

**Value Chains  
& Trade**



# STUDY ON APPROPRIATE WAREHOUSING AND COLLATERAL MANAGEMENT SYSTEMS IN SUB-SAHARAN AFRICA

**VOLUME II - TECHNICAL COUNTRY REPORTS**



# **STUDY ON APPROPRIATE WAREHOUSING AND COLLATERAL MANAGEMENT SYSTEMS IN SUB-SAHARAN AFRICA**

**VOLUME II - TECHNICAL COUNTRY REPORTS**

**Prepared for**

Agence Française de Développement (AFD)  
Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA)  
International Fund for Agricultural Development (IFAD)

**Authors**

J Coulter Consulting Ltd.  
Sullivan & Worcester UK LLP

September 2014



The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of AFD, CTA or of IFAD concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The mention of specific companies or products of manufacturers, whether or not these have been patented, does not imply that these have been endorsed or recommended by AFD, CTA or IFAD in preference to others of a similar nature that are not mentioned. The views expressed in this information product are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views or policies of AFD, CTA or IFAD.

AFD, CTA and IFAD encourage the use, reproduction and dissemination of material in this information product. Except where otherwise indicated, material may be copied, downloaded and printed for private study, research and teaching purposes, or for use in non-commercial products or services, provided that appropriate acknowledgement of AFD, CTA and IFAD as the sources and copyright holders is given and that these organisations' endorsement of users' views, products or services is not implied in any way.

All requests for translation and adaptation rights, distribution and any commercial use rights should be addressed to [publishing@cta.int](mailto:publishing@cta.int).

CTA information products are available on <http://publications.cta.int> and can be downloaded or delivered for free to organisations active in the agriculture and rural development sectors and located in an ACP country (see subscription requirements on <http://publications.cta.int>).

© AFD, CTA and IFAD. 2015.

ISBN: 978-92-9081-588-4

# ÉTUDE SUR LES SYSTÈMES D'ENTREPOSAGE ET DE TIERCE DÉTENTION ADAPTÉS À L'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

**VOLUME II - RAPPORTS DE PAYS TECHNIQUES**

Établi à l'attention  
de l'Agence française de développement (AFD)  
du Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA)  
du Fonds international de développement agricole (FIDA)

**Auteurs**  
J Coulter Consulting Ltd.  
Sullivan & Worcester UK LLP  
Septembre 2014



Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'AFD, du CTA ou du FIDA aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de l'AFD, du CTA ou du FIDA, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités. Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de l'AFD, du CTA ou du FIDA.

L'AFD, le CTA et le FIDA encouragent l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que l'AFD, le CTA et le FIDA soient correctement mentionnés comme sources et comme titulaires du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que l'AFD, le CTA et le FIDA approuveraient les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être adressée par courriel à [publishing@cta.int](mailto:publishing@cta.int).

Les produits d'information du CTA sont disponibles sur le site web <http://publications.cta.int> et peuvent être téléchargés ou livrés gratuitement à des organisations actives dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural et situées dans un pays ACP (voir les conditions de souscription sur <http://publications.cta.int>).

© AFD, CTA et IFAD. 2015.

ISBN : 978-92-9081-588-4

# Contents/Sommaire

Foreword .....	vii
Avant-propos .....	xi
Acknowledgements .....	xiv
Remerciements .....	xiv
Burkina Faso.....	1
Niger .....	87
Sénégal .....	157
Ghana.....	201
Côte d'Ivoire .....	285
Madagascar .....	323
Cameroun.....	367
Mozambique.....	401
Uganda.....	485



## Foreword

Farmers throughout the developing world face considerable challenges in accessing finance, and this can often influence their decision-making. For instance, even if they know they should not sell soon after harvest, when prices are typically low, they are often forced to sell because they need the cash to meet their family basic needs.

These challenges must be addressed with financing solutions tailored to the different actors of the agricultural value chain. Warehouse receipt financing enables the post-harvest part of the value chain to function more efficiently and is a potentially useful tool for helping farmers access to funding. This is the core subject of this report. If farmers have access to warehouse receipt finance, it gives them flexibility in timing their sales. Instead of selling their crops to meet immediate cash-flow needs, they can store them and pledge them as collateral for a loan, and postpone selling to a later date when prices are supposed to be higher.

From the financier's perspective, warehouse receipts, when used as collateral, can facilitate lending to farmers. Warehouse receipt finance also makes it possible for processors to fund the stock they need for their operations throughout the year and for exporters to optimise the timing of their expected sales. In addition, it gives international banks a way of bringing loans to customers at interest rates that tend to be lower than those offered by local banks.

Warehouse receipt finance is a far ancient financing technique that has been found on Mesopotamian clay tablets. It played an important role in the financing of agriculture and agricultural processing in the USA and Europe. It is widely used across the developing world - but mostly for the financing of import and export operations. In recent years, there has been much effort by governments (supported by their development partners) to extend its use to national food value chains. This has proved difficult, partly because local financiers - the most logical candidates for financing national and regional trade flows - are usually unfamiliar with this approach and are wary of the political, legal and regulatory conditions that surround its use.

In late 2013, the Agence Française de Développement (AFD), the Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA) and the International Fund for Agricultural Development (IFAD) issued a tender for a study to review the scope for warehouse receipt finance in Africa and help formulate policies and strategies for its expansion. The Platform for Agricultural Risk Management



(PARM), funded by the European Commission, Italian Development Cooperation, IFAD and AFD, and hosted by IFAD, also contributed to finance this study.

A large, multidisciplinary team investigated the situation on the ground in nine African countries (Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana, Madagascar, Mozambique, Niger, Senegal and Uganda), identified bottlenecks to the wider use of various forms of warehouse receipt finance and formulated proposals for action. The team consisted of practitioners, including international and local experts from legal, banking and warehouse management backgrounds from the nine countries. This publication aims to be a standard reference document on warehouse receipt finance in Africa for many years to come.

The authors of the report focus on four main types of finance:

- **Type A: Community inventory credit** for smallholder farmers, often supported by microfinance institutions (MFIs), which re-finance their operations with commercial banks. Stocks are normally held under a double-padlock arrangement in community stores or domestic buildings, with the keys to one lock held by the producers' organisation (PO) or group of farmers, and the other by the MFI.
- **Type B: Private warehouses.** Financing against commodities stored in a private warehouse under the control and responsibility of a collateral manager (CM). This can include a field warehouse, where the goods are held in the borrower's store, which is temporarily leased to the CM.
- **Type C: Public warehouses.** Financing against commodities stored in a public warehouse. This is a warehouse that is open to depositors from the general public; it does not mean that the warehouse belongs to the State; indeed most public warehouses are privately owned.
- **Type D: Lending against the security of current or future production.** In this case, the funding agencies lend against a documented security representing current or future production, such as the Cédulas de Produtos Rural (agricultural bonds) popularised in Brazil.

