

Le rôle des OP dans le financement de l'agriculture familiale : un atelier CTA/ROPPA/UE/FAO (mai 2006)

BIM n° - 13 juin 2006
Betty WAMPFLER

Les modes d'intervention en matière de financement rural se sont profondément renouvelés dans les vingt dernières années. La microfinance a pris peu à peu le relais des approches de « crédit agricole » ; les services financiers ruraux se sont développés ; dans un certain nombre de zones rurales, des banques commerciales se développent prudemment. Si les avancées sont significatives dans le champ du « rural », le secteur agricole, et l'agriculture familiale plus particulièrement, continuent à souffrir d'un manque d'accès au financement. Le problème préoccupe les organisations de producteurs (OP), mais aussi les bailleurs de fonds. Un atelier a rassemblé à Bruxelles une soixantaine de participants sur cette question en mai dernier. Le BIM d'aujourd'hui restitue les principales conclusions de cette rencontre. Les textes des interventions sont disponibles sur le site du CTA.

Le Centre Technique de Coopération agricole et rurale (CTA), en collaboration avec le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), le Collectif Stratégies Alimentaires, le Secrétariat ACP, la FAO et la Commission européenne (DG Développement) ont organisé en mai dernier à Bruxelles un atelier sur le rôle des organisations de producteurs dans la recherche de solutions aux défis posés aux agricultures familiales. La rencontre visait à sensibiliser les différents décideurs ACP-UE et acteurs du développement basés à Bruxelles aux enjeux de l'agriculture familiale dans les pays ACP dans l'optique de mieux faire prendre en compte cette agriculture dans les programmes de développement et les financements. La rencontre avait pour objectifs de promouvoir les échanges d'expériences entre OP de différentes régions ACP, d'analyser la participation des OP dans le secteur agricole familial et de favoriser une meilleure implication des OP dans l'élaboration des politiques agricoles et de développement. L'atelier a été construit autour de trois thématiques :

- ▷ Etat des lieux sur les agricultures familiales et les OP dans les pays ACP
- ▷ La participation des OP dans la formulation des politiques agricoles régionales et des APE
- ▷ Le rôle des OP dans le financement de l'agriculture familiale

La journée portant sur le rôle des organisations paysannes dans le financement des agricultures familiales a été organisée en trois temps :

- ▷ un diagnostic de la contribution des OP au financement des agricultures familiales
- ▷ une présentation des modes et outils d'intervention en matière de financement rural par différents bailleurs de fonds (UE, Banque Mondiale, CTA, FIDA)
- ▷ l'élaboration de recommandations sur le rôle des OP dans le financement de l'agriculture

Diagnostic de la contribution des OP au financement des agricultures familiales

Le diagnostic s'est appuyé sur la combinaison de témoignages d'organisations paysannes des Caraïbes, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique Centrale et Australe et de travaux de recherche menés sur ce thème dans différents pays d'Afrique.

Le mouvement des organisations paysannes se renforce depuis une dizaine d'années dans la plupart des pays ACP, sous des formes variées, et autour de fonctions principales : fournir des services d'appui au secteur agricole et défendre les intérêts de ce secteur. Même si elles restent fragiles, les OP acquièrent progressivement des compétences de conception, de gestion, de négociation et deviennent des acteurs incontournables au niveau local, national et sous régional.

L'accès aux services financiers pour elles-mêmes et pour leurs membres est une préoccupation forte des organisations paysannes dans des contextes où la raréfaction de la ressource financière constitue un frein important à l'initiative économique.

Pour faire face à ces besoins, les OP développent quatre types de stratégies dont les témoignages ont illustré les acquis, les limites et les perspectives.

1ère stratégie : crédit internalisé par l'OP

Pour faire face aux besoins de crédit de ses membres, l'OP met en place un système de crédit interne à partir de la mobilisation d'une ligne de crédit d'un bailleur de fonds ou, plus rarement, en valorisant des fonds propres. L'organisation de producteurs caribéenne WINFA a fourni un témoignage sur ce type de démarche.

Cette stratégie présente des intérêts : elle permet de pallier l'absence de crédit de proximité ; son coût est limité lorsque la ligne de crédit est gratuite, elle permet à l'OP de démontrer sa capacité à répondre au moins temporairement aux besoins de financement de ses membres. Mais ses limites sont importantes et ont conduit beaucoup de ces expériences à l'échec : les OP manquent souvent des compétences et des outils professionnels nécessaires pour une saine gestion du crédit ; le plus souvent, elles ne développent pas de fonction d'épargne, et restent donc dépendantes de l'extérieur pour développer le crédit ; les crises révèlent le conflit d'intérêt sur lequel est structurellement fondée cette stratégie : sensées représenter et être solidaires de leurs membres, elles ont des difficultés à exercer sur eux la pression nécessaire pour assurer le remboursement du crédit.

