

Séminaire de Dakar , janvier 2002

Quelle contribution de la microfinance au financement de l'agriculture familiale ?

METHODES ET OUTILS DE GESTION DU RISQUE DANS LE CREDIT A L'AGRICULTURE: LECONS DE L'EXPERIENCE DU FIDA

Henri Dommel
FIDA

Introduction

Avant d'aborder les outils de gestion du risque dans le crédit à l'agriculture par le FIDA, il est important de replacer ce thème dans le contexte des modalités d'intervention du FIDA.

Le FIDA finance ses programmes en accordant des prêts aux gouvernements. Il dispose à cet égard de trois catégories de prêts, aux conditions plus moins subventionnées en fonction du degré de développement du pays concernés. Le FIDA bénéficie également de la garantie du gouvernement dans ses opérations de prêts. Ces financements font eux-mêmes l'objet d'accord subsidiaires de prêts (il s'agit parfois également de subventions) entre le gouvernement et les partenaires de financiers identifiés dans l'accord de projet.

Ainsi une institution de finance rurale peut-elle obtenir du gouvernement dans le cadre d'un programmes FIDA soit des subventions (pour son renforcements institutionnel, la formation etc...) soit un prêt pour financer son portefeuille de crédit, dans des conditions fixées dans l'accord subsidiaire de prêt. Ce prêt du gouvernement à l'institution financière est parfois octroyé sans risque de crédit pour cette dernière, par exemple dans le cas de crédit agricole à des clients pré-déterminés (financement d'intrants) ; le gouvernement central ou les autorités régionales prennent alors explicitement à leur charge le risque de crédit. Dans d'autres cas, les institutions financières doivent assumer tout ou partie du risque de crédit. D'une manière générale, on peut constater une corrélation entre le caractère directif du crédit (vers certaines population ou pour certaines production) et la garantie octroyée par le gouvernement à l'institution prêteuse : sans cette couverture, l'institution financière tendra naturellement à sécuriser ses opérations (financement d'opérations commerciales de courtes durée etc...).

Ces opérations de crédit à l'agriculture sous la garantie de l'Etat reflètent dans la plupart des cas des faibles performances, et les leçons apprises par le FIDA à cet égard sont les mêmes que pour les autres bailleurs de fonds.

Le FIDA a cependant évolué de manière substantielle au cours des dernières années, dans le choix de ces partenaires de finance rurale et ses modalités d'intervention. En effet, le FIDA a évolué en Afrique d'un mode de financement de l'agriculture en partenariat avec des Banques de Développement Agricoles essentiellement, à une approche de financement du monde rural au travers d'institutions diversifiées (réseaux mutualistes, banques villageoises, FSAs etc...). D'une politique centrée sur le crédit à la production agricole, le FIDA est donc passé à la promotion d'une plus grande diversité de services financiers, reconnaissant ainsi la variété et complexité des besoins financiers en milieu rural et le rôle essentiel de la mobilisation de l'épargne. Cette évolution a eu des conséquences directes pour le FIDA sur les modalités de gestion du risque dans le financement de l'agriculture.

C'est donc dans ce contexte général qu'il convient d'analyser les expériences du FIDA en termes de sécurisation du crédit agricole. La documentation de ces expériences reste souvent incomplète et la présentation s'appuiera donc sur quelques exemples seulement. Après cette analyse, il conviendra d'en tirer une réflexion sur la nature des systèmes mis en place (ou qui pourraient être mis en oeuvre) pour sécuriser le financement de l'agriculture, et ses implications pour un bailleur de fonds comme le FIDA (Section II).

I Expériences du FIDA dans la gestion du risque pour le financement de l'agriculture.

Les seules expériences documentées par le FIDA en terme de couverture de risque concernent la mise en place de *systèmes de garantie*. Si d'autres méthodes ont pu être mis en place sur le terrain par les institutions partenaires (systèmes de caution mutuelle, warrant agricoles etc...), elles ne sont pas directement reflétées dans le design des projets et les accords de prêts.

