

**Organisations professionnelles agricoles
et institutions financières rurales :**

**construire une nouvelle alliance au service
de l'agriculture familiale**

Un guide opérationnel

CERISE / IRC – Montpellier SUPAGRO

Auteurs

B.Wampfler

F.Doligez

C.Lapenu

J.P.Vandenbrouck

Avec l'appui de

- **la Fondation FARM**
- du groupe de travail «Organisations paysannes – Institutions financières» du Niger
- SOS Faim Belgique et Luxembourg
- la Sidi

Chapitre 3

Comment l'OPA va –t-elle choisir une stratégie d'accès aux services financiers ?

Pour répondre à ces besoins de financement agricole, les OPA développent trois grands types de stratégies (Wampfler, Mercoiret, 2002) :

- 1 - l'OPA internalise le service de crédit
- 2 - l'OPA crée une institution de microfinance (IMF) « fille »
- 3 - l'OPA construit un partenariat avec une institution financière existante

Ces stratégies sont développées dans différents contextes agricoles depuis une quinzaine d'années pour certaines d'entre elles. Nous disposons donc aujourd'hui d'un recul suffisant pour en évaluer les potentialités et les limites.

Ce chapitre a pour objectifs

- d'examiner les différentes stratégies possibles pour une OPA confrontée au problème du financement agricole
- de poser les bases de la réflexion stratégique de l'OPA : en fonction du contexte où elle se situe, de ses objectifs, de ses acquis et contraintes, quelle option peut –elle privilégier ?

Pour chacune des trois stratégies, nous décrirons

- le ou les dispositifs les plus courants
- les intérêts de la stratégie
- ses limites

Chaque analyse est illustrée par des cas concrets

La dernière partie de ce chapitre proposera une grille de réflexion stratégique pour l'OPA.

1. Stratégie N°1 : internaliser un service de crédit au sein de l'OPA

Pour faire face aux besoins de crédit de ses membres, l'OPA met en place un système de crédit interne : c'est donc l'OPA elle –même qui octroie le crédit à ses membres.

La ressource financière est constituée par la mobilisation d'une ligne de crédit auprès d'un bailleur ou plus rarement, par des fonds propres de l'OPA. Si la ligne de crédit provient d'un bailleur, elle peut être gratuite, non remboursable et non renouvelable ; c'est alors une dotation consentie par un bailleur pour constituer un fond de crédit au sein de l'OPA, à charge pour cette dernière de le faire fructifier et de le préserver en obtenant de bons remboursements. Certains bailleurs, au contraire, utilisent cette stratégie dans une optique d'apprentissage de la gestion d'un crédit classique, en vue de préparer l'OPA à intégrer à un moyen terme le marché financier : la ligne de crédit est alors prêtée moyennant un taux d'intérêt concessionnel (inférieur à la réalité du marché financier), mais suffisamment élevé pour constituer une incitation à une bonne gestion.

La procédure de crédit est élaborée par l'OPA. Les crédits sont le plus souvent des crédits de campagne répondant aux besoins les plus urgents des producteurs. Mais certaines OPA préoccupées de la modernisation de leur agriculture utilisent ce type de stratégie pour financer l'équipement agricole, impossible à financer par d'autres voies.

La transaction de crédit est entièrement réalisée par l'OPA elle même : sélection des bénéficiaires, octroi des crédits, suivi du crédit, collecte des remboursements. Ce sont les salariés de l'OPA, aidés des élus, qui assurent ces différentes tâches dans le cadre de leur activité quotidienne. En règle générale, les OPA cherchent à minimiser les coûts de l'opération et ne recrutent pas un personnel spécifiquement dévolu à cette tâche. Le suivi de l'activité crédit est intégré dans la gestion courante de l'OPA et est assuré avec les outils de gestion courant.

Les exemples de cette stratégie sont nombreux : Fédération des producteurs du Fouta Djallon, Association Tin Tua dans le Gourma Burkinabe, Mooriben au Niger...

Cette stratégie a des intérêts

De nombreuses zones rurales restent encore aujourd'hui dépourvues de toute structure financière de proximité. Le crédit internalisé peut apparaître alors pour l'OPA la seule réponse immédiate que l'OPA peut apporter aux besoins de financement de ses membres.

Le coût d'accès au crédit pour le producteur peut être relativement faible, voire nul si l'OPA choisit de ne pas appliquer de taux d'intérêt pour faciliter l'accès au crédit. Ce choix est possible si

- la ligne de crédit est gratuite (fonds propres de l'OPA ou ligne de crédit gratuite donnée par un bailleur)
- si l'OPA choisit de ne pas répercuter le coût de la transaction (le salaire du technicien, les indemnités de déplacement des élus qui vont s'occuper de l'octroi et du suivi du crédit) sur les emprunteurs ; il faut donc qu'elle ait d'autres ressources permettant de couvrir ces coûts

Ce crédit internalisé permet, au moins pendant le temps que durera la ligne de crédit, de répondre à une partie des besoins de financement des producteurs.

Ce faisant, la crédibilité de l'OPA auprès de ses membres s'en trouve renforcée, puisqu'elle est arrivée à répondre à leurs besoins de services financiers.

Mais aussi des limites importantes qui compromettent sa viabilité

Ces limites peuvent être juridiques. Dans de nombreux pays, l'activité financière d'épargne et de crédit, même à des échelles réduites, est maintenant réglementée. Un statut spécifique d'institution de microfinance est requis, permettant le contrôle par les tutelles publiques. Toute organisation faisant du crédit ou collectant de l'épargne devra obligatoirement obtenir de statut juridique. Dans de tels contextes, le dispositif de crédit internalisé par l'OPA sera alors illégal. La faible capacité de contrôle des Etats peut pendant un certain temps permettre un fonctionnement informel, mais si le système financier est appelé à se développer, il sera conduit à passer sous les fourches caudines de la légalisation.