All these forms are well adapted for certain purposes. In many ways, they complement each other.

AFD, CTA and IFAD/PARM hope that this publication will inspire action on the ground by policy-makers to remove obstacles and create an enhancing

regulatory environment; by banks to use opportunities created by the use of warehouse receipt systems; by farmers and other stakeholders in agriculture to become better prepared to use innovative financing mechanisms; and by development partners to give warehouse receipt finance its proper place in their agricultural development programmes. As the discussions in this publication show, warehouse receipt finance is feasible in Africa, and its strengths are already recognised by a number of agricultural lenders and borrowers. The time is ripe to create the conditions for up-scaling this approach and democratising access to this tested financing tool for agricultural growers and companies.

**Bernard Esnouf**

Deputy Executive Director

Strategy, Partnerships and Communication (SPC)

Agence Française de Développement (AFD)

**Michael Hailu**

Director

Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA)

**Adolfo Brizzi**

Director

Policy and Technical Advisory Division

International Fund for Agricultural Cooperation (IFAD)



## Avant-propos

Les producteurs des pays en développement doivent relever d'importants défis en ce qui concerne l'accès au financement, ce qui influence souvent leur prise de décision. Par exemple, même s'ils savent qu'ils ne devraient pas vendre juste après la récolte, lorsque les prix sont généralement bas, ils y sont souvent contraints car cet argent leur est nécessaire pour satisfaire aux besoins primaires de leur famille.

Pour faire face à ces problèmes, des solutions de financement adaptées aux différents acteurs de la chaîne de valeur agricole doivent être mises en œuvre. Le système de récépissés d'entrepôt permet un meilleur fonctionnement de la phase post-récolte de la chaîne de valeur, et constitue un outil potentiellement utile pour aider les producteurs à avoir accès au financement. Cette question constitue le sujet central du présent rapport. Si les producteurs ont accès à un système de récépissés d'entrepôt, ils gagnent en flexibilité quant à leurs délais de vente. Au lieu de vendre leurs récoltes pour répondre à leurs besoins immédiats de liquidités, ils peuvent les stocker et les utiliser comme garantie en échange d'un prêt, puis reporter la vente à une date ultérieure, lorsque les prix sont censés être plus élevés.

D'un point de vue financier, les récépissés d'entrepôt, utilisés comme garantie, peuvent d'une part faciliter l'octroi de prêts aux agriculteurs. D'autre part, le système de récépissés d'entrepôt permet aux entreprises de transformation de financer le stock nécessaire à leurs activités tout au long de l'année, et aux exportateurs d'optimiser le calendrier des ventes escomptées. Il offre en outre aux banques internationales un moyen de prêter à des taux d'intérêt qui tendent à être moins élevés que ceux proposés par les banques locales.

Le système de récépissés d'entrepôt est une technique de financement très ancienne qui était déjà utilisée en Mésopotamie sur des tablettes d'argile. Il a joué un rôle important aux États-Unis et en Europe dans le financement de l'agriculture et de la transformation agricole. Il est utilisé dans un grand nombre de pays en développement, mais principalement pour le financement d'activités d'importation et d'exportation. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics (soutenus par leurs partenaires de développement) ont multiplié leurs efforts pour étendre son utilisation aux chaînes de valeur alimentaires nationales. Cela s'est avéré difficile, notamment en raison des bailleurs de fonds locaux - les candidats les plus appropriés pour financer les flux commerciaux à l'échelle nationale et régionale - qui, en général, connaissent mal cette approche et se méfient des conditions réglementaires, légales et politiques relatives à son utilisation.

À la fin de l'année 2013, l'Agence française de développement (AFD), le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) ont lancé un appel d'offres pour la réalisation d'une étude visant à examiner l'étendue du financement par récépissés d'entrepôt en Afrique, et pour faciliter l'élaboration de politiques et de stratégies en vue de son expansion. La Plateforme pour la gestion des risques agricoles (PARM), financée par la Commission européenne, la Coopération italienne pour le développement, le FIDA et l'AFD, et hébergée par le FIDA, a également contribué à financer cette étude.

Une importante équipe d'experts dans de nombreux domaines a évalué la situation sur le terrain dans neuf pays d'Afrique (le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, Madagascar, le Mozambique, le Niger, le Sénégal et l'Ouganda) et identifié les obstacles à une plus grande utilisation des diverses formes de système de récépissés d'entrepôt, et présenté des propositions d'action. L'équipe était composée de spécialistes, notamment d'experts internationaux et locaux issus des neuf pays à l'étude, compétents dans les domaines juridique et bancaire ainsi que dans la gestion d'entrepôts. Ce document vise à devenir une étude de référence sur le système de récépissés d'entrepôt en Afrique pour les années à venir.

Les auteurs du rapport se sont concentrés sur l'étude de quatre types de financement principaux :

- **Type A : Crédit stockage communautaire** pour les petits exploitants, souvent soutenu par les institutions de microfinance (IMF) qui refinancent leurs opérations avec des banques commerciales. Les stocks sont généralement conservés dans un local verrouillé à double cadenas, dans des entrepôts communautaires ou des bâtiments résidentiels. La clé du premier cadenas est détenue par l'organisation de producteurs (OP) ou le groupe d'agriculteurs, et celle du deuxième cadenas, par l'IMF.
- **Type B : Entrepôts privés.** Financement en contrepartie de marchandises stockées dans un entrepôt *privé* sous contrôle et responsabilité d'un gestionnaire de garanties. Il peut s'agir d'un *entrepôt situé sur le terrain* dans lequel les marchandises sont conservées dans l'entrepôt de l'emprunteur, lequel est temporairement loué au gestionnaire de garanties.
- **Type C : Entrepôts publics.** Financement en contrepartie de marchandises stockées dans un entrepôt *public*. Il s'agit d'un entrepôt ouvert aux déposants du grand public, l'entrepôt n'appartenant pas forcément à l'État. En effet, la plupart des entrepôts publics sont des propriétés privées.

- **Type D : Prêts accordés en échange de l'assurance d'une production actuelle ou future.** Dans ce cas, les agences de financement prêtent de l'argent en contrepartie de la garantie documentée de la production actuelle ou future, comme les *Cedulas de Produtos Rural* (obligations pour financer l'agriculture), souvent utilisées au Brésil.

