

# 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 7

### Quels rôles pour les organisations professionnelles agricoles dans les politiques publiques de financement de l'agriculture ?

#### REMARQUES LIMINAIRES

---

Cette rédaction du chapitre 7 du manuel est une rédaction provisoire composée des éléments suivants :

- Un corps de texte rédigé de façon synthétique, de façon à faire apparaître les principales idées et leur enchaînement pour le forum électronique. Il sera repris et complété suite aux échanges.
- Une partie plus exhaustive (en police Arial 10 points dans le texte) sur finalités et instruments des politiques publiques. Elle est extraite des travaux préparatoires du Colloque FARM de décembre 2007 et devra être simplifiée après les échanges et en fonction des apports de ces derniers.
- Des illustrations en encadré (en Arial 9 points sur fond grisé) présentant des exemples à valider également durant le forum électronique.
- Des outils et références méthodologiques synthétisés également sous forme d'encadré (en Times New Roman gras 10 points sur fond grisé plus foncé) destinés à orienter l'action et à valider également lors de la forum électronique.

Par ailleurs, ce chapitre aborde, pour l'essentiel la question du rôle des organisations paysannes dans les politiques de financement rural depuis la perspective de l'Afrique de l'Ouest. Il emprunte néanmoins un certain nombre d'exemples et de références aux situations latino-américaines et, plus rarement, asiatiques. Un travail d'inventaire plus systématique reste à accomplir pour présenter une démarche générique face un tel sujet ancré, de fait, dans les « sociétés politiques » concernées.

#### 1. LES OPA, FORCES DE PROPOSITION DANS LE FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE

---

Les OPA ont peu participé aux grands changements structurels de l'agriculture africaine des 20 dernières années.

Faiblement structurées, dépendantes des organismes de développement qui les ont suscitées, mal informées, elles ont été laissées en dehors des décisions politiques qui ont pourtant bouleversé l'environnement des producteurs agricoles.

En revanche, elles ont largement été sollicitées et « responsabilisées » pour gérer les conséquences du retrait de l'Etat d'un grand nombre de fonctions d'appui assurées auprès des producteurs agricoles.

Depuis quelques années, elles se sont en revanche structurées et interviennent de plus en plus dans le débat politique et économique autour de l'organisation du crédit agricole et des services financiers en milieu rural.

Comment agir autour de cette question ? Quels sont les instruments possibles, les défis à relever, les modes opératoires ? Tel est l'objet du présent chapitre.

**Le texte aborde uniquement la question de la gestion de l'offre de services financiers –dépôt, épargne, transferts, crédit, assurances et autres fonds de garantie- ainsi que les mesures relevant des pouvoirs publics pour en améliorer l'efficacité.**

Cela étant, la demande en matière de financement agricole renvoie aussi à une problématique beaucoup plus générale de sécurisation des revenus agricoles et ruraux ainsi que de perspectives de développement et d'investissement dans le secteur de l'agriculture familiale. Mais ces enjeux essentiels vont au-delà du propos du présent manuel.

## **11. Le renforcement des dynamiques fédératives et revendicatives des organisations professionnelles agricoles**

Basé sur une « effervescence » associative depuis les années 1990, les organisations professionnelles agricoles africaines à vocation régionale, nationale ou sectorielle se sont progressivement renforcées.

Dans de nombreux cas, cette structuration a d'abord répondu à une logique d'adaptation, face à un environnement perturbé où le désengagement de l'Etat s'est traduit par un élargissement de l'espace d'initiative économique, les producteurs étant souvent encouragés à reprendre les fonctions économiques devenues vacantes. C'est ainsi que dans les premières années qui ont suivi les réformes de libéralisation, les OPA se sont structurées autour de la reconstruction de services auprès des agriculteurs, d'abord à l'échelon local, puis plus ou moins rapidement avec une structuration à des niveaux supérieurs.

Progressivement, des logiques d'action collective, en particulier, autour des fonctions syndicales ont émergé de ces organisations. Destinées à peser sur les centres de décision économiques et politiques afin d'obtenir des mesures plus favorables à leurs initiatives, les débats peuvent favoriser l'émergence de regroupement autonomes des organisations paysannes, voire parfois de représentations sectorielles et d'espaces de concertation susceptibles de se structurer sous forme de véritables interprofessions au sein de certains filières, même si de nombreux obstacles peuvent ralentir cette émergence.

### **Les obstacles au regroupement autonomes des organisations professionnelles agricoles**

1. Importance du contexte socio-politique et du niveau de démocratisation de la vie publique. Dans les faits, l'espace d'initiatives créé est très variable selon les pays et le pouvoir politique peut influencer de différentes manières sur les dynamiques d'organisation : en fonction de sa proximité avec les organisations, en prenant des dispositions réglementaires parfois contraignantes, en alimentant les tensions entre responsables.
2. Contradictions entre modèles promus par l'aide internationale. Certains bailleurs préfèrent les organisations sectorielles alors que d'autres privilégient les organisations à vocation plus généraliste.
3. Résistances des organisations paysannes résultant de la diversité de leurs histoires respectives, de leurs objectifs et de leur forme d'actions, mais aussi de concurrence en matière de leadership ou de différences d'analyses et de vision de l'agriculture et de son devenir.

(Mercoiret M.R., 2006)

## **12. L'action collective des OPA dans le financement de l'agriculture est légitime**

Agir dans le financement, ce n'est pas seulement gérer des fonds de crédit ou renforcer le partenariat avec les institutions financières spécialisées.

De fait, le marché financier rural, comme tout marché est, d'abord, une « construction sociale » à laquelle l'Etat contribue pour une part décisive : construction de la demande, à travers la production des dispositions individuelles et, plus précisément des systèmes de préférences individuels et aussi à travers l'attribution des ressources nécessaires, c'est à dire les aides étatiques définies par des lois et des règlements dont on peut aussi décrire la genèse ; construction de l'offre à travers la politique de l'Etat (ou des banques) en matière de crédit aux institutions financières qui contribue, avec la nature des moyens de production utilisés, à définir les conditions d'accès au marché. La demande ne se spécifie complètement qu'en relation avec un état particulier de l'offre et aussi des conditions sociales, juridiques notamment, qui lui permettent de se satisfaire.

## **2. AGIR SUR LES POLITIQUES DE FINANCEMENT AGRICOLE**

---

### **21. Quelques exemples**

Quelques exemples peuvent illustrer comment les OPA se positionnent, seules ou, le plus souvent, en partenariat avec les institutions financières rurales dans ce domaine.

#### **La FONGS : une fédération nationale d'OPA qui poursuit une triple stratégie**

Au Sénégal, la FONGS représente l'une des principales composantes du mouvement paysan. Elle est forte de 31 associations membres représentant 120.000 familles. Dans un passé récent, la fédération a poursuivi une triple stratégie pour faciliter l'accès au financement par les exploitations familiales :

- une participation active à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un cadre réglementaire. La FONGS a plaidé dès l'origine pour une prise en compte des préoccupations et des réalités du monde rural par la loi PARMEC. Ensuite, pendant la phase de consolidation des systèmes financiers décentralisés (SFD) , la fédération a participé activement à la création de la cellule d'assistance technique aux caisses populaires d'épargne et de crédit (AT/CPEC) chargée de la supervision du secteur au Sénégal. Et enfin, la lettre nationale définissant les orientations des SFD du « réseau FONGS », élaborée en 2003, a largement inspiré la lettre de politique sectorielle finalisée en 2005 par l'état sénégalais.
- une implication dans la construction de systèmes de financement décentralisés mis en place par leurs membres. Actuellement, 50 mutuelles d'épargne et de crédit (MEC) fonctionnent et représentent plus de 30.000 membres. Plus de 800 millions de FCFA d'épargne ont été collectés. Ces MEC ont été créées à l'initiative des organisations paysannes pour diverses raisons : i) l'absence de proximité d'un autre réseau d'épargne et de crédit ; ii) des services offerts jugés non adaptés (exigences de garanties, frais d'adhésion ou taux d'intérêts jugés excessifs, produits de crédits trop courts, etc.) et iii) une pression à la professionnalisation venant souvent de partenaires extérieurs. Précisément, la FONGS appuie la formation des élus et des animateurs des MEC et les procédures d'agrément et de mise en réseaux. En effet, la structuration des MEC en réseau présente des avantages conséquents en termes de gestion des liquidités, d'économies d'échelle (contrôle, informatique, ...) et d'échanges de bonnes pratiques. Ces avantages semblent compenser largement les risques de sentiment de dépossession inhérents à l'existence de structures plus larges. En complément aux crédits octroyés par les mutuelles (souvent à court terme), la FONGS déploie depuis 2006 un projet pilote de financement de besoins d'investissement au niveau de ses associations membres : le FAIR (fonds d'appui aux initiatives rurales). 30

investissements ont été financés jusqu'à présent.

- la construction d'un partenariat avec le secteur financier. Faisant face au désengagement de l'état pendant les années 1980, la FONGS a pris l'option stratégique de mobiliser des fonds pour investir dans le capital de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS), à la fois pour préserver l'existence de cet outil, mais aussi pour en influencer la politique. Ce faisant, elle a obtenu une extension du maillage rural de la CNCAS (12 nouvelles agences installées en milieu rural) et une réduction progressive du taux d'intérêt pour le crédit de campagne octroyé par la CNCAS (de 18% par an à 7,5% par an). Durant les dernières années, ces financements ont fluctué entre 8 et 12 milliards de FCFA. Si ce type de résultat paraît intéressant et prometteur, la FONGS estime cependant qu'il ne peut aboutir que si ses membres continuent à prendre des initiatives qui leur sont propres (MEC), de manière à combiner l'ensemble et pourquoi pas, à rechercher pour l'avenir de réelles articulations entre les SFD des membres et la CNCAS.