Une limite importante de cette stratégie est technique et réside dans le manque de compétences et d'outils adaptés pour gérer une activité financière. Le plus souvent, l'OPA gère sa ligne de crédit avec un personnel généraliste, non formé à cette tâche et à ces responsabilités (on peut voir des techniciens de lutte anti érosive être chargés d'octroi et de

suivi de crédit ...). La gestion financière est noyée dans le fonctionnement quotidien d'équipes techniques ou élues souvent déjà surchargées de travail par ailleurs. Les outils de gestion ne sont pas spécifiques : le crédit est suivi par le système comptable de l'OPA, quand il existe. Il n'y a pas de système d'information suivant spécifiquement le crédit. La ligne de crédit est au mieux placée sur un compte spécifique qui permet son suivi, mais bien souvent, elle est noyée dans le compte général de l'OPA. Cette faiblesse de gestion technique ouvre de grands espaces pour les malversations, détournements, ...

Les limites financières de cette stratégie sont importantes. Comme l'OPA ne développe en règle générale pas d'activité d'épargne, l'activité de crédit reste fortement dépendante des ressources externes. Si la ligne de crédit vient à être retirée par le bailleur, ou à s'épuiser par défaut de remboursement ou par détournement, l'activité de crédit s'arrête. Les taux d'intérêt pratiqués ne couvrant pas le coût du crédit, c'est à l'OPA de le prendre en charge, ce qui peut déstabiliser l'équilibre financier de l'OPA elle-même. Enfin, comme le taux d'intérêt faible ou nul ne permet la croissance interne de cette ressource, les possibilités de développement de l'activité de crédit sont limitées par la ressource financière disponible.

La gouvernance de ces dispositifs de crédit internalisé pose souvent de graves problèmes. Instrumentaliser le crédit pour asseoir son pouvoir a tenté plus d'un responsable d'OPA. Par ailleurs, les crises fréquentes que connaissent ces crédits internalisés et qui se traduisent le plus souvent par des impayés, révèlent le conflit d'intérêt sur lequel est structurellement fondée cette stratégie : sensée représenter ses membres et être solidaires d'eux, l'OPA a des difficultés à exercer la pression nécessaire pour assurer le remboursement du crédit.

De la combinaison de ces difficultés résultent des échecs importants : impayés croissants, épuisement des lignes de crédit, dégradation des mentalités de crédit, effondrement des OPA, par effet de « domino » entre les différentes activités internalisées, ...

Cette stratégie continue à être développée, notamment par les OPA qui n'ont pas d'alternative d'accès à des services financiers de proximité. Mais les difficultés rencontrées conduisent le plus souvent les OPA elles-mêmes à faire évoluer cette stratégie.

La gestion du crédit par la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée

La FPFD, créée en 1992, intervient aujourd'hui dans les 8 préfectures de deux régions (Labé et Mamou) de la Moyenne Guinée. Elle s'organise sur quatre niveaux. 13.500 producteurs à la base (dont 70% de femmes) sont associés en groupements, eux-mêmes organisés en Unions de zone sous la coordination d'une faïtière dont le siège se trouve à Timbi Madina. La FPFD structure et appuie trois filières : pomme de terre (depuis 1992), oignon (depuis 1994) et tomate (1999).

La FPFD ne se considère pas comme une organisation de crédit, mais comme un fournisseur d'intrants à ses membres producteurs à des conditions compatibles avec le cycle de l'activité agricole. Une telle conception par la FPFD de cette activité de prêt induit un comportement qui peut être différent de celui que pourrait avoir une structure professionnelle d'octroi de crédit, le souci premier de la FPFD étant de fournir des intrants afin de permettre à ses membres de produire et de vendre avec la possibilité d'un gain permettant d'améliorer leurs conditions de vie. Il s'agit donc d'une logique d'appui, plutôt que d'une logique de prêteur au sens strict. Bien entendu, dans ses opérations de fourniture d'intrants, la FPFD est soucieuse de préserver -voire d'accroître- son fonds de roulement de manière à pouvoir pérenniser cette activité ; elle attache donc une importance particulière au recouvrement des crédits.

Il existe trois produits de crédit : le crédit intrants, le petit crédit de dépannage et le prêt pour investissement.

Le crédit intrants :

Représentant la quasi totalité des prêts, il est consenti selon les modalités suivantes :

- recensement au sein de chaque unité de groupement de producteurs des besoins en intrants et transmission de ces besoins auprès de l'Union de zone ;
- évaluation et sélection des groupements éligibles en fonction de l'historique de crédit et confirmation ou modification des quantités (entre l'Union, le technicien de zone et les groupements), transmission des besoins arrêtés à la faîtière ;
- évaluation finale avec détermination des apports obligatoires ;
- versement par les groupements des apports collectés auprès de leurs membres ;
- mise à disposition des intrants auprès des unions.

Les modalités de crédit découlent d'une démarche participative associant les représentants des groupements et permettant d'évaluer au plus près les besoins, en croisant la demande paysanne avec l'apport des techniciens.

Les crédit intrants sont consentis aux conditions générales suivantes :

- montants en fonction des surfaces, de la capacité de remboursement, des antécédents de crédit ;
- durée : 6 mois
- remboursement : une échéance à la commercialisation
- apport : 50% du montant des intrants en moyenne
- taux d'intérêt : n'est pas apparent, mais intégré à la marge commerciale appliquée par la PPF. L'audit estime le taux d'intérêt à partir des différents prélèvements et l'estime à un taux annuel de 30%, soit un taux supérieur d'institutions de microfinance rurale existante tel que le Crédit rural de Guinée dont les taux mensuels dégressifs équivalent à un taux annuels de 21%.

