

Niger : une nouvelle étape dans le partenariat entre organisations paysannes et institutions de microfinance :

Synthèse de l'atelier OP-IMF, juin 2005

BIM n° - 14 septembre 2005
Betty WAMPFLER

Plusieurs conférences récentes de l'année du microcrédit ont rappelé que le financement rural, et plus encore le financement des activités agricoles, constituent l'une des frontières actuelles de la microfinance. L'action collective qui structure progressivement ces deux secteurs dans certaines régions du Sud, peut être un point d'appui pour repousser cette frontière, améliorer le financement rural et agricole et ce faisant les conditions de développement des activités économiques. Le renforcement du partenariat entre les organisations de producteurs agricoles et ruraux (OP) et les institutions de microfinance s'inscrit dans ce contexte.

Le BIM d'aujourd'hui présente une initiative récente des organisations paysannes et des institutions de microfinance du Niger dans ce sens.

Organisations paysannes – institutions de microfinance : un partenariat qui reste difficile au Niger

Au Niger comme dans la plupart des zones rurales d'Afrique de l'Ouest, les banques commerciales ne sont que faiblement accessibles et restent très réticentes à financer l'agriculture. La microfinance est alors souvent la seule alternative formelle d'accès au financement pour les organisations paysannes et la question des conditions de partenariat entre OP et IMF se pose donc avec acuité.

Les organisations paysannes (OP) sont en cours de structuration au Niger. L'accès au financement est un problème déterminant pour la plupart d'entre elles. Leurs besoins de financement sont de différente nature : leurs membres ont besoin d'accès au crédit, les OP elles-mêmes ont besoin de financer leurs activités économiques, leur fonctionnement, leurs investissements (équipement, locaux, mais aussi formation...). Les OP n'ont pour l'instant que peu de relation avec les banques commerciales et leurs liens avec la microfinance sont épisodiques et difficiles. Le plus souvent, elles s'avèrent très démunies face à la question du financement : manque d'information sur les institutions financières, faible capacité à formaliser leurs besoins de financement, difficulté à constituer les dossiers de financement, absence de fonds de ga-

rantie. Les expériences de services financiers développées par les OP elles-mêmes ont des résultats mitigés...

Les institutions de microfinance (IMF) du Niger, de leur côté, sont prudentes quant au financement de l'agriculture et des organisations paysannes. Elles hésitent face au risque de l'agriculture, l'insuffisance de ressources financières longues et stables limitent leur capacité à faire du crédit moyen terme, l'un des principaux besoins de l'agriculture. Leur couverture géographique reste limitée et tend dans les années récentes à se resserrer sur les zones urbaines et périurbaines. Par ailleurs, le professionnalisme insuffisant des IMF, le contrôle insuffisant du secteur ont conduit à des dysfonctionnements dommageables pour le monde rural (détournements, impayés, perte d'épargne, surendettement des ménages...) qui ont encore creusé le déficit de confiance entre OP et IMF.

Malgré ce contexte de relations difficiles, une volonté de rapprochement concrétisée par un nouvel atelier

Plusieurs initiatives d'OP, d'IMF et de structures d'appui aux deux secteurs ont permis un premier rapprochement entre OP et IMF depuis deux ans au Niger. Dans le prolongement de ces initiatives, les organisations paysannes membres du Conseil pour l'Action et la Solidarité Paysannes au Niger (Caspani), et certaines IMF ont souhaité engager une nouvelle étape de rapprochement à travers un atelier de concertation entre OP et IMF. Le PolsecaL, le PROPAN, le Projet Intrants, le PDSFR/FIDA, respectivement structures d'appui aux OP et aux IMF, et le Cnearc, ont appuyé cette initiative.

Réalisé en juin 2005, cet atelier avait pour objectif général d'échanger sur les conditions d'un renforcement du partenariat entre OP et IMF. Plus spécifiquement, il s'agissait pour les OP et les IMF de :

- poursuivre le processus de rapprochement, d'améliorer l'inter connaissance et la construction de confiance entre les deux types d'institutions
- d'explorer ensemble des problèmes prioritaires limitant aujourd'hui la collaboration entre les deux secteurs et de dégager des voies concrètes d'un travail en commun sur :
 - Comment construire la confiance ?
 - Comment traiter le problème des ressources financières nécessaires pour financer l'agriculture ?
 - Comment mieux adapter l'offre financière des IMF aux besoins des OP ?
- définir et s'engager sur un plan d'action pour une collaboration concrète entre OP et IMF.

