dégagé autour des trois concepts qui fondent cette approche: « marché financier durable- intermédiation financière efficace - institutions financières viables et autonomes ». Dans cette approche, la libéralisation du marché financier doit conduire à une allocation optimale des ressources. Ce schéma strictement libéral a été ensuite nuancé sous la pression des faits : en effet, l'observation du développement des systèmes financiers montre en pratique que le recours aux seules forces du marché n'est pas forcément le garant d'un bon fonctionnement. Les recherches se sont alors orientées vers la prise en compte des imperfections des marchés⁴ (coûts de transaction, asymétrie et incomplétude de l'information, risques...). Or, le secteur agricole dans les pays du Sud reste particulièrement concerné par ces imperfections (coûts, incertitudes sur la production, risques covariants...). Concrètement, ce changement conceptuel conduit d'une part, à porter les efforts de développement sur la création d'institutions capables d'offrir durablement aux populations rurales un accès à des services financiers répondant à leurs besoins et contraintes réels ; d'autre part à responsabiliser le bénéficiaire des services de financement, en lui donnant le libre choix de l'objet du crédit, à charge pour lui de présenter une forme de garantie et d'assurer le remboursement le crédit à un coût proche du coût réel de l'argent⁵.

² Adams, D.W., 1991. Comment établir des marchés financiers ruraux durables? *In* Finance et développement en Afrique de l'Ouest, Ouagadougou, Octobre 1991. CIRAD.

³ Shaw, E.S., 1973. *Financial deepening in economic development*. Oxford University Press.

⁴ Hoff, K., Braverman, A., Stiglitz, J.E., 1993. *The economics of rural organization. Theory, practice, and policy*. World Bank.

⁵ Dans une logique d'équilibre financier, le coût du crédit doit prendre en compte le coût de la ressource financière (l'épargne locale, l'argent emprunté sur les marchés financiers, ou encore des ressources subventionnées...) + le coût de transaction (coût de la collecte du crédit par l'institution) + le coût du risque encouru

II – Quels sont aujourd'hui les principaux modes d'intervention des bailleurs de fonds en appui à la microfinance et au financement des activités agricoles ?

L'appui en matière de financement rural et agricole en Afrique de l'Ouest a été d'abord le fait des principaux bailleurs de fonds bilatéraux : AFD et MAE pour l'aide française, GTZ et KFW pour l'aide allemande, la DCC (Suisse), l'ACDI et l'USAID pour l'aide nord américaine. Le Japon est intervenu ponctuellement. L'appui des bailleurs de fonds multilatéraux (Union Européenne, FIDA, FE NU, Banque Mondiale, PNUD, BAD, CGAP) s'est renforcé dans les années récentes et correspond pour certains d'entre eux à un intérêt spécifiquement ciblé sur la microfinance.

1. L'appui aux banques agricoles et au financement des filières de production intégrées se maintient

Les trois banques agricoles qui poursuivent leurs activités en Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina, Sénégal) restent soutenues par des bailleurs bilatéraux, parmi lesquels l'aide française est fortement présente. Ces banques agricoles jouent un rôle majeur dans le financement des filières intégrées (coton, riz au Mali jusqu'au début des années 90, arachide et riz au Sénégal, ...). Elles sont sollicitées aujourd'hui pour poursuivre le partenariat avec les filières de production de rente libéralisées. Si le financement des maillons agro-industriels de ces filières ne pose pas de problème d'intermédiation bancaire spécifique, les banques sont beaucoup plus prudentes quant au financement de la production et s'interrogent sur la nature des partenaires et les modalités de sécurisation du crédit, dès que celui-ci ne sera plus garanti par un monopole de collecte.

Avec l'appui des bailleurs de fonds, les banques agricoles ont exploré le partenariat avec des institutions de microfinance (partenariat technique, institutionnel et financier) ou ont internalisé des fonctions de microfinance (linkage) (cf. Atelier 3). Bien que les résultats de ces partenariats soient contrastés, le lien entre banques agricoles et secteur de la microfinance est essentiel pour l'avenir, et représente aujourd'hui une des seules alternatives pour le financement de la production agricole, et plus spécifiquement celui des productions de cultures de rente.

