

*Le financement de l'agriculture familiale... Quelle contribution de la microfinance ?**

Dakar, 21-24 janvier 2002
Betty Wampfler, CIRAD

CERISE¹ a co-organisé un séminaire intitulé "Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation. Quelle contribution de la microfinance ?", à Dakar du 21 au 24 janvier 2002. Après une brève introduction, la présente contribution de Betty Wampfler, CIRAD, reprend quelques unes des principales leçons apprises de ce séminaire et propose quelques pistes pour améliorer la contribution de la microfinance au financement des agricultures familiales. Un compte-rendu plus complet sur les débats et travaux menés lors de ce séminaire sera édité prochainement par CERISE.

* "Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation. Quelle contribution de la microfinance ?" Séminaire international, 21-24 janvier 2002, Dakar, Sénégal, organisé conjointement e.a. par le Cirad et Cerise.

¹ Comité d'échange, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne et de crédit, réseau créé en 1999 par le CIDR, le CIRAD, le GRET et IRAM ; cerise@globenet.org

Séminaire

Le financement de l'agriculture familiale...

Un séminaire pour ouvrir le débat

Dans le contexte actuel de libéralisation des économies du Sud, le manque d'accès au financement reste une contrainte majeure du développement des agricultures² familiales³. Celles-ci ont besoin de s'intensifier, de se moderniser, de financer l'innovation technique, organisationnelle... Leur seule capacité d'autofinancement ne suffit pas à financer cette modernisation. Leurs besoins de financement sont importants, diversifiés, complexes, et la libéralisation des économies agricoles contribue à les amplifier. La réduction de l'offre publique de financement n'est que faiblement compensée par celles des banques qui restent peu présentes en milieu rural et concentrent leur offre sur quelques secteurs sécurisés (cultures d'exportations, productions irriguées...).

Face à l'absence d'autres opérateurs financiers, la microfinance devient une alternative forte pour le financement rural. Soutenue par un large consensus des bailleurs de fonds comme outil de lutte contre la pauvreté, la microfinance s'est fortement développée depuis deux décennies en milieu urbain, mais aussi rural, des pays du Sud et de l'Est. Les termes « micro finance » et, plus restrictif encore, « microcrédit », sont trompeurs, à la fois parce que le secteur compte aujourd'hui de très grands réseaux (plusieurs millions de bénéficiaires pour les grands réseaux asiatiques), que les institutions de microfinance fournissent des services diversifiés (épargne, crédit, voire assurance), et une gamme large de crédits (allant du très petit crédit à des crédits beaucoup plus importants pouvant permettre l'investissement).

Malgré ce développement important, la microfinance est aujourd'hui questionnée. De nombreuses études montrent qu'elle peut avoir un impact positif sur la trésorerie des ménages ruraux, améliorer le lissage de leur consommation et dans une certaine mesure, renforcer leur résistance aux chocs économiques. Par contre, la question de sa capacité réelle à stimuler

² Le terme agriculture est utilisé ici dans une définition large qui recouvre les activités agricoles, le maraichage, l'arboriculture, les activités d'élevage et d'embouche.

³ L'agriculture familiale se caractérise par un lien privilégié entre l'activité économique et la structure familiale. Ce lien influence la prise de décision en matière de choix des activités, d'organisation du travail et de gestion du patrimoine. Les agricultures familiales regroupent la majorité de la population agricole et rurale de la planète, au Nord comme au Sud. Elles fournissent l'essentiel de la production agricole, occupent une place déterminante dans l'approvisionnement des marchés intérieurs et extérieurs ; elles participent à la gestion de l'espace et sont au cœur de la relation entre hommes, produits, territoires (Programme Agricultures Familiales, CIRAD-TERA).

Le financement de l'agriculture familiale...

les processus d'accumulation des ménages et à contribuer à l'investissement productif, notamment agricole, reste posée.

Le débat est aujourd'hui ouvert :

« Dans quelles conditions, la microfinance, dans sa diversité, et sous contrainte de pérennisation, pourra-t-elle répondre efficacement à l'ampleur et à la spécificité des besoins de services financiers des agricultures familiales dans un contexte de libéralisation ? »

Le séminaire qui s'est tenu à Dakar du 21 au 24 janvier 2002, avait pour objectif de contribuer à ce débat.

Co-organisé par le CIRAD, le groupe CERISE, le CTA, le FIDA, le MAE, l'AFRACA et l'ENDA GRAF, ce séminaire a rassemblé 140 participants venus de 28 pays d'Afrique de l'Ouest, du Nord et de l'Est, de Madagascar et d'Europe.