Toutes ces formes de financement sont adaptées à des buts spécifiques. Elles se complètent de bien des façons.

L'AFD, le CTA et le FIDA/PARM espèrent que ce document favorisera l'action sur le terrain et encouragera, non seulement les responsables politiques à supprimer les obstacles et à créer un meilleur environnement réglementaire, mais aussi les banques à tirer parti des opportunités liées à l'utilisation des systèmes de récépissés d'entrepôt ; les producteurs et les autres acteurs du milieu agricole à être mieux préparés à utiliser des mécanismes de financement innovants ; et les partenaires de développement à donner au système de récépissés d'entrepôt la place qu'il mérite dans leurs programmes de développement agricole. Cette étude révèle que la mise en œuvre d'un système de récépissés d'entrepôt est réalisable en Afrique, et que ses atouts ont déjà été reconnus par un certain nombre de prêteurs et d'emprunteurs du secteur agricole. Le temps est venu de créer les conditions d'un accès plus large et plus démocratique à cet outil financier qui a fait ses preuves pour les entreprises et les producteurs du secteur agricole.

Bernard Esnouf  
Directeur exécutif adjoint  
Stratégie, Partenariats, Communication (SPC)  
Agence française de développement (AFD)

Michael Hailu  
Directeur  
Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA)

Adolfo Brizzi  
Directeur  
Comité consultatif politique et technique  
Fonds international de développement agricole (FIDA)

## Acknowledgements

The Consortium members wish to express their heartfelt thanks to all those who assisted with this Study, notably to Thierry Rajaona, ACE-Global (CI), staff of Ghana Grains Council and USAID-Advance Project who facilitated the overseas travel, as well as the staff of the Common Fund for Commodities and Gideon Onumah who provided some useful reports. Special thanks must go to Lamon Rutten (CTA), Agnès Biscalglia, Claude Torre, and Simon Postel (AFD), and Michael Hamp, Jonathan Agwe, Kathy Zissimoploulos, Sandro Luzzietti, and Marieclaire Colaiacomo (IFAD) who co-contributed to managing the whole process, from drafting the ToR to publication of the three volumes. Above all, Jonathan Coulter would like to convey his personal thanks to the authors of the technical country reports who put in an extraordinary effort and went the extra mile to provide the information required.

## Remerciements

Les membres du consortium voudraient adresser leurs remerciements les plus sincères à toutes les personnes qui ont participé à cette étude, en particulier Thierry Rajaona du groupe ACE-Global (CI), les membres du Conseil des grains et du Projet USAID-Advance du Ghana qui ont facilité les déplacements outre-mer, ainsi que le Fonds commun pour les produits de base et Gideon Onumah qui ont fourni des rapports très utiles. Un remerciement tout particulier à Lamon Rutten (CTA), Agnès Biscalglia, Claude Torre, et Simon Postel (AFD), ainsi qu'à Michael Hamp, Jonathan Agwe, Kathy Zissimoploulos, Sandro Luzzietti, et Marieclaire Colaiacomo (FIDA) qui ont co-contribué à la gestion du processus, de la rédaction du mandat jusqu'à la publication des trois volumes. Enfin, Jonathan Coulter souhaiterait personnellement remercier les auteurs des rapports techniques nationaux pour leurs extraordinaires efforts.

# Burkina Faso

Auteur : Andrea Ghione

## Sommaire

<b>Glossaire</b> .....	<b>2</b>
<b>Taux de change</b> .....	<b>4</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>5</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>13</b>
1.1 Contexte pays.....	13
<b>2. Le warrantage communautaire</b> .....	<b>33</b>
2.1 Présentation des principales expériences .....	33
2.2 Analyse SWOT .....	49
<b>3. La tierce détention</b> .....	<b>63</b>
3.1 Présentation des principales expériences .....	63
3.2 Analyse SWOT .....	71
<b>4. Recommandations</b> .....	<b>77</b>
4.1 Stratégie.....	77
4.2 Infrastructures .....	78
4.3 Renforcement des capacités des acteurs .....	79
4.4 Capitalisation et génération de connaissances .....	80
4.5 Aspects règlementaires .....	80
<b>Bibliographie</b> .....	<b>82</b>
<b>Annexe 1 : Personnes rencontrées</b> .....	<b>84</b>



# Glossaire

<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AGR</b>	activité génératrice de revenus
<b>AGRA</b>	Alliance pour une révolution verte en Afrique
<b>APME.2A</b>	Agence pour une promotion de la Petite et Moyenne Entreprise, Agriculture et artisanat
<b>AUS</b>	Acte Uniforme Révisé portant Organisation des Sûretés de l'OHADA
<b>BC</b>	banques de céréales
<b>BCB</b>	Banque Commerciale du Burkina
<b>BCEAO</b>	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BOA</b>	Bank of Africa
<b>BRS</b>	Banque Régionale de Solidarité
<b>CDT</b>	convention de tierce détention
<b>CES/DRS</b>	Conservation des eaux et des sols / Défense et restauration des sols
<b>CGW</b>	Comité de Gestion du Warrantage
<b>CICB</b>	Comité interprofessionnel des filières céréales et niébé du Burkina Faso
<b>CIRAD</b>	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
<b>CISV</b>	Comunità Impegno Servizio Volontariato
<b>CM</b>	collateral manager ou tiers détenteur
<b>CMA</b>	collateral management agreement ou convention de tierce détention
<b>CONASUR</b>	Comité national de secours d'urgence et de réhabilitation
<b>COPSA-C</b>	Coopérative de Prestation de Services Agricoles Coobsa
<b>CP</b>	Caisses Populaires
<b>CPF</b>	Confédération Paysanne du Faso
<b>CTA</b>	Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation
<b>CRA</b>	Chambre régionale d'agriculture
<b>DGFOMER</b>	Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du Monde Rural
<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts (du Ministère de l'Économie et des Finances)
<b>DGPER</b>	Direction générale de la promotion de l'économie rurale (du MASA)
<b>DGPV</b>	Direction Générale de la Protection des Végétaux
<b>DOPAIR</b>	Direction de l'Organisation des Producteurs et de l'Appui aux Institutions Rurales
<b>DRASA</b>	Direction régionale de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