2. Les projets de développement agricole ou intégré avec une composante crédit subsistent

Les limites de ce mode d'intervention, héritage de deux décennies de tâtonnements de crédit agricole, sont aujourd'hui bien connues et admises : crédit ciblé et subventionné qui ne répond pas aux besoins de ménages et ne permet pas de responsabiliser l'emprunteur, difficulté de recouvrement entraînant de nombreux impayés et une détérioration des mentalités par rapport au crédit, absence de pérennisation des services financiers...

Même si la plupart des bailleurs de fonds adhèrent aujourd'hui au consensus sur les « bonnes pratiques » en matière de services financiers, ce mode d'intervention n'a pas complètement disparu en Afrique de l'Ouest : certains anciens projets, initiés avant la généralisation des « bonnes pratiques », sont encore en activité ; quelques bailleurs de fonds continuent à les promouvoir faute d'une culture suffisante ; parmi ces derniers, les nouveaux bailleurs de la coopération décentralisée sont souvent particulièrement peu au fait de l'évolution des pratiques en matière de financement rural et interviennent avec des schémas désuets qui peuvent être très dommageables pour la création d'une dynamique saine de financement rural.

Les projets à volet de crédit qui subsistent tentent pour la plupart d'institutionnaliser leur composante crédit. Mais la démarche est difficile et les échecs sont nombreux. Dans la plupart des cas, il faut, avant toute perspective d'institutionnalisation, assainir une situation de crédit très dégradée : impayés importants et anciens, systèmes d'information déficients qui ne donnent qu'une vision confuse des portefeuilles de crédit, détournements et malversations mal identifiés, absence de sanction ... Cet assainissement demande un effort important, de longue durée et s'avère difficile à gérer par les équipes du projet. Le schéma d'institutionnalisation, faute d'avoir été conçu dès le démarrage de l'action, est souvent difficile à définir à posteriori de manière satisfaisante. Dans beaucoup de cas, le système de crédit initial n'a pas été conçu dans une optique de viabilité financière, et les contraintes pour l'atteindre s'avèrent insupportables pour le système et les bénéficiaires. Enfin, les ressources humaines compétentes et motivées font souvent défaut : les équipes projet initiales, généralistes du développement, sont en général peu spécialisées en matière de financement, parfois motivées pour se former dans ce domaine spécifique, souvent perçu comme ingrat. Par ailleurs, l'institutionnalisation, même quand il s'agit de gérer un mouvement coopératif, requiert d'acquérir un esprit d'entreprise qui n'est pas dans la culture du personnel de projet.

3. Au fil des années 80, la création d'institutions de microfinance devient un outil privilégié

L'appui à la création d'institutions de microfinance – et dans des cas plus rares, la réhabilitation d'institutions anciennes (FECECAM Bénin par exemple) - fut le principal mode d'intervention en matière de financement des activités économiques entre 1985 et 1995. Dans un contexte où « l'injection de crédit agricole » avait clairement montré ses limites, il s'agissait de promouvoir des institutions innovantes capables d'apporter durablement des services financiers adaptés à la diversité des besoins des ménages. En Afrique de l'Ouest, l'appui à la microfinance rurale a été important, y compris dans les zones sahéliennes défavorisées.

L'objectif n'était de plus de financer spécifiquement l'agriculture, mais de promouvoir les activités économiques diversifiées des populations, et de donner à des catégories vulnérables mais à fort potentiel (femmes, jeunes, ...) les moyens de développer des activités génératrices de revenus. L'innovation et l'expérimentation ont été encouragées : des références internationales ont été mobilisées et adaptées au contexte africain (modèles coopératifs, mutualistes européens ou nord américains, innovations asiatiques (modèle Grameen Bank), ...), des formes institutionnelles nouvelles ont été élaborées (CVECA par exemple, ...). L'appui des bailleurs de fonds était directement ciblé sur les systèmes financiers et se traduisait essentiellement en appui technique et ligne de crédit. Le partenariat avec les banques agricoles a été encouragé. L'appui technique était essentiellement le fait d'opérateurs du Nord.