Il avait pour objectifs de faire le point sur les connaissances acquises, d'ouvrir un espace d'échange entre les différentes catégories d'acteurs confrontés à la question du financement de l'agriculture et de dégager des propositions d'action.

Les acquis du séminaire

Le dialogue a été ouvert entre des acteurs qui habituellement se parlent peu...

Bien que la question du financement soit cruciale pour le développement des agricultures familiales du Sud, les espaces d'échange sur ce thème entre les différents acteurs qui y sont confrontés sont limités. Les approches restent cloisonnées, la méconnaissance et la méfiance caractérisent les relations entre organisations paysannes, institutions de financement, pouvoirs publics, bailleurs, ... De l'avis assez unanime des participants, l'un des premiers acquis du séminaire est d'avoir permis d'ouvrir le dialogue entre ces différentes catégories d'acteurs, dont la représentation était relativement équilibrée⁴. Plusieurs groupes de participants ont manifesté la volonté de poursuivre ce dialogue entre organisations paysannes et

⁴ 22 institutions de microfinance, 21 organisations paysannes, 12 banques, 20 ONG de développement du Sud et du Nord, 16 projets d'appui à des institutions de microfinance, 15 représentants des Pouvoirs Publics, 14 représentants de bailleurs de fonds (FIDA, Banque Mondiale, Union Européenne, FENU, AFD, MAE Français, GTZ), 16 chercheurs.

Séminaire

Le financement de l'agriculture familiale...

institutions financières au niveau national ou plus local, dans leur zone d'intervention.

Six thèmes de réflexion ont été approfondis

- Comment adapter les services de la microfinance aux besoins de financement de l'agriculture ? Zoom sur le crédit moyen terme.
- Microfinance et sécurisation du crédit à l'agriculture.
- Microfinance, banques agricoles, banques commerciales: quels partenariats pour le financement de l'agriculture ?
- Quels modes d'intervention des bailleurs de fonds pour renforcer la contribution de la microfinance au financement de l'agriculture ?
- Microfinance et organisations paysannes: quel partage des rôles, quels partenariats ?
- Quelles politiques publiques pour renforcer la contribution de la microfinance au financement de l'agriculture ?

Les débats ont confirmé l'aggravation des conditions d'accès des agricultures familiales au financement. La microfinance apporte une contribution effective à l'agriculture (de l'ordre de 25 milliards/an dans l'UEMOA, soit environ un tiers du portefeuille global du crédit octroyé par la microfinance), mais celle-ci est encore insuffisante, et essentiellement concentrée sur les secteurs sécurisés (filères organisées, cultures irriguées). Le secteur de la microfinance reste fragile, son taux de pénétration en milieu rural, bien qu'en croissance constante, est de l'ordre de 20% des ménages en moyenne dans l'UEMAO, et les exigences de pérennisation et de rentabilisation des institutions conduisent aujourd'hui à un repli vers les zones et populations les moins défavorisées. L'appui au développement d'une deuxième génération d'institutions de microfinance capable de répondre aux besoins des zones d'agriculture vivrière non sécurisées reste un enjeu majeur pour l'avenir.

Les débats ont porté sur les principaux freins entravant la contribution de la microfinance à l'agriculture et sur les moyens de les lever.

Une meilleure connaissance de l'économie des exploitations agricoles est nécessaire pour favoriser l'adaptation de l'offre de services financiers à la demande et aux contraintes agricoles.

La mobilisation de ressources financières stables reste insuffisante et ne peut progresser qu'avec des actions conjuguées de mobilisation de l'épargne rurale, d'une meilleure articulation entre les institutions de financement. Le

Le financement de l'agriculture familiale...

rôle déterminant des choix de politiques de financement de l'agriculture a été souligné.

Le risque lié aux activités agricoles est un frein majeur du financement. Plusieurs voies de sécurisation ont été analysées : l'importance de sécuriser les secteurs eux mêmes a été largement soulignée (sécurisation du secteur agricole par les prix, l'organisation des producteurs, sécurisation du secteur de la microfinance par sa professionnalisation). Des « outils » de sécurisation fondés sur de nouvelles formes de coordination entre acteurs ont été présentés (associations de caution mutuelles, fonds de garantie paritaire, warrant agricole...).

