

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



Synthèses Thématiques

ATELIER 5 :

**Microfinance , organisations paysannes :
quel partage des rôles, quels partenariats
dans un contexte de libéralisation ?**

**Betty Wampfler - Cirad
Marie Rose Mercoiret- Cirad**



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

Introduction	3
I. Les organisations paysannes et le financement de l'agriculture	4
1 Les organisations paysannes, le crédit agricole et le financement de l'agriculture : une histoire déjà longue	4
1.1. De quelles organisations parlons-nous ?	4
1.2. Des dynamiques d'organisation en évolution rapide	5
1.2.1 La situation des organisations paysannes au début des années 80	5
1.2.2 Le tournant des années 90 et l'identification des nouveaux enjeux	7
1.2.3 Des enjeux et des défis	8
2 Comment se pose la question du financement de l'agriculture pour les OP ?	8
2.1 Des besoins en financement	8
2.2 Des besoins de financement relevant de dispositifs financiers différenciés	9
II. Quelles stratégies les OP développent-elles face au besoin de crédit ?	9
1. Premier type de « stratégie » des OP : Utiliser les services financiers existants	10
1.1 Les financements publics	10
1.2 Les services financiers bancaires	11
1.3 Les institutions de microfinance	12
2. Deuxième type de stratégie des OP : créer leur propres services financiers	15
2.1 Quels sont les facteurs conduisant une OP à intégrer une fonction de crédit ?	15
2.2 Quelles formes peut prendre cette démarche ?	16
2.2.1 Les banques de céréales	16
2.2.2 Les OP intégrant une fonction de crédit dans leurs activités courantes sans l'autonomiser en une institution spécifique	17
2.2.3 Les OP se dotant d'une institution de microfinance autonome	19
2.2.3.1 Les très petites mutuelles agricoles locales	19
2.2.3.2 Des réseaux mutualistes régionaux et nationaux fortement liés aux filières agricoles d'exportation	21
2.2.3.3 Les CECAM de Madagascar, une institution mutualiste issue de l'organisation paysanne FIFATA	23
2.2.3.4 Un exemple de système financier lié à une filière	28
3 Troisième type de stratégie des OP : assurer une intermédiation entre les exploitations agricoles et les services financiers existants	28
3.1 Le renforcement des capacités de gestion des exploitations agricoles et des OP	29
3.2 La production d'information sur les exploitations et les OP	29
3.3 L'implication dans des mécanismes de garantie de crédit :	29
3.4 L'implication dans la mise en place de Centrales de risques	30
3.5 L'implication dans le capital des institutions de microfinance	31
3.6 La participation des OP au capital des banques susceptibles de financer l'agriculture	31
4 Quatrième type de stratégie des OP : Participation à l'élaboration d'un cadre macro économique et politique favorisant le financement de l'agriculture familiale	32
Stratégie des OP sénégalaises en matière de financement de l'agriculture familiale	32
Conclusion provisoire : Microfinance et organisations paysannes : quel partage des rôles, quel partenariats dans un contexte de libéralisation ?	33

Introduction

En quinze ans, le degré d'organisation des producteurs ruraux, le niveau auquel les organisations se structurent, ont considérablement changé dans la plupart des pays africains et, avec eux, la capacité des agriculteurs à mener des actions dans le domaine économique et à faire entendre leur voix dans le débat sur les politiques agricoles. En très peu de temps, les organisations paysannes, dans beaucoup de pays africains, se sont imposées comme des acteurs, comme des partenariats à part entière et il devient difficile pour les autres acteurs de les ignorer ou de les contourner. Elles font l'objet d'un intérêt croissant de la part des agences de coopération bi-latérales et internationales (la Banque Mondiale notamment), notamment du fait du rôle qu'elles jouent dans la mise en place et le fonctionnement de services d'appui aux agriculteurs.

Il est clair que les organisations paysannes sont confrontées à la question du financement de l'agriculture et qu'elles y apportent des réponses très diverses.

- ✓ La demande des ruraux est très forte en matière de crédit tant pour l'agriculture proprement dite que pour les autres activités para-agricoles ou extra-agricoles ; en effet, les institutions publiques qui octroyaient le crédit (ou par lesquelles il transitait) se sont plus ou moins rapidement (et parfois brutalement) désengagées, ce qui s'est traduit par la raréfaction du crédit et son renchérissement.
- ✓ Des formes alternatives de financement ont été mises en place, tantôt au sein des organisations paysannes elles-mêmes ou en partenariat avec elles, tantôt de façon séparée ; souvent appréciées des producteurs, elles ne constituent en règle générale qu'une réponse partielle à la question du financement des exploitations agricoles.
- ✓ Des expériences multiples ont été menées, à l'initiative d'acteurs très divers, dont certaines organisations fédératives se sont efforcées de tirer les enseignements.
- ✓ Etc

Les organisations paysannes sont en outre confrontées à la question du financement de leur fonctionnement institutionnel, du financement des initiatives économiques collectives.

De multiples voies ont été explorées par les organisations paysannes pour construire des réponses à la question du financement de l'agriculture ; les résultats obtenus sont très contrastés ; des succès indéniables voisinant avec des échecs retentissants ou discrets. Ils alimentent un débat qui reste très ouvert sur la place et le rôle des organisations paysannes dans les dispositifs institutionnels de financement de l'agriculture :

- ✓ Le courant dominant au sein de la microfinance recommande une séparation claire des fonctions de financement des autres fonctions d'appui au développement (appui technique, conseil de gestion, organisation de la commercialisation...) et fait de cette séparation des fonctions une condition de la viabilité des institutions de financement ; dans cette approche, les organisations paysannes sont définies comme de simples « clients » potentiels des institutions de financement, ne devant pas intervenir dans la mise en œuvre des services financiers ; les organisations paysannes peuvent mettre en œuvre des institutions spécialisées en microfinance, mais celles-ci relèvent alors de la problématique générale de la microfinance plus que de celle des organisations paysannes.
- ✓ A l'opposé, certains acteurs, notamment issus des organisations paysannes, estiment qu'une articulation forte entre les fonctions de financement et d'appui technique notamment,

renforce la viabilité des projets économiques financés et contribue ainsi à la durabilité du service financier.

- ✓ Enfin, face à l'ampleur des besoins de financement de l'agriculture et au manque d'opérateurs spécialisés, les organisations paysannes sont bien souvent tentées de prendre en charge elles-mêmes la fonction de financement, en créant des systèmes d'épargne/crédit ad hoc. Mais le taux d'échec de ces démarches, est élevé et dans un certain nombre de cas, incitent les organisations paysannes à la prudence.
- ✓ De nouvelles voies peuvent alors être explorées, dans lesquelles l'organisation développe une fonction d'intermédiaire plus que de financement direct...

Cette note a pour objectif d'apporter un éclairage de cette problématique à partir d'observations réalisées en Afrique de l'Ouest et Madagascar. Les données de base utilisées sont issues de différentes études conduites sur ce thème par le Cirad, notamment dans le cadre d'un programme de recherche portant sur le « rôle des systèmes de financement décentralisés dans le financement de l'agriculture », mené en partenariat avec différents opérateurs de microfinance du Nord (Réseau CERISE, FERT) et du Sud (PPPCC, CVECA, FECECAM, EMT, ADRK, CECAM Madagascar ...).

La première partie présente la situation des organisations paysannes en Afrique de l'Ouest et leur perception de la question du financement de l'agriculture. Dans la seconde partie, différentes formes d'implication des organisations d'Afrique de l'Ouest dans la mise en œuvre des services financiers, les problèmes spécifiques liés à chacune de ces formes d'implication et leurs perspectives d'évolution sont analysés. En conclusion, nous reviendrons sur les formes de partenariats entre microfinance et organisations paysannes.

I. Les organisations paysannes et le financement de l'agriculture

1 Les organisations paysannes, le crédit agricole et le financement de l'agriculture : une histoire déjà longue

1.1. De quelles organisations parlons-nous ?

Le terme « d'organisation paysanne » recouvre des réalités très diverses et en évolution constante :

- ✓ Groupements (de taille variable) structurés à l'échelon infra-villageois ou villageois et construits sur des critères de proximité géographique (le quartier), d'affinités sociales (groupements de femmes, de jeunes), de convergences socio-professionnelles (groupements/associations de maraîchers, de pêcheurs, de producteurs de coton, etc..)
- ✓ Unions locales ou/et régionales fédérant un nombre très variable de groupements/associations sur une base territoriale (la commune, l'arrondissement, la province...) ou sur une base sectorielle (autour d'une filière par exemple) ;
- ✓ Fédérations nationales regroupant des unions et débouchant de plus en plus souvent sur des « coordinations » nationales qui regroupent des organisations de deuxième et troisième niveau, très différentes par leur histoire, leurs activités et les modalités de leur structuration mais animées par la volonté partagée de « prendre la parole », d'être entendues par les autres acteurs institutionnels et les pouvoirs publics.

Alors que la question sémantique se pose peu dans les pays anglophones (farmer's organisation étant l'appellation la plus répandue), elle est l'objet de débats dans les pays francophones, plus

d'ailleurs dans les cercles des experts qu'au sein des organisations elles-mêmes. C'est ainsi que le terme générique d'organisation paysanne (revendiqué par les syndicats agricoles français depuis quelques années) peut être décliné de plusieurs manières :

- ✓ La précision «organisations paysanne et rurale» vise à souligner que l'organisation s'intéresse aux différentes activités du milieu rural (l'agriculture, la pêche, l'élevage, la transformation agro-alimentaire, l'artisanat, etc.)
- ✓ La dénomination «organisation de producteurs ruraux» est souvent utilisée pour mettre l'accent sur les fonctions économiques de l'organisation ;
- ✓ Le terme « d'organisation professionnelle agricole », issu de l'expérience agricole française¹ traduit souvent deux orientations : d'une part, la volonté de faire émerger une profession agricole organisée capable de représenter et de défendre les intérêts des producteurs et d'autre part la volonté d'engager les agriculteurs dans des processus de qualification technique, économique, etc..
- ✓ Etc

Le terme «d'organisation paysanne» est donc ici considérée comme englobant des organisations très différentes par leur taille, par leurs activités, diversement spécialisées ou multifonctionnelles et multisectorielle, dès lors qu'elles présentent deux caractéristiques communes :

- ✓ Les adhérents des organisations sont des ruraux pour qui l'agriculture (au sens large) est à la fois une activité économique mais aussi un « mode de vie » ; quelles que soient leurs activités et leurs performances techniques et économiques, il s'agit d'agriculteurs travaillant dans le cadre d'une exploitation familiale et celle-ci est à la fois une unité de production, de consommation, mais aussi une unités sociale, culturelle, éducative, etc..
- ✓ L'organisation s'inscrit, de façon implicite ou explicite, dans une perspective de défense et de promotion des exploitations familiales face à d'autres formes d'organisation de la production agricole et singulièrement face à « l'agro-business ».

1.2. Des dynamiques d'organisation en évolution rapide

Sans entrer dans une rétrospective des dynamiques d'organisation des producteurs ruraux, il semble utile de rappeler les principales évolutions qu'elles ont connues dans la période récente et les modalités selon lesquelles elles ont été impliquées de façon permanente dans le financement de l'agriculture.

1.2.1 La situation des organisations paysannes au début des années 80

Lorsque interviennent les premiers programmes d'ajustement structurel, le niveau d'organisation des producteurs africains est globalement encore très faible dans la plupart des pays. Cependant, de nombreuses organisations existent, notamment à l'échelon villageois et local, et elles peuvent sommairement être classées en trois grandes catégories : les coopératives, les associations/groupements liés aux grands projets et le mouvement associatif.

- Les coopératives

¹ Et difficilement traduisible en anglais « professionnel » qualifiant un non agriculteur.

Beaucoup d'espoirs avaient été mis dans les coopératives au moment des indépendances ; elles ont fait l'objet d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics (Niger, Sénégal, etc) et ont assuré des fonctions économiques qui ont été appréciées par les paysans notamment en ce qui concerne l'équipement agricole, la création d'infrastructures de stockage, la commercialisation des produits, etc. Dans divers pays, c'est par le canal des coopératives qu'a transité le crédit agricole public pendant plusieurs années. De nombreux dysfonctionnements les ont cependant affectées et ont contribué à leur discrédit : le degré d'appropriation des coopératives par leurs adhérents a généralement été faible ; leur domaine d'activité est souvent resté limité à ce qui intéressait l'Etat, c'est à dire pour l'essentiel la promotion des cultures d'exportation ; des prélèvements excessifs ont souvent été effectués par les pouvoirs publics limitant les revenus des producteurs, rendant difficile le remboursement du crédit ; devant l'aggravation de la situation du crédit et la dégradation des revenus, elles ont parfois joué à rebours, etc..