Source : SOS Faim. Pour en savoir plus : ZOOM micro finance n°22 - texte FONGS pour FARM

## **Une alliance entre organisations paysannes et institutions de microfinance pour améliorer les politiques publiques de finance rurale en Bolivie**

### **Développement rural, croissance du secteur agricole et réduction de la pauvreté en Bolivie**

Depuis plusieurs années, le développement rural est revenu au centre des priorités politiques nationales. En effet, une part importante de la population rurale travaille dans l'agriculture et l'élevage qui représente un poids important de l'économie nationale. Le secteur agricole, qui compte pour 15 % du PIB, représente la deuxième source de richesse du pays et joue un rôle important dans la consommation intérieure (couverture de 83 % de la consommation alimentaire urbaine), les recettes d'exportation (38% du total national) et une part croissante des matières premières approvisionnant le secteur agro-industriel. Des huit millions de boliviens, 39 % vit en milieu rural (3,1 millions d'habitants) et, pour les 200 municipalités rurales du pays (sur 311), plus de 80 % de leur population active est dédié au secteur agricole, principalement au sein des unités de production familiales.

Ce poids économique et démographique ne doit pas dissimuler la crise à laquelle est confrontée l'agriculture familiale, malgré son efficacité économique et sociale. En raison des problèmes structurels hérités de l'histoire (structure agraire, accès aux infrastructures et aux services productifs) et du contexte macro-économique défavorable, la contribution de l'agriculture familiale à l'économie globale a tendance à diminuer<sup>1</sup>, ce qui engendre appauvrissement, migrations au niveau international ou dans les villes et, plus récemment, dans la plaine amazonienne pour la culture de coca alimentant les circuits de narcotrafiquants.

De fait, les zones rurales concentrent l'essentiel de la pauvreté du pays. 94 % de la population y vit sous le seuil de la pauvreté, surtout sur l'Altiplano et dans les vallées inter-andines et 34% y est considérée comme indigente.

L'Etat se propose, dans sa nouvelle stratégie de développement –ENDAR- *“d'augmenter les emplois et les revenus des producteurs, pour atteindre une plus grande sécurité alimentaire, réduire la pauvreté et augmenter la croissance économique dans un cadre d'équité sociale et culturelle”* et recherche, à travers un processus de dialogue national, une concertation entre l'ensemble des secteurs économiques et sociaux.

### **L'importance des services financiers pour le développement rural**

Au niveau de cette stratégie nationale, parallèlement au développement productif, un rôle important est donné à la promotion de nouveaux services financiers. En effet, pour éviter les *“trappes de pauvreté”*, l'importance des services financiers a, depuis

---

<sup>1</sup> : De 85 % dans les années 79, sa participation a été ramenée à 52% du PIB agricole en 2000, selon Agrodata, p.9 (étude de l'offre de financement de l'étude préalable).

longtemps, été mis en évidence –en parallèle du rôle clé des infrastructures rurales et de l'appui technico-économique aux producteurs agricoles- afin d'assurer aux agents économiques une offre diversifiée, de coûts acceptables et adaptée à la diversité de la demande existante.

Si cette offre de services financiers n'a pas la capacité, en tant que telle, d'orienter les stratégies technico-productives des agriculteurs qui dépendent tout autant de l'accès aux facteurs de production (foncier, main d'oeuvre), des rapports de prix et des débouchés commerciaux; son absence peut limiter la mise en place de n'importe quelle stratégie de développement. La contrainte financière gêne tout processus de transformation productive et, pour un secteur qui n'est pas en mesure de s'autofinancer, toute possibilité d'investissement. Ainsi, les modalités de financement qui sont mises en oeuvre et les différentes catégories d'unités économiques qui y ont accès conditionnent l'agriculture de demain (Gentil & Losch, 2002).

Par ailleurs, l'articulation entre les modes de financement et la présence d'activités économiques rentables est indispensable pour ne pas engendrer de surendettement au niveau des emprunteurs, d'où l'importance du développement du crédit destiné aux activités agricoles. C'est seulement quand existe une base économique et productive suffisante que les institutions de finances rurales peuvent se consolider, diversifier leurs services et baisser leurs coûts d'opération, ce qui les met en position de servir de levier à la croissance agricole et au développement rural. En effet, les dynamiques de développement rural existantes impliquent également l'accès à une gamme élargie de services financiers adaptée à la demande diversifiée : dépôts d'épargne, services d'assurances, virement d'une localité à l'autre et, dans les zones de migration, virement internationaux et conversion monétaire, services de paiement pour les personnes qui n'ont pas de compte-chèque, etc. Face à cette demande, les institutions de finances rurales doivent être très dynamiques et déjà fortement consolidées pour diversifier leurs services.

### **Organisations économiques paysannes (OECA) et institutions de microfinance (IMF) : à la recherche de nouvelles synergies?**

Face à ces enjeux, une alliance stratégique entre OECA et IMF peut permettre de développer de nouvelles solutions basées sur le savoir-faire et les expériences des acteurs locaux, contribuant de cette façon à la stratégie nationale concertée souhaitée par le Gouvernement.

D'une part, les OECA, comme formes d'organisations économiques propres au secteur paysan, développent un ensemble de services technico-économiques auprès des agriculteurs (approvisionnement, commercialisation, stockage et transformation des produits agricoles, informations sur les prix et les marchés, formation, appui-conseil et même financement). D'après un recensement de Cioec en 2002, ces organisations seraient environ 700 sur le pays, avec plus 100.000 familles associées, soit près de 20% des unités agricoles familiales. Pour développer leurs appuis, ces organisations ont besoin de faciliter l'accès des producteurs à des services financiers adaptés et doivent, également, refinancer leurs propres activités.

D'autre part, malgré la forte croissance du secteur dans les dix dernières années, l'industrie de la microfinance n'a pas réussi

à véritablement répondre à la demande de services financiers en milieu rural. Les derniers indicateurs disponibles indiquent que moins de 5% des ménages ruraux ont accès aux services financiers formels et que, même si les ONG et les coopératives d'épargne-crédit représentent les formes d'organisation les plus performantes en milieu rural (respectivement 43% et 21% des points de vente du secteur financier en milieu rural), la part dédiée au secteur agricole de leur portefeuille de crédit reste minime, puisqu'elle ne dépasse pas les 10%. Face à la crise de la microfinance urbaine des dernières années, l'expansion du secteur en milieu rural représente, plus que jamais, un axe stratégique pour le secteur.

Cette convergence d'intérêt est susceptible d'alimenter de nouvelles synergies à même d'élargir les réponses possibles face au problème de l'élargissement de services financiers en milieu rural mieux adaptés à la demande de la petite production familiale. Mais elle repose sur une vision commune et partagée de la problématique, ce à quoi la présente étude se propose de contribuer.

### **Objectifs et organisation du processus**

L'objectif retenu était, en 2003, de : *“définir une proposition de stratégie intégrale qui intègre éléments de politiques, stratégies et mécanismes institutionnels orientés vers la promotion d'un développement durable du secteur agricole et rural –en prenant en compte ses multiples hétérogénéités- à travers la prestation de services financiers à la petite production”*.

Comme objectifs spécifiques, ont été retenus les axes suivants :

- L'identification de la demande en matière de services financiers pour la production, la transformation et la commercialisation par filières disposant d'un marché potentiel ;
- L'analyse des politiques, stratégies et mécanismes institutionnels destinés à promouvoir la prestation de services financiers en milieu rural bolivien (tant passée qu'actuelle) et/ou des propositions existantes sur ce thème ;
- L'identification de scénarios de propositions propres à diffuser les résultats obtenus à travers les études, durant les échanges d'expériences, et élaboration de propositions à même d'améliorer l'adéquation entre demande et offres de services financiers au niveau des petits producteurs et de leurs associations.

Afin de mettre en oeuvre l'étude, un cadre général a été mis en oeuvre à partir de deux axes opérationnelles : un premier axe orienté sur l'analyse de la demande à travers les études filières et un deuxième axe orienté sur l'analyse de l'offre institutionnelle à travers une étude globale des marchés financiers<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> : En réalité, du fait de la conjoncture, les études et les ateliers sectoriels ont été réalisés entre septembre 2003 et mars 2004, ce qui a entraîné le report du séminaire stratégique à avril 2004.



Deux  
mettre en

- **Un de**

responsabilité la conception global du processus et sa programmation. Ce comité s'est réuni six fois au total afin d'assurer le suivi des réalisations. Il regroupe, en plus de CIOEC et FINRURAL, l'ensemble des partenaires associés : institutions publiques (Unidad de Analisis de Politicas Economicas, Ministère du développement économique, Vice-ministre des finances, Ministère des affaires paysannes, indigènes et agricoles) et agences et projets de coopération internationale (IRAM, Agriterra Pays-bas, SNV, Programme d'appui sectoriel agricole de DANIDA, COSUDE à travers deux projets : PROFIN et PADER).