Le renforcement des liens d'interconnaissance et de confiance entre secteur agricole et secteur de la microfinance est un élément déterminant pour le développement de services financiers adaptés. La question des nouvelles alliances a mobilisé les débats. Les organisations paysannes ont un rôle majeur dans le développement de la seconde génération d'institutions de financement et dans l'instauration de politiques publiques incitatives. La contribution de la microfinance à l'agriculture doit être aujourd'hui replacée dans une réflexion plus globale sur les différents besoins de financement de l'agriculture, des différents dispositifs de financement dont ces besoins relèvent (services financiers, subvention, impôts, ..) et de leur articulation et mise en cohérence au sein de politiques publiques négociées.

Des perspectives pour la recherche

La nécessité de renforcer les partenariats avec la recherche a été soulignée par plusieurs catégories d'acteurs: les institutions de financement souhaitent approfondir leur connaissance du secteur agricole, les organisations paysannes sont intéressées à approfondir l'analyse des formes de coordination entre acteurs, les bailleurs de fonds (le FIDA par exemple) et les pouvoirs publics souhaitent un accompagnement de la recherche pour analyser l'impact des actions entreprises, fournir des matériaux pour l'élaboration des politiques publiques agricoles et leur articulation avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.

Séminaire

Le financement de l'agriculture familiale...

Comment améliorer la contribution de la microfinance au financement des agricultures familiales ?⁵

En amont, moderniser et sécuriser le secteur agricole

Les services financiers ne peuvent être utilisés efficacement et rentabilisés que dans un contexte économique favorable. Or, le secteur agricole est, plus que jamais en ces temps de libéralisation, un secteur à haut risque, encore faiblement organisé et mal régulé. Sa modernisation, sa sécurisation sont donc des enjeux majeurs, base de toute politique de financement.

Renforcer le secteur de la microfinance existant et appuyer son extension

La vitalité du développement de la microfinance en Afrique de l'Ouest masque une grande fragilité dont les caractéristiques ont été détaillées plus haut. Pour que ce secteur puisse assurer le changement d'échelle nécessaire au financement de l'agriculture dans un contexte libéralisé, il lui faut d'abord renforcer ses capacités actuelles, sa professionnalisation, sa sécurisation, son appropriation locale, processus qui nécessite des appuis financiers, et surtout du temps. Ce renforcement est engagé dans certains pays à travers des programmes d'appui sectoriels.

Face à l'ampleur des besoins de financement, et même si la microfinance n'a pas vocation à couvrir tous les besoins, la mise en œuvre d'une nouvelle génération d'institutions de microfinance adaptées aux zones d'agriculture vivrière non sécurisées, est un enjeu capital. Il est peu probable que la seule consolidation des réseaux existants et leur extension parviennent à répondre à ces besoins. Plusieurs questions sont aujourd'hui posées : Quels seront les acteurs capables de créer ces institutions ? Comment stimuler la maturation des compétences qui émergent progressivement au Sud ? Comment renforcer la mobilisation des acteurs agricoles dans la création de cette seconde génération d'IMF ? De quels appuis financiers cette seconde génération d'institutions pourra-t-elle bénéficier ? Les bailleurs de fonds traditionnels du secteur semblent s'orienter vers un appui sectoriel au détriment de l'appui à des institutions individuelles. Quels mécanismes et

⁵ Extrait de « Acquis, limites et perspectives de la microfinance en tant qu'outil de financement du développement rural et agricole : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest » / Contribution au rapport annuel du CTA 2001 / Betty Wampfler, CIRAD TERA, Programme Agricultures Familiales / Janvier 2002.

Le financement de l'agriculture familiale...

procédures mettre en œuvre pour permettre l'émergence et la consolidation de la deuxième génération d'IMF ? Quelles sont les politiques à mettre en œuvre pour permettre l'émergence et la consolidation de cette nouvelle génération d'institutions ? Quel doit être le rôle de l'Etat ?

Améliorer l'adaptation de l'offre à la demande agricole

Améliorer l'adaptation du crédit aux caractéristiques spécifiques du secteur agricole

Plus de 90% des volumes de crédits octroyés à l'agriculture par les IMF sont des crédits de court terme. Une part des échecs observés sur ces crédits est liée à la faible diversification de ces produits, leur faible adaptation aux modalités de la production agricole (en termes de calendrier, de montants, de modalités de remboursement). Améliorer la connaissance des activités agricoles, sa diffusion au sein des IMF et son application à l'élaboration de nouveaux produits financiers est donc un enjeu important pour le crédit agricole. La recherche-développement peut avoir un rôle à jouer dans ce cadre.

