

Document: EB 2007/90/R.21
Agenda: 10 c)
Date: 21 mars 2007
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

Rapport du Président

Proposition de don à la Fédération des coopératives de production pour le

Programme en faveur de la création de réseaux de financement rural dans la République du Paraguay

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dixième session
Rome, 17-18 avril 2007

Pour: **Approbation**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Paolo Silveri

Chargé de programme de pays
téléphone: +39 06 5459 2409
courriel: p.silveri@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Recommandation d'approbation	iii
I. Généralités	1
II. Justification et pertinence pour le FIDA	1
III. Le programme proposé	2
IV. Résultats et avantages escomptés	3
V. Dispositions relatives à l'exécution	4
VI. Coûts estimatifs et financement du programme	5
VII. Recommandation	5

Appendice

Logical framework
(Cadre logique)

Sigles et acronymes

AFD	Agence de financement du développement
FDC	Fonds de développement paysan
FECOPROD	Fédération des coopératives de production
INCOOP	Institut national des coopératives

Recommandation d'approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la recommandation relative à la proposition de don à la Fédération des coopératives de production pour le Programme en faveur de la création de réseaux de financement rural dans la République du Paraguay, telle qu'elle figure au paragraphe 20.

Proposition de don à la Fédération des coopératives de production pour le programme en faveur de la création de réseaux de financement rural dans la République du Paraguay

I. Généralités

1. Au Paraguay, la politique de financement rural s'est depuis toujours caractérisée, entre autres facteurs, par des taux d'intérêt subventionnés, un suivi médiocre, une gestion insuffisante des arriérés et de leur recouvrement, une concentration des investissements sur un petit nombre de cultures, l'annulation de dette et le choix aléatoire des bénéficiaires. Une telle situation a fait obstacle au développement d'un système financier rural efficace et durable, tout en creusant des déficits importants dans les banques publiques telles que la Banque nationale de développement, l'Institut de crédit agricole et d'autres institutions financières.
2. Dans les années 90, le FIDA a compris que les faiblesses du système financier rural représentaient un obstacle structurel pour le développement rural durable. Il a donc appuyé la création d'un établissement bancaire de deuxième rang (le Fonds de développement paysan [FDC]) et la mise en place d'un système de financement rural fondé sur les coopératives rurales d'épargne et de crédit. Le FDC a vu le jour en 1991 et le FIDA a approuvé deux prêts en sa faveur (en 1992 et en 1995), pour un montant total de 15,15 millions de DTS, dans le but de renforcer les institutions financières informelles en milieu rural, principalement en finançant et en appuyant le FDC¹.
3. En 2005, le Congrès national a adopté une loi portant consolidation et restructuration du secteur bancaire public. Quatre institutions financières publiques de deuxième rang, y compris le FDC, ont fusionné en un seul établissement de deuxième rang, l'Agence de financement du développement (AFD), à laquelle tous les fonds et portefeuilles de prêts des institutions touchées par la réforme ont été transférés. L'accès aux ressources de l'AFD est limité aux institutions bancaires supervisées par la Banque centrale du Paraguay et aux coopératives ayant reçu la cote de crédit la plus élevée ("Classe A") de l'Institut national des coopératives (INCOOP), l'organisme national chargé de leur supervision.
4. Sur les 70 coopératives et autres organisations bénéficiant de l'aide de l'ancien FDC, seules 17 satisfont actuellement aux critères d'admissibilité relatifs à l'octroi de prêts de l'AFD. Il en résulte qu'un grand nombre d'institutions et de familles pauvres en milieu rural n'ont plus accès au crédit bancaire. Cette situation a de graves conséquences pour l'entretien des technologies adoptées pour les cultures les plus courantes, qui était auparavant financé en recourant au crédit bancaire; elle met en outre un terme aux processus institutionnels mis en place dans les années 90 à l'initiative du FDC qui avaient permis aux ruraux pauvres d'accéder plus aisément au crédit institutionnel.

II. Justification et pertinence pour le FIDA

5. Le programme proposé est très pertinent pour le FIDA dans la mesure où il renforcera les organisations des agriculteurs pauvres et améliorera la capacité du système financier rural en vue de leur garantir l'accès aux services financiers. Le programme entretient des liens stratégiques avec le projet d'autonomisation des organisations de ruraux pauvres et d'harmonisation des investissements (Paraguay rural), qui bénéficie d'un financement du FIDA et qui, parce que les financements du FDC étaient disponibles au moment de sa conception, ne comporte pas de composante relative aux services financiers. Les anciens montants du FDC restent en principe réservés aux

¹ La Banque interaméricaine de développement finançait aussi le FDC.

organisations visées par le projet Paraguay rural qui bénéficiaient autrefois de son aide, mais ils ne sont en fait plus accessibles à la plupart de ces organisations financières, tout au moins à court et moyen terme, en raison des critères rigoureux d'admissibilité arrêtés par l'AFD. Le programme proposé contribuera à remédier à cette situation qui entrave la mise en œuvre du projet.