Mais ce taux intègre des « coûts cachés » autour du transport et de la livraison des intrants au même prix partout dans sa zone d'intervention, à l'appui technique apportés par les techniciens de zone dans la conduite des activités agricoles ainsi qu'à la gestion des opérations de crédit par le service de la comptabilité de la Fédération.

Sur des montants de 430 millions de francs guinéens pour la campagne 1999-2000 et 385 millions de francs guinéens pour la campagne 2000-2001, les taux de remboursement sont estimés à, respectivement 70 % et 98 %, à la date de mars 2002, donc longtemps après les échéances de fin de campagne. Néanmoins, la campagne 1999-2000 s'est traduit par une forte perte en impayés de crédit.

Le petit crédit dépannage :

Il est alloué directement par la structure faîtière pour des groupements qui rencontrent des difficultés ponctuelles dans la conduite de leurs exploitations, notamment pour l'acquisition de petits matériels (arrosoirs, etc.). Certaines unions font des avances du même type et n'utilisent parfois leurs ressources qu'à cette seule vocation de fonds de crédit pour leurs membres.

Le prêt pour investissement :

Il concerne les aménagements financés par la PPF et les prêts en matériel agricole pour un groupement (Koubi). Les prêts font l'objet d'études techniques et économiques des aménagements.

Sur ces bases, l'étude constate :

- Une nette amélioration du recouvrement entre 2000 et 2001, grâce à l'application d'une politique plus rigoureuse, ne renouvelant pas le crédit auprès des mauvais payeurs. Elle prive également les groupements comportant des mauvais payeurs d'intrants et de ristournes. Enfin, elle prive les unions dont les groupements ne se sont pas acquittés de leurs dettes, des ristournes sur la commercialisation. Cette série de mesures a conduit

les producteurs, les groupements et leurs unions à se focaliser sur le remboursement pour pouvoir bénéficier des services de la FPFD et obtenir les ristournes.

- Le schéma actuel de fourniture d'intrants semble avantageux à différents titres :
 - Pour les producteurs, il est compétitif par rapport aux prix du marché, facilement accessible, approprié aux conditions du cycle agricole et évite la négociation auprès des commerçants ;
 - Pour la FPFD, il constitue le « ciment » de la FPFD car il permet à la Fédération de se consolider sur la base du développement des activités agricoles des producteurs, il permet également, par rapport à du crédit en espèces, d'éviter les détournement d'objets et, enfin, il génère des revenus pour la structure faîtière, ce qui constitue un atout pour son autonomie opérationnelle, dans un contexte de désengagement progressif des bailleurs de fonds.
- Néanmoins, le schéma développé comporte un certain nombre de risques :
 - Les mouvements de fonds induits par la gestion de l'activité entre responsables des groupements, techniciens, responsables des Unions et faîtière délivrant les reçus officiels de paiement induisent des risques de fraude. De la même façon, la gestion comptable et financière qui ne dispose pas en l'état d'outils de suivi adéquats risque de voir rapidement débordée ;
 - Un second risque est lié au cumul des activités d'approvisionnement et de crédit. En cas de rendements insuffisants imputables, par exemple, à la mauvaise qualité des semences ou des engrais fournis par la FPFD, celle-ci risque d'en supporter le coup au niveau des remboursements (rééchelonnements, perte de confiance, etc.) ;
 - Enfin, le troisième risque est juridique et lié à la fois à l'absence de statut juridique clair de la FPFD et à l'instruction de la Banque centrale portant réglementation des systèmes financiers décentralisés et stipulant un agrément de projets, ONG et sociétés qui accordent des crédits filières. En cas d'application à la FPFD, celle-ci serait amenée à se conformer à une réglementation contraignantes pour répondre aux demandes d'information et aux normes de gestion de la Banque centrale.
- En parallèle, l'étude suggère d'initier une réflexion sur des solutions alternatives, autour de deux axes :
 - Limiter la fourniture d'intrants à des exploitations de petite taille. Pour les autres, les besoins de financement pourraient être gérés au travers d'institutions financières spécialisées, banques ou institutions de microfinance, tout en négociant une commission sur les intérêts afin de rémunérer les interventions de la FPFD dans l'appui technique et l'assistance au recouvrement ;
 - Encourager la mise en place de systèmes d'épargne et de crédit par et pour les membres à partir du constat que des systèmes informels existent au niveau des Unions, sur la base de leurs fonds propres et des cotisations des membres, sans aucune sécurisation et s'avèrent sources de conflits entre producteurs.

De fait, l'étude ouvre sur l'intérêt d'échanges et de réflexions croisées avec les institutions de microfinance, notamment construites sur les mêmes principes mutualistes que la Fédération, afin de professionnaliser l'activité d'épargne-crédit, d'éviter la fragilisation de la Fédération en cas de non-remboursement et de diversification des services financiers

Source : de Noray S., Barro I. & Akowanou H., 2002 : Audit organisationnel et financier de la fédération des paysans du Fouta Djallon, IRAM, 64 p. & annexes.

2. Stratégie N° 2 : externaliser le service financier en en conservant la maîtrise : l'OPA crée une institution de microfinance « fille»

Cette stratégie intervient souvent après une expérimentation de crédit internalisé. L'OPA s'aperçoit que sa maîtrise du crédit internalisé est insuffisante, que l'activité engendre des risques importants pour l'OPA elle même, mais qu'elle est indispensable aux producteurs membres.