- Les associations/groupements liés aux grands projets de développement

Les exemples les plus significatifs concernent les organisations cotonnières et les associations ou groupements situés dans les aménagements hydro-agricoles. Créées à l'initiative de sociétés ou de projets de développement étatiques ou para-étatiques, elles ont souvent résulté d'un compromis ou de convergences d'intérêt entre les paysans et les organismes d'appui. Les constantes ont été la prise en charge, par ces organisations de base, de fonctions économiques bien précises (gestion du réseau hydraulique, de batteuses de riz à l'Office du Niger par exemple ; commercialisation primaire, approvisionnement en intrants, etc.). En règle générale, ces organisations ont joué un rôle central dans la gestion du crédit à l'échelon local ; les remboursements étant sécurisés par le monopole en matière de commercialisation exercé par l'institution d'appui. A noter cependant que la caution solidaire au sein des organisations de base a engendré dans certains cas des processus d'endettement interne qui en s'aggravant ont fragilisé certains d'entre elles.

L'importance accordée au renforcement des compétences internes des organisations a été très variable selon les cas : ainsi le fort investissement consenti par la CMDT dans l'alphabétisation et la formation à la gestion des associations villageoises dans le Sud du Mali contraste avec les efforts très limités qui ont été faits en la matière dans divers autres pays.

- Les organisations d'initiative non étatique : le mouvement associatif

A partir des années 70, s'est développé en milieu rural et dans certains pays (Sénégal et Burkina Faso notamment) une dynamique associative, autonome par rapport à l'Etat, dont l'importance augmentera progressivement et qui jouera un rôle de ferment dans la construction ultérieure du mouvement paysan africain.

Les organisations pionnières sont célèbres (au Sénégal, l'Entente de Bamba-Thialène, l'Amicale Socio-Educative des Agriculteurs du Walo, l'Association des jeunes Agriculteurs de Casamance, etc... ; les groupements Naam au Burkina Faso, etc..)

D'initiative locale, affirmant leur autonomie vis à vis de l'Etat, ces organisations se sont structurées dans un premier temps à l'échelon inter-villageois et ont mené des actions très diverses, souvent avec l'appui d'ONG des pays du Nord.

Dans les années 70, elles se définissent en règle générale des objectifs globaux (amélioration des conditions d'existence, auto-suffisance alimentaire), un projet général mobilisateur qu'elles mettent en œuvre en mobilisant des ressources humaines et financières très diverses. Jusqu'au

milieu des années 80, les activités de ces organisations non étatiques présentaient trois caractéristiques essentielles qui les différenciaient des organisations d'initiative étatique :

- une très forte tendance à la multifonctionnalité
- l'imbrication étroite entre l'économique et le social
- des initiatives économiques, notamment dans les secteurs délaissés par les organismes officiels de développement.

Dans la majorité des cas, les organisations reliées au mouvement associatif ont eu très tôt tendance à se fédérer, à l'échelon régional et dans le cas du Sénégal au niveau national, (cas de la fédération des ONG du Sénégal (FONGS) par exemple).

N'ayant pas accès aux financements publics, dans les années 70 et 80, les organisations du mouvement associatif ont souvent eu des initiatives originales (bien que diversement heureuses) en matière de crédit : « fonds souples », « fonds revolving » mis en place avec des appuis extérieurs et destinés à du crédit pour divers types d'activités rurales, par exemple.

- Les coopératives d'épargne et de crédit

Elles ont connu une forte expansion d'abord dans les pays anglophones (Ghana) puis à partir des années 70 dans certains pays francophones. Sauf exception, elles ont été d'initiative non étatique et ont bénéficié de soutiens extérieurs (églises, crédit mutuel français, suisse ou québécois, etc ;..) ; dans les années 80, elles se sont multipliées du fait de la dégradation des systèmes centralisés de distribution du crédit (Caisses ou banques nationales de crédit agricole) et de l'intérêt des bailleurs de fonds envers des voies alternatives en matière d'épargne et de crédit. Nombre d'entre elles peuvent être considérées comme des organisations paysannes étant donné le statut de la majorité de leur adhérents, l'origine de l'épargne collectée, etc ; ayant acquis souvent un poids économique très significatif, elles se considéraient à la fin des années 80 comme des structures financières spécialisées, entretenant peu de rapports institutionnels avec les autres organisations paysannes.

1.2.2 Le tournant des années 90 et l'identification des nouveaux enjeux

Les années 90 marqueront un tournant important pour les organisations paysannes, dans la plupart des pays africains. En effet, la conjugaison du désengagement de l'Etat et de l'ouverture qui accompagne les processus de démocratisation de la vie publique, élargissent l'espace d'initiative économique et politique des paysans organisés. Confrontées aux effets concrets des réformes économiques, les organisations sortiront du cadre, souvent d'abord au niveau régional.

Les dynamiques fédératives ont été d'importance variable selon les pays, les contextes politiques étant diversement favorables. Elles ont été souvent au départ régionales et sectorielles, et se sont structurées autour d'enjeux précis (le prix du coton, l'accès aux intrants, etc..) et mobilisateurs.

Elles ont débouché dans des délais relativement brefs sur des organisations faitières nationales dans la plupart des pays. L'initiative en revient aux organisations paysannes elles-mêmes : c'est par exemple le cas au Sénégal où la FONGS a organisé en janvier 1993, un forum national qui a débouché, deux mois après sur la création du Comité National de Concertation des Ruraux (CNCR) dont l'audience ne cessera de croître au niveau national et qui aura une influence indéniable au niveau sous-régional.

L'unification du mouvement concerne progressivement de nombreux pays où les regroupements nationaux s'effectuent selon les modalités diverses, appuyés dans certains cas par des programmes d'appuis spécifiques tels que les programmes d'appui à la professionnalisation de l'agriculture financés par le Ministère français des Affaires Etrangères. A noter que cette dynamique nationale est très avancée dans certains pays (CNCR au Sénégal, Fédération des Unions de Producteurs/Fupro au Bénin, Association nationale des organisations professionnelles agricoles/ANOPACI en Côte d'Ivoire, etc...) ; elle est encore récente au Cameroun ou en Guinée par exemple, où néanmoins des comités de concertation ont vu le jour.

Enfin, et il s'agit là d'un progrès considérable, le Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles (ROPPA) a vu le jour à l'échelon sous-régional en l'an 2000, après la première rencontre des organisations faîtières nationales tenue à Cotonou.

1.2.3 Des enjeux et des défis

En l'espace d'une quinzaine d'années, l'environnement des agricultures africaines a connu de profondes mutations du fait de l'adoption de politiques libérales :

- ✓ Les politiques d'ajustement structurel ont profondément modifié les règles du jeu national, privant les agriculteurs de nombre de soutiens dont ils bénéficiaient jusque là ; elles se sont notamment traduites par une désorganisation des services à l'agriculture dont la réorganisation s'effectue à des rythmes très variables.
- ✓ La libéralisation des échanges commerciaux a modifié le mode d'insertion des agricultures sur les marchés qu'il s'agisse des marchés à l'exportation ou de l'approvisionnement des marchés intérieurs (concurrence accrue, priorité à la recherche de compétitivité, etc.)

Dans un contexte économique et institutionnel devenu plus complexe, plus instable et plus concurrentiel, et face aux défis nouveaux et multiples qui en résultent pour les agriculteurs familiaux, les organisations paysannes, quelle que soit leur appellation (comité, association, fédération, syndicat) se structurent généralement autour de deux enjeux ; qu'elles perçoivent comme indissociables :

- ✓ D'une part, la création/gestion de services aux agriculteurs, dans les secteurs économique, technique mais aussi en matière d'information, de formation et de conseil, etc... le plus souvent en collaboration avec d'autres acteurs, publics et privés,
- ✓ D'autre part, la représentation et la défense des intérêts des producteurs vis à vis des autres acteurs économiques et institutionnels et de l'Etat.

2 Comment se pose la question du financement de l'agriculture pour les OP ?

2.1 Des besoins en financement

Dans les schémas de libéralisation en cours en Afrique de l'Ouest, les OP sont fortement sollicitées sur les multiples entrées de la question du financement de l'agriculture : financement de l'exploitation agricole, contribution au financement des services d'appui, financement des infrastructures rurales ; par ailleurs elles sont confrontées à leurs propres besoins de financement ...

Ces sollicitations sont largement disproportionnées par rapport à leurs capacités actuelles en termes de ressources, mais aussi de compétences de gestion. Leurs sources de financement sont limitées : cotisations des membres, capital social, épargne des membres ; subventions ; emprunts ; activités économiques ; dans certains cas, rémunération de prestations de services pour prise en charge d'activités de développement ...

Globalement, les OP sont faiblement capitalisées. Elles manquent des moyens élémentaires pour remplir les fonctions de formation/ sensibilisation/ organisation des membres et les fonctions économiques, et se trouvent souvent prises dans un cercle vicieux qui limite le développement de leurs capacités : la faible capitalisation entraîne une faible capacité à assurer des fonctions économiques et d'organisation auprès des membres potentiels, d'où un manque de crédibilité à la fois à la base et aussi auprès des banques ; cette faible capacité à démontrer leur intérêt auprès des producteurs entraîne une faible mobilisation de ceux ci, ce qui limite la capitalisation et la portée globale de l'OP. ..

Les besoins de financement des OP couvrent de trois types de préoccupations :

- Améliorer l'accès des exploitants agricoles aux services financiers
- Financer les initiatives économiques collectives
- Générer des ressources permettant
 - ✓ De couvrir les frais de fonctionnement de l'OP
 - ✓ De participer au co-financement de services...

2.2 Des besoins de financement relevant de dispositifs financiers différenciés

Ces besoins en financement ne sont pas de même nature et ne peuvent pas être couverts par les mêmes dispositifs financiers...

- ✓ Crédit (au prix du marché/subventionné)
- ✓ Infrastructures-équipements de base (subventions)
- ✓ Mécanismes de prélèvement (taxes para-fiscales)

Les liens avec la microfinance relève du premier champ de dispositif , portant sur le mise en œuvre de services financiers (épargne, crédit, assurances) accessibles aux exploitations familiales, mais aussi aux OP elles-mêmes pour le financement de leurs activités économiques. La suite de cette synthèse se concentrera donc sur le champ des services financiers.

II. Quelles stratégies les OP développent-elles face au besoin de crédit ?

Pour faire face aux besoins de services financiers, les OP développent quatre stratégies principales, non exclusives les unes des autres :

- 1.) - Utiliser les services financiers existants

- 2) Créer leurs propres outils de financement (Système d'épargne et de crédit, voire d'assurance)
- 3) Développer un rôle d'intermédiation entre les exploitations et les services financiers existants dans l'optique de sécuriser le crédit et d'en améliorer l'accès pour les exploitations
- 4) S'impliquer dans l'élaboration d'un cadre macro-économique et politique favorisant l'accès des exploitations aux services financiers

Ces différentes "stratégies" n'en sont pas au même degré de développement : alors que les deux premières ont été expérimentées depuis de nombreuses années, les stratégies d'intermédiation et d'implication politique sont plus récentes et correspondent à un degré nouveau de maturité des OP ; il est donc plus difficile d'en évaluer la portée, faute de recul.

Ces options conduisent à des montages institutionnels et des formes de coordination de nature différente qui toutes impliquent des liens avec la microfinance.

1. Premier type de « stratégie » des OP : Utiliser les services financiers existants

S'appuyer sur les services financiers existants (publics, bancaires, microfinance) peut apparaître comme la stratégie la plus immédiate, la moins exigeante en investissements pour les OP. Elle trouve cependant très vite ses limites face à la faiblesse de l'offre en services financiers adaptés à l'agriculture et aux besoins des organisations paysannes :

1.1 Les financements publics

Même s'ils tendent à se réduire, les financements publics représentent encore une part importante des financements formels de l'agriculture.