Renforcer l'offre de crédit de moyen terme

Hormis quelques réseaux mutualistes, très peu d'IMF proposent du crédit à moyen terme (CMT) à l'agriculture à une échelle significative. Aucune expérience de crédit de long terme ne semble exister en Afrique de l'Ouest, où elle serait pourtant nécessaire pour financer le renouvellement des cultures pérennes (café, cacao, palmiers,...) et le développement de l'arboriculture. De même, les IMF ne financent que très marginalement les besoins de crédit moyen terme des organisations paysannes. Les quelques expériences de CMT existantes et significatives ont abouti à des résultats encourageants dans le cadre bien maîtrisé des filières de coton et risquent d'être remises en cause avec la libéralisation de ces dernières. Les expériences de "leasing" développées à Madagascar, n'ont pas d'équivalent en Afrique de l'Ouest.

Pour renforcer le crédit moyen terme à l'agriculture, il convient de travailler sur un ensemble de causes qui concourent à son faible développement:

- techniques (maîtrise du risque, adaptation des modes de garantie,...),
- financières (déficit de ressources longues et stables du fait notamment de la faiblesse de l'épargne),
- stratégiques (arbitrage en faveur d'investissement à court terme dans des secteurs sûrs, incertitude sur la pérennisation de l'institution elle-même, ...)

Séminaire

Le financement de l'agriculture familiale...

Innover en matière d'offre d'épargne adaptée à l'agriculture

Bien que la mobilisation de l'épargne soit une préoccupation croissante au sein des IMF, les produits proposés sont peu diversifiés et attrayants pour l'instant. Aucun des services d'épargne proposés n'est spécifiquement conçu en fonction des besoins et des spécificités de l'agriculture (attrait par rapport à l'épargne en cheptel, adaptation au rythme des activités et des investissements agricoles). Il y a pourtant un enjeu important autour de cette adaptation de l'épargne à l'agriculture car, dans bon nombre de situations, la capacité d'autofinancement des exploitations n'est pas négligeable, et pourrait être valorisée par des produits d'épargne adaptés.

Améliorer la sécurisation du crédit à l'agriculture

La sécurisation du crédit agricole repose d'abord sur la sécurisation du secteur agricole lui-même (prix, débouchés, organisation,...) et sur la professionnalisation des institutions et des outils de financement (gestion, contrôle, régulation,...). Des innovations techniques (leasing, warrant agricole, délégation de créance, fonds de garantie paritaire, société de cautionnement mutuel,...) et organisationnelles (partenariats contractualisés entre IMF et services d'appui à l'agriculture, intermédiation des organisations paysannes, contractualisations entre IMF/organisations paysannes/opérateurs économiques) ouvrent aujourd'hui de nouvelles perspectives en matière de sécurisation des services financiers.

Décloisonner le secteur de la microfinance et renforcer son insertion dans le marché financier

Dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, le secteur de la microfinance reste très cloisonné et, même si des associations professionnelles commencent à se structurer, les IMF ont peu de relations entre elles. Décloisonner le secteur aurait une incidence positive sur le financement de l'agriculture:

- amélioration de la maîtrise du risque,
- meilleure valorisation des ressources par la mise en relation des IMF surliquides avec celles qui sont à la recherche de ressources,
- accès au financement plus large en milieu rural profond permis par l'articulation d'IMF ayant différents degrés de décentralisation et de potentialités de financement de l'agriculture.

Pour répondre aux besoins de financement de l'agriculture, les IMF devront mobiliser des capitaux sur le marché financier. Rares sont les IMF qui ont la possibilité d'accéder directement à ce marché. Pour toutes les autres, cela

Le financement de l'agriculture familiale...

suppose de développer leurs liens avec le système bancaire. Les liens entre IMF et banques commerciales sont rares. Ils sont par contre plus développés avec les banques agricoles, dans les pays où celles-ci existent encore (Burkina, Sénégal, Mali,...). Les formes de collaboration sont variables, du simple placement des excédents d'épargne et de trésorerie par l'IMF jusqu'à des formes plus ou moins engagées de refinancement de l'IMF par la banque.