Au début des années 90, la microfinance commence à générer un engouement planétaire, et par un subtil glissement conceptuel, l'outil de développement de l'initiative privée devient aussi un outil privilégié de lutte contre la pauvreté. En Afrique de l'Ouest, après une première phase d'expérimentation prudente (1985 –1990), les systèmes de microfinance se multiplient et se développent. L'euphorie de la croissance gagne la plupart des acteurs, l'accent est mis sur la portée des IMF (croissance des portefeuilles de crédit en volume, croissance du nombre de bénéficiaires, extension géographique des réseaux,...). L'engouement gagne des bailleurs de fonds qui n'étaient pas traditionnellement impliqués dans ce secteur ; les projets –qui ne sont pas encore des institutions- se multiplient sur le terrain, le rythme de décaissement des lignes de crédit devient un critère de performance pour certains bailleurs de fonds.... Il en résulte dans

certaines zones une concurrence forte et peu régulée entre les systèmes de microfinance qui aura des résultats très dommageables (faillite des institutions, endettement des ménages). Paradoxalement, cette concurrence n'est pas forcément concentrée sur les zones les plus riches : le Soum par exemple, zone sahélienne défavorisée au Nord du Burkina, a connu une période où une vingtaine de systèmes financiers tentaient de se développer dans les mêmes régions.

Le fort développement du secteur suscite des vocations au sein des opérateurs généralistes au Nord comme au Sud et de nombreuses ONG développent des activités de microfinance, avec des degrés variés de professionnalisme.

Quelles sont les incidences de cette période d'euphorie de la microfinance sur le financement de l'agriculture ?

L'apport majeur de cette période a été la création d'un tissu de systèmes financiers diversifié, et significativement développé en milieu rural. L'effort d'innovation a permis l'élaboration et la stabilisation de quelques « modèles » de systèmes financiers adaptés à différents types de situations. Les mutuelles se taillent la part du lion dans ce tissu, mais des modèles alternatifs, plus décentralisés (caisses villageoises, systèmes à caution solidaire, ...) se sont également développés. Un nouveau secteur économique a émergé et a affirmé sa capacité à contribuer au développement économique rural.

Quelques systèmes de microfinance se sont développés avec une vocation agricole. Dans la plupart des cas, cette vocation s'appuie sur une situation agricole sécurisée : en lien avec des filières intégrées (Kafojiginew et FECECAM en lien avec les filières coton), ou sur des périmètres irrigués (CVECA Office du Niger), ou encore en lien avec des appuis à des filières et organisations spécifiques (producteurs de poivrons à Gada au Niger, par exemple...). Cependant, le financement de l'agriculture n'est plus, dès cette période initiale, une préoccupation majeure des promoteurs de la microfinance.

4. Dans la tourmente de la fin des années 90, l'intervention se concentre sur l'autonomisation financière et se recentre sur l'appui aux systèmes financiers existants

A partir de 1993/94, alors que l'euphorie de croissance est à son zénith, les références et les objectifs vont évoluer : la préoccupation de la pérennisation commence à s'imposer et les efforts des bailleurs vont progressivement se concentrer sur les performances financières des systèmes de microfinance : atteinte de l'équilibre financier, structure des bilans, solidité financière, consolidation des fonds propres en vue de l'autonomisation. Si la croissance et la portée restent des objectifs à atteindre, un accent fort est mis sur les critères de rentabilité financière. Sous la pression des bailleurs de fonds et du cadre légal qui se met en place à cette période (1995-1996), les grands réseaux de microfinance intègrent fortement cet objectif de rentabilité et ont tendance à se recentrer sur les zones, populations et activités capables d'assurer la rentabilité des services financiers. Il en résulte une réorientation significative des systèmes de microfinance vers les villes, les bourgs ruraux et les quelques zones rurales bénéficiant d'un contexte économique sécurisé et rentable, ainsi que sur des catégories socio-professionnelles plus aisées (commerçants, fonctionnaires, ...).

Pendant cette même période, l'euphorie de la microfinance est tempérée par le constat de la difficulté de créer des institutions viables. En 1999, date du dernier recensement exhaustif disponible, peu d'institutions avaient en Afrique de l'Ouest atteint une pleine autonomie financière ; on estimait que 40% environ des 272 IMF recensées avaient atteint l'autonomie

opérationnelle (R.Chao Beroff, 2001). L'autonomie financière apparaît de plus en plus comme un objectif difficile à atteindre, la professionnalisation des institutions est un processus long et difficile – c'est un nouveau métier qu'il faut construire -. Cela nécessite un accompagnement de longue durée (8 à 10 ans pour la plupart des institutions).

