

11 raisons expliquant l'échec possible du système de fonds rotatif

Walter Milligan
nogub - ddc



Réflexions sur le développement rural
DDC-CID
La Paz, Bolivie, Octobre 1994

"Nous acquérons des connaissances beaucoup plus par les erreurs, (les nôtres propres ou celles des autres) que par les succès. Exposer nos erreurs nous fait mal mais nous devons le faire pour permettre aux autres d'éviter de commettre les mêmes fautes : cela paraît être une caractéristique de la nature humaine"

Rolando Bunch

Dos Mazorcas de Maiz : Una guía para el mejoramiento agrícola orientado hacia la gente. Vecinos Mundiales, Oklahoma 1985

Introduction

Le présent document vise à expliquer quelques unes des raisons des échecs dans l'utilisation des Fonds Rotatifs destinés à financer des activités agro-pastorales telles qu'elles sont pratiquées par des exploitants agricoles ruraux produisant sur une petite échelle. Certains points évoqués ici, peuvent s'appliquer à une situation plus générale. Cependant, les Fonds Rotatifs destinés à financer de petits commerces ou à aider des micro-entreprises urbaines, ont indubitablement leurs caractéristiques spécifiques et distincts.

Notre analyse, qui porte principalement sur la région des vallées de l'Altiplano et des Andes, est basée non seulement sur l'expérience des ONG mais aussi sur celle d'autres types d'institutions qui utilisent les Fonds Rotatifs dans leurs efforts pour aider les exploitants à petite échelle.

Dans ce document, nous formulerons des généralités pour lesquelles il y aura certainement des exceptions. De plus, ces généralités ne tiennent pas compte de tout l'éventail d'expériences connues dans cette région.

L'accent est délibérément mis sur les problèmes et notre intention est d'inculquer dans l'esprit du lecteur un sorte de critique positive qui, d'une part, lui permettra d'éviter la répétition des erreurs les plus fréquentes, et d'autre part, l'aidera à faire un meilleur usage des Fonds Rotatifs.

Nous aimerions exprimer notre gratitude à nos collègues et amis dont les suggestions ont permis l'amélioration de la première version de ce document. Néanmoins, nous ne considérons pas cette version comme définitive, au contraire, elle reste susceptible de rajouts et de modifications.

Les opinions exprimées ici sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement la position des institutions impliquées.

11 raisons expliquant le possible échec du système de fonds rotatifs

1. Le propriétaire du fonds rotatif n'est pas clairement désigné

Le plus souvent, ces fonds sont constitués par des dons non remboursables des agences d'assistance externe; il est exceptionnel qu'il s'agisse de crédit remboursable. Etant donné que l'argent est attribué aux paysans, une certaine ambiguïté persiste sur la propriété du Fonds Rotatif en question. Bien sûr, les fonds sont destinés aux paysans mais c'est l'institution d'appui qui, en tout premier lieu, les a demandés et qui est responsable de leur bonne gestion et d'établir les rapports financiers exigés par l'agence donatrice.

Le fait que nous ayons à faire à des dons ne devrait pas empêcher de désigner clairement le propriétaire des sommes concernées. Une autre ambiguïté naît de l'impossibilité de faire des bénéfices à partir de ces fonds, vu leur nature (généralement un don) et les textes régissant les institutions à but non lucratif qui en font la promotion.

Certains de ces fonds sont conjointement administrés avec des organisations locales et visent, à terme, à être autogérés par les paysans. Ce fait contribue d'avantage à induire un flou dans la notion de "propriétaire" du Fonds Rotatif, introduisant de surcroît, une pratique nuisible de juge et partie dans la délicate affaire du recouvrement des créances. Le résultat est qu'il n'est pas toujours évident de savoir QUI devrait recouvrer les prêts, et sur base de quelle autorité ?

2. L'organisation paysanne n'est pas conçue pour gérer des crédits

Comme il a été mentionné, certaines institutions pratiquent la cogestion du Fonds Rotatif ou laissent les exploitants prendre en charge l'administration des fonds reçus.

Dans la grande majorité des communautés rurales, il existe une organisation sociale traditionnelle très fonctionnelle (généralement les "syndicats" dans les communautés andines de Bolivie, ndt) qui ordonne et représente à l'extérieur les besoins de la communauté. Le surplus de travail généré par la gestion d'un Fond Rotatif peut diminuer l'efficacité de l'organisation locale et la surcharger au point d'entraîner une véritable crise.