<b>ESOP</b>	Entreprises de Services et Organisations de Producteurs
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations
<b>FARMAF</b>	Farm Risk Management for Africa, projet cofinancé par l'UE
<b>FCPB</b>	Faitière des Caisses Populaires du Burkina
<b>FEPAB</b>	Fédération des professionnels agricoles du Burkina Faso
<b>FIDA</b>	Fonds International de Développement Agricole
<b>FNZ</b>	Fédération Nian Zwè
<b>FWN</b>	Fédération Wa Nyè
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>ICRISAT</b>	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
<b>IF</b>	Institution Financière
<b>IFDC</b>	International Fertiliser Development Center
<b>IFPRI</b>	International Food Policy Research Institute
<b>IMF</b>	Institution de microfinance
<b>INERA</b>	Institut National de l'Environnement et de Recherches Agricoles
<b>IPA</b>	Innovations for Poverty Action
<b>KFW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>MASA</b>	Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire
<b>NRI</b>	Natural Resources Institute
<b>OHADA</b>	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OP</b>	organisation paysanne
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PAPSA</b>	Programme d'amélioration de la productivité et de la sécurité alimentaire
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PICOFA</b>	Programme d'investissement communautaire pour la fertilité des sols
<b>PME</b>	Petites et Moyennes Entreprises
<b>PNIA</b>	Programme National d'Investissements Agricoles
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PTF</b>	Partenaires Techniques et Financiers
<b>RCT</b>	Randomized Control Trials
<b>RCCM</b>	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
<b>RNB</b>	Revenu National Brut
<b>SCR</b>	Stock Commercial de Régulation
<b>SEGAS-BF</b>	Société d'Entreposage, de Gestion de Garanties et de Sûretés du Burkina Faso
<b>SI</b>	Stock d'Intervention

<b>SNS</b>	Stock National de Sécurité
<b>SNTB</b>	Société Nationale de Transit du Burkina
<b>SOFITEX</b>	Société burkinabé des Fibres Textiles
<b>SONAGESS</b>	Société Nationale de la Gestion des Stocks de Sécurité
<b>UBTEC</b>	Union des Baorés Tradition d'Épargne et de Crédit
<b>UDPA</b>	Union Départementale des Professionnels Agricoles de la FEPAB
<b>UDPC</b>	Union Départementale de Producteurs de Coton de l'UNPCB
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>UGCPA</b>	l'Union des groupements pour la commercialisation des produits agricoles de la Boucle du Mouhoun
<b>UGTT</b>	Union des Groupements Tentièta
<b>UMECAP</b>	Union des Mutuelles d'Épargne et de Crédit des Artisans et des Producteurs
<b>UNPCB</b>	Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina Faso
<b>UPPA</b>	Union Provinciale des Professionnels Agricoles de la FEPAB
<b>URC.COM</b>	Union Régionale des Coopératives d'Épargne et de Crédit du Centre-Ouest et du Mouhoun
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>US\$A</b>	United States Department of Agriculture
<b>W-c</b>	warrantage communautaire
<b>WRF</b>	Warehouse Receipt Financing ou warrantage

## Taux de change

FCFA 656 = €1

FCFA 482 = US\$ 1

## Remerciements

Mes remerciements à toutes les personnes qui ont bien voulu me recevoir et partager avec moi leurs expériences dans le domaine du warrantage et de la tierce détention. Mes remerciements aussi à toutes celles et ceux qui m'ont facilité les contacts et l'accès aux informations et rapports des initiatives dans ce secteur. Un remerciement spécial à M. Leonard Ouedraogo qui a bien voulu m'accompagner dans le sud du pays et à Ouagadougou, pour partager ses expériences de tierce détention et rencontrer ses clients. Je remercie aussi Jonathan Coulter, Gauthier Malnoury et Matteo Cortese pour leurs précieux conseils.

# Résumé

## Introduction

Le contexte socio-économique burkinabé est caractérisé par l'importance du secteur agricole, la prédominance de la pauvreté rurale et le faible niveau d'organisation des filières agricoles locales. Le faible accès au crédit est un des facteurs contribuant à la faible productivité agricole, à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire des ménages ruraux. Les banques sont rarement impliquées dans le secteur agricole, la contribution des IMF étant aussi assez faible. Le secteur de la microfinance est caractérisé par la position dominante d'une institution (la FCPB) et l'existence d'une quinzaine d'IMF émergentes.

Les principaux modèles de warrantage identifiés durant la recherche sont :

- (a) Le warrantage communautaire décentralisé
- (b) Le warrantage communautaire centralisé
- (c) La tierce détention dédiée au financement du stockage de produits agricoles
- (d) La tierce détention dédiée au financement de la transformation de produits agricoles
- (e) La tierce détention dédiée au financement de l'importation et de l'exportation de produits agricoles.

### **Le warrantage communautaire (W-c), financement Type A selon la nomenclature de l'étude multi-pays**

Le warrantage communautaire connaît une forte croissance depuis 3 années et implique à ce jour plus d'une centaine d'organisations paysannes (OP) de base et des dizaines d'OP faitières sur tout le territoire national (à l'exception de la région du Sahel). Cette croissance s'explique par les fonctions multiples que joue le warrantage communautaire : il permet d'épargner les récoltes et de les soustraire ainsi à la pression sociale, d'accéder à un crédit de contre-saison, et de les commercialiser à un meilleur prix. Il est un produit financier sûr pour les IMF et les banques qui le financent.

Le modèle de warrantage communautaire décentralisé a été promu par l'État burkinabé à travers deux importants projets (le PAPSA et le PICOFA). Il se caractérise par la coopération entre les communautés villageoises (qui stockent les produits de leurs membres dans leurs magasins) et les institutions de microfinance (qui offrent des crédits garantis par les stocks warrantés). Ce modèle est principalement tourné vers la sécurité alimentaire, et les OP de base procèdent rarement à la vente groupée des produits. Ce modèle a le mérite de promouvoir un développement de type bottom-up, mais sa viabilité institutionnelle reste à prouver.

Le warrantage communautaire centralisé se caractérise par l'intervention d'un troisième acteur, une OP faitière, qui coordonne les opérations de warrantage de plusieurs OP de base et les représente vis-à-vis des institutions financières. Les expériences les plus anciennes de W-c dans le pays ont suivi cette approche (l'Union Tentièta de Dissin, la COPSA-C de Founzan) qui a le mérite de simplifier la relation des OP de base avec les institutions financières (IF), de réduire les coûts d'accès au crédit (les IF acceptent souvent de réduire leurs taux car le suivi des magasins est réalisé par l'OP faitière et non par elles), et présente plus de chances en termes de viabilité institutionnelle. Ces premières expériences sont caractérisées par une orientation vers la sécurité alimentaire (les produits stockés sont souvent récupérés pour la consommation des ménages ou vendus individuellement). La FEPAB a par contre adopté une orientation plus commerciale à travers la promotion de la vente groupée des produits stockés et envisage la mise en place d'un système national de magasins généraux gérés par des OP faitières. Il n'est pas clair si cette évolution vers la commercialisation des produits warrantés, qui implique une forte professionnalisation des OP dans le contrôle de la qualité et le traitement des stocks et une augmentation des coûts (par exemple pour l'assurance des stocks), pourra être prise en charge par les faibles contributions actuelles des producteurs (qui payent 100 FCFA par mois par sac de 100 kg stocké). D'autres fonctions, comme l'approvisionnement en intrants des producteurs et productrices qui warrantent, pourraient cependant contribuer à la viabilité de ces systèmes.