L'OPA décide alors de conserver cette action, mais en en modifiant la forme : elle crée une OPA spécialisée dans la fonction de services financiers, ayant statut d'institution de microfinance (IMF). Cette IMF devient son « bras financier ».

L'OPA a ainsi créée une structure ayant une gouvernance autonome, mais qui reste proche d'elle par son fonctionnement (statut coopératif, certains élus participent aux deux organisations, ...).

Deux dispositifs ayant des intérêts et des limites contrastés

Ces IMF « filles» sont créées le plus souvent sous une forme coopérative permettant la proximité de gouvernance avec l'OPA mère. Les nombreux exemples de cette stratégie montrent qu'elles débouche sur deux grands types d'IMF ayant des problématiques de développement assez différentes :

- les mutuelles isolées
- les réseaux mutualistes : FECECAM au Bénin, réseau CECAM à Madagascar, Mutuelles de la Fenagipêche au Sénégal...

agricoles isolées

Les exemples de petites mutuelles créées localement autour d'un groupement de producteurs sont nombreux en Afrique de l'Ouest : nombreuses mutuelles isolées du Sénégal, Mutuelle des producteurs de poivrons de N'gada au Niger, Mutuelle des irriguants Dendi au Niger, Mutuelles de pêcheurs au Sénégal...).

Ces Mutuelles ont été le plus souvent créées par ou autour d'un groupement de producteurs. Les instances de décision de la Mutuelle restent étroitement liées aux organisations professionnelles agricoles 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 l'appui d'un projet ou d'une institution extérieure. Cet opérateur extérieur assure la première mise de fonds, quelques rudiments de formation, puis se retire ultérieurement. Très souvent, cet opérateur extérieur n'est pas spécialisé en matière de services financiers. Son objectif est de développer une activité productive (élevage, maraîchage, ...), une technique (traction animale, ...) ou une zone donnée (développement local, ...) ; le manque d'accès au financement est identifié comme un facteur de blocage de cette action ; il appuie donc la création d'une structure susceptible de lever cette contrainte. Créer une structure de services durables ne constitue pas une priorité de sa réflexion stratégique.

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 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) (1999)

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.

Source : Wampfler, Mercoiret, 2002

Ces petites mutuelles peuvent être un atout important pour une agriculture locale. Mais leur pérennisation est conditionnée par la rupture de leur isolement et l'accès à la formation, du refinancement, des services de contrôle. Plusieurs voies sont explorées dans ce sens, chacune pose des problèmes spécifiques :

- la mutuelle peut être rattachée à un réseau mutualiste déjà bien développé
- les mutuelles isolées d'une région peuvent « être mises en réseau » entre elles

(cf Encadré FONGS en chapitre 7)

22. Les réseaux mutualistes

La stratégie de création d'OPA financière fille a produit aussi des IMF agricoles et rurales de grande taille. Là encore, la forme mutualiste est fréquente : réseau CECAM à Madagascar créé par l'OP FIFATA, réseau PATMIR créé par des OPA au Mexique

Le développement de ces réseaux se fait sur un mode « classique » de microfinance appuyée par un bailleur de fonds et bénéficiant d'une assistance technique de longue durée.

Cette stratégie a des intérêts évidents et peut conduire à des formes pérennes de réponse aux besoins de financement de l'agriculture.

L'IMF fille est d'emblée construite dans une optique de pérennisation des services financiers :

- Le réseau est créé avec un statut juridique permettant l'exercice du crédit et de l'épargne
- L'IMF acquière des procédures et des outils de gestion financière professionnels
- Un effort important de professionnalisation des ressources humaines peut être fait grâce à un appui de longue durée
- Une attention particulière est portée à l'élaboration d'un système de contrôle et d'inspection
- L'autonomie financière est recherchée à travers une politique de taux d'intérêt adaptée
- Du fait de sa légitimité professionnelle, l'IMF fille peut accéder à des ressources financières croissantes par la mobilisation de l'épargne et/ou par le refinancement bancaire. Elle pourra donc étendre sa portée, diversifier ses services, tout en restant dédiée à l'agriculture.

Mais cette stratégie de création d'IMF fille comporte aussi des difficultés importantes.

L'OPA va être confrontée à toutes les difficultés habituelles de création d'IMF : le processus est long (5 à 10 ans selon les contextes pour aboutir à un réseau pérenne), difficile et coûteux. L'exemple suivant l'illustre.

| *Des organisations de petits producteurs créent des institutions de finance rurale au Mexique*

Pierre Gaches¹

Un grand nombre d'organisations de petits producteurs mexicains ont saisi l'opportunité de la mise en œuvre de la loi sur l'épargne et le crédit populaire (LACP) pour structurer des services financiers préexistants auprès de leurs membres et les développer en se rapprochant d'institutions financières. Cela est le cas, par exemple, des institutions de microfinance (IMF) créées par les membres d'organisations de petits producteurs agricoles (OP) comme les coopératives de café ou de sésame du commerce équitable dans l'Etat de Oaxaca au Mexique et qui, au-delà de la gestion du préfinancement des producteurs, peuvent développer tout une gamme de services financiers (épargne, assurances, virement des migrants, etc.) en appui au processus de développement local et, souvent, en substitution des pouvoirs publics presque totalement absents dans ces régions marginales.

Ces expériences peuvent fournir quelques éléments pour modéliser un schéma de création d'une Institution de microfinance (IMF), à partir de trois exemples dans les régions rurales de l'État de Oaxaca au sud du Mexique.