Les OP ont été souvent associées à la gestion de ces financements publics. Cette "co-gestion" peut prendre plusieurs formes : OP associées à la gestion de lignes de crédit public (exemple du Bénin dans l'encadré 1), participation à la gestion des financements des filières intégrées, participation à la gestion des lignes de crédit des projets de développement...

Les dispositifs de co-gestion peuvent constituer des espaces d'apprentissage des OP à la gestion. Mais les résultats observés restent souvent mitigés : faible maîtrise des modalités de financement par les OP, procédures d'attribution peu transparentes favorisant les malversations de tout genre ; absence de suivi des crédits, absence de professionnalisme dans la gestion du crédit, faible coordination entre différents services financiers, pas le lien entre épargne et crédit et donc pas de stimulation des capacités d'autofinancement des exploitations.... Les conséquences peuvent en être graves : impayés ; endettement, dégradation des mentalités par rapport au crédit

La cogestion des crédits publics par les OP au Bénin

1999 : Le Bénin offre un exemple de situation de "co-gestion" de lignes de crédit public par les OP. L'Etat béninois octroie plusieurs types de crédits à l'agriculture, à partir du budget de l'Etat, mais aussi de lignes de crédits ponctuelles offertes par donateurs extérieurs (ex en 1998 : un "crédit japonais", ciblé sur la production avicole, la transformation de produits agricoles et l'hydraulique villageoise, à un taux de 5%/an, "crédit vivrier" à un taux de 7%/an, un crédit PISEA d'insertion des sans emploi dans l'agriculture, un crédit lié au projet jeunes entrepreneurs...).

Ces crédits transitent par l'Administration jusqu'aux "Comités Sous Préfectoraux de Crédit" (CSPC) qui les attribuent aux GV, moyennant une caution solidaire sur la production de coton. Les crédits sont alloués aux individus par les GV. Le président du CSPC est le président de l'OP cotonnière locale, ce qui doit, par une forme de co-gestion Etat/OP, être une garantie de bon fonctionnement du dispositif. Un suivi technique des crédits octroyés doit être assuré par les CARDER. Ces crédits connaissent de gros problèmes d'impayés.

Ce schéma de crédit pose de sérieux problèmes : les procédures d'attribution très peu transparentes favorisent les malversations de tout genre ; très peu de suivi des crédits est effectué dans la réalité, ni les CARDER ni les OP n'en ayant les moyens, et les compétences ; il n'y a pas de coordination entre différents services financiers. De tout cela, il résulte des impayés importants, qui compromettent la viabilité du système de crédit ; comme ils ne sont jamais vraiment réclamés, ils contribuent à renforcer une mentalité négative d'impunité par rapport au non remboursement du crédit et compromettent la crédibilité des OP associées au dispositif ; enfin, ce déferlement de crédit mal maîtrisé participe au mouvement général, préoccupant, d'endettement des ménages dans les zones cotonnières.

1.2 Les services financiers bancaires

En dehors des filières de production intégrées dans lesquelles les mécanismes du crédit étaient jusqu'ici relativement sécurisés, les banques commerciales financent très peu les exploitations agricoles et les OP en Afrique de l'Ouest. L'agriculture leur apparaît comme un secteur trop risqué, dont la demande en crédit est peu adaptée à leurs propres ressources et dont l'épargne paraît difficile à mobiliser. Le degré d'organisation du secteur agricole et de maturité des organisations paysannes, n'est pas encore de nature à rassurer les banques commerciales.

Les mécanismes de fonds garantie visant à améliorer ces partenariats semblent n'avoir qu'une efficacité limitée : manque de responsabilisation des partenaires, absence de prise de risque progressive par la banque, érosion fréquente du fonds de garantie et grande difficulté à la reconstituer...

Dans les quelques pays d'Afrique de l'Ouest où des banques agricoles publiques poursuivent leurs activités, celles-ci développent des partenariats avec des organisations paysannes, mais en se cantonnant là aussi le plus souvent aux espaces plus ou moins sécurisés : filières organisées dans lesquelles une garantie sur la récolte est possible, zones irriguées ...

La réussite et la pérennité de ces partenariats varient en fonction de la capacité des OP à prouver leur maturité de gestion et de gouvernance, de l'enjeu que cela représente pour la Banque, mais aussi plus globalement, du degré de vitalité de l'économie agricole.

1.3 Les institutions de microfinance

Les institutions de microfinance (IMF) se sont fortement développées en Afrique de l'Ouest depuis une quinzaine d'années, sous différentes formes institutionnelles (mutuelles d'épargne et de crédit, caisses villageoises, projet de crédit solidaire...). Elles se sont développées en milieu urbain, mais aussi en milieu rural. Leur taux de pénétration sont très contrastés selon les pays (moins de 10 % de la population rurale a accès aux IMF au Niger ; au Bénin, ce taux avoisine les 40% dans certaines régions du Bénin où la FECECAM est présente), mais reste en moyenne encore faible : moins de 20 % de la population rurale a accès aux services financiers à l'échelle globale de l'UEMOA.

L'affirmation courante selon laquelle les IMF ne financent que très peu l'agriculture, doit être nuancée. Sur un portefeuille global d'environ 70 milliards de crédit octroyé en 1997 par l'ensemble des IMF de la zone UEMOA, on peut estimer à environ 20 milliards la contribution à l'agriculture (étude UEMOA 1999/2000), soit plus de 25% du portefeuille global. L'importance de cette contribution doit bien évidemment être relativisée au regard de l'ampleur des besoins de financement (au Bénin par exemple, où la contribution des IMF à l'agriculture est d'environ 6 milliards de crédit en 1997, les besoins de financement de la seule filière coton sont de l'ordre de 30 à 40 milliards dont environ 10 milliards pour la production). Cette contribution est très largement le fait des grandes réseaux mutualistes, octroyant du crédit agricole dans le cadre jusqu'ici sécurisé des filières intégrées (coton, café, cacao), mais est aussi le fait de petites mutuelles régionales ou locales, de certaines caisses villageoises d'épargne et de crédit auto-gérées dans des zones de production agricole rentable et sécurisée... (cf. synthèse introductive). Par contre, même si l'agriculture est financée dans une certaine mesure par les IMF, très peu d'entre elles financent les organisations de producteurs, en dehors des filières de production organisées. La proximité souvent forte dans le milieu entre OP et IMF ne suffit pas pour donner aux OP un accès significatif au financement par les IMF : plusieurs raisons peuvent être avancées : disproportion entre les besoins des OP par rapport aux volumes de ressources des IMF, besoins de moyen et long terme des OP face aux ressources de court terme des IMF, OP insuffisamment mûres, ...

Parmi les différentes catégories d'IMF créées en milieu rural, on peut distinguer :

- des IMF issues du milieu agricole, créées spécifiquement pour financer l'agriculture et le monde rural (Coopératives d'épargne et de crédit, mutuelles agricoles,...) et gérées par des populations agricoles qui cherchent à préserver leur vocation agricole (cf.2)
- des IMF rurales, gérées par les populations, mais sans vocation spécifiquement agricole
- des IMF développées dans une optique de création de service financier, sous une forme plus entrepreneuriale que participative (ex : PPPCR au Burkina), avec une implication limitée des populations dans la gestion

De la combinaison de ces différentes caractéristiques découlent une esquisse de typologie de situations auxquelles peuvent être confrontées les OP en quête de financement :

- une IMF existe et développe une vocation agricole, l'OP peut dialoguer avec elle et essayer d'utiliser ses services
- il n'existe pas d'IMF présente dans la zone de l'OP

- une ou des IMF existent, mais avec une vocation clairement non agricole (ciblée sur les femmes, ou sur les catégories artisans, commerçants, ...)

Pour qu'une OP puisse s'appuyer sur les services de la microfinance, le faisceau des contraintes est donc relativement important :

- il faut que la microfinance existe dans la zone
- que l'institution présente ait ou accepte de s'ouvrir à une vocation agricole
- qu'elle en ait les moyens

L'exemple de l'Association ATT au Burkina est illustratif de la problématique d'une organisation paysanne recherchant des solutions au financement dans une zone où les IMF sont développées.

L'Association Tin Tua dans le Gulmu (Burkina)

Créée en 1989, l'association TIN TUA est une fédération de groupements villageois ("groupements TIN TUA") de la zone du Gulmu. L'association a pour objectif "d'accompagner les processus d'auto-promotion des populations, en portant une attention particulière aux femmes et aux enfants". Initiée sur la base d'activités d'alphabétisation, l'ATT étend progressivement son champ de travail à l'accompagnement du développement économique de la zone du Gulmu. Ses activités actuelles portent sur l'alphabétisation et la post-alphabétisation, le développement culturel, l'appui au développement agro-pastoral, les banques de céréales, le crédit, la lutte contre l'érosion et la désertification. Sa zone d'intervention couvre les cinq provinces du Gulmu. Le Gulmu est globalement caractérisé par un faible degré de développement économique, des infrastructures largement insuffisantes, un enclavement important. Le développement de la culture attelée y est récent, limité, et concentré sur quelques zones densément peuplées (Botou, Diapaga...). Le manque de mécanisation est un frein important pour l'intensification des cultures et l'accession à l'autosuffisance alimentaire.

L'ATT est confrontée à une demande forte de la part des organisations paysannes pour un appui global aux activités agricoles productives et au développement de la traction animale en particulier. Cette demande s'exprime en termes d'accès à l'équipement, d'accès au financement et de formation à l'utilisation de la traction animale.

Les services financiers sont très peu développés dans la zone du Gulmu.

- *La Caisse Nationale de Crédit Agricole est présente au chef lieu de la région ; elle octroie quatre type de crédits à l'agriculture (crédit « facteurs de production » de court terme, crédit « culture attelée » de moyen terme, crédit « commercialisation des produits agricoles », crédit embouche). Ces crédits sont octroyés aux groupements de producteurs qui les redistribuent aux individus et se portent caution solidaire pour le recouvrement.*
- *Le Réseau des Caisses Populaires du Burkina est également présent au chef lieu et travaille majoritairement avec les commerçants et fonctionnaires de la zone.*
- *Plusieurs petits systèmes de microfinance ont travaillé ou sont encore présents dans la zone, avec des activités ciblées sur les groupes de femmes, mais aussi sur des communautés locales.*

L'Association Tin Tua a engagé des négociations avec plusieurs de système de financement, mais estime que aucun d'entre eux n'est aujourd'hui en mesure de répondre pleinement aux besoins de financement des OP (volumes de l'offre trop limitée par rapport à l'ampleur des besoins, conditions de financement pas adaptées, ..).

L'exemple de la zone Office du Niger est illustratif d'un autre type de situation, à priori plus favorable : des IMF finançant l'agriculture sont fortement présentes, les OP reconnaissent leur intérêt, mais il subsiste néanmoins des réticences fortes de collaboration entre les deux catégories de structures.

OP et IMF en zone de l'Office du Niger (Mali)

Les systèmes de microfinance se sont développés dans la zone de l'Office à partir du début des années 90. C'est d'abord le Fonds de Développement Villageois (FDV), né de la transformation de la structure de financement de l'Office du Niger, qui se structure en mutuelle d'épargne et de Crédit qui aboutit au Fédération des Caisses Rurales Mutualistes du Delta présent dans la zone aujourd'hui. Le réseau mutualiste Nyesygyesso, soutenu par le réseau Desjardins s'implante dans la zone en 1992. Les Caisses villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées sont initiées par le CIDR en 1994, à la demande de la BND.A.

Les Organisations Paysannes faitières (syndicats, chambre d'agriculture) expriment aujourd'hui une appréciation positive des IMF : ils sont perçus comme des outils financiers « sérieux et professionnels » qui ont contribué à assainir la situation du crédit et à ouvrir de nouvelles perspectives de financement pour la zone. Les IMF répondent à la principale préoccupation de financement des producteurs de la zone, la riziculture, mais qui ont su aussi diversifier leurs services. . Mais au delà de ce premier niveau de reconnaissance, il subsiste une forte méconnaissance des IMF et de leur fonctionnement, alors même que de nombreux membres des OP et de leurs instances dirigeantes sont membres d'une IMF dans leur village, et parfois empruntent auprès de lui.