On peut rétorquer qu'une organisation sociale est une entité créée à partir d'un besoin collectif de gérer des ressources. Ceci est effectivement le cas dans les communautés rurales, mais en fait leurs structures sont faibles et la capacité de gestion administrative insuffisante pour accomplir ces tâches. L'absence d'une comptabilité adéquate (la gestion d'un Fonds Rotatif est très exigeante à cet égard) peut créer des conflits internes et entraîner des accusations mutuelles entre les dirigeants et les membres de base, même quand des malversations ou des vols n'ont pas eu lieu.

Il semblerait alors que la solution soit la création d'organisations économiques mais cette expérience ne s'est pas révélée toujours positive. En général, les organisations à vocation

économique rencontrent les mêmes difficultés que les organisations à vocation sociale. Les exceptions sont surtout le fait des organisations socio-économiques de second degré (niveau union, fédération, ndt)

Nous devons préciser cependant que nous nous référons ici à l'organisation locale en tant qu'administrateur d'un Fonds Rotatif et non en tant que bénéficiaire de crédit.

Mais au delà de la question de crédit, il convient de signaler les risques encourus en créant, dans la communauté, des organisations économiques isolées des organisations sociales : généralement créées par les institutions d'appui et dotées d'importantes ressources, elles sont, dans certains cas, en compétition avec l'organisation sociale locale (les traditionnels tenants du pouvoir) pouvant diviser ainsi la communauté en fractions rivales.

3. Le fonds rotatif n'est qu'un volet de tout un ensemble de domaines d'activités

La plupart des institutions sont impliquées dans un large éventail d'action (assistance technique, formation etc.) dans lequel le crédit ne constitue qu'une activité complémentaire. Ainsi, le succès ou l'échec d'un projet donné ne se mesure pas par les retombées du crédit accordé, mais par le renforcement de l'organisation paysanne, l'augmentation de la production, la diversification des cultures, etc.

Etant donné cette diversité, la possibilité de compter sur une spécialisation professionnelle est minime. Comme on considère généralement que la gestion de crédit ne nécessite pas un spécialiste, ceux qui préconisent et gèrent de tels crédits n'ont aucune formation préliminaire.

Normalement ces derniers cumulent les fonctions de réalisation du projet, d'assistance technique, d'octroi de crédit et d'agent de recouvrement. En d'autres termes, ici aussi on établit une double parenté : d'une part, on établit une relation horizontale entre expert technique et bénéficiaire, et, d'autre part, une relation verticale entre créancier et débiteur.

Ainsi, non seulement les promoteurs de terrain, mais aussi l'institution elle-même, finissent par ignorer la distinction entre leur rôle financier et celui de promoteur et conseiller, privilégiant en général ce dernier aux dépens du premier.

4. Les autres activités sont gratuites ou subventionnées

Si l'assistance en infrastructure, aide technique, formation, etc. accordée par l'institution est gratuite ou subventionnée, un grand nombre de bénéficiaires de crédits auront du mal à comprendre que le "crédit" qui leur est alloué (sous forme de semences, d'engrais, d'outillage etc.) doit être remboursé.

5. Confusion entre "subvention" et "crédit"

Quoique son but soit totalement différent, le Fonds Rotatif finit souvent par être considéré comme une subvention à la production agricole.

Le principe des subventions comme telles n'est pas mis en question. Dans les cas où les subventions sont justifiées, il paraît opportun d'en expliquer la raison, la durée etc. et dans de tels cas il n'est pas alors recommandé de mettre en place un Fonds Rotatif.

Il y a des régions, spécialement dans l'Altiplano, où la production est restreinte et à haut risque; c'est pourquoi il apparaît approprié de subventionner plutôt l'infrastructure de production (surtout l'irrigation et la conservation des sols).

D'un autre côté, il y a des activités rurales qui peuvent effectivement bénéficier de crédits. Un crédit ouvert encourage un certain nombre d'entre elles, par exemple l'engraissement du bétail.

6. Par le truchement du fonds rotatif on a essayé d'introduire des innovations qui ne sont pas validées au niveau de l'exploitation agricole

Souvent, le Fonds Rotatif est utilisé comme un élément stratégique pour l'introduction de propositions techniques de production (les fameux "packages"). En d'autres termes, le crédit n'est octroyé qu'aux exploitants qui suivent les recommandations techniques de l'institution d'appui.

La plupart de ces propositions résultent de recherches entreprises dans des stations expérimentales ou de recommandations techniques de caractère théorique et qui n'ont pas été valablement testées par une expérimentation sur le terrain.

Généralement, ces systèmes demandent une main d'œuvre plus intensive, sont plus onéreux que ceux appliqués traditionnellement par l'exploitant. On ne tient pas du tout compte de la main-d'œuvre familiale disponible ou de la capacité économique à supporter une nouvelle forme de production. On suppose tout simplement que la capacité des innovations de générer des revenus est si importante qu'elle permettra à l'agriculteur de faire des économies et de réinvestir.