Les principaux éléments de force du warrantage communautaire dans ces deux versions décentralisée et centralisée résident dans la forte demande locale, dans la versatilité du produit qui peut jouer plusieurs fonctions (épargne, crédit, commercialisation) à la fois, dans son adaptation au milieu rural grâce à ses règles de fonctionnement simples, dans le succès en termes de remboursements des prêts (100%). Les principales faiblesses sont relatives à la dépendance des bailleurs de fonds par rapport aux infrastructures de stockage et à la non

maîtrise des techniques de conservation des stocks. Les principales opportunités résident dans le consensus des acteurs (Gouvernement, OP, IF, PTF, ONG) sur la contribution du W-c au bien-être des populations rurales et sur l'apparition de nouveaux partenaires financiers (IMF et banques) sur la scène. Les principales menaces concernent le risque de prix (dont l'augmentation est assez irrégulière) et les interventions de l'État (à travers la SONAGESS) voire les marchés des graines qui peuvent affecter la rentabilité financière, voire même l'existence des systèmes de warrantage communautaire.

### **La tierce détention (financement Type B)**

La tierce détention est pratiquée depuis longtemps dans les secteurs de l'importation et de l'exportation d'intrants et de produits agricoles, à travers l'intervention de banques et de sociétés de transit qui assurent aussi la surveillance des produits mis en garantie. Durant ces 5 dernières années, l'instrument de la tierce détention a été aussi utilisé en lien avec le warrantage communautaire (pour faciliter l'accès au crédit de communautés rurales) et pour le financement de la transformation de produits agricoles, notamment dans la filière rizicole, du coton et du soja. Ces développements récents sont particulièrement intéressants en termes de portée - ayant pour cible des petits producteurs ou des Petites et Moyennes Entreprises (PME) actives dans la transformation des produits - et de contribution à la structuration des filières locales.

La seule expérience de tierce détention dédiée au financement du stockage de produits agricoles est celle menée par la SEGAS-BF, en partenariat avec plusieurs OP de base et faitières et deux IMF. Ce modèle est similaire au warrantage centralisé car les clients sont des communautés villageoises. Il se différencie par l'intervention d'un acteur privé qui joue le rôle de tiers détenteur des produits et délivre des récépissés d'entrepôt individuels ou collectifs qui peuvent être mis en garantie pour obtenir un crédit auprès des IMF. Les services offerts par la SEGAS-BF sont relatifs au stockage des produits, à l'approvisionnement en intrants, à la recherche des marchés pour la commercialisation groupée. Les opérations sont tournées vers la commercialisation, et l'ambition de la SEGAS-BF est de créer un réseau de comptoirs commerciaux au niveau national. La taille des opérations est pour le moment limitée à une quinzaine de magasins dans le pays, mais le potentiel de croissance est important, à condition que la SEGAS-BF soit soutenue du point de vue technique et institutionnel.

Nous avons recensé plusieurs expériences de tierce détention finalisant le financement de la transformation de produits agricoles, notamment celle du paddy en riz blanc et étuvé, du soja en huile et tourteaux, et de la graine de coton en huile et tourteaux. Deux sociétés de tierce détention (SEGAS-BF et Expertis SA) sont actives dans ce segment de marché; les banques les plus actives sont la BCB et Coris Bank. La contribution de ces interventions à la structuration des filières locales et à l'amélioration des revenus des petits producteurs et des PME est significative; son potentiel de développement est important.

La tierce détention dédiée au financement de l'importation et de l'exportation de produits agricoles est un produit classique et concerne l'exportation de coton, de sésame, d'amandes de karité, de noix de cajou, d'hibiscus, de maïs et l'importation d'engrais et de riz. Les financements sont assurés par les principales banques burkinabés en partenariat avec des sociétés qui assurent la tierce détention telles que SEGAS-BF, Expertis SA, Auxigages, SNTB et SDV.

Les principaux éléments de force de la tierce détention sont la forte demande locale des producteurs et productrices, ainsi que des opérateurs économiques privés, le potentiel de cet outil pour la structuration des filières locales et l'apparition de nouvelles structures privées de tierce détention à côté des sociétés de transit traditionnelles. Les principales faiblesses concernent le manque d'infrastructures de stockage et l'échelle des opérations qui est encore limitée. Les principales opportunités résident dans l'intérêt du Gouvernement et de certains bailleurs de fonds (notamment la KFW) et des banques. Les menaces principales résident dans le risque de prix et dans les risques liés aux interventions étatiques qui affectent négativement les filières locales (comme l'importation de riz de faible qualité et à faible prix, ou les entraves au commerce sous régional des graines).

## **Cadre juridique et institutionnel**

Le contexte juridique burkinabé est caractérisé par : (i) l'absence d'une réglementation spécifique sur le warrantage et l'entreposage, (ii) l'existence de normes OHADA sur lesquelles les opérations de tierce détention sont fondées dans la pratique et (iii) un important vide juridique concernant le W-c, où les financiers comptent plus sur les éléments pratiques que sur la sécurité légale pour assurer le remboursement. Toutefois, le cadre légal augmente d'importance au fur et à mesure que le Type A devient plus orienté vers le marché et s'apparente au financement Type B (tierce détention) et C (magasins



généraux). En ce qui concerne la tierce détention, il est important de remarquer que certaines provisions d'enregistrement des biens mis en garantie ne sont généralement pas appliquées par les acteurs à cause de leur coût et des délais administratifs importants. L'absence de règles et de systèmes de certification des entreposeurs et la non négociabilité des récépissés d'entrepôt constituent des entraves au développement du modèle des magasins généraux (financement Type C).