Plus globalement, on observe une méconnaissance forte des principes économiques de base qui régissent le marché financier et les logiques de développement des IMF. Les OP reprochent aux IMF de rester des outils conçus par des banquiers et de « ne pas avoir d'action sociale ». La critique fondamentale porte sur les taux d'intérêt pratiqués : « Le crédit doit aider les gens ; avec un taux de 25%, on n'aide pas les gens ». Une autre critique porte sur la réponse partielle que les IMF apportent aux besoins de financement des exploitants agricoles :

- *les crédits diversification pour le maraîchage, les activités des femmes, des dépendants actifs ne sont pas assez développés (les Caisses manquent de ressources et refusent trop souvent ces crédits)*
- *le crédit est trop exclusivement centré sur la riziculture et a un faible impact sur les populations qui n'ont pas accès à la riziculture (femmes, dépendants).*
- *Les besoins de financement de l'équipement agricole ne sont pas pris en compte*
- *De même, les IMF ne répondent pas aux besoins de financement des organisations paysannes (commercialisation équipement de transformation, ...)*

Enfin les questions de garantie et de gouvernance font l'objet de critiques :

- *la caution solidaire n'est pas un mode de garantie adapté et décourage les emprunteurs*
- *un fossé important se creuse entre les élus des Caisses et des Unions et les membres de base ; l'information n'est pas assez diffusée au sein du réseau, les règles ne sont pas assez largement discutées, le pouvoir est accaparé par quelques uns ...*

Du côté des structures salariées des IMF, la connaissance de la dynamique interne des OP, de leur logique et de leur évolution reste insuffisante.

On observe là le clivage très fréquent entre « développeurs » et « financiers », deux logiques qui se côtoient et s'ignorent. Ce qui représente un risque évident dans une zone difficile comme l'Office du Niger où les organisations paysannes ont un poids important et conservent malgré les échecs antérieurs, l'aspiration à créer un système de crédit autonome, propre aux OP, et qui « répond vraiment aux besoins des paysans ».

Ces exemples illustrent des difficultés de collaboration entre organisations paysannes et institutions de microfinance. Face à cet ensemble de contraintes, les OP ci sont souvent tentées de prendre elles-mêmes en charge cette fonction, en créant leurs propres services financiers.

2. Deuxième type de stratégie des OP : créer leur propres services financiers

2.1 Quels sont les facteurs conduisant une OP à intégrer une fonction de crédit ?

Le manque d'alternatives de financement pour les exploitations agricoles et les OP est la motivation la plus courante qui conduit une OP à prendre en charge une fonction de crédit. L'absence de services financiers peut être globale dans une zone donnée ; elle peut avoir toujours été ; elle peut être aussi le résultat du désengagement de l'Etat (ex : sur les périmètres irrigués du Niger), elle peut concerner aussi une catégorie spécifique d'agriculteurs (ex : les entrepreneurs agricoles familiaux en Cote d'Ivoire, au Bénin, ou bien les exploitants en conseil de gestion au Bénin) qui estiment que les services financiers existants ne répondent pas à la nature de leurs besoins

Même quand des services financiers existent localement, la méconnaissance ou la méfiance sont des raisons fréquemment évoquées par les OP pour justifier la création d'une composante crédit interne :

- * les grandes IMF, et à fortiori les rares banques intervenant en milieu rural, sont souvent perçues comme éloignées des réalités agricoles, et ne bénéficiant qu'à des catégories de population plus favorisées
 - * beaucoup d'IMF sont récentes et doivent faire leurs preuves dans un milieu donné
 - * les IMF traînent, dans certains contextes, une réputation de "petit crédit pour les femmes"
 - * la proximité géographique n'est pas une garantie de fluidité de l'information ; souvent l'information sur les différentes organisations (OP, IMF...) existant dans un même milieu circule mal, faute de réseaux et d'outils adaptés, mais aussi de valeurs et d'objectifs communs et parce que, là comme ailleurs, la maîtrise de l'information contribue au pouvoir
- * le désir d'autonomisation et de renforcement de la cohésion de l'OP peuvent être aussi des motivations puissantes de création d'un outil financier intégré à l'OP :
- + autonomisation de groupes de populations marginalisées :
 - ex : les éleveurs rassemblés au sein de l'AREN au Niger qui estiment qu'en tant qu'éleveurs, ils n'auront jamais accès à un quelconque service financier existant, et qu'il leur faut donc se doter d'un outil autonome répondant aux besoins spécifiques des éleveurs
 - + autonomisation permettant à un groupe ayant un projet économique structuré de se développer à son propre rythme
 - ex : les producteurs d'ananas de la FENOPB au Bénin
 - + par ailleurs, la maîtrise d'un outil de financement apparaît souvent comme un puissant facteur de pouvoir et de renforcement de la cohésion d'une OP

2.2 Quelles formes peut prendre cette démarche ?

Les OP ont une longue expérience de création de services financiers (cf. I), certaines d'entre elles sont même nées de cette préoccupation ; cette expérience est semée d'échecs, mais témoignent aussi de réussites, qu'il convient d'analyser. On peut distinguer ici trois manières de faire :

- 1)- *les banques de céréales* sont une forme de "financement" particulière que les OP ont été tentées de développer dans les zones défavorisées
- 2) - une démarche qui reste courante et partagée par les OP avec un certain nombre d'ONG, est *l'intégration d'une fonction de financement dans les activités courantes de l'OP, sans stratégie d'autonomisation*
- 3) - une démarche plus récente tente de s'appuyer sur les leçons du développement de la microfinance, et consiste pour une OP à *créer une IMF autonome*, mais liée à elle et ciblée sur ses préoccupations propres de financement

Les démarches 2 et 3 peuvent être liées, la composante crédit d'une OP pouvant évoluer vers une IMF autonome.

2.2.1 Les banques de céréales

Bien que les banques de céréales (BC) constituent une forme très spécifique du financement de l'agriculture et que leur analyse mériterait un développement plus approfondi, nous avons choisi de les évoquer brièvement dans cette typologie parce qu'elles sont des organisations paysannes qui peuvent contribuer à améliorer le financement des exploitations, elles peuvent être des outils de financement des exploitations des zones défavorisées, mais peuvent aussi être un élément de perturbation des autres services financiers existants dans une même zone.

Les BC sont des organisations paysannes spécifiques, souvent d'origine exogène, développées en Afrique de l'Ouest notamment dans le cadre des projets de sécurité alimentaire consécutifs aux grandes sécheresses sahéliennes du début des années 80. Dans ce contexte, où les situations de pénurie alimentaire ont entraîné une croissance forte de l'exode, le développement d'un salariat agricole de précarité, l'endettement des familles, et l'éclatement des groupes sociaux, la BC a pour objectif d'améliorer la situation alimentaire et de réguler les déficits de soudure. Mais elle peut avoir aussi une fonction "d'apprentissage économique" et de renforcement des capacités d'organisation des populations. Les modes de fonctionnement des BC varient, mais, le plus souvent, plusieurs types d'activités de développement sont combinées : stockage de céréales, crédit, alphabétisation, formation technique, formation à la gestion... La banque de céréales continue à être aujourd'hui un outil développé par les OP généralistes qui, souvent, ont pris le relais des projets de développement.

Les BC sont une forme de financement des ménages agricoles plus que des activités agricoles proprement dites. Bien que les échecs aient été importants, certaines de ces actions semblent aboutir à un développement durable.

Les banques de céréales de Zinder

L'exemple des 250 banques de céréales de Zinder, au Niger, montre avec un recul de 13 ans, que ces organisations peuvent avoir un impact positif sur la situation alimentaire et contribuer à renforcer les capacités des populations à faire face aux chocs économiques :

- ces BC contribuent à augmenter la disponibilité alimentaire pendant la période soudure, ce qui permet de fixer les populations, de limiter l'exode et la vente de travail agricole par les populations les plus vulnérables
- elles permettent une régulation de la trésorerie des ménages, avec des prix de vente rémunérateurs au moment de la récolte et un prix d'achat raisonnable au moment de la soudure
- les systèmes de petit crédit associés à l'action de stockage peuvent permettre le développement de petites activités rémunératrices
- les efforts de formation associés aux banques sont perçus de manière positive par les populations, favorisent l'appropriation et l'essaimage du processus, et contribuent à renforcer les capacités d'auto-organisation et les capacités techniques des villages ayant une BC

Ce même exemple met aussi en évidence les points de fragilité courants dans de telles organisations :

- dans beaucoup de banques, le stock de céréales reste faible et ne progresse que lentement, pour deux raisons essentielles :
 - * les aléas climatiques entraînent des variations inter annuelles fortes
 - * la gestion des BC privilégie souvent une logique sociale (prix d'achat élevé à la récolte et prix de rétrocession défiant toute concurrence à la soudure) au détriment d'une logique économique de croissance du capital
- les impayés de crédit sont fréquents particulièrement en mauvaise année de récolte
- les circuits de commercialisation des céréales sont souvent mal maîtrisés et les variations de prix des céréales peuvent entraîner des ventes à perte
- le processus de gestion villageoise ne met pas à l'abri des malversations, les règlements intérieurs sont souvent mal appliqués, et les villages se plaignent fréquemment d'un déficit de fonctionnement démocratique, avec une ingérence forte des autorités coutumières
- l'impact de la formation est limitée par le faible degré d'alphabétisation initial des populations, la difficulté à mobiliser les catégories de population qui en auraient particulièrement besoin (femmes...), le fait que les villages désignent souvent pour en bénéficier des gens âgés qui sont incapables de la valoriser et de la transmettre
- enfin, l'implication des femmes reste difficile à obtenir, même quand elle est une des conditions théoriques de l'appui extérieur par un bailleur de fonds
- les BC peuvent entrer en concurrence avec les systèmes de microfinance locaux et perturber leur fonctionnement.

Les banques de céréales peuvent être des organisations paysannes permettant la régulation des trésoreries des ménages dans les contextes fortement incertains et un outil d'apprentissage économique, financier et organisationnel.

2.2.2 Les OP intégrant une fonction de crédit dans leurs activités courantes sans l'autonomiser en une institution spécifique

Confrontées aux besoins de crédit de leurs membres, certaines OP développent un service de crédit au sein de leurs actions courantes. Dans ce cas de figure, la fonction financière est le plus souvent intégrée dans l'OP après la création de celle-ci, et reste combinée à d'autres fonctions d'appui aux exploitations et ménages ruraux (approvisionnement en intrants, commercialisation, voire appui technique, conseil de gestion...). La fonction de financement n'est donc pas une fin en soi ; l'objectif est d'apporter du financement à une catégorie de population donnée,

essentiellement sous forme de crédit, beaucoup plus rarement sous forme de services d'épargne. La construction de services financiers ruraux durables n'est pas une priorité, et ne fait pas l'objet d'une construction de compétences spécifiques au niveau de l'OP, et il n'est pas rare de voir des agents de crédit qui sont en même temps zootechniciens, ou aménageurs de cordons anti-érosifs ou alphabétiseurs.... On trouve là aussi des OP de nature très différente : coopératives, groupements de producteurs de première ou de seconde génération, syndicats qui ont évolué vers une pluralité de fonctions, fonds de développement locaux, ONG qui se sont transformées en OP ...