Confirmant ce constat, la fin des années 90 est émaillée en Afrique de l'Ouest par des crises graves de gouvernance au sein de grands réseaux d'IMF. Celles-ci débouchent sur des impayés importants, sur des blocages institutionnels difficiles à lever qui vont compromettre le processus d'institutionnalisation et entraîner dans certains cas des faillites d'IMF qui seront dommageables aussi pour les institutions qui les appuyaient.

L'ensemble de ces facteurs conduit à tempérer fortement l'enthousiasme des bailleurs de fonds pour la création de nouveaux systèmes financiers. La demande en services financiers restant forte, bon nombre de bailleurs ont recentré leur stratégie d'intervention sur l'appui aux systèmes financiers existants et « ayant fait leur preuves ». Les IMF répondant à ces conditions sont peu nombreuses par pays. Ce sont alors deux ou trois institutions qui sont systématiquement sollicitées pour s'étendre dans de nouvelles zones, ouvrir de nouveaux points d'accès aux services, offrir de nouveaux produits de crédit adaptés aux zones et aux populations ciblées. Dans un certain nombre de cas, l'IMF est même invitée à reprendre le portefeuille de crédit de l'institution que le bailleur soutenait antérieurement, voire à récupérer les impayés liés à ce portefeuille ! Les formes d'appui du bailleur sont variées : ligne de crédit, subvention pour l'ouverture de nouveaux locaux ou pour l'équipement, éventuellement appui au recrutement de personnel...

Ce changement de stratégie des bailleurs pose de nombreux problèmes. Les IMF susceptibles de remplir les conditions sont peu nombreuses et souvent, malgré leurs performances satisfaisantes, elles restent très fragiles : équilibre financier précaire, ressources humaines insuffisantes et trop peu formées, outils de gestion au mieux adaptés à leur taille actuelle, mais pas forcément capables de répondre à une croissance forte, gouvernance précaire ...Le plus souvent, même ces institutions aguerries ont besoin de se consolider financièrement, et l'enjeu de croissance reste important pour elles : autant de facteurs qui font qu'elles ne vont pas refuser une offre de fonds permettant une extension, même si elles analysent de manière lucide les difficultés liées à cette croissance « artificielle ». Ce risque est encore renforcé par la tendance des bailleurs de fonds de privilégier la mise à disposition de fonds de crédit par rapport à un appui sous forme de subvention d'exploitation ou de renforcement des capacités. Il en résulte très fréquemment des difficultés importantes à très court terme : capacité de travail saturée, dispersion des forces sur des territoires trop large, entraînant une baisse de l'effort de suivi du portefeuille de crédit, augmentation des charges...

Un autre problème grave auquel ces IMF peuvent avoir à faire face est l'incohérence des méthodologies : le bailleur de fonds qui les sollicite impose parfois un modèle d'intermédiation ou une clientèle cible qu'il estime devoir être privilégiés, mais qui peuvent être très éloignés de la pratique et de l'expérience de l'IMF. Celle ci accepte les conditions avec le « paquet contractuel » mais souvent sans les maîtriser et sans que l'adaptation au contexte réel de la zone soit effective. L'obligation d'un rythme de décaissement et la reprise d'un portefeuille d'impayés antérieurs qui figurent dans certains contrats peuvent être d'autres facteurs de déstabilisation de l'IMF.

La priorité donnée à l'objectif d'autonomisation financière à court terme et le recentrage de l'appui sur les IMF existantes conduisent aujourd'hui à un retrait progressif des IMF des zones défavorisées et à une concentration sur un nombre limité de modèles d'intermédiation.

L'effort d'innovation qui a fondé le développement initial de la microfinance est aujourd'hui largement remis en cause par les objectifs de rentabilisation et de sécurisation des institutions. L'innovation reste pourtant indispensable pour faire face aux besoins de financement des activités économiques rurales et agricoles.