Le contexte institutionnel est caractérisé par l'émergence d'un consensus autour de l'importance du warrantage communautaire et de la tierce détention pour la sécurité alimentaire et le développement des filières agricoles locales. Durant l'année 2013, plusieurs initiatives ont été lancées par le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire et la KFW, dédiées respectivement à proposer les réformes juridiques nécessaires, à élaborer une stratégie nationale, et à promouvoir des formes de warrantage orientées vers la commercialisation des produits locaux.

## **Recommandations**

Nos recommandations quant à la stratégie concernent la nécessité de :

- (a) développer une stratégie nationale pour le warrantage communautaire et la tierce détention qui devienne la base pour la coordination entre les interventions des PTF, des ONG, des OP et des acteurs privés.
- (b) coordonner les interventions publiques dans les marchés des graines avec les objectifs déclinés dans la stratégie sur le warrantage et la tierce détention.

Les modèles de warrantage qui nous semblent les plus prometteurs en termes d'impact sur la réduction de la pauvreté et de durabilité sont :

- (a) Le warrantage communautaire centralisé
- (b) La tierce détention pour le financement du stockage de produits agricoles
- (c) La tierce détention pour le financement de la transformation de produits agricoles locaux.

Le manque d'infrastructures adéquates a été souligné comme contrainte majeure au développement tant du warrantage communautaire que de la tierce détention. À ce sujet nous recommandons une plus forte coordination des bailleurs de fonds et la transition d'une approche par projet à une approche globale, responsabilisant davantage les OP et les acteurs privés pour l'allocation des subventions destinées à la construction de magasins.

Nous recommandons aussi la mise en place de mécanismes transparents d'allocation de subventions pour le renforcement des capacités techniques des acteurs (OP, IMF, tiers détenteurs), et la mise en place de lignes de crédit pour les IMF qui désirent s'investir dans le warrantage communautaire.

La capitalisation des expériences en cours et la génération de connaissances sur l'impact du warrantage communautaire et de la tierce détention devraient aussi constituer des priorités pour les années à venir.

Du point de vue réglementaire, les priorités nous semblent être la rédaction d'une réglementation souple pour le warrantage communautaire et l'élaboration d'une réglementation spécifique sur l'entreposage et les conditions d'émission de récépissés d'entreposage négociables, afin de faciliter le développement de magasins généraux.



# 1 Introduction

## 1.1 Contexte pays



Le Burkina Faso est un des pays les plus pauvres au monde du point de vue économique (en 2012, le RNB per capita était de 670 d'US\$ selon la Banque Mondiale) et l'indicateur de développement humain du PNUD le situe à la 183ème place sur 187 pays recensés dans la même année.

La structure économique du pays est caractérisée par l'importance du secteur agricole (qui emploie environ 92% de la force de travail (FAOSTAT, 2014), représente 34% du PIB et 37% des exportations), le faible niveau d'industrialisation, la dépendance d'un nombre limité de produits d'exportation (comme l'or et le coton) et l'importante contribution de l'aide internationale au développement du pays.

La population burkinabé est d'environ 17 millions d'habitants, dont 71,8% réside dans les zones rurales.

La croissance économique de ces cinq dernières années a été erratique<sup>1</sup> face à une croissance de la population de 2,92% par an entre 2008 et 2013 (FAOSTAT, 2014). Parmi les obstacles au développement économique du pays, on peut citer son enclavement, la faiblesse des infrastructures régionales et nationales (routes, réseau électrique), l'instabilité politique de la région (les crises en Côte d'Ivoire, et dernièrement au Mali ont pesé du point de vue commercial et des migrations vers le pays), et le faible niveau d'éducation et d'alphabétisation de la population

1 Selon la banque mondiale elle a été de : 7% en 2013, 10% en 2012, 4,2% en 2011, 7,9% en 2010, 3% en 2009, 5% en 2008.

(seulement 28,7% des burkinabés de plus de 15 ans sont alphabétisés. Doivent également être cités la faiblesse des ressources naturelles et le changement climatique qui touche particulièrement le secteur agricole, un climat des affaires fragile (du fait de l'incertitude juridique, de la faible efficacité de la justice, et de la difficulté à faire respecter les contrats privés).

Selon l'Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des Ménages de 2009/2010, 43,87% des Burkinabés vivent dans des conditions de pauvreté relative : il s'agit surtout des populations rurales (50,7% des ruraux vivent dans des conditions de pauvreté contre 19,9% des citadins) qui pratiquent une agriculture traditionnelle et de subsistance.

Ces mêmes populations sont touchées par une forte insécurité alimentaire : selon l'Enquête Nutritionnelle Nationale de 2012, les taux de malnutrition chronique, d'insuffisance pondérale et de malnutrition aigüe chez les enfants de moins de 5 ans sont respectivement de 32,9%, 24,4% et 10,9%. On peut aussi remarquer que la malnutrition caractérise non seulement les zones déficitaires en céréales (surtout le nord et le centre du pays), mais aussi les zones excédentaires (comme le sud et l'ouest).

L'agriculture est caractérisée par un faible niveau technologique, la faible utilisation d'engrais, et des rendements et des revenus très faibles<sup>2</sup>.

La plupart de la production agricole est pluviale, et seulement 0,6% des terres cultivées (environ 4,1 millions d'ha) et 14% des terres irrigables sont effectivement irriguées. Les productions principales sont le mil, le sorgho, l'arachide et le niébé dans la partie nord et centrale du pays, caractérisées par un climat semi-aride, et le maïs et le riz dans le sud et l'ouest du pays qui jouissent d'une pluviométrie plus abondante. Le maraîchage (environ 10.000 ha de terres) et l'élevage extensif sont diffusés dans le nord, le centre et l'est du pays. La production du coton dans le sud, l'est et l'ouest. L'agriculture est tributaire des risques climatiques (sécheresses, mauvaises répartitions des pluies, inondations) et est dominée par les petites exploitations familiales, composées de 3 à 5 actifs, qui mettent en valeur 3 à 6 ha de terres (Programme National d'Investissements Agricoles (PNIA) 2009-2015, septembre 2009).

Les principaux produits agricoles (données de FAOSTAT relatives à l'année 2012) sont le sorgho (1.923.805 tonnes), le maïs (1.556.316 tonnes), le mil (1.078.374

2 La valeur ajoutée par actif agricole est de 178 US\$ par an selon une récente étude de la GIZ, « Financing Agricultural Value Chains in Africa, Focus on Cotton and Cassava in Burkina Faso, April 2011 ».

tonnes), le niébé (598.524 tonnes), la canne à sucre (485.000 tonnes), le coton (440.000 tonnes), le riz paddy (319.390 tonnes), les arachides (310.759 tonnes) et les produits horticoles (215.000 tonnes). Le coton, le sésame (58.650 tonnes), les noix de cajou (81.274 tonnes), le maïs (16.310 tonnes) et le niébé (25.630 tonnes) figurent parmi les principales exportations agricoles.