6. Le programme devrait avoir des conséquences importantes pour le système financier rural du pays. Pour faciliter l'accès aux financements publics et privés, il créera un réseau d'organisations englobant aussi bien les coopératives bien établies que les organisations plus petites et moins solides qui représentent les bénéficiaires ruraux les plus pauvres. Il s'intéressera surtout aux organisations les plus précaires et aux coopératives bien établies qui utilisent leur plate-forme institutionnelle pour les aider à accéder au crédit, aux marchés et aux services ruraux d'assistance technique et financière. Une évaluation réalisée au départ au cas par cas permettra à la Fédération des coopératives de production (FECOPROD) d'empêcher que les ressources soient attribuées aux organisations qui ne satisfont pas aux conditions fondamentales de bonne gouvernance et ne font preuve d'aucune volonté d'améliorer leur performance.
7. L'objectif stratégique du programme est d'encourager les groupes de coopératives, par des campagnes de sensibilisation et d'autres actions de communication, à établir des partenariats avec des coopératives moins solides, de façon à en tirer des avantages mutuels. Les plus grandes coopératives incluraient progressivement les plus petites dans leurs plans de développement, pour le crédit à moyen terme et d'autres services. Il existe des expériences antérieures susceptibles d'être transposées (par exemple, l'initiative des coopératives des Nikkei dans la zone de San Pedro, qui bénéficient de l'appui de l'Agence japonaise de coopération internationale).
8. Quelque 65 coopératives appartiennent au groupe cible du projet Paraguay rural. Leurs 44 000 membres sont principalement de petits paysans ayant un faible revenu qui produisent des cultures de subsistance et de rapport (principalement du coton) sur des parcelles traditionnelles. Ces objectifs stratégiques sont donc en cohérence avec les orientations actuelles de la politique mise en œuvre par l'État pour combattre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale.
9. Le programme proposé est conforme à la politique du FIDA en matière de dons et correspond aux deux objectifs stratégiques de son programme de dons, à savoir:
 - i) faciliter l'accès des petits paysans et des autres ruraux pauvres aux services financiers ruraux en encourageant des approches innovantes de prestation des services financiers ruraux en faveur du groupe cible du FIDA; et ii) appuyer et renforcer la capacité des institutions financières favorables aux pauvres pour qu'elles fournissent des services efficaces en vue d'autonomiser les coopératives et les organisations rurales et qu'elles élaborent, mettent à l'essai et appliquent des méthodes innovantes de financement rural. Le programme est également bien placé pour contribuer au succès de la mise en œuvre du projet Paraguay rural en facilitant l'accès des petites coopératives et organisations rurales qui sont actuellement exclues du système financier formel aux ressources financières publiques ou privées.

III. Le programme proposé

10. Le programme, d'une durée de trois ans, a pour but global de créer les mécanismes qui permettront de faciliter l'accès des petits producteurs aux services financiers, en encourageant et en créant des réseaux d'organisation pour acheminer les ressources de manière efficace et rationnelle. La finalité de l'opération est de garantir l'accès des coopératives et des organisations, ainsi que de leurs membres, aux systèmes de crédit institutionnalisés, et de contribuer au renforcement des institutions les plus faibles pour

qu'elles puissent le plus rapidement possible remplir les conditions requises pour accéder aux ressources de l'AFD et des autres fonds du marché financier, public ou privé².

11. Le programme comportera trois composantes interdépendantes:

Promotion et création de réseaux. Dans le cadre de cette composante, le programme encouragera la création de réseaux ou de partenariats entre les coopératives bien établies ("Classe A"), les coopératives récemment créées ("débutantes") ou intermédiaires, par le biais de propositions permettant à tous les partenaires d'en tirer des avantages mutuels. Les activités comprendront: i) la conception d'une stratégie et d'une méthodologie de travail; ii) la création de réseaux; et iii) l'institutionnalisation de ces réseaux.

Formation. Il s'agit là d'une activité prioritaire appelant une méthodologie qui jettera les bases du fonctionnement du système. La formation et le renforcement des capacités sont essentiels pour aider les coopératives à passer à la cote de crédit supérieure, telle que définie par INCOOP. La formation sera destinée: i) au personnel du programme, pour qu'il soit en mesure d'informer et de former les organisations de producteurs; ii) aux responsables et au personnel technique et administratif des coopératives, pour qu'ils assurent une gestion efficace du système de crédit qui sera mis en œuvre; et iii) aux producteurs et à leurs organisations, pour qu'ils élaborent des propositions d'investissement viables à soumettre aux divers organismes de financement.