- **Un comité d'opérations**, intégré par Cioec et Finrural, à la responsabilité de la mise en oeuvre de l'étude. En particulier, le comité s'est chargé, à travers une répartition de tâches entre CIOEC et Finrural, de l'élaboration des termes de référence des différentes études, de la contratación des consultants externes, de l'organisation des ateliers de restitution par filière et du séminaire stratégique final, ainsi que de la systématisation des résultats.

### **Critères de sélection des filières étudiées**

Sept filières ont été retenues pour l'étude sur la base des critères suivants :

niveaux de pilotage ont été organisés pour oeuvre l'ensemble de l'étude :

### **comité technique de pilotage et coordination.**

Il a pour

- Dynamisme de la structuration et existence d'instances représentatives
- Capacité de proposition des acteurs impliqués dans la filière
- Possibilité d'insertion dans de nouveaux marchés intérieurs et d'exportation
- Importance du nombre de petits producteurs familiaux impliqués dans les activités de la filière
- Impact sur le développement local.

Les filières sélectionnées entre CIOEC et FINRURAL ont été les suivantes :

- **Quinoa**. Culture ancestrale de l'Altiplano, la quinoa a connu un essor récent grâce au développement des marchés biologiques en Europe. De nombreuses OECAs interviennent au sein de la filière, certaines au niveau local et d'autres plus centralisées comme ANAPQUI ou CECAOT qui regrouperaient plus de 1.400 producteurs autour d'un service de préparation des sols, d'amélioration génétique des variétés cultivées, de conseils agricoles, ainsi que de l'organisation du dispositif de certification.
- **Fêve**. Cette légumineuse est cultivée le plus souvent sous forme irriguée, à la fois sur l'Altiplano et dans les vallées inter-andines. Elle sert à la fois pour l'autoconsommation alimentaire et la commercialisation en gousses vertes comme en grains secs pour l'exportation. 9 associations regrouperaient plus de 5.000 producteurs familiaux et, suivant les cas, apporteraient du crédit pour la campagne agricole, l'accès au tracteur et aux intrants, des services de collecte et commercialisation.
- **Pêche**. Cette plantation fruitière est d'introduction récente mais réussie dans les vallées inter-andines grâce aux efforts du ministère de l'agriculture (SITBA). Elle représente une des alternatives d'intensification et de diversification des systèmes de production des petits producteurs agricoles., mais exige un niveau d'investissement important. Le fruit est vendu en frais sur les marchés urbains ou pour être transformé sous forme déshydratée. De nombreuses OECA locales de création récente s'efforcent d'organiser la commercialisation et l'amélioration de la qualité des produits.
- **Camélidés**. L'élevage de lamas est une activité traditionnelle de la paysannerie pauvre de l'Altiplano. Il joue un rôle important dans les systèmes de production familiaux (viande, fibres pour l'artisanat, production de fumier). Sous la coordination d'ANAPQUA, plus d'une cinquantaine de OECA sont recensées au niveau local et régional et apportent aux éleveurs des médicaments vétérinaires, de l'assistance technique et un appui dans la commercialisation des différents produits.
- **Lait**. La production laitière représente une activité importante et une source de revenus de nombreux petits producteurs des bassins laitiers organisés autour des usines de traitement agro-industrielles qui approvisionnent la majorité de la consommation urbaine en Bolivie. Les producteurs laitiers sont, dans leur grande majorité, organisés sous forme de

OECA qui leur apportent formation et appuis techniques, gèrent des crédits et, dans quelques cas, transforment le lait en produits dérivés (yaourt) pour la consommation locale ou assurent la collecte sur certains marchés (programmes de petits déjeuners scolaires).

- **Riz.** Le riz est une culture développée dans les vallées inter-andines et sur la plaine amazonique par de nombreux petits producteurs, colons ou migrants de l'Altiplano et des vallées inter-andines. La moitié des producteurs de riz seraient organisés en OECA assurant le décortilage du grain, ainsi que divers appuis techniques et de représentation auprès des producteurs.
- **Artisanat.** L'artisanat représente une source de revenus extra-agricoles et de diversification d'activités très importante pour les petits producteurs familiaux de l'Altiplano. Il touche principalement les femmes et intègre une forte composante culturelle. Les OECA du secteur regrouperaient plus de 2.000 femmes et près de 500 hommes, fournissent les matières premières nécessaires, accompagnent les formalités nécessaires à l'exportation des produits, ainsi que la recherche de nouveaux marchés.

Si l'étude de ces filières ne peut prétendre à l'exhaustivité, elle permet de combiner différentes situations productives (cultures annuelles en sec ou irriguées, plantations fruitières, activités d'élevage et extra-agricoles) et différentes organisation de filières (utilisation plus ou moins intensive d'intrants et d'équipement agricoles, différents niveaux de transformation agro-industrielle, marchés locaux et internationaux, etc.). Cet échantillon permet de ce fait d'appréhender différentes situations en matière de demande de financement, à la fois au niveau des systèmes de production et au niveau de l'ensemble de la filière, ce qui apporte à l'étude un référentiel élargi d'expériences à analyser.

### **Un processus participatif**

Malgré la conjoncture difficile, l'étude a pu être conduite dans sa totalité. Elle aura permis de mettre en oeuvre un processus **ascendant** (des études locales à la vision globale), **participatif** (plus de 300 enquêtes auprès de producteurs, 56 OECA étudiées, 7 ateliers sectoriels et un séminaire national avec 120 personnalités tant du secteur productif que financier) et **présentant une certaine représentativité** (7 départements sur 9 couverts par l'étude, 56 OECA étudiées, soit presque 10% du total et regroupant 25.000 producteurs, soit 25% des producteurs organisés et 4% du total des exploitations agricoles recensées dans le pays).

	<b>Quinoa</b>	<b>Haba</b>	<b>Durazno</b>	<b>Camelidos</b>	<b>Leche</b>	<b>Arroz</b>	<b>Artesania</b>	<b>Total</b>
Productores encuestados	43	45	40	49	50	50	50	327 productores
OECAs entrevistadas	9	9	7	7	10	8	6	56 OECAs

Socios afiliados	2.897	2.136	4.085	2.720	6.806	4.428	2.887	25.959 productores asociados
Cobertura geografica	La Paz Oruro Potosi	Chuquisaca Potosi Oruro La Paz Cochabamba	La Paz Cochabamba Chuquisaca	La Paz Oruro Potosi	La Paz Oruro Cochabamba Santa Cruz Chuquisaca	Norte Paceno Yapacani Valle grande	La Paz Oruro Potosi Chuquisaca	La Paz Oruro Potosi Chuquisaca Tarija Santa Cruz
Participantes en el Taller sectorial	26 productores 12 OECAs 2 IMFs	28 productores 10 OECAs 2 IMFs	30 productores 10 OECAs 2 IMFs	44 productores 12 OECAs	15 productores 6 OECAs 2 IMFs	35 productores 8 OECAs 2 IMFs		178 productores 58 OECAs 10 IMFs
Taller final	8 representantes del Estado 23 miembros de proyectos y entidades de cooperacion internacional 19 cuadros de IMFs 5 representantes de Bancos y FFP 49 representantes de OECAs 16 de gremios 3 consultores y moderadores							123 personas

### **Les résultats obtenus**

Le processus engendré par l'étude a permis d'élaborer un ensemble de propositions concernant l'offre et la demande de services financiers ruraux (cf. tableaux). Ces propositions concernent l'amélioration du rôle de l'Etat, à la fois dans son rôle d'amélioration de l'environnement économique, dans ses politiques publiques vis-à-vis du secteur et dans les normes utilisées au niveau du contrôle de ce dernier. Mais elles visent également les acteurs privés directement impliqués dans l'expression de la demande et son amélioration, les OECA, ainsi que ceux intervenant au niveau de l'offre institutionnelle en matière de services financiers ruraux, c'est à dire les institutions de microfinance rurale. Enfin, la dernière composante des propositions concerne l'environnement institutionnel, propre au secteur ou au contraire plus englobant, et qui influence directement son évolution et ses dynamiques.

La coopération internationale n'est pas présente directement dans ces lignes directrices, malgré le rôle essentiel qu'elle joue dans le secteur. Implicitement, les propositions élaborées fixent les orientations et les acteurs qu'elle devrait prioritairement appuyée pour améliorer le fonctionnement des services financiers en milieu rural et leur efficacité en termes d'accompagnement du développement rural.

Les propositions issues de l'étude et à la base de la stratégie peuvent être regroupées par grands axes en fonction des principaux problèmes relevés dans le fonctionnement des marchés financiers ruraux.