5. Un effort important consacré à la structuration du secteur de la microfinance

Depuis le milieu des années 90, l'appui des bailleurs de fonds bilatéraux s'est orienté vers la structuration sectorielle de la microfinance (ACDI, AFD, GTZ, USAID,..), et les bailleurs multilatéraux y prennent une part de plus en plus active (FIDA, Banque Mondiale, ...). La structuration sectorielle de la microfinance a été engagée avec l'élaboration d'un cadre légal (la loi PARMEC 1993-1996) et son application par les Ministères des Finances, sous la tutelle de la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest. Elle se poursuit aujourd'hui avec la constitution progressive d'associations professionnelles des Institutions de Microfinance (8 associations en Afrique de l'Ouest : Burkina, Niger, Mali, Cote d'Ivoire, Togo) et la définition d'orientations politiques à travers des Stratégies Nationales de Microfinance (existant au Burkina, Mali, Togo et Niger). Certains pays bénéficient de programmes d'appui sectoriel pour la microfinance (Burkina, Niger,) qui permettent une action concertée d'appui aux différentes composantes du secteur : appui ponctuel à des IMF individuelles, développement de services collectifs sectoriels (formation, audit, contrôle, ...), appui à la consolidation des associations professionnelles, appui aux Cellules Microfinance des Ministères de tutelle ...

Les incidences sur le financement de l'agriculture sont indirectes : consolidation de certaines IMF, élaboration d'outils sectoriels qui peuvent améliorer le fonctionnement des IMF impliquées dans l'agriculture ... Mais pour l'instant, les énergies restent bien plus largement focalisées sur les objectifs d'autonomisation et de professionnalisation des IMF que sur des préoccupations de nature à faire re-émerger la demande agricole : réflexion sur l'amélioration de l'offre de services par rapport à la diversité de la demande, financement des zones défavorisées en particulier.

Par ailleurs, peu d'espaces de dialogue intersectoriel sont ouverts aujourd'hui. Le processus d'institutionnalisation juridique des IMF confié aux Ministères des Finances a souvent conduit à un dialogue difficile avec les Ministères de l'agriculture ou du Développement rural dans lesquels beaucoup de projets de crédit étaient antérieurement logés. La concertation entre structures professionnelles de différents secteurs (Associations professionnelles des IMF / Organisations paysannes par exemple) est très limitée pour l'instant.

Quelques ouvertures existent pourtant. Les études de faisabilité des programmes sectoriels d'appui (le PDSFR au Niger par exemple) ont souvent intégré des diagnostics économiques approfondis qui mettent en évidence la demande de services financiers non couverte, les contraintes sectorielles spécifiques, les problématiques de financement des zones défavorisées...La problématique de financement des activités agricoles est remise en lumière à travers ces études. De même, ces programmes intègrent des composantes de recherche- action qui peuvent permettre d'approfondir ces questions.

6. Les appuis des bailleurs à la structuration du secteur agricole sont déconnectés des actions d'appui à la microfinance

Même quand ils sont appuyés par les mêmes bailleurs, les programmes de professionnalisation de l'agriculture et les programmes d'appui à la microfinance ont peu de liens. La question du

financement des activités agricoles individuelles ou collectives est pourtant récurrente dans la modernisation de l'agriculture. Plusieurs composantes des programmes de professionnalisation la font apparaître : les activités d'appui à la gestion de l'exploitation (conseil de gestion) mettent clairement en évidence les contraintes de financement, l'appui à la consolidation des organisations paysannes bute sur les questions de financement ... Certains bailleurs et des opérateurs directement confrontés à ces questions innovent en appuyant la création de structures de microfinance liées à des filières (les Mutuelles de producteurs de café cacao appuyées par l'ONG SOCODEVI et l'AFD au Togo, par exemple..).

Sans grand risque de forcer le trait, on peut donc conclure de cette analyse rapide, que l'évolution des modes d'intervention en matière de microfinance, la priorité donnée à la consolidation financière des institutions a conduit à une prise de distance par rapport aux problématique de financement des activités agricoles. Les secteurs de la microfinance et de l'agriculture sont aujourd'hui assez fortement cloisonnés, les espaces de dialogue intersectoriels sont réduits, tant au niveau local (peu de dialogue entre IMF et organisations paysannes sur le terrain) qu'au niveau national (absence de concertation entre les institutions professionnelles). La libéralisation économique agricole repose avec une acuité nouvelle la question du partenariat nécessaire entre les deux secteurs.

III - Quels modes d'intervention pour améliorer la contribution de la microfinance au financement de l'agriculture ?