Un système d'information sur les marchés financiers pour appuyer la gestion.

Une base de données sera créée, contenant toutes les données disponibles sur l'offre de services financiers, en particulier dans les zones rurales, afin de pallier le manque d'information en la matière. Y figureront une description de chaque institution financière, des types de produits financiers proposés, des conditions et modalités applicables, des règles en matière de garantie, des coûts de sécurité et autres.

IV. Résultats et avantages escomptés

12. L'impact et les avantages escomptés de ce programme sont les suivants:

- la constitution en bonne et due forme et le renforcement de réseaux, de partenariats et de fusions entre organisations bien établies et organisations moins solides;
- l'adoption et la mise en œuvre d'instruments efficaces de gestion des opérations d'intermédiation financière au sein des organisations bénéficiaires, pour compléter le renforcement des capacités des organisations prévu dans le cadre du projet Paraguay rural;
- la formation du personnel des organisations à la rédaction de propositions d'investissement viables d'un point de vue technique, économique et financier à soumettre aux organismes de financement;
- la mise au point d'un système d'information pour la gestion agréé par l'AFD pour apprécier la position administrative et financière de chaque organisation bénéficiant de l'aide et évaluer les demandes de services financiers;
- la mise en place d'un système de garanties mutuelles pour faciliter l'accès au crédit des producteurs n'ayant pas suffisamment de capital propre.

13. Au cours du cycle de vie du programme, on estime que 110 organisations actuellement classées comme débutantes ou intermédiaires devraient adhérer aux réseaux coopératifs créés pour faciliter l'accès du secteur coopératif aux services financiers et aux ressources financières du secteur public ou privé. D'après les estimations, à la fin du programme, au moins 5 000 bénéficiaires auront accès aux services financiers.

² Ces activités seront menées en collaboration étroite avec le projet Paraguay rural, et avec son appui.

V. Dispositions relatives à l'exécution

14. La Fédération des coopératives de production (FECOPROD) est l'organisme qui recevra le don et sera chargé d'administrer et d'exécuter le programme; elle a été sélectionnée par le FIDA à la suite d'une étude approfondie des institutions à l'échelle nationale. La Fédération est une coopérative de deuxième rang, juridiquement constituée depuis 1976 et enregistrée auprès de INCOOP depuis 1998. Elle fournit aux 30 coopératives qui en sont membres toute une gamme de services, y compris assistance technique, vérification des comptes, préparation des projets d'investissement, études de faisabilité et enquêtes de marché, gestion des lignes de crédit, développement des liaisons commerciales et gestion des ressources naturelles. Aux termes des accords conclus avec divers organismes bilatéraux de coopération, ONG et acteurs du secteur privé³, la Fédération a plusieurs projets en cours et dispose d'une expérience non négligeable et d'une capacité avérée de dialogue constructif. Les autres atouts en sont sa crédibilité, son prestige et sa forte présence auprès des petites, moyennes et grandes coopératives.
15. La Fédération créera une petite unité chargée des réseaux coopératifs à son siège de Asunción, dont la supervision sera assurée par un coordonnateur du programme et qui sera constituée de spécialistes des risques de crédit, du développement des associations rurales, de la formation et des technologies de l'information. Le personnel technique fournira également un appui à l'échelle des provinces. Au nombre de ses fonctions, ce service mettra en place un système de suivi et d'évaluation.
16. Un comité de pilotage, présidé par un membre du Conseil d'administration de la Fédération, sera chargé de la supervision et de l'orientation. Il sera composé du coordonnateur du programme, des représentants de INCOOP, du programme régional de la Commission de l'agriculture familiale du Marché commun du Cône Sud (FIDAREAF), qui bénéficie d'un financement du FIDA, et de représentants choisis des organisations bénéficiant d'un appui. Ce comité se réunira tous les ans pour examiner l'état d'avancement de l'exécution, approuver les plans de travail et budgets, et donner des instructions sur les aspects principaux de l'exécution et de la gestion.
17. La Fédération créera et développera les contacts, les relations et les partenariats institutionnels pour tirer parti des synergies et échanger les expériences et les méthodologies avec d'autres institutions du secteur, notamment la Direction nationale du Ministère de l'agriculture et de l'élevage en charge de la coordination et de l'administration du projet, l'unité d'exécution du projet Paraguay rural, l'AFD, INCOOP et l'Institut de crédit agricole. Une relation particulière sera établie avec le programme FIDAREAF pour tirer profit de la concertation sur les politiques sectorielles et sous-sectorielles soutenues dans le pays dans le cadre de ce programme.
18. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets supervisera le programme, en sa qualité d'institution coopérante du FIDA pour le projet Paraguay Rural.