Quelques conditions préalables :

Avant de se lancer dans un processus de création d'une institution financière nouvelle long, risqué et coûteux, il est important de s'assurer d'un contexte favorable. Les points clés pouvant ensuite faciliter la réussite du projet sont les suivants :

- Une organisation paysanne ayant une capacité à porter ce type de projet et réellement motivée pour la création d'une IMF ;
- Un environnement favorable :
 - Marché porteur pour le développement de services financiers au delà de la première nécessité de l'OP ;
 - Un contexte juridico-légal clair et connu dans lequel va évoluer l'IMF ;
- Une possibilité d'accès à des moyens financiers pour les investissements, les coûts initiaux, les fonds de crédit ;
- Présence d'une assistance technique pour l'accompagnement de la structure au démarrage.

Définition du projet :

Cette première phase d'élaboration du projet est essentielle et a été réalisée par l'organisation paysanne avec l'appui d'un consultant. C'est une démarche de planification stratégique et financière réalisée sur la base d'un diagnostic de la situation. Il s'agit de formaliser les idées de l'OP dans le domaine financier pour concevoir le projet d'une IMF. La réussite de cette phase a été la garantie de l'appropriation de l'IMF par l'OP et ses membres dès le départ. Cette étape a duré entre 3 et 6 mois.

La création des institutions et le démarrage de leurs activités :

La mise en œuvre est la phase la plus complexe. Il s'agit de :

- Création de la structure juridique,
- Implantation du réseau, siège et succursales le cas échéant,
- Recrutement et formation du personnel : opérationnel, administratif et gérance,
- Choix et mise en place du système d'information,
- Actions de promotion,
- Démarrage opérationnel.

Suivant la complexité du réseau, cette étape peut durer de 6 mois à un an pour avoir une autonomie opérationnelle.

¹ IRAM, Capitalisation propre dans le cadre de l'initiative AGROFINE-CERISE

Concernant l'activité financière, les IMF ont comme stratégie de financer au minimum 80% des crédits par l'épargne collectée. Cette option établie dès le départ apporte plusieurs avantages notamment:

- une garantie quant à l'autonomie des ressources,
- un coût financier relativement bas,
- un service complémentaire au crédit pour les populations.

En revanche cela peut limiter un démarrage ou un développement rapide de l'activité de crédit faute de ressource suffisante. Dans les trois exemples que nous traitons, cela n'a pas été le cas sur les deux premières années, la réponse du marché sur l'épargne ayant été très favorable. Au delà de la deuxième année, on note un tassement de la progression de l'épargne en parallèle à une augmentation de la demande en crédit qui nécessite le recours à des refinancements externes.

Les modèles de réseau :

En fonction de la zone géographique sur laquelle est implantée l'OP, les IMF a créé un réseau d'agences permettant un accès aux services financiers à la majorité des adhérents à l'OP mère (5 à 6 succursales). Ce développement géographique a permis ensuite à la population des régions et communautés d'implantation de bénéficier des services offerts. Cela nécessite d'avoir dès le départ une stratégie de diversification de produits pour élargir le public cible de l'IMF qui ne peut pas atteindre un niveau de rentabilité sur une politique uniquement centrée sur les besoins des adhérents de l'OP.

La structure en personnel est simplifiée au minimum au démarrage afin de limiter les coûts opérationnels et se développe ensuite en fonction de l'évolution de l'activité.

Niveau central : un gérant et un comptable assurent le démarrage de l'activité. En troisième poste, un coordinateur de réseau s'avère important pour assurer le développement des agences dans de bonnes conditions de cohérence et du respect de la stratégie du réseau.

Les agences : elles fonctionnent au démarrage avec un caissier et un promoteur. Le caissier est responsable de l'accueil du public dans la succursale, de tenir la caisse, et de la partie administrative. Le promoteur se déplace dans les communautés, assure l'instruction des crédits et la promotion de l'ensemble des produits financiers de l'IMF.

L'équipement se compose du mobilier et du matériel informatique nécessaire pour permettre à chacun de travailler. Le point clé est la mise en place dès le démarrage des opérations d'un système d'information fiable qui permet la gestion opérationnelle de l'activité et la comptabilité. Ce système permet une gestion au niveau des agences et une centralisation au niveau de la tête de réseau. Cette contrainte permet d'instaurer des contrôles et de générer des bonnes pratiques dès le départ et de former l'ensemble du personnel en fonction du système utilisé.

En fonction du budget d'investissement disponible, le recours à des moyens de déplacement, notamment des motos, dans les agences permet des gains de temps dans les déplacements et d'atteindre des communautés rurales plus reculées.

Estimation budgétaire :

Le budget moyen d'investissement se décompose de la façon suivante :

- Année 1 : 20 000 € pour le niveau central et chaque succursale, comprenant l'équipement complet en matériel informatique, mobilier, agencement de local, licence du système d'information, matériel de promotion, un véhicule au niveau central, etc.
- Année 2 : 10 000 € comprenant l'achat de motos dans les agences, matériel de promotion, contrat d'assistance technique du système d'information, etc.

En terme de fonctionnement, le budget annuel d'une agence de deux salariés est de 25 000 à 30 000 € environ, estimation faite sur la base des niveaux de rémunérations pratiqués au Mexique, et des coûts de supervision par une fédération imposés par le système de régulation légal qui sont très importants pour des IMF en phase de démarrage. A ces coûts directement opérationnels des agences s'ajoutent les « frais de siège » évalués à entre 50 000 et 60 000 € par an compte tenu des mêmes impératifs de supervision et des coûts de gestion centralisés.

Dans le cadre du programme au Mexique, les investissements ont été subventionnés à 100% et les coûts opérationnels pris en charge pour entre 50% et 30% de façon dégressive sur 3 ans. Hors frais de siège, compte tenu de la bonne marge sur les taux réalisés par les IMF, (20% à 35%), les agences ont atteint leur seuil de rentabilité avec un niveau de crédit de 100 000 à 150 000 € ; niveau généralement atteint en fin de deuxième année.