Ces tentatives se sont souvent soldées par des échecs. Plusieurs causes se combinent à l'origine de ces échecs :

- Le crédit n'est pas appréhendé comme un service financier accessible dans un cadre de marché, mais comme un « intrant » nécessaire au processus de production que l'OP veut soutenir : le dispositif mis en place donne la priorité à l'objectif d'injecter du crédit, bien plus qu'à celui de créer des services financiers durablement accessibles aux populations ;
- Au sein de l'OP, les liaisons entre différentes fonctions de service peuvent être fortes ; l'impact de la liaison entre fonction de crédit et appui technique ou sanitaire peut s'avérer dommageable pour le remboursement du crédit, dans la mesure où elle peut déresponsabiliser partiellement l'emprunteur (ex : si un bovin d'embouche financé à crédit meurt alors qu'il est suivi par un appui vétérinaire de l'OP, l'emprunteur pourra être tenté d'en rejeter la responsabilité sur celui-ci afin de ne pas rembourser son crédit) ; mais ce constat fait l'objet d'un débat, certaines OP estimant que l'appui technique apporté permet de sécuriser le crédit en améliorant à l'amont la sélection des emprunteurs, et en sécurisant l'activité technique.
- La fonction de crédit est privilégiée, souvent déconnectée de tout service d'épargne : le système de crédit s'en trouve fragilisé puisque fortement dépendant des ressources extérieures ; l'apprentissage de la gestion et la capacité d'autofinancement des ménages ne sont pas stimulées ;
- Les ressources humaines chargées de la fonction de crédit ne sont pas spécialisées et n'ont pas les compétences spécifiques nécessaires à la gestion d'un service financier ; l'OP n'a pas les moyens ou ne voit pas l'intérêt de se doter d'un personnel spécialisé
- Les outils et procédures utilisés pour la gestion du crédit ne sont pas adaptés : comptabilité mêlée à celle de l'OP, système d'information rudimentaire, systèmes de contrôle, et d'audit inexistant
- L'OP qui fonde son audience sur la défense des intérêts de ses membres, n'a pas les moyens d'appliquer une politique de crédit rigoureuse : l'octroi de crédit devient un moyen de fidéliser les membres de l'OP ; l'OP est forcée d'être « compréhensive » face aux difficultés de remboursement de ses membres ; en suivant une logique de développement (« donner les conditions de crédit les plus favorables aux populations ») - et pour peu qu'elle soit temporairement subventionnée -, l'OP peut être amenée à développer une stratégie de faible taux d'intérêt, qui peut compromettre sa propre activité de crédit, mais risque aussi de nuire gravement aux institutions de microfinance qui, dans la même zone, essaient de développer des services financiers durables, impliquant des taux d'intérêt plus élevés.

L'évolution des cadres juridiques qui vise à institutionnaliser les services financiers (en Afrique de l'Ouest, la loi PARMEC), rendra de plus en plus improbable la pérennisation de ce type d'initiative.

2.2.3 Les OP se dotant d'une institution de microfinance autonome

On peut avancer, sans crainte de généralisation trop hâtive, que les OP qui ont réussi² à développer des services financiers pour le monde agricole viables, sont celles qui ont autonomisé ces services en une institution spécifiquement dédiée à la fonction de financement

Plusieurs de nos études de cas offrent des exemples apportant des enseignements dans ce sens : CECAM Madagascar, ADRK au Burkina, FECECAM au Bénin ; ces exemples montrent aussi que l'autonomisation est une condition nécessaire, mais évidemment pas suffisante pour assurer la viabilité de l'institution de microfinance créée.

Les institutions ainsi créées font partie du secteur de la microfinance et sont en règle générale des Coopératives, des Mutuelles, qui gardent des liens forts avec les OP d'origine. Les situations et problématiques peuvent être très diverses. Elles reflètent les enjeux généraux de la microfinance (pérennisation de l'institution, maîtrise de la gouvernance, amélioration de l'impact, ...), mais rencontrent aussi des problèmes plus spécifiques liées à leur forte implication dans le secteur agricole. Essayons de voir à partir de quelques exemples de situations contrastées, quels sont les facteurs qui conditionnent la réussite de ces institutions et quels en sont les problèmes spécifiques.

2.2.3.1 Les très petites mutuelles agricoles locales

Les exemples de petites mutuelles créées localement autour d'un groupement de producteurs sont nombreux en Afrique de l'Ouest : Mutuelle des producteurs de poivrons de N'gada au Niger, Mutuelle des irrigants Dendi au Niger, Mutuelles de pêcheurs au Sénégal...). Ces Mutuelles ont été le plus souvent créées par ou autour d'un groupement de producteurs, avec l'appui d'un projet ou d'une institution extérieure, qui assure la première mise de fonds, quelques rudiments de formation, puis se retire ultérieurement.

Les instances de décision de la Mutuelle restent étroitement liées aux organisations paysannes d'origine. Le crédit, de court terme le plus souvent, est ciblé sur une production ou un type d'activité (agriculture irriguée, pêche ...), avec une diversification des produits limitée, notamment du fait de l'étroitesse des ressources de la Mutuelle. Souvent, ces opérations ont été initiées avec un appui extérieur lui-même non spécialisé en matière de financement (projet, ONG...), et pour qui la préoccupation de créer une structure durable n'est pas forcément une priorité. Dans nombre de cas observés, quand cet appui se retire au bout de quelques mois ou quelques années, la mutuelle est laissée dans une situation de forte précarité (manque de professionnalisation, isolement institutionnel, manque de ressources, absence de refinancement ...) qui peut compromettre sa pérennité et donc sa capacité à financer l'agriculture.

La Mutuelle de Hann au Sénégal qui est présentée dans l'encadré suivant n'est pas pleinement représentative des expériences du monde agricole (elle finance essentiellement la pêche), mais sa

² Même si le terme de « réussite » est toujours hasardeux en la matière, l'expérience montrant que rien n'est jamais acquis dans une institution de microfinance, particulièrement en milieu rural exposé à de multiples aléas

situation en 1999, était révélatrice des problèmes rencontrés par les très petites mutuelles créées localement par des organisations paysannes, sans insertion forte dans le marché financier, et avec un faible appui extérieur.

La Mutuelle d'Épargne et de Crédit de Hann (MECH) (Sénégal)

Cette Mutuelle a été créée en 1992 dans la commune de Hann, zone portuaire de Dakar, où les activités de pêche sont fortement développées. Elle a été initiée en lien avec les organisations de pêcheurs locaux, avec l'appui d'une ONG canadienne (PROPECHE) qui a assuré la construction du local, et de la CNCA-S qui a apporté l'appui technique, la formation du gérant, le matériel informatique, et les fournitures de base, au démarrage de l'opération. Jusqu'en fin 1994, c'est aussi la CNCA-S qui a financé le déficit d'exploitation de la MECH. Ces deux appuis se sont retirés en 1995, poussant le MECH sur la voie d'une difficile autonomisation.

En septembre 1999, la MECH comptait 3500 membres + 300 usagers ; elle avait collecté 222 millions FCFA d'épargne et son encours de crédit était de 113 millions dont 93 sur fonds propres, et 20 millions sur une ligne de crédit extérieure. La sécurisation du crédit est fondée sur une interconnaissance forte des membres, sur la pression sociale, et sur l'influence forte de l'organisation de pêcheurs, à laquelle la mutuelle est liée. Malgré ce système de sécurisation, la Mutuelle compte entre 10 et 12 % de retards de remboursement, avec une propension à l'augmentation des impayés, à mesure que les montants de crédit augmentent.

Sur les prêts de montant importants consentis sur la ligne de crédit extérieure, une sécurisation par convention avec l'organisation professionnelle des pêcheurs est expérimentée : sur les 20 millions de la première tranche de cette ligne, 12 millions ont été prêtés à l'Union locale de la FENAGIPECHE, qui assure la redistribution du crédit et se porte caution à partir de son budget propre, quitte à faire ensuite pression sur l'emprunteur ; les prestations de l'Union sont rémunérées par une ristourne de 4,5% sur les prêts bien remboursés. Ce type de montage est possible dans la mesure où l'OP et la Mutuelle sont très proches (mêmes dirigeants) et où l'organisation de producteurs a à la fois les moyens financiers et les moyens sociaux (reconnaissance de l'OP par les producteurs, moyen de pression sociale, charisme des dirigeants...) d'assurer son rôle d'intermédiation financière.

Depuis 1996, la MECH a peu d'appui extérieur. Son métabolisme de base est assuré par le faible différentiel de rémunération de l'épargne placée à la CNCA, par les revenus du crédit, et par un investissement important de bonne volonté bénévole, tant au niveau des élus qu'au niveau du personnel technique. Mais, sur ces bases, elle n'a pas la capacité de répondre à l'ampleur de la demande de crédit locale et ne peut assurer ni le renouvellement de son matériel informatique, ni l'effort de formation extérieure qui serait nécessaire pour développer la Mutuelle. L'insertion dans un réseau plus important pourrait être une possibilité de résoudre ces problèmes. Mais cette éventualité, favorablement perçue par les techniciens de la Mutuelle, semble être considérée avec réserve par les élus qui souhaitent préserver l'indépendance de leur outil de financement, garantissant selon eux, sa bonne adéquation aux besoins locaux.

Ces petites mutuelles peuvent être un atout important pour une agriculture locale. L'enjeu majeur pour ce type de structure semble être de rompre son isolement et, sans forcément s'intégrer structurellement dans un réseau plus important, de créer des liens de formation, professionnalisation, refinancement avec d'autres structures mieux dotées.

2.2.3.2 Des réseaux mutualistes régionaux et nationaux fortement liés aux filières agricoles d'exportation

Deux des plus grandes institutions de microfinance d'Afrique de l'Ouest, la FECECAM au Bénin, et Kafo Jiginew au Mali, sont issues du monde agricole et apportent une contribution importante au financement de l'agriculture. Toutes deux sont fortement liées à la filière coton, dont l'intégration a jusqu'ici sécurisé la fonction de crédit.

La FECECAM

Anciennement liée à la CNCA du Bénin, la FECECAM a été réhabilitée à partir de 1991 sur la base d'une autonomisation forte des caisses de base et du renforcement des compétences et pouvoirs des élus. Les caisses de base (CLCAM) sont souvent appelées "filles des OP".

Entre 1994 et 1999, la FECECAM a connu une croissance exponentielle qui l'a conduite au premier rang des systèmes financiers mutualistes africains (en 1998, 258 000 membres, capital social > 1 milliard, encours de crédit de 16,6 milliards, encours de dépôt de 19 milliards (22,9 milliards en juillet 1999). Cependant, cette croissance s'avère un processus difficile à maîtriser. Elle induit depuis fin 1997, une situation de crise se traduisant par une augmentation importante des impayés qui continuent à s'aggraver aujourd'hui..

La contribution de la FECECAM à l'agriculture est particulièrement importante, tant par le crédit de campagne que le crédit de moyen terme pour l'équipement.

Le crédit de court terme représente de l'ordre de 70% du portefeuille de crédit de la FECECAM. ; selon les années et selon les caisses locales, ce sont de 30 à 45% de ce crédit court terme qui vont à l'agriculture sous forme de crédit de campagne. Ce % est en diminution, la FECECAM ayant eu une politique résolue de diversification de son portefeuille depuis sa réhabilitation. Il n'en reste pas moins que ce sont globalement, 4,5 à 5 milliards qui sont injectés annuellement dans l'économie agricole par la FECECAM sous forme de crédit de campagne. Le crédit de campagne est fortement concentré sur les zones cotonnières et y lié structurellement à la filière coton, par la garantie demandée (la caution du GV) et le mode de remboursement (à la vente du coton). Le crédit est utilisé pour financer la main d'oeuvre pour la production de coton, et les intrants et la main d'oeuvre pour la production vivrière.

La FECECAM est la seule IMF d'Afrique de l'Ouest à proposer un programme significatif de crédit de moyen terme pour l'équipement agricole. En 1997, il représentait 17% de son portefeuille de crédit. Il est essentiellement développé dans les zones cotonnières où sa sécurisation s'appuyait jusqu'à présent sur les mécanismes de gestion intégrée de la filière coton. Plusieurs études d'impact montrent que le CMT a bénéficié avant tout aux producteurs de coton (caution du GV obligé), et plutôt à une catégorie de producteurs moyens à aisés, chefs d'exploitation déjà capitalisés. Le CMT a largement contribué à développer la culture attelée dans les zones cotonnières.

La FECECAM doit aujourd'hui faire face à une crise grave se traduisant par une croissance forte des impayés et par des détournements ; cette crise, à la fois financière et de gouvernance, est liée à :

- une mauvaise maîtrise de la croissance :

mauvaise gestion du crédit, analyse insuffisante des dossiers, passage trop rapide d'une situation où les élus octroyaient des crédits de petits montants à des individus bien connus, à une situation d'expansion où les montants de crédit sont beaucoup plus importants, et la connaissance du bénéficiaire par les élus plus faible ; manque de compétences techniques pour l'étude des dossiers ; manque de suivi des crédits ; ; manque d'outils performants pour la gestion (comptabilité, système d'information, procédures...)