Même si cette stratégie continue à se développer, ses perspectives de succès sont limitées : les lignes de crédit souvent s'épuisent, les mentalités par rapport au crédit se dégradent et le risque de désorganiser durablement les marchés financiers locaux est important.

Une deuxième stratégie, plus durable, mais plus difficile : l'OP crée une IMF « fille »

L'institution de microfinance ainsi créée reste une OP spécialisée dans la fonction de services financiers ; elle devient le « bras financier » de l'OP mère. Ces IMF sont le plus souvent des mutuelles d'épargne et de crédit : la FECECAM au Bénin, le réseau CECAM à Madagascar, les Mutuelles de la Fenagipèche au Sénégal...

Cette stratégie a des avantages : l'IMF créée est une institution professionnelle qui pourra acquérir un statut légal, des compétences et des outils adaptés, tout en restant dédiée à l'agriculture ; elle peut financer les membres de l'OP et l'OP mère elle-même.

Mais cette stratégie comporte aussi des difficultés importantes :

- ▷ L'OP va être confrontée à toutes les difficultés habituelles de création d'IMF : processus long, difficile et coûteux
- ▷ Ces difficultés sont renforcées par le fait de développer un portefeuille de crédit spécialisé en agriculture, donc plus risqué
- ▷ L'IMF, « OP fille », peut être tentée de prendre son autonomie et d'adopter une logique plus financière qu'agricole (« aller vers les secteurs d'activités les plus rentables... ») qui peut l'éloigner très vite de sa mission initiale
- ▷ Cette stratégie suppose d'accepter la « logique financière » nécessaire pour construire un service financier durable

Pour que cette stratégie de création d'une OP financière/IMF ait une chance d'aboutir, deux conditions au moins sont requises : que l'agriculture financée soit relativement sécurisée (au niveau de la production, de la commercialisation) et rentable et que l'OP mère ait une volonté rigoureuse d'aboutir et d'aller jusqu'au bout du processus de création et de professionnalisation de l'IMF qui va prendre du temps.

Troisième stratégie : développer un partenariat avec les institutions financières existantes

L'OP s'appuie sur les institutions financières (IF) (banques ou microfinance) existant dans sa zone et développe une fonction « d'intermédiaire » avec ses membres. Cette intermédiation peut prendre de multiples formes : l'OP peut aider à identifier les IF fiables et prêtes à financer l'agriculture ; elle peut négocier les conditions du crédit avec l'IF ; elle peut aider à identifier la demande de financement des producteurs (montants, durée du crédit, modalités de remboursement...); l'OP peut aider ses membres à préparer leur dossier de financement ; elle peut apporter une garantie permettant de sécuriser le crédit ; elle peut suivre le remboursement du crédit ; elle peut participer au capital de l'IF...

Les avantages de cette stratégie sont importants : l'OP s'appuie sur l'existant, les résultats sont immédiats et les coûts de mise en œuvre faibles ; l'OP ne prend pas beaucoup de risque surtout si elle s'adresse dans un premier temps à une IMF de crédit direct qui n'impose pas une épargne préalablement au crédit

Mais elle comporte aussi des difficultés : il faut que les IMF existent localement et qu'elles soient intéressées à l'agriculture ; la construction de confiance est souvent difficile ; il faut que l'IMF dispose de ressources adéquates et que le principe du taux d'intérêt, coût du crédit, soit accepté par toutes les parties prenantes...

Quatrième stratégie : l'OP contribue à construire un cadre macro économique et politique favorable au financement de l'agriculture familiale

Les OP du Sénégal et le ROPPA au sein de l'UEMOA expérimentent ce type de stratégie. Elles participent à l'élaboration des politiques de financement de l'agriculture et de l'exploitation familiale, contribuent à la création d'un Fonds de développement rural, participent à la coordination du partenariat entre OP, IMF et banques...

Cette stratégie, qui peut être développée parallèlement aux deux précédentes stratégies, permet un « travail de fond » sur la structuration d'une politique agricole favorable à l'agriculture familiale ; elle permet une meilleure implication du monde agricole dans la définition des politiques publiques et peut conduire à une meilleure efficacité des politiques publiques.

Cette stratégie implique un bon degré de maturité des OP et ne peut être mise en œuvre que si le cadre institutionnel et politique, les pouvoirs publics sont ouverts au dialogue.