Renforcer les liens entre secteur agricole et secteur microfinance

La nécessité d'une séparation claire de la fonction de financement des autres fonctions d'appui au développement agricole devient progressivement l'objet d'un consensus. Mais, il paraît évident aussi que la microfinance ne pourra répondre à l'ampleur des besoins de financement de l'agriculture que si les liens entre les deux secteurs se renforcent. En dehors des situations spécifiques où les institutions de microfinance sont directement issues du monde agricole, les liens entre les deux secteurs sont aujourd'hui relativement ténus, tant au niveau du terrain qu'au niveau institutionnel (la loi Parmec a confié la tutelle des IMF aux Ministères des Finances).

Les organisations paysannes (OP) sont un maillon clé de la coopération entre les deux secteurs. Face à la faiblesse des alternatives de financement agricole, nombre d'entre elles sont tentées de s'investir directement dans la mise en œuvre de systèmes financiers... Les résultats de ces expériences sont mitigés ; dans la plupart de celles qui ont réussi, la fonction de financement a été progressivement autonomisée en une institution spécifique de type mutualiste, dotée de mécanismes de contrôle du pouvoir permettant d'éviter l'éviction des paysans au profit des autres catégories de ruraux (commerçants, ...).

D'autres voies sont explorées pour renforcer les liens entre les deux secteurs : investissement des OP dans le capital des IMF et des banques agricoles, développement de formes d'intermédiation par les OP entre les exploitations et les IMF existantes, ...

Développer une capacité de réflexion stratégique et des outils concrets de coopération, au croisement des deux secteurs, suppose un travail de concertation de longue haleine entre les acteurs aux niveaux local, régional, national,... Un tel travail pourrait être efficacement engagé au niveau des programmes sectoriels d'appui aux organisations paysannes et d'appui à la

Séminaire

Le financement de l'agriculture familiale...

microfinance qui se mettent en place dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest.

Améliorer la convergence des politiques publiques

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

Un effort de compréhension réciproque est donc nécessaire afin de bien identifier les divergences réelles et de favoriser les synergies entre les différents acteurs, les cadres de collaboration. Différentes voies peuvent être explorées dans ce sens :

- Favoriser une réflexion collective et des actions concertées au sein de chaque secteur (OP comme IMF), ce qui est encore aujourd'hui un handicap dans beaucoup de pays pour l'élaboration de politique conjointe agriculture/microfinance,
- Favoriser la concertation entre les différents ministères concernés (finances, agriculture, affaires sociales, jeunesse, promotion féminine...),
- Prendre en compte la dimension régionale des politiques agricoles et des politiques de microfinance en jouant les économies d'échelle et les complémentarités⁶.

Pour que ces politiques soient adaptées et appropriées, il faut passer de la notion de politique étatique à celle de politique publique, élaborée par les différents acteurs concernés. Cela passe notamment par :

- la recherche de l'alliance entre les IMF (et particulièrement celles à base mutualiste ou «participationniste»), avec les autres organisations professionnelles agricoles,

⁶ Cf. UEMOA /IRAM. Etude de la définition des grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA, Avril 2001. (p. 74 à 77).

Le financement de l'agriculture familiale...

- le renforcement des capacités des différents acteurs, en particulier les agriculteurs et leurs organisations afin qu'ils puissent prendre une part active dans les négociations,
- par la prise en compte dans la définition des politiques publiques des acteurs privés (importateurs, commerçants, transporteurs, usiniers, multinationales...),
- par la redéfinition du rôle de l'Etat. Celui-ci reste indispensable mais peut retrouver sa légitimité dans un rôle nécessaire d'incitation, d'arbitrage, de garant du respect des décisions prises en commun,... et non d'imposition de politiques définies par lui seul.

Conclusion

Au delà du rôle d'atténuation des chocs économiques et de lissage de la consommation des ménages qui lui est couramment reconnu, la microfinance, dans sa diversité, démontre aujourd'hui qu'elle peut être un outil efficace du financement des activités économiques rurales, individuelles et collectives. Mais cet outil reste fragile, il doit être consolidé et son extension aux zones rurales à dominante d'agriculture vivrière non sécurisée doit être accompagnée dans la durée.

Cependant, même consolidée et étendue, la microfinance ne saurait répondre à tous les besoins de financement rural. Dans le contexte actuel de libéralisation, qui implique une redéfinition des rôles des institutions et des formes de coordination, une réflexion devrait être engagée sur les différentes dimensions de la question du financement rural. Cette réflexion devrait s'appuyer sur une analyse de la nature des besoins de financement et des dispositifs de financement appropriés (services financiers, autofinancement, subvention, impôts, ..), sur les articulations nécessaires entre ces différents dispositifs et sur les conditions de leur mise en œuvre (règles, rôle de l'Etat, ...).