- des difficultés liées à sa trop forte dépendance par rapport à la filière coton :

** aléas climatiques qui ont entraîné une baisse de la production de coton et de vivrier ;*

** retards de paiements de la récolte coton, liés au processus de libéralisation en cours*

** endettement des ménages ;*

Ce qui montre clairement les limites d'un système de financement fortement lié à une seule culture de rente, et préfigure l'impact que la libéralisation de cette filière pourrait avoir sur l'outil financier qui en est dépendant, si de nouvelles modalités de régulation de la filière ne sont pas rapidement trouvées..

- des problèmes de gouvernance

** clientélisme, malversation, fraudes, cavalerie*

** conflit entre personnel technique et élus*

- des facteurs externes : ; concurrence désordonnée et déloyale d'autres IMF et systèmes de crédit publics ;

Cette crise renforce la perception négative de la FECECAM qui se manifeste dans le milieu rural. La FECECAM semble être de moins en moins perçue comme "la banque des paysans", mais comme un réseau financier peu accessible, de plus en plus centralisé, limité à la seule zone cotonnière et aux villes, bénéficiant plus largement aux commerçants, fonctionnaires, leaders paysans et notables qu'à la population agricole et rurale de base.

L'exemple de la FECECAM montre qu'une institution de microfinance issue du monde agricole peut devenir un outil financier de grande envergure capable de répondre au moins partiellement aux besoins de financement de la production agricole. Mais cet exemple illustre aussi la difficulté de pérenniser ces options dans un contexte où se conjuguent la libéralisation brutale des filières agricoles structurant le portefeuille de crédit et une crise de croissance dont la complexité est aggravée par des problèmes de gouvernance.

Kafo Jiginew, réseau mutualiste régional

L'exemple de Kafo Jiginew au Mali (cf. communication présentée au séminaire)

Kafo Jiginew est un exemple d'institution de microfinance issu du monde agricole et développé avec succès pour financer une zone agricole. Il est considéré au Mali comme "la banque des paysans". Son sociétariat était composé en 1996 de 86% d'agriculteurs, 8% de commerçants, 4% d'artisans et 2% de salariés. Depuis, le réseau s'est étendu à des centres urbains, mais le sociétariat et les instances de décision restent majoritairement le fait des agriculteurs.

KJ est étroitement lié au coton, culture dominant l'économie du Mali Sud. La croissance observée dans le réseau à partir de 1994 est largement imputable à la conjoncture favorable du développement du coton pendant cette période. La sécurisation du crédit, qui a permis de maintenir des taux de remboursement très satisfaisants jusqu'en 1998, repose fortement sur les garanties fournies par la gestion intégrée de la filière coton : garantie de revenu, contrôle du remboursement au moment du paiement du coton, caution solidaire par les AV...

Les problèmes que le réseau commence à connaître sont eux aussi étroitement liés à la filière cotonnière (retards de paiements du coton, endettement et crise des AV...). Le lien très fort avec une filière agricole intégrée qui a été le fondement du succès de KJ, présente aujourd'hui un risque important pour le réseau.

Le crédit à l'agriculture de la FECECAM comme celui de Kafo Jiginew a été développé sur la base de mécanismes de sécurisation liés à l'intégration de la filière et à la possibilité de prélèvement du remboursement de crédit à la source, du fait du monopole public sur la collecte. La libéralisation démantèle ces mécanismes et pose avec acuité la question de leur renouvellement dans un contexte privatisé.

De nouvelles formes de coordination entre les différents acteurs (OP, IMF, secteur privé, ...) doivent être élaborées et constituent un enjeu majeur tant pour l'avenir de la filière coton, que pour les IMF qui en dépendent.

2.2.3.3 Les CECAM de Madagascar, une institution mutualiste issue de l'organisation paysanne FIFATA

Les CECAM de Madagascar offrent l'exemple d'un réseau mutualiste de grande taille, créé par une organisation paysanne, et qui cherche à préserver sa vocation agricole dans un contexte de croissance forte et d'institutionnalisation imminente. L'analyse monographique de cette institution est riche d'enseignements sur la question du financement de l'agriculture et des articulations entre OP et IMF (cf. les communications présentées au séminaire par CECAM, FIFATA et FERT).

Les CECAM de Madagascar

(cf. communications présentées au séminaire)

L'organisation paysanne malgache FIFATA a été créée en 1989 par les paysans du Vakinankaratra (Hauts Plateaux malgaches ou Hautes Terres) pour développer de manière durable des services communs pour la population agricole régionale. Ce sont d'abord des activités d'approvisionnement direct des producteurs en agro-intrants et agrofournitures et des activités de collecte et de vente de produits qui sont développées. Le besoin de crédit pour le développement des activités économiques des exploitations a conduit à la mise en place des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuels CECAM.

En 1993, les caisses villageoises gérées par FIFATA s'autonomisent et prennent le nom de CECAM. Après la promulgation des lois bancaires et mutualistes en 1996, les CECAM se regroupent en six Unions Régionales devenues ensuite Unités Régionales (URCECAM), qui seront le premier niveau d'institutionnalisation formelle, légalement reconnues comme Institutions Financières Mutualistes. Dans ce cadre, les caisses locales sont juridiquement des sections mutualistes et des guichets de caisse des URCECAM, qui conservent un rôle déterminant dans la sélection des adhérents, l'analyse des dossiers de crédit, et les décisions d'octroi. Une cellule technique, l'Intercecam, fournit les services techniques au réseau.

En novembre 2001, le réseau comptait 164 caisses locales et 41 194 membres, dont 470 personnes morales, et 11 932 femmes. Le réseau emploie 483 personnes. L'encours de crédit était de 21 milliards FMG. La part des crédits à l'agriculture reste prépondérante dans les octrois sous forme de crédit de court terme (crédit productif (crédit de campagne agricole) : 26% des octrois ; Grenier Commun Villageois (crédit de stockage) : 49%, mais aussi de financement de moyen terme de l'équipement agricole (location vente mutualiste pour matériel agricole : 19% des octrois). En 2001, de nouveaux produits de crédit étaient en cours d'expérimentation : crédit pour achat de foncier, cultures pérennes, crédit construction.

En 1998, les activités économiques et commerciales de FIFATA sont autonomisées de la même manière au sein de Coopératives agricoles. FIFATA va ensuite se concentrer sur une vocation de formation-information-représentation et d'appui à la création d'organisations régionales à vocation syndicale., les Fédérations Régionales d'Organisations Paysannes, principalement actives dans les actions de sécurisation foncière, de formation technico-économiques à la base et d'information professionnelle, services qui contribuent à renforcer la sécurité et l'efficacité du crédit fourni par les CECAM.

Les « organisations – filles » de FIFATA restent liées entre elles : les CECAM financent les fonds de roulement des Coopératives, et contribuent au financement des organisations syndicales ; les mêmes personnes ont des responsabilités dans les différentes organisations, ...

Plusieurs facteurs ont, dans cet exemple, contribué à la « réussite » de l'organisation financière initiée par l'OP :

- un contexte économique agricole favorable, fondé sur une production rizicole rentable, et des potentialités de diversification agricole significatives ; la rentabilité des activités permet leur financement à crédit
- Une autonomisation précoce de la fonction de financement en une institution spécifique : cette autonomisation est intervenue trois ans après la création des premiers services financiers. Plusieurs raisons ont guidé ce choix :
 - le constat de la difficulté de gérer des fonctions multiples dans le cadre d'une organisation agricole généraliste
 - la nécessité d'acquérir des compétences spécialisées pour gérer un système financier en croissance forte
 - l'évolution des contraintes légales : Madagascar s'est doté en 1996 d'un cadre légiférant les activités mutualistes d'épargne et de crédit
 - la pression des bailleurs de fonds...
- Le système financier a été d'emblée construit dans une optique de pérennisation des services financiers ;
 - l'autonomie financière a été recherchée à travers une politique de taux d'intérêt adaptée
 - le système financier a été doté de procédures et d'outils de gestion professionnels
 - une attention particulière a été portée à l'élaboration d'un système de contrôle et d'inspection ; ce système, qui combine contrôle par les élus et contrôle par un service spécifique de salariés a été revu et renforcé face aux difficultés rencontrées par le réseau au cours de sa croissance
 - un effort important de formation des salariés et des élus a été réalisé et se poursuitUn partenariat de relativement longue durée avec des opérateurs du Nord (ONG FERT, Caisse Régionale de Crédit Agricole de Reims, réunis au sein de l'Association ICAR) a soutenu la professionnalisation du système financier.
- Le système financier est connecté au marché financier (refinancement bancaire, placement de ses ressources) , a un statut légal et un agrément d'Etablissement de Crédit délivré par la Commission Bancaire qui le supervise.

- La forte croissance dans lequel le réseau s'est engagé à partir de 1995 a stimulé la professionnalisation du système financier, a contribué à renforcer son poids institutionnel et financier, et par la même, à renforcer la crédibilité du mouvement paysan qui en est à l'origine ; mais cette croissance très rapide a provoqué aussi des dysfonctionnements importants dans le réseau (impayés, détournements, ...) qui ont nécessité des mesures énergiques de redressement

Quels sont les problèmes rencontrés, spécifiquement liés à la vocation agricole de l'institution de financement ?

- La dépendance forte du réseau des CECAM par rapport à l'agriculture, et par rapport à une production dominante, le riz, correspond à sa vocation première que ses promoteurs cherchent à préserver, mais est aussi une source de fragilité importante. La riziculture, production traditionnelle, source principale de l'alimentation malgache, est techniquement bien maîtrisée et représente un enjeu national majeur. Mais elle n'en reste pas moins exposée, à des degrés variables, aux aléas climatiques et sanitaires ; sa rentabilité peut être compromise par des politiques d'importation de riz visant à satisfaire les consommateurs urbains, politiques fréquemment utilisées pour soutenir des dynamiques électorales ; la diversification des productions reste lente et limite de fait la diversification agricole du portefeuille de crédit des CECAM ; les Coopératives issues de FIFATA supportent cette même dépendance (la majeure partie de leurs activités commerciales porte sur le riz) et renforcent, par leurs emprunts aux CECAM, les risques liés à la mono-production rizicole
- L'interdépendance forte entre CECAM, coopératives et organisations syndicales issues de FIFATA est un atout mais aussi un risque pour les différentes structures. Le réseau des CECAM et celui des Coopérative de FIFATA sont aujourd'hui fortement interdépendants : hormis quelques coopératives parmi les plus anciennes, qui ont constitué progressivement des fonds propres, le capital limité de la plupart des coopératives ne leur permet pas de financer elles-mêmes la collecte. Ce sont les Unités Régionales des CECAM (URCECAM) qui dans la plupart des cas, financent à crédit les fonds de roulement.

Au regard de la carence de services financiers qui reste importante dans beaucoup de zones rurales malgaches, cette interdépendance représente un atout pour les coopératives. Dans les zones où travaille FIFATA, il n'existe peu –voire pas - d'alternatives locales au réseau CECAM pour financer les coopératives ; les banques commerciales ne s'intéressent pas au milieu rural, le réseau rural de la BOA est limité, les Institutions de microfinance ont souvent du mal à répondre aux besoins spécifiques de l'agriculture, et notamment des coopératives qui demandent des volumes importants. Certains produits des URCECAM ont été conçus pour répondre spécifiquement aux besoins des coopératives agricoles et représentent donc un indéniable atout pour celles-ci. Atout réciproque, puisque les coopératives fournissent une contribution significative aux activités de crédit des CECAM et au capital social du réseau.

Cette interdépendance présente cependant des contraintes et des risques.

Les coopératives souffrent de manière récurrente des difficultés du Réseau CECAM à mobiliser des ressources au moment des pics de collecte agricole entre avril et septembre. La dépendance du Réseau CECAM par rapport à des lignes de crédit extérieures est le principal facteur à l'origine de ce problème. C'est notamment pour essayer de lever cette contrainte que le Réseau cherche à développer la mobilisation de l'épargne et qu'il s'est tourné vers les

populations et zones qui ont une capacité d'épargne, les villes. Pour les coopératives toujours, cette forte dépendance par rapport au crédit présente plusieurs autres inconvénients : le coût du crédit (2, 5%/mois) ; le coût des pénalités de retard de remboursement (ce qui peut arriver évidemment en situation de mévente de la collecte) ; un frein à l'optimisation de la stratégie commerciale (les échéances de remboursement sont fixées en fonction de procédures de crédit de court terme alors qu'il serait plus rentable de vendre la collecte quelques semaines ou mois plus tard pour obtenir de meilleurs prix) ; le risque personnel pris par les dirigeants qui souvent, faute de fonds propres à fournir en garantie, sont invités à engager la caution sur leurs biens personnels....