Accompagnement et formation :

Le schéma repose essentiellement sur une assistance technique et la formation de l'ensemble des acteurs au sein des IMF, dirigeants élus, gérants, personnel administratif et opérationnel. La formation est dispensée soit de manière spécifique sous forme d'ateliers pour chaque IMF : formation initiale, processus de crédit, méthode de promotion, système informatique, gouvernance ; ou sous forme de sessions communes pour plusieurs institutions sur des thèmes plus généraux : législation et fiscalité, contrôle interne, marketing, management et gestion, etc. De plus, un « conseiller » permanent, personnel du projet régional, est détaché dans chacune des IMF pour accompagner tout le processus de création et de développement des structures. Des assistants techniques spécialisés interviennent aussi sur des problématiques spécifiques : informatique, marketing, comptabilité et gestion.

Au cours de leurs 3 premières années, les IMF ont donc bénéficié d'un environnement très favorable pour initier leur activité : la présence d'un projet d'assistance technique financé par le gouvernement Mexicain à travers des ressources Banque Mondiale et l'accès à des ressources financières pour les investissements initiaux. Cela a permis de répondre avec succès à une double problématique :

- Développer une offre de services financiers adaptés et accessibles à des populations qui n'y avaient jamais eu accès, au delà de la simple réponse aux besoins des organisations de producteurs promotrices,
- Créer des IMF en conformité avec un nouveau cadre légal très lourd et contraignant pour des institutions rurales de petite taille, qui tendent vers leur équilibre financier et opérationnel dans un temps limité de 2 à 3 ans.

Les difficultés « classiques » de création d'une IMF sont renforcées par la spécialisation agricole du portefeuille de crédit. Cette spécialisation entraîne un risque pour l'institution financière. Ce risque augmente si l'agriculture elle-même est spécialisée (concentration forte des activités sur la riziculture dans les CECAM de Madagascar par exemple, ou encore dans le réseau FCRMD dans la zone Office du Niger au Mali).

L'interdépendance entre l'OPA mère et l'IMF « fille » est un atout pour le financement de l'agriculture, mais peut comporter des risques tant pour l'une que pour l'autre. La situation du réseau CECAM et des OPA issues de FIFATA en 2002 illustre les problèmes posés.

La dépendance forte entre CECAM, coopératives et organisations syndicales issues de FIFATA est un atout mais aussi un risque pour les différentes structures (Situation 2001)

En 2001, les réseaux de Coopératives d'approvisionnement, les Coopératives de commercialisation, le réseau des organisations syndicales et le réseau des mutuelles CECAM, tous issus de l'organisation paysanne FIFATA, étaient assez fortement inter-dépendants. Le réseau CECAM contribuait par le crédit à assurer une large part du fond de roulement des coopératives. Un produit de crédit spécifique (crédit commercialisation pour personne morale) avait été créé. En retour, les coopératives fournissaient une contribution significative aux

activités de crédit des CECAM et au capital social du réseau. Le réseau CECAM contribuait également au budget des organisations syndicales, par le versement de cotisations d'adhésion.

Dans les zones où travaillait FIFATA, il n'existait que peu -voire pas - d'alternatives d'accès aux services financiers, en dehors du réseau CECAM. Les coopératives ayant très peu de fonds propres, l'appui du réseau CECAM était donc vital elles.

Ce lien présentait cependant des contraintes et des risques :

- Pour les coopératives :
 - le coût du crédit (2, 5%/mois) était perçu comme pénalisant par les coopératives
 - les retards de déblocage de crédit : le réseau CECAM rencontrait régulièrement des difficultés d'accès à la ressource financière en période de forte demande de crédit (entre avril et septembre, au moment des pics de collecte rizicole) ; ces difficultés conduisaient à des retards de déblocage de crédit pénalisant pour les coopératives qui ne pouvaient pas acheter le riz au moment où leurs membres souhaitaient le vendre. Pour lever cette contrainte de ressource, le Réseau CECAM a entrepris de développer la mobilisation de l'épargne urbaine et a ouvert des agences en milieu urbain.
 - La gestion du risque : comme les coopératives avaient peu de fonds propres et de garantie, dans certains cas, les dirigeants des coopératives ont donné leurs biens personnels en garantie
- Pour le réseau CECAM
 - La concentration importante du portefeuille de crédit sur quelques bénéficiaires coopératifs présentait un risque important
 - La contribution des CECAM au budget des organisations syndicales issues de FIFATA ne générait pas de contre partie économique ou financière
 - La gouvernance entre OP mères, sœurs et IMF fille était difficile : comment refuser un crédit à une OP sœur même quand sa solvabilité est douteuse, comment neutraliser des élus notables indéliçats, ...

Source : Actes du Séminaire de Dakar, 2002

L'IMF « 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 progressivement de sa mission initiale. Cette situation est fréquente dans les réseaux qui grandissent rapidement : le nombre de salariés augmente, leur professionnalisation financière les éloigne du référentiel agricole, ils acceptent de plus en plus mal l'idée de travailler sous la direction des paysans ; les critères d'évaluation de leur travail deviennent plus financiers et les entraînent vers des choix ne privilégiant plus l'agricole. Quand la gestion d'un réseau se complexifie avec la croissance, les élus ont souvent des difficultés à contrôler ces processus, l'information et la gouvernance leur échappent.