D'un autre côté, l'injection de ressources complémentaires pour l'exploitation du sol et de l'eau compromet le fragile équilibre écologique dans les zones d'intervention, ce qui pourrait remettre en question la durabilité du système de production proposé.

Pour expliquer toutes les défaillances, un grand nombre de rapports regorgent de justifications basées sur l'influence négative des phénomènes naturels. Cette soi-disant influence négative a une explication : les cultures introduites grâce aux Fonds Rotatifs sont non seulement concentrées dans une seule zone mais sont peu résistantes aux maladies, au gel, à la grêle, ou à la sécheresse. Une situation similaire est constatée lors de l'introduction d'animaux de race améliorée.

Enfin, on ne prend que rarement en compte que la commercialisation des produits s'effectue dans des marchés et sur des barèmes de prix insuffisamment connus.

Beaucoup d'échecs peuvent s'expliquer par les aspects techniques du projet plutôt que par le système de crédit lui-même.

7. Qui assume le risque ? Cela demeure flou

Comme c'est l'ingénieur qui a élaboré la proposition technique, l'exploitant niera en cas d'échec toute responsabilité personnelle même s'il n'a pas fait face à ses obligations de travail.

Que produire ? Comment produire ? Quand produire ? Dans quel but produire ? Autant de questions auxquelles l'exploitant répond normalement en appliquant un raisonnement orienté vers la survie plutôt que vers la logique de marché.

Il est notoire que l'exploitant Andin ne compte pas uniquement sur une seule culture et récolte, ne sème pas à une seule date donnée, ni ne cultive en un seul lieu. Ce principe de diversité fait partie intégrante de sa stratégie, d'où son refus d'accepter les innovations qui visent à concentrer la production. Souvent, les techniciens se plaignent de ce que l'exploitant ne consacre pas le temps requis ou n'utilise pas la meilleure terre pour la proposition productive liée au Fonds Rotatif.

En conséquence, la famille rurale tout en ne rejetant pas les innovations proposées, les intégrera dans son propre système de production qui comprend également des activités réalisées en dehors de la communauté. Certains exploitants considèrent le Fonds Rotatif comme un "yapa" (cadeau, bonne aubaine) autrement dit, comme une manne qui parvient à la communauté et qui doit être accepté comme telle.

8. La production collective est favorisée aux dépens de la traditionnelle production familiale

Certains Fonds Rotatifs contraignent l'exploitant à produire en groupe alors que conformément à la tradition établie, le travail de production a toujours été effectué par les membres de la cellule familiale.

Souvent, l'exploitant se joint à une association dans le but d'obtenir un crédit, (surtout quand il y a un crédit en nature) et ce uniquement pour pouvoir continuer à produire en famille.

Il faudrait également signaler que l'exploitant ne sème pas n'importe quand, au hasard. Les jours fastes pour les semailles sont fixés à partir des conditions atmosphériques dominantes et de la configuration favorable des étoiles. La famille consacre d'abord ces jours favorables aux semis dans ses propres champs : les semailles communes avec les autres bénéficiaires du Fonds Rotatif peuvent alors attendre !

On a observé des cas dans lesquels l'intérêt de l'exploitant, qui avait mis ses terres à la disposition de la production collective, réside en fait dans l'avantage qu'il tire, individuellement et à posteriori, de la fertilisation de ses terres lorsqu'arrive le début du cycle agricole suivant.

9. Des portefeuilles de faible montant pour des coûts administratifs élevés

De par sa définition même, le crédit à faible montant entraîne des coûts administratifs élevés, nécessitant en retour l'assurance d'un important volume de prêts.

La prolifération de petits Fonds Rotatifs concentrés principalement dans une zone géographique limitée ne permet pas à ces fonds en question de couvrir les coûts minimaux-fixes qu'engendre leur gestion.

De plus, la plupart des Fonds Rotatifs mis en place accordent des crédits et acceptent les remboursements en nature. Cette procédure augmente encore plus les coûts étant donné qu'elle entraîne des dépenses supplémentaires pour l'acquisition et le transport des produits, pour leur emmagasinage avant et après les moissons et pour les formalités administratives compliquées qu'elle implique. Généralement, ces dépenses ne sont pas comptabilisées étant donné qu'elles font partie des activités subventionnées par le projet.

De plus, il y a des cas où les produits récoltés ne sont pas de première qualité, réduisant ainsi la valeur réelle de la somme qui a été récupérée; si nous incluons les pertes consécutives à l'emmagasinage (pertes dues à la putréfaction, à la déshydratation ou tout simplement au vol), une rapide dévalorisation du Fonds Rotatif sera difficilement évitable.