Une partie importante de la production de graines est destinée à l'autoconsommation familiale (surtout le mil, le sorgho et le maïs), les excédents étant vendus sur le marché national ou régional. Le pays n'est pas autosuffisant en céréales et importe chaque année des quantités importantes de riz<sup>3</sup> et de blé, surtout pour les consommateurs des zones urbaines.

Parmi les facteurs qui contribuent à la faible productivité de l'agriculture burkinabé, on peut citer :

- (a) La faible utilisation d'engrais chimiques et naturels et de semences certifiées à cause du faible pouvoir d'achat et du faible accès au crédit des exploitations familiales.
- (b) L'aversion au risque des ménages paysans qui vivent sous le seuil de pauvreté et ne disposent pas de systèmes de protection (assurance agricole, irrigation...) contre les risques agricoles. Cela contribue au sous-investissement en intrants et incite à privilégier les variétés et les technologies plus sûres, même si elles sont de faible rendement.
- (c) La perte de fertilité des sols et la désertification dues au changement climatique et à la pression anthropique.
- (d) Un accès au marché défavorable pour les petites exploitations familiales à cause du manque d'infrastructures (routes, marchés), d'informations, d'accès au crédit pour le stockage et la commercialisation, et de leur faible organisation face aux autres acteurs des filières.

Le secteur financier au Burkina Faso est caractérisé par la présence de 12 banques commerciales et 5 établissements financiers qui ont une pénétration limitée dans les zones rurales (fin 2012, le réseau des banques burkinabés comptait 193 agences et environ 950.000 clients) et qui, en dehors de la filière du coton, ne s'adressent généralement pas au secteur agricole. Dans ce dernier secteur, on peut remarquer l'intervention d'Ecobank (leader du pool bancaire

3 Selon l'USDA, la production nationale de riz blanchi était de 157.000 tonnes pour l'année 2012, alors que les importations étaient de 390.000 tonnes (US\$A, GAIN Report, 18 avril 2013).

pour le financement du coton), de la BRS, de la BCB et de Coris Bank, lesquelles financent des initiatives d'approvisionnement en intrants, de transformation (riz, huile de soja, huile de graines de coton) et de commercialisation de produits (maïs) sur le marché national. Ces mêmes banques sont actives dans le financement et emploient des tiers détenteurs dans les circuits de la transformation et la commercialisation de produits agricoles sur le marché national ou pour l'exportation. Coris Bank, depuis 2014, est aussi entrée dans le secteur du warrantage communautaire.

Le secteur de la microfinance représente environ 10% du secteur financier en termes de mobilisation de l'épargne, et 5% en termes d'encours de crédit et touche 1,385 millions de clients<sup>4</sup>.

Le secteur de la microfinance est caractérisé par :

- (a) La position dominante de la FCPB (Faitière des Caisses Populaires du Burkina), réseau coopératif d'envergure nationale, présent dans 44 provinces du pays (sur 45), avec 39 caisses populaires (CP) agréées et 183 points de vente. La FCPB représente à elle seule 34% des points de services, 60% des clients, et 80% de l'épargne et du portefeuille de crédit.
- (b) La présence d'une quinzaine d'IMF émergentes.
- (c) La présence de nombreuses IMF non affiliées à des réseaux nationaux et dont la viabilité financière n'est pas assurée.
- (d) Une importante concentration des activités : les 10 premières IMF du pays représentent environ 90% de l'épargne, du portefeuille de crédit, du capital et des clients (Stratégie Nationale Microfinance et Plan d'Actions 2012-2016, Version Finale, Janvier 2012).

La grande majorité des IMF est agréée sous la forme de coopérative ou mutuelle d'épargne et de crédit (FCPB, UBTEC, UCEC-SAHEL, URC.BAM, URC.COM, URC Nazinon, UMECAP, MUFEDE-B, etc.) ; suivent les IMF agréées sous la forme associative (CVECA Soum, CVECA Sissili, CVECA Mohoun, MICROSTART, ASIENA, PRODIA, etc. et celles sous forme de SA ou de SARL (SOFIPE, GRAINE SARL, Première Agence de Microfinance, etc.).

4 Fin 2012, selon la BCEAO, les 76 IMF burkinabés disposaient de 532 points de services, mobilisaient 121,4 milliards de FCFA de dépôts et disposaient d'un encours de crédit de 80,1 milliards de FCFA. À la même période les banques et établissements financiers burkinabés mobilisaient 1.626 milliards d'épargne et détenaient un portefeuille de crédits de 1.244 milliards de FCFA.

Du point de vue sectoriel, les IMF concentrent leur portefeuille dans les activités commerciales et les services. Le financement de l'agriculture et notamment de l'investissement agricole est limité à cause de la présence de risques systémiques, des coûts de transaction élevés pour atteindre une clientèle dispersée, et de la prépondérance des ressources à court terme dans le patrimoine des IMF. La FCPB consacre 26% de son portefeuille à ce secteur (soit environ 20 milliards de FCFA), mais essentiellement pour des activités à court terme (approvisionnement en intrants, embouche, commercialisation de produits agricoles). Le financement du stockage de produits agricole ou crédit warrantage représente à peine 216 millions de FCFA, et est pour la majeure partie assuré par la FCPB, même si d'autres IMF (UBTEC, URC.COM, UMECAP, Première Agence de Microfinance) y sont aussi impliquées.

### **1.1.1 Déroutement de l'étude**

L'étude se propose de recenser les principaux modèles de warrantage dans le pays, d'en analyser les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces, de recommander des actions pour le développement des modèles recensés et du secteur du warrantage en général.

La mission s'est déroulée durant les mois de février et mars 2014 au Burkina Faso, pays où je travaille pour l'ONG italienne CISV, dans le secteur de l'économie et de la finance rurale. Après une revue documentaire (voir la bibliographie en annexe), j'ai eu l'occasion de rencontrer les principaux acteurs (OP, IMF, tiers détenteurs et leurs clients, banques, assureurs, Gouvernement, PTF, Projets et ONG) impliqués dans le secteur du warrantage. J'ai réalisé trois missions de terrain : à Founzan (où j'ai eu accès aux dernières données de la COPSA-C portant sur la campagne de warrantage en cours), à Bagré (où j'ai pu vivre les expériences de tierce détention de SEGAS-BF et d'Auxigages) et à Dissin (où j'ai pu expérimenter le warrantage communautaire de l'Union Tentièta et la tierce détention de SEGAS-BF). À Ouagadougou, j'ai pu visiter une huilerie de coton, une société d'exportation d'hibiscus et une huilerie de soja impliquées dans des opérations de financement avec tierce détention.