Les exemples d'intervention des organisations paysannes dans le domaine des politiques publiques en matière de financement agricole et rural amènent aux réflexions suivantes :

1. Le rôle technique et économique des organisations paysannes est souvent apprécié par les différents partenaires : pouvoirs publics, bailleurs de fonds, etc. ; mais leur rôle dans la représentation et la défense des intérêts des agriculteurs est souvent moins reconnu. Peu d'acteurs institutionnels et financiers, d'administrations ou de politiques semblent pressés de voir émerger des contre-pouvoirs. Souvent, le dialogue politique peine à se mettre en place et son organisation, la représentativité des interlocuteurs qu'il mobilise ou la proximité de certains d'entre-eux avec le pouvoir politique peuvent freiner sa mise en oeuvre.
2. Les modalités concrètes des « consultations » des organisations paysannes limitent, très souvent, le rôle joué par ces dernières. Quand elles sont consultées, les organisations sont souvent amenées à se prononcer sur des dossiers dont l'élaboration est déjà fortement avancée ; elles sont peu impliquées dans la réflexion en amont ; associées au diagnostic, etc. Les calendriers de consultation sont en général très court et rares sont les organisations paysannes qui sont en mesure d'influer « l'agenda » des négociations de niveau national.
3. Les organisations paysannes sont confrontées à de nombreuses difficultés qui freinent leur implication dans les processus de négociation : accès limité à l'information qui obère leurs capacités d'analyse et de propositions ; les ressources réduites dont elles disposent pour recourir à de l'expertise spécialisée, travaillant à leur demande ; des systèmes de communication interne encore très déficients eu égard aux besoins.

(Mercoiret M.R., 2006)

## 22. Les finalités de l'intervention publique dans le financement agricole

Quelles sont les finalités que l'on peut identifier derrière les interventions publiques en matière de finances rurales ?

- Les interventions peuvent s'inscrire dans une approche sectorielle de développement agricole. Elles viseront à compenser les handicaps des unités productives en matière d'accès au capital (risque, coûts de transaction, rentabilité sectorielle plus faible, cf. infra). Cette approche, à laquelle on peut rapprocher le « vieux paradigme » de la finance rurale, a pu rester d'actualité, malgré la libéralisation financière, dans le cadre de politiques agricoles ambitieuses et soutenues par les pouvoirs publics. Il peut s'agir de mesures destinées à réguler le marché des capitaux privés comme la Banque centrale de Thaïlande a pu imposer aux banques commerciales d'affecter une partie de leur portefeuille de prêt au secteur agricole. Mais, le plus souvent, il s'agit de financement issus du Trésor, à l'instar des politiques agricoles des pays de l'OCDE, notamment de l'Union Européenne et des Etats-Unis, ou d'un certain nombre de soutiens spécifiques (soutien à l'agriculture commerciale orientée vers l'exportation en Amérique latine par exemple). Les politiques agricoles mobilisent différents instruments pour canaliser ces fonds vers les exploitations agricoles, mais parfois ces derniers sont remis en cause dans le cadre de réformes structurelles –privatisation des filières cotonnières intégrées en Afrique de l'Ouest par exemple- ou des négociations commerciales internationales (OMC). Ils restent néanmoins pertinents pour améliorer la satisfaction des besoins alimentaires nationaux comme l'illustre l'exemple du fonds de bonification à Madagascar sur l'élevage laitier ou l'équipement des exploitations agricoles rizicoles.
- Dans d'autres cas, mais parfois dans les mêmes pays (en cas de dualisme agricole prononcé comme en Amérique latine par exemple), la finalité sociale peut prévaloir dans les interventions en matière de finances rurales. Il s'agit, dans ce cas, d'améliorer l'accès aux services financiers pour certaines catégories d'unités économiques rurales discriminées négativement par leur absence de garantie, leur accessibilité ou le faible niveau de leur besoin. Un programme national tel que le PRONAF au Brésil, destiné spécifiquement à l'agriculture familiale et appuyant l'accès des petites exploitations au crédit rentre dans ce type de finalités, même si, au-delà des objectifs sociaux, un débat existe pour savoir si ce secteur ne serait pas plus efficace d'un point de vue économique que d'autres secteurs comme celui de la grande exploitation agricole privée à salariés. L'intervention peut se justifier dans le cadre de programmes ou de politiques de réduction de la pauvreté, l'accès au crédit permettant aux catégories les plus pauvres d'améliorer leurs revenus en développant des activités génératrices de revenus.
- Enfin, d'autres politiques adoptent une approche territoriale. Celle-ci peut correspondre à la volonté de collectivités territoriales de promouvoir les mécanismes de financement solidaire. Par exemple, en France, de nombreux partenariats entre collectivités territoriales et institutions financières développent des outils spécifiques (crédit, garantie, capital-risque, prêts d'honneur, etc.) et ce type d'interventions des collectivités locales sur les marchés de crédit se développe dans d'autres contextes. Parfois, il s'agit aussi du volet localisé d'un programme plus global de compensation des inégalités sociales construit sur la base d'une lecture des causes structurelles de la pauvreté (notamment géographiques : facteurs naturels comme le relief ou le climat, enclavement, etc.) et destiné à lever

certaines barrières à l'accès aux services financiers par des actions spécifiques géographiquement situées. On peut rattacher à ce type d'approches des programmes d'appui au développement d'une offre financière adaptée dans ces zones marginales (tel que le programme d'assistance technique à la microfinance rurale, PATMIR, au Mexique) ou les démarches ciblant les zones rurales marginales, parfois qualifiées de « zones d'ombre » (interventions prioritaires de la Banque Tunisienne de solidarité, la BTS) ou l'initiative nationale pour le développement humain du Maroc (INDH). Dans un autre contexte (quartiers urbains déshérités), ce type d'approche peut aussi être utilisé pour contraindre les institutions financières à maintenir, en direct ou au travers de partenariat plus adaptés, des services bancaires sur ce type de territoire, à l'instar du *Community Reinvestment Act* (CRA) aux Etats-Unis.

Développement économique, équité ou aménagement du territoire, les finalités de l'action publique sont donc diverses et vont donc engendrer une pluralité de critères d'analyse. En tout état de cause, il semble difficile, voir impossible, de circonscrire l'analyse à l'efficacité des instruments financiers sans replacer cette dernière dans l'analyse des finalités et des résultats attendus des politiques plus globales.

### **23. Les instruments disponibles**

Au stade actuel des travaux disponibles sur la question, il demeure particulièrement difficile de présenter une synthèse organisée des instruments existants en matière d'intervention publique dans le secteur de la finance rurale, encore plus de prétendre à leur évaluation. Un travail de collecte de l'information disponible reste encore à faire ; ainsi que sa systématisation à partir d'une grille d'analyse.

On peut en effet chercher à classifier les instruments par niveau d'intervention (national, régional, local, etc.). On peut différencier les interventions destinées à faire évoluer la demande de celles intervenant au niveau de l'offre (réglementation du secteur financier, refinancement, etc.). Au niveau du coût des services, on peut distinguer les interventions centrées sur le coût de la ressources, de celles axées sur le coût de transaction ou de celles intervenant au niveau de la réduction des risques.

L'inventaire présenté de façon synthétique ci-dessous n'est donc pas exhaustif. Il repose en outre sur des instruments plutôt développés dans les pays émergents ou les pays OCDE, plutôt que dans les pays les moins avancés (PMA), capacité de financement propre aux Etats obligeant. L'intérêt, dans le cadre de la réflexion entreprise au niveau de cette première analyse, est, au-delà des mécanismes les plus classiques, d'élargir le champ des possibles pour la réflexion des différentes parties-prenantes impliquées dans la construction de ces politiques publiques.

#### **Adapter la réglementation**

Après une période initiale largement permissive et favorable à l'expérimentation sociale, tous les acteurs du secteur s'accordent à dire que le cadre légal, réglementaire et de supervision est largement sous-développé dans de nombreux pays, compte tenu de l'évolution rapide et de l'importance croissante du secteur.

Si le risque systémique reste limité au stade actuel de l'importance macro-économique de la microfinance, la protection des épargnants demeure une préoccupation majeure vis-à-vis du secteur. Plus récemment, les instances de supervision se préoccupent du détournement des systèmes financiers à des fins de blanchement d'argent ou de

financement du terrorisme ; ce qui peut également concerner le secteur de la microfinance et, notamment, ses services articulés aux transferts internationaux (virement d'épargne des migrants par exemple).

De façon générale, les questions qui sont soulevées face aux réglementations en vigueur dans le secteur de la microfinance concernent notamment :

- l'autorisation ou non de la collecte d'épargne
- la reconnaissance de la diversité des modèles juridiques
- les modalités d'agrément effectives mais diversifiées selon la nature des institutions de microfinance
- la liberté de fixation des taux sans alignement sur les banques
- la mise en œuvre de ratios prudentiels adaptés selon les types d'institutions de microfinance

En milieu agricole et rural, l'entretien d'une « discipline financière » défaillante (souvent dénommée culture de « non-remboursement ») peut être encouragée par le foisonnement d'interventions laxistes en termes de remboursement, voire d'interventions frauduleuses, dans le domaine de l'épargne-crédit.

Ce phénomène peut s'observer quand, dans le domaine du crédit, se multiplient les interventions de projets ou d'ONG, parfois agréées par des ministères techniques -Affaires sociales, Agriculture, Petites et Moyennes Industries- au nom de certains objectifs sociaux -insertion des jeunes diplômés sans emploi, lutte contre la pauvreté, approche « genre »- ou économique -appui aux PME, promotion de certaines technologies agricoles, etc.-. Très rapidement des phénomènes de « contagion » peuvent apparaître par « *logique de compétition et exclusion* » entre systèmes de normes et les taux de remboursement peuvent chuter au niveau des institutions de microfinance. Dans ce cas, on peut appliquer, en la paraphrasant, la Loi de Gresham, « *les mauvais systèmes financiers risquent de chasser les bons* », puisque dans une même zone, ils pourraient offrir des crédits à faible taux d'intérêt qu'il serait possible de ne pas rembourser.