Pour certaines URCECAM, l'interdépendance présente aussi un risque fort dans la mesure où il y a parfois concentration importante du portefeuille de crédit sur quelques bénéficiaires coopératifs.

Même si aujourd'hui cette situation semble être vécue davantage comme un bénéfice réciproque que comme une contrainte, il reste de fait qu'elle fragilise les deux types de structures. La solution réside dans la diversification des sources de financement (autres partenaires financiers, recherche de contrats de commercialisation avec préfinancement, ...), et dans un effort de consolidation de leurs fonds propres qui leur donnera une stabilité financière et une position plus favorable dans la négociation avec les services financiers.

- La dépendance est également forte entre le réseau des CECAM et les organisations à vocation syndicales issues de FIFATA : les responsables élus sont souvent les mêmes personnes ; le réseau des CECAM apporte la part la plus importante du budget des organisations syndicales. Cette interdépendance peut être une source de fragilité surtout pour les organisations syndicales, dans la mesure où, au sein des CECAM engagées dans la recherche d'autonomisation financière, l'intérêt de soutenir les organisations syndicales est parfois questionnée, notamment par les salariés du réseau : la contribution des CECAM aux organisations syndicales augmente les charges du réseau, alors que les bénéfices qui en sont retirés ne sont pas aisément chiffrables. Ils se traduisent en termes de « cohésion et de renforcement du monde paysan », difficiles à convertir en langage financier intelligible par les « banquiers ». Il y a donc là une potentielle divergence de logiques institutionnelles qui s'esquisse, mais qui peut être tempérée par la formation (Université Paysanne), par une culture et des actions syndicales communes et aussi par l'esprit de bénévolat de service désintéressé cultivé dans le creuset syndical.
- Les élus paysans ont des difficultés à assurer pleinement la gestion des dysfonctionnements du réseau. Le réseau des CECAM, à chaque phase de forte croissance, a connu des difficultés d'impayés et de malversations. Des mesures de redressement ont été prises ; le système de contrôle renforcé repose sur la combinaison classique d'un contrôle « mutualiste » (par les élus) et d'un contrôle technique. Ce dernier présente aujourd'hui de bonnes garanties selon les standards des banques mutualistes, mais ne suffit pas. Il doit être complété par un système de contrôle mutualiste fort, qui est, de plus, un facteur d'appropriation du système par ses membres. Les dysfonctionnements du système de crédit apparaissent liés, notamment, à des formes de régulations sociales traditionnelles incompatibles avec le fonctionnement d'un outil financier (organisations sœurs à qui on ne peut pas refuser un crédit, difficulté à neutraliser des élus notables indécis, crédits fictifs mis en œuvre avec l'aval d'une caisse locale toute entière, difficulté des techniciens à assurer le recouvrement...). Comment renforcer aujourd'hui la capacité de contrôle mutualiste ? Renforcer la sensibilisation, l'accompagnement des élus et des membres à la base est une des voies. Mais d'autres facteurs,

qui ne sont pas du ressort du système financier, entrent en jeu : maîtrise de la corruption, instauration d'un Etat de droit, ...

- La qualité des relations entre élus et salariés est un facteur central dans la pérennisation de l'institution de financement. On retrouve dans le réseau CECAM les difficultés classiques des systèmes mutualistes en croissance. La croissance a entraîné un nombre important de recrutement de salariés et l'évolution vers une logique plus entrepreneuriale qui émousse la dynamique militante caractérisant le noyau salarié d'origine ; on observe une difficulté à constituer un corps de salariés stable acceptant pleinement l'idée de travailler au service des paysans, une difficulté à former suffisamment les élus pour qu'ils acquièrent une maîtrise technique et une capacité à contrôler le travail des salariés, problème de circulation de l'information entre les deux groupes qui est souvent la clé du pouvoir réel. Les difficultés récentes ont renforcé la prise de conscience des cadres dirigeants de la nécessité d'approfondir le travail de sensibilisation et d'accompagnement des élus aux différents niveaux de l'institution.

- Le processus d'institutionnalisation ne risque-t-il pas de déposséder les paysans du pouvoir ?
Cette question peut être posée sur deux plans

- L'institutionnalisation a conduit à renforcer la centralisation du réseau (institutionnalisation légale au niveau des Unions régionales, création d'un fonds d'assurance central, création d'UNICECAM qui préfigure une fédération, ...). La faiblesse institutionnelle et financière des caisses de base, la nécessité de renforcer les procédures de contrôle, la solidarité financière entre URCECAM sont les principaux arguments qui ont conduit à cette centralisation. Celle-ci est diversement perçue au sein du réseau : bien acceptée, justifiée et comprise par les élus régionaux, elle laisse un sentiment de dépossession au niveau de certaines caisses locales.
- Le réseau est fortement dépendant de ressources extérieures dont le coût est élevé ; pour réduire cette dépendance, un effort de mobilisation de l'épargne a été engagé. Mais l'épargne rurale s'avère difficile à mobiliser ; le réseau s'est alors tourné vers les villes, où la capacité d'épargne est plus importante. Cette ouverture (une dizaine de caisses urbaines pour l'instant) représente un risque pour la vocation agricole du réseau (prise de pouvoir de catégories socioprofessionnelles non agricoles, intérêt économique et financier des activités extra-agricoles, ...). Les responsables tant élus que salariés du réseau sont conscients de ce risque et expérimentent des procédures visant à le limiter (fonctionnement des structures de pouvoir élues par collègues socio-professionnels, avec majorité de blocage, ...).

- Le système financier mis en place n'exclut-il pas une part significative de la population agricole ?

Les CECAM, construite sur un principe mutualiste, s'adressent à une frange moyenne de la population agricole, déjà capable de mobiliser un capital initial pour obtenir l'accès au crédit. Cette orientation est assumée par l'institution qui considère que le système de crédit doit être un levier de l'économie rurale et agricole, en permettant le développement d'une agriculture familiale intensifiée et diversifiée, et l'émergence d'entrepreneurs agricoles

- L'autonomisation de la fonction de financement en une institution spécifique a permis de développer un outil financier performant au service du monde agricole, mais a déstabilisé l'OP d'origine. L'autonomisation était incontournable pour assurer le développement de l'outil financier, professionnaliser sa gestion, assurer sa viabilité financière et institutionnelle. Mais elle a privé FIFATA d'une fonction économique majeure qui assurait une part importante de son assise dans le milieu agricole et rural. L'autonomisation de la fonction commerciale au sein des coopératives pose d'ailleurs le même problème à l'OP d'origine. Cet

essaimage d'une organisation généraliste en « organisations-filles » spécialisées, est une étape importante de la maturation du processus organisationnel de FIFATA ; il vise à améliorer le service fourni à l'exploitant agricole à travers des organisations spécialisées mieux à même qu'une organisation généraliste, d'acquérir des compétences spécialisées, d'atteindre l'équilibre financier et d'obtenir une viabilité institutionnelle. Mais cette restructuration comporte aussi des difficultés et des risques nouveaux : nécessité de redéfinir une identité propre au sein de chaque organisation, nécessité de démultiplier les ressources humaines bien formées, tant au niveau des élus que des salariés, besoin de coordination des procédures entre les différentes organisations, capacité de conduire une double réflexion stratégique, à l'intérieur de chaque organisation, et de manière coordonnée entre les différentes organisations, articulation de ces organisations avec leur environnement économique, social, organisationnel...

2.2.3.4 Un exemple de système financier lié à une filière

(cf. communication au séminaire).

Le projet de mutuelle professionnelle Café-cacao /SOCODEVI au Togo

Le développement durable de la filière café cacao du Togo est limité notamment par la faiblesse des OP, leur faible capacité de financement, et la logique de subvention qui a prévalu jusqu'à présent.

Dans le prolongement du projet PAOP qui vise à consolider les OP, la création d'une mutuelle de producteurs café-cacao, a été engagée en 2000. Les sociétaires sont des groupements de producteurs répondant à des critères de professionnalisme et à jour de leurs remboursements de crédits antérieurs. Compte tenu de la situation financière actuelle des groupements, le principe de démarrage des activités par le crédit a été retenu.

Une caution de 5 à 20% du montant du crédit est demandée aux groupements et devrait contribuer à la capitalisation de la Mutuelle. Trois types de crédit sont proposés : crédit commercialisation, crédit intrants ; crédits individuels. La gestion du risque de crédit agricole devrait être assurée à travers la couverture régionale de la Mutuelle et la diversification du portefeuille en trois types de crédits.

L'opérateur en est l'ONG SOCODEVI

3 Troisième type de stratégie des OP : assurer une intermédiation entre les exploitations agricoles et les services financiers existants

Plutôt que d'intervenir directement dans la fourniture du crédit, l'OP peut être une structure facilitant les relations entre les exploitations agricoles et les services de crédit existants. Pour ce faire l'OP développe des actions visant à

- renforcer les capacités de l'exploitant à gérer un crédit
- améliorer la connaissance et la confiance du "banquier" (banques rurales quand elles existent, institutions de microfinance...) par rapport à l'exploitant agricole
- améliorer la sécurisation du crédit
- renforcer la présence et le pouvoir de décision des OP au sein des structures de financement

Les éléments exposés ici sont issus d'observations d'expériences existant déjà, mais aussi de projets mûris au sein des OP (Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina, Mali...). et restant largement à concrétiser. Différentes voies sont explorées :

3.1 Le renforcement des capacités de gestion des exploitations agricoles et des OP

L'objectif principal des OP engagées dans cette démarche est de renforcer, de sécuriser les capacités de gestion des exploitations agricoles et des OP pour améliorer leurs résultats économiques. La gestion du crédit n'est pas un objectif en soi, mais un résultat : en améliorant les conditions globales de gestion des exploitations agricoles, on améliorera leur capacité à valoriser, à gérer un crédit et à développer une capacité d'autofinancement. De même, pour les OP, le renforcement de leur capacité de gestion doit sécuriser leur démarche en matière de gestion des financements, leur permettre d'assainir les situations d'endettement et de prouver au « banquier » leur capacité de gestion

Les structures d'appui à la gestion des OP et de conseil de gestion pour les exploitations agricoles qui sont expérimentées en Afrique de l'Ouest, participent ainsi à l'objectif de sécurisation du crédit (cf communication du PCPS et du Cirad au séminaire).

3.2 La production d'information sur les exploitations et les OP

L'information est un facteur essentiel conditionnant la confiance entre une institution de financement et un emprunteur. Or, les « banquiers », souvent IMF comprises, connaissent mal le milieu agricole, les résultats des activités agricoles, les résultats et contraintes des différentes catégories d'exploitations.... Produire de l'information sur les exploitations agricoles et les OP peut consolider de manière significative la confiance des « banquiers ».

Les démarches d'appui à la gestion, au delà de leur rôle de formation, peuvent avoir aussi un rôle de production d'information sur les OP et les différents types d'exploitations agricoles, leurs activités, leurs résultats.

L'une des limites essentielle de ces démarches d'appui à la gestion reste leur coût et la pérennisation de leur prise en charge, une fois que le bailleurs de fonds se retire. La possibilité d'étendre le conseil de gestion aux exploitations à une échelle significative fait l'objet de débats ; au regard de son coût, de sa sélectivité, du travail en profondeur et de longue durée qui est nécessaire dans des contextes où l'analphabétisme domine, une telle méthode est-elle réellement généralisable ?

3.3 L'implication dans des mécanismes de garantie de crédit :

Le rôle d'intermédiation de l'OP peut se traduire par une participation active dans des mécanismes de garantie du crédit :

- + l'OP peut jouer un rôle de caution des exploitations agricoles auprès du banquier, en lui confiant une épargne de garantie, en s'engageant contractuellement ou en domiciliant à la banque des paiements de la production qu'elle gère

- + l'OP peut participer à la création d'un "fonds de garantie paritaire" abondé par elle-même, par les exploitations bénéficiaires, par le "banquier", - et par un éventuel bailleurs de fonds désirant soutenir l'opération

+ dans le même esprit, certaines OP s'intéressent à la formule des Sociétés de Cautionnement Mutuel (cf. communication du PASAL sur les Associations de Caution Mutuelle en Guinée)

Le manque de ressources financières est une limite forte de ce type de stratégie des OP.