Dans sa revue des actions du FIDA en matière de financement rural en Afrique de l'Ouest et Centrale (2001), les auteurs (R.Chao Beroff, C.Lapenu, M.A.Sinou) proposent une vision de l'évolution du secteur de la microfinance dans les dix prochaines années : après deux décennies de développement « tous azimut » en termes de zones et de types de clientèle, les stratégies de la microfinance sont aujourd'hui en cours de décantation et une segmentation du marché est à l'œuvre et va se poursuivre. Les grands réseaux mutualistes et les systèmes de crédit ciblés sur les TPE vont évoluer vers une bancarisation (établissement de crédit ou banques coopératives ayant les mutuelles pour actionnaires) et se concentrer sur les villes et sur quelques bourgs des zones rurales à activités économiques sécurisées. Un large marché restera à prendre, celui des zones rurales « abandonnées par les IMF rapidement profitables des années 80 –90 », les zones à agriculture vivrière et pluriactivité rurale, qui tout en étant aujourd'hui enclavées et sous équipées, n'en ont pas moins un rôle capital à jouer dans un développement économique décentralisé. R.Chao Beroff évalue ce marché à 50 millions d'actifs potentiels en Afrique de l'Ouest et conclut que, au delà de ce créneau de marché qui peut, à certaines conditions, devenir solvable pour des institutions de microfinance, il ne resterait alors que « 10 à 20% de populations marginales et dispersées pour lesquels les services financiers sont sans utilité ».

Quelles pourraient être des voies à explorer pour adapter la microfinance à ce créneau de marché dont les activités agricoles sont une composante déterminante ?

1. Réaffirmer que la fonction de financement doit être abordée avec une logique économique et financière et autonomisée dans des institutions spécifiques

Même si la plupart des bailleurs de fonds adhère aujourd'hui au principe des « bonnes pratiques » qui préconisent une séparation claire des fonctions de financement de toutes les autres fonctions d'appui au développement, ce principe doit être réaffirmé et surtout partagé avec les institutions non financières qui sont confrontées à la question du financement (organisations paysannes, ONG d'appui du Sud et du Nord, coopération décentralisée ...).

L'adoption de ce principe n'exclut pas les organisations paysannes de la création d'outils de financement, mais pose les bases d'une méthode d'intervention : conception d'une institution d'emblée autonome de l'organisation paysanne « mère », définition d'un mode d'institutionnalisation dès le démarrage de l'action (Atelier 5).

2. Continuer à soutenir le développement de la microfinance et promouvoir sa diversité

La microfinance dans sa diversité peut contribuer de manière importante au financement de l'agriculture, par la diversité des modèles et des produits proposés : financement des activités individuelles par crédit de campagne, crédit de moyen terme, financement au moins partiel des activités économiques des organisations paysannes, développement de la capacité d'autofinancement par des services d'épargne adaptés...C'est en encourageant cette diversité et non en préconisant un modèle ou une méthodologie dominante qu'il sera possible d'obtenir une meilleure couverture des besoins en milieu rural.

Pour ce faire, la microfinance doit se professionnaliser tout en restant proche des problématiques de développement des populations avec lesquelles elle travaille. Elle doit s'insérer dans le marché financier, développer ses relations avec le secteur bancaire. Elle doit étendre ses réseaux et les densifier, adapter ses produits et ses procédures. Même si le secteur progresse vers l'autonomisation financière, il a encore besoin d'appui. L'appui sectoriel est une réponse adaptées aux problèmes de professionnalisation, de formation, de gestion. Mais l'appui individuel au développement des IMF restera nécessaire, notamment dans les zones « restant à conquérir ». L'appui des bailleurs de fonds à ces IMF individuelles doit prendre en compte la nécessité de renforcer leur structuration et capacités internes via des financements adaptés, avant d'appuyer leur croissance notamment par la mise à disposition de fonds de crédit.

3. Renouveler l'effort d'innovation pour créer des modèles d'intermédiation adaptés

Le ciblage du créneau de marché des zones rurales impose d'adapter les formes d'intermédiation utilisées ; l'effort d'innovation qui a fondé les débuts de la microfinance et a permis l'émergence de d'institutions nouvelles répondant à des besoins jusque là non couverts, doit être renouvelé pour permettre d'élaborer de nouveaux modèles, ou d'adapter les modèles existants, d'adapter les produits et procédures, d'approfondir les processus de décentralisation et d'appropriation favorisant la viabilité sociale des IMF et la limitation des coûts de transaction...