Ces externalités négatives justifient l'intérêt, de plus en plus fort, porté aux modalités de surveillance du secteur qui, elle-même, renvoie au rôle de l'Etat. Ces deux questions, traitées dans de nombreux travaux synthétisés, mériteraient, en soi, une analyse approfondie.

En conséquence, la hiérarchie des enjeux de la surveillance du secteur de la microfinance agricole et rurale mériterait d'être, du point de vue de l'impact élargi, passablement revue.

En effet, la protection du secteur bancaire est souvent mise en avant dans les objectifs de la surveillance. Il s'agit, dans ce cas, de renforcer la crédibilité du secteur de la microfinance vis à vis des banques pour disposer des lignes de refinancement nécessaires à son développement, même si le « risque systémique » ne constitue pas, au regard des volumes traités par le secteur, une préoccupation majeure. Mais, cet accès concerne surtout le « haut de gamme » du secteur, seul à même de garantir la rentabilité nécessaire à la couverture des charges de refinancement.

La protection de l'épargne collectée par les institutions de microfinance semble plus importante comme garant externe de la relation de confiance qui devrait s'établir entre institutions de microfinance et épargnants et fait l'objet de législations spécifiques comme

la Loi sur les mutuelles d'épargne et de crédit en Afrique de l'Ouest où tout récemment, les autorités monétaires se préoccupent du « cadre comptable dans les informations de microfinance ». Mais, fort du constat que la protection absolue des dépôts est largement inatteignable, comme l'illustrent les diverses crises et faillites d'institutions, certains spécialistes suggèrent l'introduction de modalités de supervision différenciées. Celles-ci prennent en compte une notion de « risque relatif » et ne relèveraient plus forcément de la Banque centrale.

Une attention particulière devrait être apportée à la protection du secteur vis à vis de la concurrence des pratiques laxistes évoquées précédemment, tout en préservant un certain degré de « *contestabilité* » par le « *bas* » au niveau du secteur. Malheureusement, très peu de cadres réglementaires se donnent cet objectif, il est vrai très ambitieux, vis-à-vis du foisonnement d'initiatives existant et au regard des moyens des autorités de contrôle et de surveillance.

Dans le secteur de la microfinance comme dans d'autres secteurs, l'un des principaux risques engendré par la régulation est celui du manque de compétences conduisant le régulateur à des requêtes d'informations inutiles ou coûteuses et de mauvais choix aggravés par l'asymétrie d'information dont il est victime. De fait, dans de nombreux pays, face aux pratiques existantes dans le secteur, notamment au niveau comptable et des audits, mais aussi face aux capacités limitées des autorités de supervision, l'outil réglementaire demeure d'une efficacité limitée. En témoigne la difficulté d'un pays comme le Mexique à concrétiser la mise en œuvre de la « *Loi sur l'épargne et le crédit populaire* » (LACP), votée en 2001, mais repoussée sans cesse retardée dans son application effective.

Au-delà de la question juridique et de la surveillance de l'Etat (ou de ses autorités déléguées), le problème de la régulation de la microfinance se pose aussi comme un problème d'organisation sectorielle. Il s'agit de protéger les emprunteurs face à certaines pratiques commerciales et de limiter les phénomènes de surendettement d'emprunteurs engagés avec différentes institutions. mais aussi d'accompagner la professionnalisation du secteur à travers la fourniture de services techniques ainsi que l'adoption de normes déontologiques en matière de gestion de services financiers compatibles avec la viabilité des institutions.

De nombreux pays ont vu récemment les principales institutions de microfinance s'organiser en associations professionnelles afin de promouvoir ces outils de sécurisation (lettre de non-engagement, mais aussi centrales de risques dans certaines régions comme la zone de l'Office du Niger au Mali ou certains pays comme la Bolivie) et contribuer au renforcement du secteur (formation, règles de déontologie, etc.).

Au-delà de ces difficultés, la question de l'intégration des objectifs d'accessibilité aux services financiers et, plus particulièrement, de l'accès au niveau agricole et rural, demeure une question ouverte dans de nombreux pays. Comme le souligne le « livre bleu », il ne s'agit pas seulement « *d'adapter quelques règlements appliqués au secteur bancaire traditionnel* », mais bien d'innover pour prendre en compte les spécificités de ce nouveau secteur financier. De nombreuses innovations sont expérimentées, comme en Afrique du Sud pour introduire l'accès des pauvres et des micro et petites entreprises aux services financiers. Dans d'autres contextes comme en Amérique latine, la question de la réglementation des finances rurales est débattue.

En Bolivie par exemple, les défis suivants sont relevés en matière de réglementation

spécifiques pour la finance rurale :

- adaptation des indicateurs de classification des risques, notamment au regard des règles de provision à constituer, pour le crédit solidaire et le crédit agricole
- reconnaissance de mécanismes de sécurisation adaptés à la promotion de l'épargne rurale, tel que ceux développés au travers des systèmes de supervision (auto-régulation) mis en place par les institutions spécialisées dans le secteur
- prise en compte dans la réglementation bancaire des ONG financières et des coopératives d'épargne et de crédit, entités les plus présentes en milieu rural, de façon à réduire les « asymétries réglementaires » face aux mécanismes de financement du secteur.

(Forolac, 2005)

### **Orienter par la contrainte réglementaire**

Face aux risques accrus d'opérations en milieu agricole et rural, le secteur peut voir son accès aux capitaux restreint. Ce rationnement peut devenir une contrainte forte à la satisfaction des besoins de financement du secteur.

C'est pourquoi, certaines réglementations bancaires ont, comme en Thaïlande, accompagné leurs politiques agricoles et l'objectif de promotion de l'accessibilité aux services financiers des petits agriculteurs par des mesures orientant une partie de la ressource collectée vers le financement du secteur.

### **Le développement du financement bancaire agricole en Thaïlande** (Siebel, 2000)

« En octobre 1998, la BAAC (Banque pour l'agriculture et les coopératives agricoles), avec 4,8 millions de clients représentant quelques 86% de tous les ménages ruraux du pays, est passée sous le contrôle de la Banque de Thaïlande. (...) Elle est maintenant assujettie à une réglementation prudentielle comprenant des normes de fonds propres et des provisions pour créances douteuses. (...)

Les réformes de la BAAC ont été échelonnées sur plus de trente ans. Au départ, l'Etat fournissait à la banque la quasi-totalité de ses fonds d'exploitation. Les capitaux alloués arrivaient souvent avec retard et les apports de fonds étaient difficiles à synchroniser avec la demande saisonnière de crédits agricoles. Il en résultait une pénurie chronique de financement. Les taux de recouvrement des prêts sont tombés jusqu'à 51% au début des années 70, et en 1974 les coûts administratifs atteignaient plus de 8%, menaçant gravement la viabilité financière de la BAAC.

En 1975, la Banque de Thaïlande adoptait une politique de crédit agricole imposant aux banques commerciales d'affecter 5% initialement –puis 20%- de leur portefeuille de prêts au secteur agricole. Les banques pouvaient accorder les prêts directement aux agriculteurs ou déposer à la BAAC toute partie du quota obligatoire qu'elle ne pouvaient pas prêter directement. Cette politique a marqué un tournant dans les opérations de la BAAC et la disponibilité croissante de dépôts des banques commerciales a compensé l'insuffisance de fonds. D'autres mesures ont été prises, qui ont notamment consisté à passer d'un système de prêts « en gros » distribués par l'intermédiaire de coopératives agricoles à des prêts individuels aux agriculteurs organisés en groupements à responsabilité conjointe. En 1987, la BAAC avait formé quelques 100.000 groupes à responsabilités conjointe, réunissant 1,5 millions de membres, contre 821 coopératives agricoles.

En 1988 et 1996, la Banque de Thaïlande a éliminé les plafonds des taux d'intérêt sur les dépôts fixes des banques commerciales et déréglementé tous les taux d'intérêt. Les restrictions à l'ouverture d'agences ont été levées et les banques commerciales ont été autorisées à offrir une large gamme de produits financiers dans les zones rurales.

En 1998, la BAAC avait porté le nombre de ses agences de 82 à 535. Tandis que les banques commerciales élargissaient leur portefeuille de prêts et réduisaient leurs dépôts, la BAAC a accru son rayon d'action et la mobilisation de l'épargne à tel point que les dépôts sont devenus sa principale source de fonds. En outre, après la crise économique et financière qui a frappé la Thaïlande en 1997, la BAAC est apparue comme un refuge plus sûr que les banques commerciales concurrentes, et les dépôts y ont afflué. »

Par rapport à ce type d'instruments, on peut effectuer, dans un contexte OCDE, un parallèle avec la réglementation bancaire nord-américaine qui a introduit en 1977 une Loi sur le réinvestissement dans les communautés (*Community Reinvestment Act*) de façon à s'attaquer aux discriminations engendrées par l'exclusion de quartiers urbains défavorisés du marché bancaire.

Cette Loi requiert que « *les institutions financières réglementées ont l'obligation durable et confirmée de répondre aux besoins de crédit des communautés locales dans lesquelles elles ont l'autorisation d'exercer* » ; cette réglementation devant être appliquée par les agences fédérales « *en conformité avec les activités saines et sûres de telles institutions* ».