Sous la présidence de Caspani, l'atelier a réuni 73 participants, représentant les principales organisations paysannes issues des différentes régions du Niger (26 OP), les principales institutions de microfinance et leur association professionnelle, l'ANIP MF (21 IMF), deux banques (BCEAO, Banque Régionale de Solidarité) et un fonds de garantie (Tanyo), les principaux partenaires de développement des OP et des IMF (Ministères de tutelle (MDA, MRA, MEF, MDC), PROPAN, PolSecAl, PDSFR/FIDA, Projet Intrants FAO CNEARC...).

D'abord, dégager les leçons des expériences récentes

L'atelier a été organisé en quatre séquences. La première avait pour objectifs de redéfinir les différents aspects du problème du financement de l'agriculture et des organisations paysannes

au Niger, de tirer les enseignements des initiatives prises depuis 2003 et de cerner les problèmes clés, facteurs de blocage de la collaboration OP/IMF qui feront l'objet des chantiers de travail de l'atelier.

En septembre 2003, à l'initiative de FUGPN/Mooriben et SOS Faim, un premier atelier a réuni des IMF et des OP du Niger pour une concertation sur l'amélioration du partenariat entre les deux secteurs. Cet atelier a permis une première rencontre entre deux secteurs qui se connaissaient très peu ; les difficultés du financement de l'agriculture au Niger ont été analysées conjointement, des préoccupations communes aux OP et aux IMF ont été mises en évidence et un large plan d'action a été dégagé. Puis, chacun est retourné à ses occupations et le plan d'action est resté très largement en suspens. Cependant, si l'action collective engagée en 2003, n'a pas débouché sur une mise en œuvre opérationnelle, des initiatives sectorielles et individuelles au sein des OP et des IMF ont fait progresser la réflexion.

D'une part, les OP et les IMF ont poursuivi la structuration de leurs secteurs respectifs. Les OP ont poursuivi leur consolidation et ont créé CASPANI ; le secteur de la microfinance s'est consolidé avec l'adoption en 2004 de la Stratégie Nationale de Microfinance et le renforcement de l'association professionnelle des institutions de microfinance, l'ANIP MF. Ces structurations sectorielles peuvent être un point d'appui pour renforcer le partenariat OP/IMF.

D'autre part, plusieurs initiatives « individuelles » ont exploré des formes de partenariats OP-IMF :

- expérimentation de différentes formes de financement par les OP elles-mêmes (Mooriben)
- étude des conditions de financement en zone pastorale réalisée par l'OP UEP APEL ZP, réalisée en partenariat avec le PDSFR, la Faculté d'Agronomie du Niger et le CNEARC (2004)
- expérience de « formation-action » sur le partenariat OP-IMF, réalisée par la Fédération des Coopératives Maraîchères du Niger avec le CNEARC et le PDSFR (2004- 2005)
- atelier sur le crédit warranté au Niger, organisé en février 2005, par les organisations de producteurs, le Projet de promotion de l'utilisation des intrants agricoles, et le PDSFR

Les témoignages et débats autour de ces expériences ont permis de dégager des enseignements dont on retiendra principalement que :

- dans un contexte agricole de plus en plus difficile, marqué par le désengagement de l'Etat, toutes les organisations paysannes sont aujourd'hui confrontées à la question du financement de l'agriculture, sous ses différentes formes (financement des producteurs membres des OP, mais aussi financement de l'OP elle-même) ;
- les OP du Niger sont à des stades variés de la réflexion sur cette question du financement : certaines d'entre elles sont simplement au stade de la prise de conscience, de la formulation du problème ; d'autres sont en mesure d'analyser clairement leurs besoins de financement ; au stade suivant, elles ont prospecté l'offre de financement existante et sont en mesure d'en faire un diagnostic ; certaines d'entre elles ont démontré de fortes capacités à mobiliser des financements auprès des bailleurs de fonds et à expérimenter différentes formes de financement ;
- alors que les expériences sont relativement riches et variées, la communication entre les OP sur ces questions reste très limitée ;
- les IMF de leur côté se développent, elles ont besoin de s'ouvrir à des nouveaux segments de marché et se tournent donc souvent vers les organisations paysannes.