1/ Afrique de l'Est :

- Dans les années 70 et 80, quand la plupart des banques partenaires des programmes FIDA étaient contrôlées par l'Etat, le gouvernement n'obligeait souvent pas ces institutions à rembourser les prêts subsidiaires entre Gvt – Bque. Ces accords subsidiaires restaient donc le plus souvent des formalités.
- Avec la fermeture ou restructuration de ces banques de développement, et une plus grande prise de conscience par les gouvernements de l'impact de ces prêts à l'agriculture sur leur budget, la situation a changé. Récemment, les conditions des prêts subsidiaires et du risque de crédit ont fait l'objet de longs et parfois difficiles débats entre le bailleur, les gouvernements et ces banques quand elles sont encore en activité. Les banques restent en général très réticentes à prêter pour le financement rural sans couverture du risque, ces opérations étant perçues comme risquées.
- Les banques partenaires ont donc souvent exigé la mise en place de systèmes de garantie, couvrant leur risque de crédit (Rwanda, Burundi).
- L'expérience du FIDA concernant la mise en place de lignes de garantie en Afrique de l'Est est cependant très limitée, en raison des facteurs suivants :
 - Plusieurs banques considérées comme partenaires potentiels au stade de la formulation du projet se sont finalement retirées, en l'absence de solution satisfaisante concernant la couverture des risques (couverture

insuffisante, ambiguïté sur qui porte le risque de change: la banque ou le gouvernement ?).

- Plusieurs de ces partenaires bancaires pressentis ont simplement été restructurés ou fermés entre la formulation du projet et sa mise en oeuvre.
- Ainsi, aucune des lignes de garantie envisagées par le FIDA dans les projets FIDA récents dans la région n'a été mise en place (Burundi, Rwanda, Comores, Madagascar, Kenya) pour les raisons évoquées ci-dessus. La réforme profonde des systèmes financiers dans la région et son implication sur le remodelage des institutions pressenties comme partenaires, n'a ainsi pas permis la mise en place de ce type de système.

2/ Afrique de l'Ouest

- Il existe quelques expériences du FIDA en termes de mise en place de systèmes de garantie : Un exemple est présenté ci-après : le Nigeria.
- Nigéria : programmes Sokoto et Katsina avec des systèmes basés sur le modèle suivant :

Sokoto : Partenaire bancaire Bank of the North – risque de crédit couvert par les revenus générés sur un compte de dépôt à terme financé par les fonds du projet FIDA (montant du DAT devait être suffisant pour couvrir jusqu'à 15% d'impayés sur le portefeuille). Une incitation était prévue pour la bonne performance de BoN : en fin de projet, 50% de la différence entre le solde du compte de DAT et sa dotation initiale devait être reversée à la banque, comme capital.

Malgré cela, les performances du projet ont été extrêmement mauvaises (taux de remboursement de 23%). Alors que l'accord subsidiaire prévoyait que la banque stoppe tout nouveau déboursement si le taux d'impayés dépassait 25%, la banque continua à déboursier alors que le portefeuille se détériorait, décapitalisant ainsi la ligne de financement mise en place par le projet.

Même scénario pour le programme Katsina (avec un taux de remboursement de 65%).

- Cause de ces échecs : approche de crédit dirigé poussé par le gouvernement, mauvais design qui ne prévoyait pas de partage de risque dès le départ mais une couverture à 100% des impayés en principal et intérêt ; limite de couverture des risques (montant du compte de DAT) non dissuasive pour la banque, incitant cette dernière à continuer les opérations de crédit même une fois le plafond théorique des taux d'impayés dépassé ; absence de sanction ; pas d'incitation de la banque à considérer ce portefeuille comme une clientèle future intéressante pour elle.
- D'autres exemples existent, qui ont mieux réussi (Niger : Programme Spécial National Phase II : Montage d'un fonds de garantie domicilié dans une banque commerciale, la Sonibank, avec un principe clair de principe de dégressivité et des incitations pour la bonne à la bonne gestion de son portefeuille).

- Cependant, les questions de fonds sur les limites de ce type de systèmes de garantie restent. (Quelle additionalité réelle ? Quelle pérennité en terme de création d'un nouveau portefeuille pour la banque qu'elle continuera de développer dans le futur ?). Ces questions sont abordées dans la prochaine section.

II Leçons et réflexions sur certains principes des systèmes de garantie.

On peut distinguer deux niveaux de systèmes de garantie :

- garantie directe : couvrant le risque de crédit institution bancaire – client
- garantie de refinancement : couvrant le risque de refinancement d'une banque envers une IMF

1/ Garantie directe Banque – clients engagés dans l'agriculture familiale.

Conclusion tirée des expériences du FIDA en général négative. Les avantages supposés de ce système ne sont pas reflétés dans la réalité. Les faiblesses sont par contre réelles :

Avantages supposés :

- a/ remplace l'absence de collatéral de petits clients,
- b/ limite le risque de crédit perçu par la banque et compense le manque d'information sur les clients,
- c/ amorce la connaissance pour la banque d'un nouveau type de clientèle
- d/ provoque une « additionalité » dans la politique de prêts de la banque

Impact réel :

- pas d'additionalité réelle de la part des banques (qui cessent de prêter une fois la garantie finie, surtout quand le portefeuille financé est de surcroît de très mauvaise qualité).
- les avantages a, b, c, ne sont pas confirmés dans la réalité. Les expériences de microfinance montrent que ce ne sont pas des facteurs déterminants dans les décisions de prêts par les IMF (qui ont justement développé une approche spécifique de gestion du risque client qui répond à ces questions).