³ L'Agence canadienne de développement international; l'Agence japonaise de coopération internationale; le Centre coopératif suédois; SOCODEV, une entreprise à but non lucratif canadienne; et AGROPUR, une coopérative laitière canadienne.

VI. Coûts estimatifs et financement du programme

19. Le budget total du programme est estimé à 743 000 USD sur trois ans, dont le FIDA fournira 680 000 USD.

Coûts du programme, par composante

(en dollars des États-Unis)

<i>Composante</i>	<i>Don du FIDA</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>FECOPROD</i>	<i>Total</i>
1. Promotion et création de réseaux	360 000	46		360 000
2. Formation	150 000	32		150 000
3. Système d'information	50 000	5		50 000
4. Unité de gestion	120 000	17	63 000	183 000
Total	680 000	100	63 000	743 000

VII. Recommandation

20. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le don proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: que le Fonds, dans le but de financer en partie le programme en faveur de la création de réseaux de financement rural dans la République du Paraguay durant trois ans, fera un don ne dépassant pas six cent quatre-vingt mille dollars des États-Unis (680 000 USD) à la Fédération des coopératives de production, qui sera régi par toutes autres modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions indiquées dans le présent rapport.

Le Président
Lennart Båge

Logical framework

<i>Objective hierarchy</i>	<i>Key performance indicators and targets</i>	<i>Monitoring mechanisms and information sources</i>	<i>Assumptions and risks</i>
Goal Poor small - scale producers have improved their financial and non-financial assets	<ul style="list-style-type: none"> • % of small – scale producer with higher monetary income • % of small – scale producer with improved non-financial assets 	<ul style="list-style-type: none"> • Survey on assets 	
Project Purpose Small scale producer organized in cooperatives have better access to public or private financial services by an efficient and effective resource channelling system focusing the rural poor.	<ul style="list-style-type: none"> • % of the first class cooperatives organized in the network function as credit intermediaries • % of 80 inc./interm. organizations organized in the network presented their projects with credit plans for financing • Approx. US\$4 million channelled to 6800 beneficiaries 	<ul style="list-style-type: none"> • Financial agreements • Credit plans • Records of the cooperatives/organizations 	
Outputs			
Output 1: A network and merger of first class cooperatives with well trained leaders/managers and non-cooperatives organisations for financing production projects in operation	<ul style="list-style-type: none"> • 10 first class cooperatives/organizations organized in the network • 80 incipient or intermediate organizations assisted by PRP have joint the network • 80 managers trained in financial instruments and mechanism • No of cooperatives trained in business and credit plans 	<ul style="list-style-type: none"> • Minutes of the network meetings • Training records • Records of the cooperatives/organizations • Annual reports of cooperatives/ organizations sent to Mix Market network 	Managers assess positively the creation of networks and take it as a surplus
Output 2: Efficient credit management instruments including a system of mutual guarantee to facilitate credit access by undercapitalized producer installed	<ul style="list-style-type: none"> • 80 financing plans for the execution of productive projects prepared • Guarantee system available • Credit criteria with positive discrimination of rural women and young entrepreneurs designed and implemented • Risk management instruments designed and implemented 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentation of financial plans • Documentation of guarantee system • Documentation of credit criteria • Documentation of risk management 	Credit management instruments are specially designed to be used by small scale producer
Output 3: Efficient and effective resource channelling system between AFD, first class cooperatives/organizations and small scale producer organised in non-cooperative organisations established	<ul style="list-style-type: none"> • No of credit official trained as trainer in management of credit coop. • No of non cooperative organisations acquainted with credit modalities/requirements and financial models • Lending operations between first class cooperatives and smaller and weaker organisations signed • Tutorship of first class organisations to weaker organisations established for accessing formal credit lines 	<ul style="list-style-type: none"> • Training records • Records of the cooperatives/organizations • Documentation of common meetings • Documents of lending operations 	Participation of INCOOP to validate the mechanisms of resource channelling system
Activities: <ul style="list-style-type: none"> - Organize sector meetings, events, seminars for building up networks where high potential benefits are identified - Conducting training programmes at different level (credit plans, business plans, risk management) - Design and installation of credit management instruments/mechanism - Assistance in the elaboration of credit plans - Establishment of coordination and communication mechanisms between AFD , first grade cooperatives/organizations and non-cooperative organizations - Organize exchange of experiences among stakeholders 			