Les bases d'un nouveau partenariat sont donc esquissées. Mais différents problèmes subsistent et constituent des facteurs de blocage de ce partenariat. Trois d'entre eux ont été retenus comme « chantiers » de travail de l'atelier : « Comment construire la confiance entre OP et IMF ? », « Comment mobiliser des ressources financières adaptées au financement de l'agriculture ? », « Comment mieux adapter l'offre financière des IMF aux besoins des OP ? ». Chacun de ces chantiers a fait l'objet d'exposés d'expériences réalisées au Niger ou ailleurs, puis d'approfondissement par un groupe de travail, composé de manière équilibrée d'IMF, d'OP et de partenaires du développement, chargés d'identifier les conditions de développement d'une démarche appropriée au Niger et de dégager un plan d'action sur ce thème.

Trois chantiers, un plan d'action

Une première clé du partenariat OP-IMF : la confiance

Le premier facteur de blocage du partenariat OP-IMF, bien mis en évidence par les témoignages, reste celui de la confiance : les deux secteurs se connaissent mal, ignorent les logiques, les règles de fonctionnement, les besoins et les contraintes de l'autre ; ils ont souvent vécu de premières expériences de collaboration difficile qui ont débouché sur des échecs (crédits non remboursés par les OP ou épargne des OP détournée par les IMF...) ; enfin, chaque secteur est en train de se battre pour sa propre viabilité économique et financière et essaie de tirer le meilleur parti des actions qu'il entreprend : cette « bataille pour la viabilité » se concrétise notamment dans la discussion sur le taux d'intérêt du crédit à l'agriculture qui mine souvent la relation entre OP et IMF (des taux élevés sont nécessaires pour couvrir les coûts des services décentralisés de la microfinance mais sont difficiles à supporter par les activités agricoles).

Pour renforcer leur partenariat, les OP et IMF doivent construire une relation de confiance. Pour ce faire, elles ont d'abord besoin de mieux se connaître, mais aussi de pouvoir évaluer la qualité et la fiabilité du partenaire potentiel. Les OP et les IMF sont des organisations « sœurs » (en terme de participation des membres, de statut...), mais leur logique, leur mode de fonctionnement et leurs critères de performance sont un peu différents. Il faut donc que chacune d'entre elles ait un « outil » lui permettant de juger la qualité du partenaire potentiel.

Le groupe de travail chargé de ce thème s'est engagé dans l'élaboration de ces deux « outils ». Deux grilles d'analyse, comportant les principales questions à se poser dans chaque cas, ont été élaborées et partiellement renseignées :

- Quelles sont les informations, les indicateurs dont a besoin une IMF pour évaluer la qualité d'un dossier de financement présenté par une OP ? Quelles sont les informations, les indicateurs dont a besoin une OP pour choisir une IMF partenaire ?
- Où ces informations sont –elles disponibles ? Qui peut les fournir ?
- Comment s'organiser pour les obtenir ?
- Qui va garantir la qualité de ces informations ? (Rôle de l'Etat, des associations professionnelles...).

Le plan d'action dégagé par le groupe et validé en séance plénière prévoit la finalisation de la « boîte à outils pour évaluer la qualité du partenaire », sa diffusion sous forme d'un manuel et la formation des OP et des IMF à son utilisation.

L'accès à des ressources financières adaptées à l'agriculture est une autre condition de renforcement du partenariat OP / IMF

Les volumes de ressources financières de la microfinance sont souvent insuffisants face à la demande de l'agriculture et des OP, et la durée de disponibilité de ces ressources est trop courte pour permettre le crédit moyen terme dont l'agriculture a besoin pour s'équiper et se moderniser.

Quatre exposés ont permis de comprendre comment les différents acteurs percevaient cette question : une OP a présenté une analyse de ses besoins de financement et permis de comprendre la nature des moyens financiers nécessaires (montant, durée d'emprunt, mode remboursement, pour quel type d'activité...) et les ressources actuellement disponibles (nature, source, conditionnalité, mode de gestion...) ; une IMF a expliqué pourquoi les IMF sont souvent faiblement capitalisées, quelles sont les différentes ressources financières d'une IMF, comment une IMF raisonne le choix d'affectation de ses ressources (crédit court terme, moyen terme, fonds propres...), en quoi il est difficile pour une IMF de financer une OP et quelles sont les caractéristiques des ressources nécessaires ; une banque a présenté son offre de financement et les perspectives qu'elle ouvre à l'agriculture et aux OP ; un fonds de garantie a présenté le dispositif de garantie pour l'accès au crédit bancaire qu'il propose aux PME du Niger et les conditions de son adaptation aux OP et aux IMF.