Les témoignages ont souligné la difficulté de toutes ces démarches et la grande « solitude » des organisations paysannes face aux choix qu'elles ont à faire. Les difficultés sont importantes et variées : capacité d'analyse et de diagnostic de la situation par les OP insuffisantes, difficulté à identifier des partenaires fiables, difficulté à construire un partenariat durable, manque de ressources financières adaptées à l'agriculture, difficulté de faire prendre en compte ces problèmes dans les politiques publiques...

Si ces constats ne sont pas nouveaux, l'atelier en a souligné deux points importants : i) les préoccupations des OP par rapport à la question du financement et les stratégies qu'elles adoptent sont largement partagées à l'échelle large des pays ACP ; ii) les bailleurs de fonds semblent mesurer mieux aujourd'hui l'importance de cette question et se disent favorables à l'inscrire dans leur agenda de financement.

La contribution des bailleurs de fonds

Souhaitant privilégier l'apport d'informations pratiques pour les OP, les organisateurs de l'atelier ont invité quatre bailleurs de fonds, le CTA, le FIDA, la Banque mondiale et l'Union européenne à présenter leur mode d'intervention et les outils de financement des agricultures familiales.

Le CTA n'intervient pas directement dans le financement de l'agriculture mais dans le renforcement des capacités des acteurs, dans leur accès à l'information et dans la mise en réseau favorisant les échanges d'expérience.

Tout en soulignant la diversité de ses modes d'intervention, la Banque mondiale s'est appuyée sur l'exemple de l'association ASPRODEB et du programme PASAOP au Sénégal pour illustrer une modalité d'intervention innovante donnant une large place aux OP. A travers un contrat tripartite Etat/Banque mondiale/ASPRODEB, la Banque soutient la responsabilisation des OP dans leur propre professionnalisation. Le processus débouche sur un renforcement de l'implication des OP dans les orientations politiques agricoles (participation à l'élaboration de la loi d'orientation agricole par exemple), mais aussi sur une implication plus importante dans des dispositifs de financement, à l'image du Fonds de développement rural que les OP du Sénégal souhaitent développer.

Après avoir évoqué brièvement ses modes de financement et insisté lui aussi sur la pluralité des formes d'intervention en son sein, le FIDA a présenté son initiative récente de « Forum

paysan », dispositif de dialogue permanent avec la société civile rurale appelé à participer à l'élaboration des programmes de financement du FIDA. Ce Forum peut renforcer la prise en compte de la position des organisations paysannes.

L'Union européenne (DG Développement) s'est appuyée sur une présentation détaillée des mécanismes de fonctionnement des programmes de financement européens (FED...) pour montrer aux OP à quel stade de ces procédures elles pouvaient intervenir. Il est apparu clairement dans cet exposé que les OP ne pourront faire prendre en compte leur position et besoins que moyennant un travail d'amont long et complexe auprès de leurs gouvernements et de l'institution nationale « ordonnateur » du FED.

Les recommandations sur le financement rural et le rôle des OP formulées au sein de l'atelier

L'atelier a souligné l'importance du rôle des OP dans le financement des agricultures familiales, mais aussi la grande difficulté de leur implication. Sept « chantiers » ont été identifiés pour améliorer l'efficacité de la contribution des OP au financement des agricultures familiales.

Les trois premiers chantiers sont des conditions structurantes de tout développement du financement des agricultures familiales :

- ▷ Mettre en place les conditions pour une agriculture familiale rentable (prix agricole, marchés, services...)
- ▷ Renforcer les OP : renforcement de capacités, développement d'activités économiques, bonne gouvernance...
- ▷ Renforcer les institutions financières rurales qui restent fragiles
- ▷ Les chantiers suivants portent de manière plus spécifique sur l'implication des OP dans le financement rural
- ▷ Renforcer la capacité des OP à analyser leur situation de financement et leur environnement financier
- ▷ Appuyer le renforcement du partenariat OP/Institutions financières en construisant la confiance : mieux connaître le partenaire, savoir évaluer la qualité du partenaire, maîtriser les outils de la négociation financière

Les deux derniers chantiers mettent en jeu l'implication des OP dans les politiques de financement agricole :

- ▷ Mobiliser des ressources additionnelles pour financer l'agriculture
- ▷ Elaborer des politiques de financement agricole cohérentes, négociées avec les différentes parties prenantes

Chaque chantier a été étoffé de propositions d'action.

L'atelier a tenu à souligner la profonde motivation des OP à s'engager activement et durablement dans ces chantiers, mais aussi le fait que, pour mener à bien ces différents chantiers, la plupart des OP avaient encore besoin aujourd'hui d'un accompagnement.

Les actes de l'atelier seront publiés par le CTA.