10. Les taux d'intérêt fixes sont bas ou inexistant

Vu la faiblesse de leur économie, on pense qu'il faut faciliter l'accès des exploitants au crédit, en pratiquant des taux d'intérêt très bas, voire inexistant. Les coûts opérationnels, les coûts des risques et les coûts financiers (qui peuvent être inexistant puisque nous avons affaire à un don) sont subventionnés, ce qui crée une totale dépendance vis à vis de l'institution qui octroie la subvention, limitant en retour les possibilités de rendre ce service durable.

11. Les garanties de prêt sont négligées

Ayant affaire à des crédits dont l'utilisation est conjointement définie par le prêteur et l'emprunteur, les garanties de remboursement ne sont pas déterminées, dans la plupart des cas, de manière adéquate.

On suppose que la garantie réside dans le succès du projet. Comme il a été dit, il est pourtant rare qu'on sache clairement qui porte la responsabilité du succès ou de l'échec et qui assume effectivement les risques.

Les garanties sont généralement basées sur l'engagement solidaire du groupe : on suppose que le groupe fera pression pour assurer le remboursement. Mais il ne faudrait pas oublier que le groupe peut également refuser de rembourser. Des cas de ce type existent.

Conclusions préliminaires

Bien sûr, il y a d'autres raisons qui peuvent expliquer l'échec d'un Fonds Rotatif. Par exemple, le processus inflationniste aigu constaté en Bolivie il y a quelques années a été la cause principale de l'échec de divers Fonds Rotatifs. Le manque d'intérêt des institutions qui gèrent ces crédits pour l'établissement de règles claires (procédures, méthodologie, contrôle etc.) peut également être incriminé. Bref, le lecteur intéressé peut étoffer la liste des raisons que nous avons invoquées ou les remettre en question, ce qui est bien le but poursuivi par cette note.

Une grande partie des problèmes évoqués ci-dessus ne sont pas nouveaux : beaucoup ont été résolus ou sont en passe de l'être par les institutions qui travaillent dans le secteur du crédit rural en Bolivie.

Diverses institutions, spécialisées dans l'extension du crédit rural, opèrent avec des taux d'intérêt appropriés, demandent des garanties, possèdent une importante capacité de crédits (au moins, plus grande que celle des traditionnels Fonds Rotatifs) et présentent un taux de recouvrement plus élevé que celui des Banques Commerciales qui opèrent au niveau de la même couche défavorisée de la population. La nécessité de couvrir tous les coûts relatifs à l'octroi de crédits demeure matière à discussion.

Avec une plus grande spécialisation on augmente les possibilités d'accroître le professionnalisme dans la gestion des crédits et dans l'octroi de crédits à plus large échelle. Les crédits accordés par ces institutions ne sont limités ni à des investissements spécifiques ni à une zone géographique restreinte. La diversité et un travail à une échelle plus grande répartissent les risques et enrichissent l'expérience.

Il y a des cas où l'institution de développement qui obtient un financement extérieur pour ses Fonds Rotatifs en confie sous contrat la gestion et l'administration à une entité spécialisée. Si le volume des opérations financières le justifie l'institution peut opter de créer sa propre entité spécialisée en matière de crédit, qui agira séparément de ses autres secteurs d'activités.

Ainsi, la couverture sera étendue à d'autres domaines de l'économie paysanne, appliquant de cette façon un concept de développement rural plus large que celui basé sur une aide orientée exclusivement vers le développement agro-pastoral (thème prioritaire dans les Andes, ndt).

Grâce à un éventail de prêts, l'exploitant a le choix de décider quand et dans quelles activités investir les ressources mises à sa disposition, entraînant ainsi sa prise de responsabilité sur les risques encourus. Il en est de même lorsque les exploitants eux-mêmes présentent un projet original requérant un financement en crédit, qui n'empêche pas, a posteriori, l'appui technique d'une ONG ou d'une autre institution de développement. En fait, il y a des circonstances dans lesquelles l'institution financière encourage les exploitants à choisir eux-mêmes l'institution à laquelle ils désirent s'adresser pour obtenir l'assistance technique requise pour une action donnée.

Eviter les erreurs passées n'est pas suffisant, mais faire un effort conscient dans ce sens constitue déjà une contribution pour la création d'un système solide de finance rurale dont pourraient bénéficier les exploitants qui cherchent des fonds pour le développement de leurs activités et qui sont en mesure de les rembourser.

*La Paz, octobre 1994
(traduction : M. Ramamonjisoa et Ph. de Rham, Antananarivo, mars 1996)*