3.4 L'implication dans la mise en place de Centrales de risques

Dans nombreuses zones ouest africaines, le surendettement des ménages et/ou des groupements de producteurs devient un facteur important de déstabilisation, voire de crise, des trésoreries des ménages d'une part et des systèmes financiers d'autre part. Beaucoup de ces phénomènes de surendettement sont encore mal connus, mal évalués. L'un des outils qui pourrait permettre de mieux contrôler ces processus est la "centrale des risques", système d'information établi à l'échelle d'une région, permettant l'échange d'information et la coordination entre différentes institutions financières travaillant dans une même zone (cf Communication BNDA/FCRMD/CVECA Niono au séminaire).

La création de telles centrales de risques figure parmi les objectifs des associations professionnelles de microfinance qui se constituent progressivement dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest. Les organisations paysannes pourraient y jouer un rôle déterminant. Pour l'instant, peu d'expérimentations concrètes ont été engagées à une échelle significative et celles qui existent sont essentiellement le fait d'institutions de financement, avec une collaboration marginale des OP.

Les obstacles au développement de ces démarches sont importants :

- la production de l'information (les retards et impayés de crédit) est difficile dans un contexte où la plupart des institutions manque d'un système d'information fiable
- la concurrence entre institutions de financement limite la circulation de l'information
- les procédures et outils pour la coordination et l'actualisation des bases de données nécessaires restent à élaborer
- le problème de la confidentialité de l'information est entier

La Centrale de risques de l'Office du Niger offre des enseignements sur ce type de dispositif.

La Centrale de risque de l'Office du Niger

Les systèmes de microfinance se sont développés dans la zone de l'Office à partir du début des années 90. C'est d'abord le Fonds de Développement Villageois (FDV), né de la transformation de la structure de financement de l'Office du Niger, qui se structure en mutuelle d'épargne et de Crédit qui aboutit au FCRMD présent dans la zone aujourd'hui. Le réseau mutualiste Nyessyegesso, soutenu par le réseau Desjardins s'implante dans la zone en 1992. Les Caisses villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées sont initiées par le CIDR en 1994, à la demande de la BNDA.

Dans un premier temps, les institutions de microfinance vont se livrer une concurrence sévère. Assez rapidement, le constat du danger de cette concurrence effrénée, dans un environnement social difficile et mouvant et un contexte d'impayés très importants conduit à une démarche de concertation entre la BNDA, les CVECA, le FCRMD. La récupération des impayés et l'assainissement financier de la zone deviennent les enjeux majeurs de la concertation.

Celle-ci se concrétise à travers la création d'une Centrale de Risque qui va permettre le dialogue, les échanges d'informations, l'adoption de règles communes pour l'octroi de crédit et la récupération des impayés.

Cette stratégie porte ses fruits : 900 millions d'impayés ont été récupérés jusqu'ici par cette action, les mentalités par rapport au crédit ont fortement évolué, aboutissant à un relatif assainissement de la situation du financement de la zone.

3.5 L'implication dans le capital des institutions de microfinance

Hormis les cas où le lien entre OP et IMF est structurel, la participation des OP au capital des IMF qu'elles n'ont pas créées est encore très limitée. Certaines OP souhaitent explorer cette voie, à la fois pour mieux connaître les modes de fonctionnement des IMF, pouvoir participer à leurs instances de décision et orienter leurs investissements.

Le faible degré d'inter connaissance des deux types de structures, leurs logiques sectorielles divergentes, mais aussi les ressources financières limitées des OP constituent des freins importants à cette démarche.

3.6 La participation des OP au capital des banques susceptibles de financer l'agriculture

Les initiatives observées en Afrique de l'Ouest sont concentrées sur les banques agricoles. Celles-ci, même actives comme au Mali, ne sont pas perçues par les OP comme les "banques des paysans", mais comme des organismes financiers dont la logique et la prise de risque diffèrent finalement peu des banques classiques, et conduisent à n'investir que dans des secteurs agricoles fortement sécurisés.

L'objectif des OP à travers une participation au capital est d'accroître la proportion de l'investissement des banques dans le secteur agricole et d'en améliorer l'accès pour l'agriculture familiale.

Bien plus encore que pour l'implication dans le capital des IMF, le problème majeur de cette démarche est le manque de ressources des OP.

La participation des OP au capital des banques est donc faible pour l'instant, tant en nombre d'initiatives qu'en pourcentage du capital des banques que cela représente. Les positions des OP restent extrêmement minoritaires dans les instances de décision. Malgré cette position minoritaire, les OP peuvent retirer de cette participation des intérêts en terme d'accès à l'information, de formation, de connaissance des rouages de l'économie et de la finance...

Deux voies sont évoquées pour améliorer les positions des OP dans le rapport de force au sein des banques :

- un soutien actif des bailleurs de fonds dans ce sens

- la rétrocession par l'Etat de fonds antérieurement dévolus à la stabilisation des filières de production intégrées ; c'est par exemple une revendication de l'ANOPCI en Cote d'Ivoire qui porterait sur plusieurs milliards liés aux filières coton et palmier à huile.

4 Quatrième type de stratégie des OP : Participation à l'élaboration d'un cadre macro économique et politique favorisant le financement de l'agriculture familiale

Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, les OP organisées en structures faitières régionales, nationales, participent, à des degrés certes variables, à l'élaboration du cadre de la politique agricole.

En matière de financement de l'agriculture familiale, les revendications des OP peuvent porter sur :

- le transfert de certaines ressources financières aux OP (fonds de stabilisation ...)
- le transfert de la maîtrise des circuits d'approvisionnement de l'agriculture
- l'amélioration des conditions de financement de l'activité agricole par la bonification du crédit par l'Etat, la mobilisation de ressources à taux concessionnels (emprunts d'Etat ...)
- dans certains cas d'endettement important, remise ou échelonnement de la dette des ménages ou des groupements
- la sécurisation du crédit face au risque agricole : assurance, fonds de calamité ...

Stratégie des OP sénégalaises en matière de financement de l'agriculture familiale

Le financement de l'exploitation familiale est, de longue date, un enjeu clé pour les OP sénégalaises. Elles estiment avoir obtenu des avancées significatives - bien qu'insuffisantes- en 1997, à travers une épreuve de force avec le Gouvernement qui a débouché sur la bonification des taux d'intérêt du crédit agricole de la CNCA, la détaxation des intrants agricoles, le re-échelonnement des dettes de crédit

Trois axes d'intervention sont préconisés pour améliorer l'accès au crédit :

- l'Etat doit

** prendre à sa charge une partie du financement de l'agriculture par la bonification des taux d'intérêt : en 1997, le taux du crédit à l'agriculture de la CNCA-S a été ramené par bonification de 13% à 7,5% suite à l'intervention des OP ; une bonification jusqu'à 5% est demandée sur le crédit moyen terme pour le matériel agricole ; une attention particulière doit être consacrée aux zones défavorisées (sèches, sylvo-pastorales) dont l'intensification sera plus difficile ;*

** contribuer à l'assainissement de la situation financière des coopératives, GIE et des ménages agricoles par un étalement du remboursement des arriérés de crédit sur 5 ans*

** réformer la CNCA-S : la prise de participation au capital de la CNCA par le CNCR est un pas dans ce sens au regard des OP*

- le micro-crédit permettant le financement des activités féminines et non agricoles doit être développé

- les OP doivent contribuer au financement de l'agriculture familiale :

** en développant des réseaux mutualistes liés aux OP*

** en initiant la création d'un fonds de calamité agricole permettant de faire face au risque du crédit à l'agriculture dans les zones difficiles*

On observe peu de liens pour l'instant entre le secteur des OP et celui de la microfinance au niveau de l'élaboration des politiques sectorielles. Les OP portent leurs revendications dans le cadre des politiques agricoles ; de son côté, le secteur de la microfinance se structure progressivement et se dote d'un cadre juridique ; des politiques d'appui au développement de la microfinance sont définies ; dans un certain nombre de pays, des politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté touchent au domaine du financement de l'agriculture et de la microfinance, mais n'intègrent pas forcément les politiques sectorielles déjà définies et négociées antérieurement ... Le déficit de dialogue sectoriel et de coordination des politiques reste important (cf. Atelier 6 du séminaire).

Conclusion provisoire : Microfinance et organisations paysannes : quel partage des rôles, quel partenariat dans un contexte de libéralisation ?

La libéralisation économique modifie profondément les conditions de financement de l'agriculture et implique une redéfinition des rôles et des formes de coordination entre les acteurs. Les organisations paysannes sont confrontées à des besoins de financement importants et diversifiés ; trouver des réponses satisfaisantes et durables est un enjeu majeur pour leur développement économique et institutionnel. Le secteur de la microfinance qui se structure depuis une quinzaine d'années en Afrique de l'Ouest peut apporter une réponse partielle au financement de l'agriculture. Les études de cas effectuées dans le cadre du programme de recherche CIRAD CERISE permettent de dégager des enseignements sur les conditions d'un partenariat plus efficace entre les deux secteurs.

Le manque d'inter-connaissance et d'échanges entre les deux secteurs est le premier handicap à un partenariat plus efficace. Les deux secteurs se rencontrent peu et échangent peu, même dans les espaces où ils sont tous deux présents et actifs. Les objectifs et les contraintes de l'autre sont peu connus. De cette méconnaissance résulte souvent des logiques divergentes et une grande difficulté de collaboration effective. Favoriser les échanges et une meilleure connaissance entre les deux secteurs sur la question du financement est donc un préalable à toute collaboration future.

La fonction de financement doit être autonomisée en une institution spécifique pour avoir des chances de se pérenniser et offrir durablement des services financiers aux populations rurales et agricoles. Les organisations paysannes peuvent être à l'initiative d'une telle institution de financement, celle-ci pourra être elle-même une organisation paysanne, mais devra, pour assurer sa pérennisation, obéir aux règles du secteur financier (cadre légal, autonomie financière, bonne gouvernance, ...).

Au delà de la mise en œuvre directe d'une fonction de financement, la fonction d'intermédiation des OP est capitale pour soutenir le développement de services financiers pour l'agriculture familiale. (appui à la gestion, à la production d'information, implication dans des mécanismes de garantie et de gestion du risque, participation au capital des IMF, ..). Cependant, ce rôle d'intermédiation ne peut porter ses fruits que si le secteur financier spécialisé est capable de répondre aux besoins de financement de l'agriculture à une échelle significative

De toute évidence, le tissu actuel des institutions de microfinance ne suffit pas à répondre à l'ampleur des besoins. Il y a donc une impérative nécessité à continuer à soutenir son développement, même si les coûts en sont élevés.

Cependant, le secteur de la microfinance à lui seul ne pourra pas répondre à tous les besoins de services financiers. Seule la diversité des opérateurs peut permettre de répondre à la diversité des besoins de financement des différentes catégories de population, de zones agro-écologiques, de types d'exploitations agricoles ... Il faut donc renforcer et encourager le développement de la diversité des services financiers (banques commerciales, IMF, crédit fournisseurs...), développer la fluidité du secteur financier en renforçant les liens entre institutions de financement (pour refinancement, formation, contrôle, régulation...) et entre ces dernières et les organisations paysannes.

Tous les besoins de financement des OP ne sont pas de même nature et ne peuvent pas tous être financés par le crédit. Il y a besoin aujourd'hui d'approfondir la réflexion sur la nature des besoins de financement et des dispositifs nécessaires pour les couvrir. Si le financement des activités économiques individuelles ou collectives relève bien du marché des services financiers, le financement des infrastructures que l'on demande aux OP d'assurer aujourd'hui, ne peut raisonnablement être envisagé à crédit. De même, il est illusoire de penser que le financement de certains services nécessaires au développement agricole (vulgarisation, formation, recherche, ...) pourra être pris en charge sur les seules ressources économiques des OP et de leurs membres. La réflexion sur la nature des dispositifs de financement en fonction de différents besoins doit être engagée (services financiers, subvention, prélèvement sur les filières, ...) et des modes d'articulation entre ces différents dispositifs doivent être élaborés.