Concrètement, la Loi CRA oblige les grandes banques à être évaluées sur la base de trois critères de performance comprenant le prêt (répartition par activité, distribution géographique, caractéristiques des emprunteurs, prêts aux communes, innovations), l'investissement (répartition et adaptation aux besoins des communautés) et l'épargne (répartition en fonction des niveaux de revenus des localités, gamme de services offerts, etc.). Elle oblige par ce biais les banques à investir sur ces quartiers et, par l'information mise à disposition, elle incite également les organisations travaillant dans ces quartiers à participer au processus de reconversion des banques pour promouvoir des services adaptés (prêts au logement et au développement économique, etc.). Concrètement, près de 130 millions de dollars auraient été engagés sous le CRA entre 1977 et 1996 (Thomson, 1997). Si le CRA répond d'abord aux spécificités propres du secteur bancaire aux Etats-Unis (type d'informations publiées par les banques, mobilisation communautaire, articulation public-privé, etc.), il illustre néanmoins l'impact possible d'une contrainte réglementaire sur la portée du secteur bancaire.

### **Orienter par la fiscalité**

Concernant la fiscalité et son utilisation pour l'orientation du secteur de la microfinance, deux points peuvent être rappelés :

- D'une façon générale, l'application de la TVA sur les intérêts collectés par les institutions de microfinance est pénalisante. En effet, les emprunteurs, en majorité informels, ne peuvent récupérer cette TVA. La taxe entre donc dans les charges liées à l'activité et se répercute directement sur les emprunteurs.
- La fiscalité, en favorisant un type de modèle par rapport à un autre, peut créer des distorsions de concurrence. En Afrique de l'Ouest, dans la zone UEMOA, l'exonération de charges avantage les mutuelles par rapport aux sociétés de capitaux, sans contrepartie spécifique. Elle peut inciter des organisations à préférer ce statut sans forcément en partager ni les valeurs fondatrices, ni l'intérêt social vis à vis de leurs membres .

Par contre, la fiscalité peut accompagner, via des régimes dérogatoires spécifiques, la maturation plus lente d'institutions ayant une vocation rurale plus accentuée. C'est ce que les autorités guinéennes ont concédé au Crédit rural de Guinée, contre un objectif d'aménagement du territoire passant pas la couverture globale du pays par le réseau des caisses de cette institution.

On peut également envisager des taxations différentes de façon à compenser certaines inégalités territoriales de développement entre le rural et l'urbain ou suivant les niveaux de marginalité des différentes régions rurales par exemple. Parfois existant dans certains codes d'investissement, cette disposition n'est pas, à notre connaissance, appliquée dans le secteur de la microfinance.

### **Orienter par des incitations financières**

Les pouvoirs publics, Etat ou collectivités territoriales, peuvent mettre en œuvre différents types d'incitations financières afin d'améliorer la portée des services financiers en milieu agricole et rural.

Ces incitations peuvent prendre diverses formes :

- Subventions dites « intelligentes » pour accompagner de façon ciblée -résultats et bénéficiaires- les processus d'innovations et de changement des institutions de microfinance et leur permettre d'améliorer leur portée agricole et rurale. Ce type de programme peut viser l'innovation produit ou l'accompagnement des institutions de finances rurales, mais est conçu comme un soutien temporaire, à conduire sous forme de « projet » par des institutions financières autonomes. Différents programmes visant à « graduer » les ménages les plus vulnérables et sécuriser leurs systèmes de vie grâce à l'accès aux services financiers au moyen d'un accompagnement par d'autres types de service (formation, éducation, etc.) financés par divers fonds (filets sociaux, fonds de sécurité alimentaire, etc.) sont en cours d'expérimentation. Au Mexique, le Programme d'assistance technique à la microfinance rurale a ainsi contribué, aux côtés d'autres programmes visant à la régularisation du secteur de la microfinance (Bansefi), à renforcer la portée du secteur dans les zones les plus marginales du Sud du pays durant ses premières phases, jusqu'en 2007. A l'instar des projets de création ou d'accompagnement de la microfinance rurale et même s'ils partent d'organisations pré-existantes, il est nécessaire que les modalités de ce type d'accompagnement soient en cohérence avec les contraintes des organisations appuyées et, en particulier, que la durée soit suffisamment étendue pour permettre l'atteinte de la maturité des institutions de microfinance rurale.

### **L'accompagnement du Programme d'assistance technique à la microfinance rurale au Mexique**

Le PATMIR –le programme d'assistance technique à la microfinance rurale- correspond, dans ses deux premières phases (2001-2007), à une politique publique originale, mise en place par le ministère de l'agriculture au Mexique, initialement sur la base d'un prêt de la Banque mondiale. Le programme vise à consolider des intermédiaires financiers privés dans le cadre de la Loi sur l'épargne-crédit populaire (LACP) et à les accompagner dans l'élargissement de leur portée rurale, notamment dans les Etats les plus pauvres du Sud du Mexique..

Avec l'appui du projet, les institutions de finances rurales reçoivent un appui pour le montage de leur dossier juridique d'agrément, de l'accompagnement sous forme d'assistance technique et des subventions d'équipement en appui à leur extension dans de nouvelles zones rurales.

Dans l'Etat de Oaxaca, en trois ans, le projet a pu accompagner le processus de légalisation de sept institutions de finance rurale représentant 37 caisses locales et 8.000 clients. Il s'agit de structures gérant des services financiers auparavant et issues de processus variés : un comité d'appui à la micro-entreprise urbaine, une ONG travaillant auprès des femmes de communautés touchées par les cyclones sur la Côte Pacifique, un réseau de « microbanques », une coopérative de producteurs et de micro-entrepreneurs plus capitalisés, deux coopératives de petits producteurs de café et une fédération de communautés indigènes commercialisant le sésame, ces trois derniers étant des acteurs importants du commerce équitable de l'Etat de Oaxaca.

Mise à disposition de ressources à taux préférentiel par le biais d'entités ou de lignes de crédit.

Il s'agit de refinancer préférentiellement les activités où le refinancement de type commercial sera plus difficile et donc, en particulier les activités agricoles et rurales.

Quand il existe des institutions financières accessibles, mais peu enclines à travailler directement ou indirectement dans le secteur, ou quand existent des risques de change (refinancement international), une solution plus satisfaisante peut être de mettre en place une lettre ou un fonds de garantie auprès de ces institutions financières qui débloqueront alors la ressource recherchée. Plusieurs Lois d'orientation agricole (Mali) ou agro-sylvo-pastorale (Sénégal) en Afrique de l'ouest envisagent de se doter de ce type d'instrument.

### **Compenser les risques**

Outre le financement de la croissance du portefeuille et au-delà des innovations en matière d'assurances agricoles et micro-assurance, la mise en place d'un fonds de garantie peut permettre de prendre en charge une partie du risque spécifique au financement des activités agricoles ou d'une population rurale ne disposant pas des sécurités nécessaires.

Néanmoins, après de nombreux échecs, un certain nombre de précautions sont à prendre pour ne pas transformer les fonds de garantie en « oreiller de paresse » des institutions de microfinance dans la sélection de leurs emprunteurs ou de leurs partenaires bancaires dans l'activité de refinancement.

### **Du bon usage des fonds de garantie**

Pour étendre leurs actions et mieux s'insérer dans le système financier, les institutions de microfinance ont fréquemment besoin d'utiliser le refinancement bancaire. Celui-ci est souvent difficile car les banques connaissent mal le public, dont elles redoutent l'absence de garanties matérielles, les modalités et les risques spécifiques de ces nouvelles institutions.

Pour faciliter ces liaisons entre banque et institutions de microfinance, des fonds de garantie ou des lettres de garantie bancaire ont été souvent établis par les bailleurs de fonds ou des opérateurs de développement : le fonds garantit un pourcentage de l'emprunt (souvent 100 % pour commencer) selon des modalités fixées entre les partis : dégressivité de la couverture, part du risque couvert (capital, ou capital et intérêts ou pénalités en sus), règles de partage du risque (pour une garantie à 50 % par exemple, le garant couvre les défauts à concurrence de 50 % ou garant et prêteur se partagent les pertes à part égale).

L'outil fonds de garantie a été largement utilisé par toutes les formes de financement : volets crédit des projets, gestion des filières de production de rente, et plus récemment, institutions de microfinance... Les résultats ont été le plus souvent décevants : le fonds sert de matelas

pour amortir une mauvaise gestion et s'érode rapidement. Les banques confortablement couvertes ne cherchent pas à connaître leurs nouveaux clients ni à développer le nouveau marché auquel elles avaient déclaré s'intéresser : elles ont une approche laxiste. Les emprunteurs, inconsciemment ou consciemment estiment que le mécanisme est conçu pour les protéger des aléas de leur entreprise, ce qui affecte leur discipline financière. L'institution qui a mis en place des garanties assiste souvent indifférente à l'érosion du fonds.

Le Fonds de garantie est souvent conçu, en dehors des bénéficiaires, comme pièce rapportée externe pour répondre de manière simpliste à l'absence de garanties réelles de la part des emprunteurs. Cela étant dit, il ne faut pas abandonner le mécanisme au prétexte qu'il a souvent été mal conçu et mal géré. Un bon système de garantie doit faciliter une relation directe entre emprunteurs et institution financière et répondre aux critères suivants :

Le Fonds de Garantie doit être lié aux réalités sociales et professionnelles des emprunteurs.