Sur la base de ces témoignages, complétés par des participants malien et guinéen, un groupe de travail a approfondi la réflexion sur une des voies d'amélioration de l'accès à des ressources adaptées, le refinancement bancaire.

Le plan d'action adopté par l'atelier propose des mesures concrètes sur quatre axes de travail : le renforcement des IMF (mise en réseau des IMF isolées, professionnalisation, renforcement des fonds propres...) pour améliorer leur crédibilité auprès des banques, le renforcement des OP pour améliorer leur fiabilité en tant que client du secteur financier, l'articulation avec la Banque Régionale de Solidarité et le groupe Tanyo, l'étude de faisabilité d'une institution de refinancement de l'agriculture.

Des innovations pour maîtriser le risque agricole

Le financement de l'agriculture et des organisations paysannes reste une opération risquée pour une institution financière. L'atelier a permis d'explorer trois innovations qui tentent de repousser cette contrainte :

- le warrantage, qui permet de différer la vente de la production agricole à un moment de prix favorable et de garantir un crédit par le stock de produits agricoles
- le crédit bail, qui sécurise le financement de l'équipement agricole
- l'association de caution mutuelle, forme de fonds de garantie paritaire qui permet de sécuriser le crédit commercial à des organisations

Pour chacune de ces innovations, l'atelier a permis :

- d'apporter une information approfondie sur la nature de l'innovation, son fonctionnement et ses conditions de sa mise en œuvre dans les contextes où elle a déjà été expérimentée (le warrantage au Niger, le crédit bail à Madagascar, l'association des cautions mutuelle en Guinée) ;
- d'en analyser les conditions de faisabilité au Niger ;
- de dégager un plan d'action pour développer l'innovation au Niger.

En matière de warrantage, six actions principales ont été retenues : capitaliser l'expérience de warrantage existant au Niger ; établir provisoirement des normes, des règles de « bonnes

pratiques du warrantage » ; assurer la formation et l'information sur le warrantage, notamment par la formation des formateurs ; étendre les actions pilotes ; établir en 2006 les normes définitives et élaborer un guide sur « les bonnes pratiques du warrantage au Niger » ; mettre en place un cadre de concertation pour coordonner et standardiser les pratiques de warrantage. Une action de « Démultiplication du produit warrantage » est d'ores et déjà engagée dans ce sens par des OP, des IMF et le projet FAO Intrants, sur la base d'un financement du PDSFR.

Le groupe de travail « Crédit bail » s'est d'abord attaché à comprendre les conditions du succès de cette technique financière dans le cas des Cecam de Madagascar. Ces conditions ne sont aujourd'hui que partiellement réalisées au Niger. Il existe des filières agricoles susceptibles de valoriser un équipement acquis par crédit bail, particulièrement dans les zones irriguées (maraîchage, riziculture...). Les IMF n'ont pas développé cette technique financière pour l'instant, faute de la connaître, mais aussi faute de ressources financières adaptées. Par ailleurs, l'existence de subventions à l'équipement (notamment irrigué) pose problème pour le développement de cette technique : les subventions offrent certes une opportunité d'équipement agricole à un certain nombre de producteurs, mais elles sont limitées en nombre et en durée et vont s'épuiser ; en attendant, elles sont un obstacle assez significatif à l'expérimentation du crédit bail.

Le groupe de travail a dégagé les principales lignes d'un plan d'action pour le développement du crédit bail au Niger, en prenant l'hypothèse d'un crédit bail pris par une organisation paysanne auprès d'une IMF. Les actions à mettre en œuvre ont été détaillées, ainsi que les rôles des différents partenaires impliqués dans l'opération : OP emprunteur, l'IMF qui donne le crédit bail, les partenaires du développement, l'Etat. Le projet Intrants FAO a confirmé sa volonté d'appuyer une telle expérimentation.

Le groupe de travail « Association de caution mutuelle et crédit commercial » s'est appuyé sur l'analyse d'une expérience pérennisée en Guinée pour identifier les conditions de faisabilité d'une telle innovation au Niger.