La création d'une IMF fille peut résoudre les problèmes de financement d'une OPA, mais peut conduire aussi à déstabiliser celle-ci. L'exemple de FIFATA en témoigne

Encadré : Intérêts et difficultés du processus de spécialisation des OPA : l'exemple de FIFATA à Madagascar

L'essaimage de l'OPA FIFATA, généraliste, en organisations spécialisées (coopératives de commercialisation, coopératives d'approvisionnement, réseau mutualiste de financement rural, organisations syndicales, ...) a été une étape importante de la maturation du processus organisationnel du monde paysan malgache. Ce processus visait 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.

Cette restructuration a porté des fruits (le réseau CECAM s'est fortement développé), mais a entraîné aussi de grandes difficultés :

- Chaque organisation créée a du redéfinir une identité propre
- Les ressources humaines bien formées, déjà insuffisantes au départ, ont été divisées entre les différentes organisations ; l'effort de formation nécessaire pour consolider les compétences a été ensuite inégal et fonction des appuis extérieurs obtenus par chaque structure (importants pour les CECAM, plus faibles pour les autres organisations)
- Les formes de coordination entre les nouvelles organisations ont du être re-inventées ; pour ce faire, il a fallu conduire, avec des ressources humaines limitées, une double réflexion stratégique, à l'intérieur de chaque organisation, et de manière coordonnée entre les différentes organisations,
- Chacune de ces organisations a du construire son articulation avec son environnement économique et social
- Par ailleurs, la création du réseau CECAM et des autres organisations filles a fortement déstabilisé FIFATA. en la privant des fonctions économiques qui fondaient sa légitimité dans le milieu agricole et rural.

Source : Wampfler, Mercoiret, Séminaire de Dakar, 2002

Pour que cette stratégie de création d'une OPA 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'OPA mère ait une volonté rigoureuse d'aboutir et d'aller jusqu'au bout du processus de création et de professionnalisation de l'IMF .

Dans une variante de cette stratégie de création, plusieurs OPA se regroupent pour créer une institution financière.

La FLORIDA, une coopérative de producteurs de café qui externalise les services financiers à ses membres.

La coopérative de café LA FLORIDA est l'une des plus importantes associations de petits producteurs de la partie centrale du Pérou avec ses 1.600 membres inscrits. Durant la fin des années 1990, dans le cadre d'un plan de relance de son activité, la coopérative a initié en son sein un service de crédits destiné à ses membres et consacré essentiellement à des crédits de campagne. Cette initiative a été prise en raison de l'absence de toute offre de services financiers de proximité répondant aux besoins de producteurs travaillant sur des superficies moyennes de 3 à 5 hectares après la mise en liquidation de la Banque de développement agricole.

En 2003, la coopérative a pris la décision de créer une entité spécialisée et professionnelle : CREDIFLORIDA a le statut de coopérative d'épargne et de crédit et a son siège dans la ville de LA MERCED. L'objectif était de professionnaliser la gestion (service rapide, en temps opportun et compétitif) tout en captant l'épargne des membres en complément du capital de départ apporté essentiellement par la coopérative LA FLORIDA grâce à des concours de la coopération internationale (SOS FAIM et coopération belge).

La coopérative compte actuellement 984 membres, parmi lesquels 6 institutionnels : il s'agit d'autres associations et coopératives de producteurs de café de la région qui bénéficient ainsi de prêts qu'elles redistribuent à leurs propres associés. C'est notamment le cas des coopératives de PANGOYA, SATIPO et ALTO PALOMAR. C'est aussi dans ce cadre que la coopérative vient d'ouvrir une nouvelle succursale dans la ville de PICHANAKI (proximité de membres d'autres coopératives ; captation de nouveaux associés).

Le principal produit offert par la coopérative reste le crédit de campagne (environ 75% du portefeuille) qui est octroyé à un taux de 18% par an avec une commission de 2%. Il est complété par des produits orientés vers la diversification des revenus des membres, en particulier pour les femmes. Le montant moyen des crédits est de 980 dollars.

Car, on l'aura compris, l'une des principales forces de la coopérative, son lien fort avec la production de café, en particulier pour le marché de niches (cafés spéciaux, biologiques, équitables), constitue également un risque potentiel pour la durabilité de l'institution financière.

Il n'en demeure pas moins que la coopérative semble susciter une confiance croissante auprès de ses membres (la captation d'épargne a décollé en 2006 pour atteindre 350.000 dollars) et auprès d'investisseurs sociaux tels que la SIDI qui lui a octroyé un crédit de 100.000 dollars en 2006.

Pour le futur, la coopérative doit faire face à un double enjeu de taille :

- Renforcer son rôle d'outil de financement pour un nombre plus large d'associations et de coopératives de producteurs de café et cacao du pays ;
- Diversifier sa « clientèle » et surtout les activités pratiquées par celle-ci.

Le tout sans perdre pour autant son identité fondatrice.

Source : Marc Mees, SOS Faim Belgique et Luxembourg

La transformation d'une IMF de ce type en instrument financier peut renforcer cette stratégie.

Le FONDEFER, instrument financier de la FENACOOP au Nicaragua

La SIDI s'est engagée auprès de la « Federación Nacional de las Cooperativas » (FENACOOP) du Nicaragua afin de contribuer au renforcement de son instrument financier FONDEFER (Fondo de Desarrollo y Fomento Económico Rural). SIDI a porté un diagnostic sur FONDEFER (2002), a accompagné la conception d'un plan stratégique (2004) et d'un plan d'affaires (2005). Depuis lors, la SIDI assure une assistance technique 'à distance' mais aussi un suivi annuel.

En effet, créée en septembre 1990, la FENACOOP « est une organisation professionnelle d'intégration de troisième niveau qui rassemble des Unions, des Centrales et des coopératives de

base, participant toutes au développement agricole et agro-industriel afin de donner plus de force au mouvement coopératif afin d'améliorer les conditions de vie de leurs membres »².