Ces systèmes de garantie directe montrent surtout les limitations des institutions financières choisies (banques commerciales publiques ou privées) pour le financement direct des groupes cible du FIDA (ruraux pauvres, micro-entrepreneurs).

2/ Garantie pour le refinancement des IMF par des institutions bancaires

Ce type de garantie présente, lui, certains avantages potentiels pour encourager le financement de l'agriculture familiale par les IMF.

Il peut permettre aux IMF's de surmonter certains obstacles majeurs à cet égard :

- il peut faciliter l'accès à des ressources longues, difficiles à mobiliser en interne (épargne généralement de courte durée, difficile à transformer en encours MT), pour le financement de certains besoins d'équipement.
- Il peut accroître le volume des ressources dont certains réseaux ont besoin pour le financement de certaines parties du cycle agricole, particulièrement rentables pour une IMF et pour ses clients (financement des crédits de stockage : exemple des réseaux mutualistes à Madagascar FERT/CECAM ou DID, qui finance ces crédits en recourant à un financement de la Bank of Africa, aux conditions de marché, avec une garantie partielle du FENU¹).

Mais il convient de porter une attention particulière à certaines questions clé dans le montage de ce type de facilité de garantie :

- Procéder tout d'abord à l'analyse des différentes sources de financement possible d'un portefeuille de prêts (capital, épargne, et endettement) et de leur équilibre, avant l'aller vers le refinancement ;
- Ne pas affaiblir les incitations à la mobilisation de l'épargne (pour les réseaux mutualistes) ;
- Maintenir la souplesse nécessaire dans les mécanismes de garantie (au cas par cas, en fonction des besoins) et une dégressivité claire des quotités garanties dans le temps ;
- Prévoir des mécanismes de sortie de la garantie : montée en puissance de contre-garantie émanant des IMF's elles-mêmes (fonds de garantie mutualistes, comme dans le cas des réseaux mutualistes à Madagascar)
- S'assurer de l'engagement de la banque de continuer de refinancer les MFIs garanties comme une nouvelle partie de sa clientèle, en acceptant d'assumer un % accru du risque (et donc s'assurer de l'internalisation de la capacité de la banque d'analyser la spécificité du risque représenté par le financement d'IMF's) ;

Conclusion :

Le financement de l'agriculture familiale implique des risques beaucoup plus importants que les activités plus « classiques » de microfinance, présentant notamment des risques co-variants majeurs. La recherche de mécanismes et d'instruments de sécurisation de ces opérations est donc légitime et nécessaire.

Plusieurs mécanismes apparaissent intéressants à cet égard.

- Premièrement, les IMF's doivent continuer de gérer et minimiser ce risque en maintenant un portefeuille de prêts diversifiés ;
- Certains risques collectifs pourraient également être pris en compte par des mécanismes d'assurance agricole (ou d'auto-assurance des

¹ 30% de quotité garantie de la part du FENU, en plus de 10% de garantie du fonds de garantie mutualiste provenant du réseau lui-même (pour les dernières opérations de crédit de stockage pendant la campagne rizicole de 2001).

institutions concernées). Il serait intéressant de voir comment adapter ces mécanismes aux opérations d'IMFs.

- Si les mécanismes de garantie directe couvrant les prêts banque - clients ruraux semblent dans de nombreux cas avoir montrés des limites très importantes, les mécanismes de garantie pour le refinancement d'IMFS semblent eux plus prometteurs et pourraient, si utilisés à bon escient, contribuer à promouvoir le financement de l'agriculture par les IMFs.
- Enfin deux pistes de réflexion prometteuses à explorer plus avant par les bailleurs, comme mécanismes pouvant aider à mieux gérer le risque dans le crédit à l'agriculture : la mise en place de fonds de garantie mutualistes au sein de réseaux, permettant également de sécuriser l'accès au refinancement externe en fonction des besoin (ces fonds prenant petit à petit la relève de garantie externes provenant des bailleurs) : Exemple des réseaux à Madagascar. Egalement, la mise en place de sociétés de caution mutuelles, très peu engagées à ce jour dans la couverture du risque lié aux activités agricoles (il conviendrait de voir comment adapter cette approche aux contraintes spécifiques rencontrées par le financement de l'agriculture familiale).