Un plan d'expérimentation esquissant le rôle des différents acteurs (IMF, OP, Etat, partenaires) a été adopté.

Un atelier marquant une nouvelle étape dans le partenariat OP / IMF

Au Niger, comme plus largement en Afrique de l'Ouest, un partenariat renforcé entre organisations paysannes et institutions de microfinance peut être un facteur décisif d'amélioration du financement des agricultures familiales.

Comment définir les modalités concrètes de ce partenariat ?

La question n'est pas nouvelle au Niger et a déjà réuni une première fois en 2003 les IMF et les OP nigériennes, cette rencontre s'inscrivant elle-même dans le prolongement d'initiatives engagées dans ce sens dans la sous région (Séminaire de Dakar, 2002, atelier de Ouagadougou 2003). Ces premiers ateliers ont permis la rencontre, un début d'inter connaissance, ainsi que l'identification des problèmes.

L'atelier de Niamey de juin 2005 a mobilisé pendant trois jours plus de 70 participants, représentant les principales OP et IMF du Niger, ainsi que leurs tutelles et leurs partenaires. Le

niveau, la constance et la qualité de la participation des différentes structures ont démontré à la fois l'acuité du problème de financement de l'agriculture aujourd'hui et la forte mobilisation des uns et des autres autour de ce problème.

L'atelier a souhaité s'appuyer sur les enseignements des premiers ateliers et des initiatives développées depuis lors, pour développer **une nouvelle étape** de partenariat fondée sur **l'élaboration conjointe d'outils de partenariat**.

Esquissée pendant l'atelier, cette démarche doit maintenant être approfondie. L'expérience de l'atelier 2003 a montré combien il était difficile de dépasser le discours pour mettre en œuvre un plan d'action. Pour se donner de meilleures chances de réaliser le plan d'action OP-IMF 2005, les participants de l'atelier ont constitué un comité de suivi et défini un calendrier de travail.

Les structures faîtières des OP et des IMF ont un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre de ce plan d'action ; le volontarisme et la capacité d'innovation des OP et des IMF à la base seront décisifs ; mais cet ensemble d'initiatives ne pourra s'épanouir, se consolider et aboutir à un développement durable de l'agriculture familiale que dans un cadre de politiques publiques (agricoles, de microfinance, de financement rural...) claires, négociées avec les différents acteurs concernés et appliquées de manière cohérente.

Le rapport détaillé de cet atelier est disponible auprès de Caspani – Yarda : caspani@intnet.ne

Bibliographie

- SOS Faim Luxembourg, 2003. « Dialogue à deux voix pour le financement de l'exploitation familiale rurale ». Synthèse de l'atelier de Ouagadougou.
- Wampfler B., Mercoiret M.R., 2001. « Microfinance, organisations paysannes : quel partage des rôles, quels partenariats dans un contexte de libéralisation ? » Synthèse thématique pour l'atelier 5 du séminaire de Dakar. « Le financement de l'agriculture familiale dans un contexte de libéralisation : Quelle contribution de la microfinance ? (21-24 janvier 2002) / ATP 41/97 CIRAD/ CERISE /décembre 2001. 34 p.
- Wampfler B., Lapenu C., 2003. « La microfinance au service de l'agriculture familiale ? » Résumé exécutif du séminaire de Dakar. Collection Partenariats. Publications du Ministère des Affaires Etrangères. Février 2003. 70 p.
- Wampfler B et al., 2003. « Microfinance et agricultures familiales : quelles alliances face à libéralisation ? » Techniques Financières et développement » n° 72 septembre 2003. 15 pages.

Sigles

ANIP-MF :	Association nigérienne des Institutions Professionnelles de la Micro-finance
CASPANI :	Conseil pour l'Action et la Solidarité Paysannes au Niger
CECAM :	Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel de Madagascar
CNEARC :	Centre National d'Etudes Agronomiques en Régions Chaudes (Montpellier)
FIDA :	Fonds International pour le Développement de l'Agriculture
IMF :	Institution de microfinance

OP : Organisation Paysanne
PDSFR : Programme de Développement des Services Financiers Ruraux
POLSECAL : Projet d'Appui à la Politique de Sécurité Alimentaire
PROPAN : Projet de Renforcement des Organisations Professionnelles Agro pastorales du Niger
Projet Intrants FAO : Projet de Promotion de l'utilisation des Intrants Agricoles par les Organisations de Producteurs