Enfin la SIDI s'est engagée financièrement au près de la FENACOOP (répondant juridique de FONDEFER par un apport sociétaire (30'000 US\$) et un prêt de 5 ans (90'000 US\$). Le répondant légal de FONDEFER est la FENACOOP. La SIDI est donc devenue 'socio' de la FENACOOP à qui elle apporte une certaine crédibilité internationale.

La principale évolution de FONDEFER, suite à l'appui de la SIDI et en accord avec les instances de la FENACOOP, est sa transformation d'IMF en instrument financier '*de segundo piso*' destiné à refinancer les activités économiques solvables des coopératives membres de la FENACOOP. FONDEFER ne présentant en effet aucun avantage comparatif face à sa concurrence. Cependant, le Fonds de crédit est encore très réduit, près de 480'000 US\$ à peine. Ceci s'explique parce que la FENACOOP n'avait pas encore pris la mesure du potentiel de leur instrument, mais aussi la nécessité de lui donner beaucoup plus d'envergure afin de répondre à la demande des 'socios'. A titre d'exemple, FDL Ntilapán, créé par les jésuites et appuyer largement par CORDAID dispose d'un fonds de crédit rural de... 45 millions US\$... pour 70'000 bénéficiaires, tandis FENACOOP ce sont 80'000 familles paysannes organisées dans près de 600 coopératives de tout type à renforcer...

FONDEFER agit comme 'co-investisseur' auprès des coopératives en accompagnant leur cycle de production et commercialisation. Pour mener à bien sa mission, FONDEFER doit :

- Accentuer l'offre de services financiers aux coopératives.
- Améliorer la gestion efficace du fonds de crédit.
- Poursuivre l'adéquation de l'offre de produits financiers à la demande des coopératives membres
- Concevoir l'ensemble des indicateurs de suivi des risques,

2. La population ciblée

Il s'agit des membres des coopératives qui sont membres de la FENACOOP et bénéficient des appuis de FONDEFER.

A mi 2007, la FENACOOP représente le tissu social suivant :

² Définition par FENACOOP,

| Zones | # Coop. | Membres | | | Beneficiaires indirects | | |
|---------------|------------|---------|--------|---------------|-------------------------|--------|---------------|
| | | Hommes | Femmes | Total | Hommes | Femmes | Total |
| Granada | 74 | 1 612 | 319 | 1 931 | 5 806 | 5 806 | 11 612 |
| Jinotega | 6 | 343 | 71 | 414 | 675 | 566 | 1 241 |
| Carazo | 30 | 1 853 | 944 | 2 797 | 6 644 | 8 698 | 15 342 |
| Esteli | 44 | 1 984 | 868 | 2 852 | 6 120 | 2 615 | 8 735 |
| Leon | 66 | 2 049 | 795 | 2 844 | 6 838 | 6 528 | 13 366 |
| Madriz | 19 | 791 | 304 | 1 095 | 2 328 | 2 267 | 4 595 |
| Masaya | 92 | 675 | 1 584 | 2 259 | 6 924 | 7 496 | 14 420 |
| Matagalpa | 57 | 1 491 | 528 | 2 019 | 5 017 | 4 589 | 9 606 |
| Managua | 25 | | | | | | |
| Chinandega | 117 | | | | | | |
| Nueva Segovia | 18 | 659 | 384 | 1 043 | 4 256 | 2 450 | 6 706 |
| Nueva Guinea | | | | | | | |
| Rivas | 98 | 2 397 | 701 | 3 098 | 10 314 | 10 211 | 20 525 |
| RAS | 30 | 780 | 280 | 810 | | | |
| RAN | 21 | 400 | 40 | 421 | | | |
| Total | 697 | 15 034 | 6 818 | 21 583 | 54 922 | 51 226 | 106 148 |

Source : FONDEFER

Source D.Lesaffre, SIDI

3. Troisième stratégie : développer un partenariat avec la microfinance existante

Cette troisième stratégie sera amplement développée dans les chapitres 4 et 5 du guide. Nous n'en exposons donc ici que les principaux éléments nécessaires à la réflexion stratégique de l'OPA présentée dans la dernière partie de ce chapitre 3.

Dispositif

L'OPA s'appuie sur les institutions de microfinance existant dans sa zone et développe une fonction « d'intermédiaire » entre ses membres et la microfinance.

Cette fonction d'intermédiaire peut prendre de multiples formes :

- l'OPA peut aider à identifier les IMF fiables et prêtes à financer l'agriculture
- elle peut négocier les conditions du crédit avec l'IMF
- elle peut aider à identifier la demande de financement des producteurs (montants, durée du crédit, modalités de remboursement, ...)
- l'OPA 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'IMF

Intérêts et limites de cette stratégie

Les avantages de cette stratégie sont importants :

- l'OPA s'appuie sur l'existant
- les résultats sont immédiats
- les coût de mise en œuvre faibles
- l'OPA 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 :

- les IMF doivent exister localement et être prêtes à investir dans l'agriculture
- les IMF doivent disposer de ressources adéquates
- l'OPA doit accepter d'appliquer la logique financière : paiement d'un taux d'intérêt permettant la viabilité de l'institution financière, le crédit doit être remboursé, ...
- la construction de confiance entre les deux types d'organisations est souvent difficile

4. Comment raisonner le choix stratégique entre les trois options ?

Deux principes vont guider ce choix stratégique de l'OPA :

- les services financiers obtenus doivent être adaptés aux spécificités des besoins et contraintes de financement des ménages agricoles et de l'OPA
- l'accès aux services doit être durable

Le schéma suivant explicite les étapes de la réflexion stratégique.

Les leçons tirées des 20 dernières années
Intérêts / limites des 3 stratégies