Il faut que le risque soit partagé entre les trois parties qui toutes doivent trouver un intérêt à défendre l'instrument : emprunteurs, prêteurs, garants. Les trois seront impliqués à la conception, contribueront financièrement à la constitution du fonds, et auront à y perdre en cas de mauvaise application. Un cas développé avec succès au Honduras est celui d'un fonds de caution mutuelle établi par un groupe d'emprunteurs (associations de petits producteurs de café), un consortium de banques et une institution de garantie (privée ou étatique).

Les règles doivent être claires et précises. Elles doivent envisager tous les cas de figure de mise en œuvre du Fonds avec des hypothèses chiffrées sur les conséquences pour toutes les parties.

La gestion d'un fonds de garantie a un coût que les trois parties doivent supporter conjointement.

## **Baisser les taux d'intérêt**

Le secteur de la microfinance se montre très réservé face à toute mesure de plafonnement des taux d'intérêt et, plus généralement d'intervention sur les taux. Il insiste, en général, sur deux des impacts les plus négatifs :

- le premier est de réduire l'offre, à la fois par le ralentissement du développement des institutions de microfinance qui peinent à couvrir leur coûts ainsi que par la le retrait des services auprès des clientèles les plus pauvres et des zones les plus difficiles d'accès, par souci de rentabilité ;
- le second est de dissimuler le coût réel des prêts. De fait, le plafonnement des taux d'intérêt par des mesures réglementaires (taux d'usure) « incite généralement les institutions financières à compenser une partie de leur manque à gagner par la mise en place de charges et commissions qui masquent le coût réel du crédit », en citant l'exemple du Nicaragua où, en 2004, face au taux d'intérêt limité à 8 %, les deux-tiers des revenus des institutions de microfinance provenaient de commissions liées à l'octroi d'un crédit !

Pourtant, du point de vue du fonctionnement des marchés de crédit agricole et ruraux, deux justifications peuvent être avancées pour intervenir sur la fixation des taux d'intérêt (bonification) en matière de financement agricole et rural.

La première est celle correspondant aux coûts de transaction élevés du petit crédit rural. Ceux-ci sont dus à un ensemble de facteurs : atomisation importante du portefeuille,

dispersion géographique (et réseau d'agences), montant faible des transactions, risques, etc. Certaines institutions pratiquent une tarification différenciée en fonction des activités financées et des zones d'intervention et réalisent, de fait une « subvention croisée » (*Subsidy Cross*) à l'intérieur de leur portefeuille. C'est le cas par exemple du Fonds de développement local (FDL) au Nicaragua, mais cette pratique ne peut être mise en œuvre que si l'institution n'est pas soumise à une concurrence trop forte sur la partie urbaine de son portefeuille. Des programmes publics tels que le Programme d'appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF au Brésil) visent à compenser ces coûts, y compris en matière de financement de la campagne agricole.

### **Mécanismes et modalités du PRONAF au Brésil (2003)**

Les agriculteurs familiaux sont particulièrement touchés par l'exclusion bancaire au Brésil. Des 4,2 millions d'exploitations familiales recensées, seulement 909.800 d'entre elles ont été bénéficiaires du PRONAF en 2001, soit 22%. Bien qu'une portion de ces quatre millions d'exploitations accèdent au crédit par d'autres formes de relations avec les fournisseurs (avances, mécanismes informels, autres lignes de crédit rural), il apparaît que le PRONAF est la source principale de financement pour la majorité d'entre elles. Une étude réalisée par l'Institut Brésilien d'Analyses Sociales et Economiques (Ibase) en 1998-99 a constaté que 50 % des bénéficiaires du PRONAF accédait pour la première fois à un prêt bancaire.

Afin de cibler l'accès du PRONAF aux agriculteurs familiaux, un certain nombre de critères ont été établis (exploiter la terre avec la main d'œuvre familiale, ne pas avoir plus de deux salariés permanents, ne pas dépasser une surface équivalente à 4 modules fiscaux, résider à proximité de son exploitation agricole, tirer au moins 80 % de ses revenus de l'exploitation agricole) à partir desquels les agents locaux (syndicats comme vulgarisation agricole) doivent attester de l'éligibilité des candidats. Depuis 1998, quatre catégories de bénéficiaires ont été différenciées en fonction du produit brut de l'exploitation agricole afin de centrer les aides sur les petits exploitants.

Le PRONAF finance le crédit campagne et l'équipement, individuel ou collectif, sur des périodes allant en général jusqu'à huit ans.

A partir du fonds d'assurance-chômage brésilien (FAT), le PRONAF octroie des prêts pour l'activité agricole à travers les banques publiques, en particulier Banco do Brasil, qui mettent en place le crédit en direct ou à travers les coopératives.

Les montants fixés dépendent de la catégorie des exploitants. Un exploitant dont le produit brut ne dépassent pas 10.000 R\$ (PRONAF C) peut avoir jusqu'à 2.000 R\$ de crédit campagne et 4.000 R\$ de prêt équipement. Le taux d'intérêt est fixé à 4 %, avec une ristourne, pour les bons payeurs, pouvant atteindre jusqu'à 40 % du capital pour les petits crédits.

Le Trésor bonifie les crédits selon deux modalités. Il assure la rémunération des ressources du FAT à un taux déterminé (TLJP<sup>3</sup>) et paye à l'intermédiaire bancaire une somme forfaitaire par contrat (13,01 R\$) pour les frais de dossier, ainsi qu'une marge d'intermédiation (*spread*) de 8,48 %. L'ensemble donne un coût de bonification élevé, estimé pour 1.000 R\$ de prêt (cinq contrats sur une durée de 10 mois), à 181,55 R\$ auquel s'ajoute la ristourne (jusqu'à 400 R\$ dans ce cas). Le coût de cette politique de crédit, pour la collectivité, est donc particulièrement élevé, puisqu'il dépasse les 50 % pour le crédit court terme et même les 110 % pour le crédit long terme.

---

<sup>3</sup> Environ 9,5 % par an.

La seconde correspond aux activités agricoles dont la rotation du capital est faible (par rapport aux activités de petit commerce ou de services par exemple) en raison de son ancrage sur des cycles saisonniers, mais aussi, plus largement, pour des raisons plus structurelles de type macro-économiques, à la faible rentabilité du capital investi dans le secteur de l'agriculture familiale. Il s'agit, dans ce cas, de bonifier les taux d'intérêt du capital prêté aux agriculteurs familiaux, à l'instar de ce qui a pu être fait dans le cadre du crédit agricole et de la Loi de modernisation agricole en France (Gueslin, 1984) ou de ce qui se développe dans certains pays comme Madagascar pour financer l'équipement des exploitations familiales agricoles.

## **83. LES DEFIS A RELEVER DANS L'ACTION POLITIQUE SUR LE FINANCEMENT AGRICOLE**

---

### **31. La fragmentation des politiques de financement agricole et rurale**

Les questions de financement agricole et rural sont abordées dans de multiples négociations thématiques : réforme du secteur financier, lutte contre la pauvreté et les inégalités, développement agricole et rural, aménagement du territoire et environnement, etc. Pour chacune d'entre-elles, elles ne constituent qu'une partie de l'analyse et des propositions.

De ce fait, les politiques de financement agricole qui en résultent sont fortement segmentées. On est encore loin de la revendication du ROPPA souhaitant un changement de perspectives radicales où « l'exploitation familiale soit placée au cœur de toute politique agricole et soit considérée comme la base des politiques de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté et de gestion des ressources naturelles ».

### **32. Des enjeux qui ne sont pas qu'agricoles**

L'entrée agricole dans le financement peut conduire à amalgamer des intérêts fortement différenciés. Au sein du secteur, des oppositions peuvent s'accroître entre différentes catégories d'exploitations –agribusiness et exploitations familiales, par exemple- et, même au sein de l'agriculture familiale, certains agriculteurs ont pu valoriser les opportunités offertes par le retrait de l'Etat et la libéralisation alors que beaucoup d'autres ont vu leurs conditions d'existence et de production se détériorer.

L'entrée par le financement entraîne la nécessité d'acquérir une approche plus globale, centrée sur l'ensemble de l'économie rurale et d'approfondir la problématique financière.

### **33. Agir au niveau adéquat**

Les leviers des politiques de financement agricole et rural sont emboîtés entre différents niveaux :

- niveau local : relations avec les institutions de financement rurales, rôle des collectivités territoriales
- niveau national : stratégie nationale de microfinance, cadre stratégique de réduction de la pauvreté, loi d'orientation agricole et autres politiques agricoles spécifiques
- niveau sous-régional : fonds de développement agricole ou approches filières au niveau sous-régional (UEMOA et CEDEAO) ; niveau des autorités monétaires (BCEAO) et de plus en plus système financier intégré sous-régional (BIMAO, CIF, etc.).

- niveau global : orientations et directives des institutions multi-latérales (Livre bleu des Nations-Unies, harmonisation des politiques des bailleurs de fonds, CGAP, etc.)