L'effort de recherche –action que cela suppose peut difficilement être pris en charge par les seules IMF individuellement. Les actions sectorielles (appui aux associations d'IMF, programmes d'appui sectoriel) offrent un cadre favorable à ce type de démarche. Le partenariat avec des structures nationales de recherche (Universités, centres de recherche, ONG de recherche,...) est à promouvoir pour créer des compétences nationales de recherche spécialisées et aussi pour limiter les coûts de la recherche action.

Au niveau des IMF individuelles, les bailleurs de fonds peuvent encourager l'innovation en appuyant la mise en œuvre d'outils et démarches qui permettent aux institutions de mieux comprendre leurs clients, et d'adapter leurs produits (outils Microsave ou AIMS par exemple pour l'analyse de la clientèle, les enquêtes sur les sorties de clients, les études d'impact...). Il s'agit pour beaucoup d'IMF de passer d'une stratégie de l'offre, avec des produits standardisés à une approche davantage centrée sur l'analyse des besoins des clients.

4. Améliorer les outils et procédures de sécurisation du crédit

Le risque lié aux activités agricoles est l'une des contraintes majeures de l'investissement des IMF dans le financement de l'agriculture. C'est aussi l'un des enjeux majeurs de la « privatisation » du financement des grandes filières de production : comment remplacer le dispositif de sécurisation du crédit antérieur (par prélèvement à la source sur la récolte) ?

Différentes voies, fondées sur un renouvellement des formes de coordination entre les acteurs, commencent à être explorées (Atelier 2 du séminaire) et doivent être approfondies : société de cautionnement mutuel, fonds de garantie co-gérés, nouvelles formes de contractualisation (warrantage, tierce détention, ...) , centrales de risques.

5. Promouvoir des méthodes et des outils permettant de rapprocher le secteur agricole et le secteur de la microfinance

La faible interconnaissance des deux secteurs apparaît comme une limite essentielle à leur partenariat aujourd'hui. Les outils permettant d'améliorer la gestion et de produire de l'information sur les activités et les exploitations agricoles, ainsi que sur les organisations paysannes sont de nature à rapprocher les deux secteurs. Intégrer davantage la réflexion sur le financement dans le conseil de gestion, créer des passerelles entre les groupes de conseil de gestion et les IMF, utiliser les résultats du conseil de gestion au sein des IMF, autant de voies qui méritent d'être explorées (cf. communication sur le conseil de gestion et communication sur le PCPS dans l'atelier 4).

6. Favoriser la rencontre et le dialogue du secteur agricole et du secteur de la microfinance

Le dialogue doit être encouragé à tous les niveaux du secteur :

- à la base, au niveau des exploitations agricoles et des IMF (par le conseil de gestion, par exemple) ;
- au niveau des organisations par un dialogue intersectoriel qui devient possible à mesure que les deux secteurs se structurent ;
- au niveau des programmes d'appui, à travers des actions d'information et de formation réciproques, à travers des travaux de recherche action concertés ;
- au niveau des pouvoirs publics , par un dialogue renforcé entre Ministères des Finances et Ministères de l'Agriculture ;
- au niveau de la définition des politiques publiques (atelier 6 du séminaire) ;

7. Adapter les modes d'intervention des bailleurs de fond

Les différents points déjà cités constituent des éléments pour une adaptation des modes d'intervention. A cela il convient de rajouter quatre éléments plus englobants :

- Mieux former les personnels techniques des bailleurs et des opérateurs du Nord et du Sud à la problématique et aux pratiques de la microfinance, et aux spécificités du financement de l'agriculture ;
- Favoriser la concertation entre bailleurs intervenant dans un même espace et / intervenant en appui aux secteurs microfinance et agricole ;
- Promouvoir des outils de financement mieux adaptés aux contraintes de la microfinance et du financement de l'agriculture : des outils de longue durée (programmes de 10 /12 ans), sans interruption, avec des procédures d'évaluation régulière permettant le réajustement et l'adaptation aux rythmes d'évolution des populations ;
- Favoriser la construction de confiance et la continuité des partenariats entre les bailleurs de fonds et leurs opérateurs.