### **34. S'informer et se former**

Les relations entre les organisations paysannes et leurs interlocuteurs sont trop souvent inégales et ce, pour plusieurs raisons :

- l'accès à l'information est plus difficile pour les responsables paysans qui ne disposent pas des moyens ou de l'accès aux divers travaux d'études et d'expertises commandités par leurs interlocuteurs ;
- les services financiers exigent une ingénierie spécifique et des compétences en matière d'analyse financière et de gestion ;
- les responsables des organisations paysannes sont souvent trop peu nombreux, inégalement préparés et trop sollicités pour s'imposer dans les négociations ou pour emporter la conviction de leurs interlocuteurs. En outre, souvent les faiblesses de la structuration interne favorisent les comportements opportunistes face à des propositions conjoncturelles mais qui peuvent apparaître immédiatement avantageuses.

### **35. Construire une position commune**

Les producteurs, de par la diversité de leurs systèmes de production comme de leur niveau de revenus et de patrimoine représentent une diversité de situation en termes de revenus et de solvabilité, de besoins de liquidités ou d'investissement. Une position commune est donc le fruit d'un dialogue et d'un compromis entre ces différents intérêts spécifiques à chacune des catégories de producteurs familiaux.

### **36. Le risque du conflit d'intérêt dans la gestion des services financiers**

Face aux enjeux qui suscitent la structuration des organisations paysannes, trois grands défis se posent :

1. Face à l'enjeu immédiat, de court terme, les organisations doivent répondre aux demandes diverses et urgentes des membres, de nombreuses organisations paysannes se sont lancées directement dans la gestion de services financiers. Mais les résultats ont souvent été mitigés et ont suscité des stratégies diversifiées, notamment en termes de partenariat avec les institutions financières comme l'illustrent les chapitres précédents.
2. C'est donc seulement dans un deuxième temps qu'elles peuvent se faire reconnaître par les autres acteurs comme des acteurs à part entière et oeuvrer à l'aménagement des règles du jeu que ces derniers instaurent.
3. Enfin, dans un troisième temps seulement, il est possible de penser et préparer l'avenir en, formulant des propositions de moyen et long terme et en créant les conditions favorables pour leur négociation.

Relever simultanément ces trois défis n'est pas une tâche aisée : une inefficacité, même relative, dans l'exercice de fonctions techniques et économiques par exemple affaiblit la crédibilité interne et externe de l'organisation et de ses responsables et, partant, la capacité de négociation de ces derniers.

### 37. Articuler les services d'appui aux producteurs et les rendre viables

L'intérêt du couplage entre services technico-économiques et financiers, mais aussi la tentation pour viabiliser les fonctions des OPA, avec les risques inhérents en matière de gestion du crédit (cf. Corposol)

## 4. COMMENT CONSTRUIRE UNE DEMARCHE ?

---

### 41. Les préalables

Au-delà des organisations paysannes, la rénovation des politiques de financement agricole suppose :

- le passage de modèles normatifs, « prêt-à-porter » à des approches « sur mesure » qui prennent en compte les atouts et les contraintes de chaque situation ;
- le renouvellement des conditions d'élaboration des politiques afin qu'elles reposent sur des compromis négociés entre les différents acteurs publics et privés ; ce qui suppose le renforcement des capacités des agriculteurs et de leurs organisations.
- la renégociation des conditions d'insertion des économies africaines dans les circuits financiers internationaux avec la limitation des effets de mise en concurrence et la nécessité de prendre en compte les objectifs fixés par les différents pays en terme de souveraineté alimentaire, de développement agricole et rural durable, etc.

### 42. Comment construire un processus de concertation entre acteurs ?

#### Analyse des positions d'acteurs dans la production des politiques de finance rurale

1) Nouveaux acteurs et renouvellement des formes de coordination dans la mise en œuvre des systèmes financiers ruraux :

- Quels sont les acteurs impliqués dans, ou concernés mais exclus, des systèmes financiers ruraux ? Nature, mode d'organisation, mode et degré d'implication dans les systèmes financiers ?
- Quelles sont les formes de coordination entre ces différents acteurs dans le cadre du fonctionnement du système financier ? Dans ce cadre, on s'intéressera notamment plus particulièrement aux relations entre organisations paysannes et institutions de finance rurale.

2) Place et rôle de ces nouveaux acteurs et formes de coordination dans la production et la mise en œuvre des politiques de finance rurale :

- Quels sont les acteurs impliqués/exclus dans le processus de production des politiques publiques ? Quels sont les référentiels mobilisés par chacune de ces catégories d'acteurs ?
- Quelles sont les formes de coordination entre les acteurs ? Quels sont les espaces de la coordination ? Quelles en sont les difficultés ?
- Quelles interactions entre ces différentes catégories d'acteurs et les normes qui progressivement structurent le secteur financier ?

3) Quel mode de coordination des politiques publiques autour des services financiers agricoles et ruraux :

- Quelles sont , dans un pays donné, les différentes politiques intervenant dans le

secteur financier ? Quels sont leurs référentiels, leur mode de production et d'action, les acteurs et les instruments mobilisés ?

- Quels sont les modes de coordination entre ces différentes politiques ? Convergence ou divergence ?
- Quels sont les effets de ces combinaisons politiques sur le secteur financier et ses utilisateurs ?

### 43. Quelles démarches ?

Les orientations de politiques publiques en matière de finances rurales apparaissent comme beaucoup plus ouvertes que les schémas antérieurs et combinent des modes d'actions très diversifiés sur lequel il n'existe pas encore de consensus entre tous les acteurs concernés. De fait, un processus de concertation entre les acteurs concernés s'impose et c'est sur ce constat que se conclut le « livre bleu » promu par les Nations-Unies (2006). Mais, l'enjeu est de « *mettre en présence l'Etat, de ce fait réhabilité, et de multiples acteurs économiques, sociaux ou locaux, qui devraient donc être d'abord identifiés et reconnus* ».

Les politiques publiques « *s'efforceraient de concilier intérêts particuliers et bien commun. Elles détermineraient à cet effet un cadre contractuel de médiation, de négociation et d'application. De telles politiques publiques pourraient être qualifiées d'intermédiaires car ni configurées strictement par un cadre macroéconomique, ni réduites à des mesures sociales palliatives* ».

Ce type de construction ne doit pas reproduire de nombreux cas de « stratégie nationale » ouest-africaine, souvent téléguidées de l'extérieur, imposant un rôle prépondérant à l'Etat, sans que ce dernier n'ait ni réelle légitimité, ni réelle compétence. Il serait sans doute intéressant de reprendre une démarche méthodologique proche de celle promue en matière d'élaboration de politiques agricoles pour construire les argumentaires à la base des politiques publiques et concerter leur mise en œuvre opérationnelle entre les différents acteurs concernés.

**Illustration 11 : Démarche méthodologique pour l'élaboration de politiques agricoles**

	ETAPE	CONTENU
<b>Justification de l'intervention publique</b>	Etape 1	Diagnostic initial : enjeux liés au problème à traiter et éventuelle formulation de ce problème
	Etape 2	Construction de l'arbre des problèmes, identification des défaillances de marché, de gouvernement et des problèmes d'inéquité
	Etape 3	Construction de l'arbres des objectifs et identification des indicateurs objectivement vérifiables nécessaires au suivi--évaluation
<b>Modalités d'intervention</b>	Etape 4	Définition de mesures possible d'intervention publique
	Etape 5	Sélection et hiérarchisation des mesures d'intervention. Evaluation qualitative de la faisabilité politique, sociale et économique des mesures
	Etape 6	Identification des instances d'intervention
<b>Impact et conformité des mesures</b>	Etape 7	Evaluation de l'impact de l'intervention publique
	Etape 8	Définition des objectifs de négociation et mise en conformité de la politique avec les règles internationales

### Les points d'attention dans un processus de concertation

1. L'identification des acteurs du processus de concertation
  - Ré-interrogées les catégories habituelles
  - Rendre visible la dimension politique de la situation de certains acteurs
  - Certains acteurs oubliés risquent d'intervenir négativement au cours du processus
2. Un accompagnement des acteurs du processus adapté à leur position socio-politique
  - certains acteurs doivent faire l'objet d'un accompagnement particulier
  - d'autres acteurs « à problèmes » doivent l'objet de stratégie spécifique
3. La réappropriation des enjeux et leur reformulation par les acteurs du processus
4. Représentation, légitimité et montée vers le supra-local
5. Le suivi-évaluation du processus de concertation et son feed-back pour réajuster la démarche

(REDEV-IRAM, 2004)

### **EN CONCLUSION**

---

### Les Points-clé concernant le rôle des organisations professionnelles agricoles dans les décisions publiques

1. Différence de niveaux d'articulation à l'échelle nationale entre OPA et pouvoirs publics ; influence du régime politique et du mode de fonctionnement de l'Etat sur la façon dont les ruraux vont s'organiser pour défendre leurs intérêts.
2. Importance de l'autonomie technique et financière.
3. Importance des alliances au sien du monde rural, mais aussi avec d'autres acteurs de la société civile et du secteur privé marchand.
4. Importance de mobilisation des ressorts des processus de démocratisation : rôle des médias, parlementaires, etc.
5. Importance de la maîtrise des contraintes logistiques et de communication (communication avec ses membres, etc.) en intégrant les atouts, mais aussi les limites –en termes de débats notamment- des nouvelles technologies de la communication.
6. Importance du leadership solide assurant un rôle central dans la construction du projet stratégique afin de veiller : à la solidité des alliances, la prise en compte des intérêts diversifiés des ruraux, l'amélioration des conditions du dialogue politique.

(Pesche, 2006)