### **1.1.2 Les systèmes de warrantage au Burkina Faso**

Le secteur du warrantage est caractérisé par des expériences très différentes en termes d'orientation (expériences tournées vers l'importation et l'exportation de produits agricoles, vers le commerce intérieur, vers l'autoconsommation), de portée (expériences touchant une clientèle importante composée de petits producteurs ou d'un nombre limité d'agents économiques - commerçants, transformateurs, exportateurs, importateurs) et de maturité (expérience consolidées ou naissantes).



Dans la catégorisation des expériences réelles en modèles, nous avons prêté attention à la littérature internationale sur le warrantage tout en essayant de rendre compte de la richesse de la réalité que l'on trouve sur le terrain burkinabé.

Le warrantage communautaire (W-c). Type A, selon la nomenclature de l'étude multi-pays (voire Volume I), constitue le modèle le plus intéressant en termes de portée et, bien que relativement récent, présente une grande richesse institutionnelle. Ce type de warrantage est caractérisé par la participation des organisations des producteurs (OP) au pilotage du système, s'adresse aux petits producteurs et productrices et implique, dans la plupart des cas, des institutions financières de proximité comme les IMF.

Le W-c répond à la problématique du bradage des récoltes par les producteurs et les productrices en leur offrant une alternative : le stockage de leurs produits (dont ils restent propriétaires à titre individuel) dans un magasin communautaire géré par leurs OP et l'accès à un crédit offert par les IMF de la place, garanti par ces mêmes produits et à rembourser avant les prochains semis quand les prix des graines sont normalement élevés. De ce fait, il permet aux producteurs et aux productrices d'accéder à un crédit (d'une valeur comprise entre 70% et 80% des garanties), d'épargner leurs récoltes (qui sont ainsi soustraites à la pression sociale) jusqu'à la période de soudure, et de pouvoir les vendre individuellement ou en commun à des prix rémunérateurs. Le tableau 1 ci-dessous fournit une indication des variations des prix des principales spéculations stockées dans le cadre du warrantage communautaire.

**Tableau 1 : Analyse des variations moyennes des prix de 2004/05 à 2012/13 en utilisant les prix aux producteurs des marchés supervisés**

	Mai/nov.	Juin/nov.	Juil./nov.	Mai/déc	Juin/déc	Juil./déc
Maïs	30%	38%	43%	23%	30%	35%
Mil	14%	18%	24%	18%	22%	28%
Sorgho	24%	28%	34%	23%	27%	33%
Niébé	48%	53%	60%	32%	37%	43%
Arachides	41%	45%	51%	27%	31%	35%
Riz	13%	15%	19%	12%	14%	18%

Source : SONAGESS

Le bénéfice financier du warrantage communautaire pour les producteurs est directement quantifiable à partir de ces données. Deux scénarios sont ici examinés pour une opération de stockage de maïs sur une période de 6 mois (décembre - juin) :

- (a) Le producteur ne paye pas pour les coûts d'investissement (la construction du magasin financée par un emprunt). Les coûts sont limités aux intérêts sur le crédit warrantage payés à la FCPB (le taux d'intérêt effectif pratiqué par la FCPB est de 8,95% pour une opération de 6 mois<sup>5</sup>) et les frais de stockage payés au groupement (la norme au Burkina Faso est de 100 FCFA par mois par sac de 100 kg).
- (b) Le producteur paye l'intégralité des coûts, y compris le coût de l'investissement pour la construction du magasin. Nous avons supposé, en suivant Coulter (2012), un coût de 15.000 FCFA<sup>6</sup> par sac de 100 kg, une durée de vie des magasins de 30 ans et un taux d'intérêt de 14% sur les prêts. Du moment qu'il n'existe pas encore de produits pour le financement des magasins en zone rurale à 30 ans, ce dernier est un taux théorique, basé sur les produits d'échéance plus courte de la FCPB.

Il ressort de l'analyse (voir tableau n°2) que, si on ne tient pas compte des coûts d'investissement, les producteurs réalisent un retour de 18% sur la valeur du sac de maïs stocké au moment de la récolte et de 50% sur les fonds propres investis dans le projet. Vu que l'opération ne dure que 6 mois, le retour annuel est double.

Si par contre les producteurs devaient payer pour la construction du magasin alors le retour serait nul ou presque. Cela n'est pas surprenant au vu du taux d'intérêt de 14% qui a été utilisé dans la simulation. Néanmoins, c'est un taux assez arbitraire, largement supérieur au coût d'opportunité des ressources du marché international. Si on le fixe à 10%, le retour sur la valeur du maïs stocké remonte à 5% et le retour sur les fonds investis par le producteur à 10%. Si on le fixe à 5%, près du coût du crédit dans la zone Euro à laquelle la zone UEMOA est reliée, ces taux augmentent respectivement à 10% et 23%.

Le bénéfice financier n'est cependant pas le seul, ni probablement le plus important. Pour évaluer le résultat global pour le producteur, il faudrait tenir

- 5 Le taux d'intérêt nominal est de 15% par an, mais la FCPB demande un apport de 5% (sous forme d'épargne de garantie non rémunérée) et une commission de 1% de la valeur du prêt, ce qui ramène le taux effectif à 8,95% sur une période de 6 mois.
- 6 Nous avons assumé un coût initial de 10 millions de FCFA pour un magasin de 60 tonnes (600 sacs de 100 kg), un taux d'utilisation du magasin de 80% et fait une provision pour l'équipement et l'entretien annuel du magasin. Le chiffre de 15.000 FCFA par sac est plus faible que celui que l'on obtient pour les magasins du PICOFA : 8 millions de FCFA pour une structure pouvant contenir 500 sacs = 16.000 FCFA/sac sans tenir compte d'une utilisation du magasin <100% (J. Coulter, 2012).

compte aussi des effets du warrantage sur la diversification des revenus durant la saison sèche (les crédits permettent le développement d'AGR comme le commerce, l'embouche, le maraichage, etc.), sur la sécurité alimentaire des ménages en période de soudure (disponibilité d'aliments) et sur la réduction de l'endettement usurier.

Le warrantage communautaire présente aussi des avantages pour les IMF. Elles ont la possibilité de diversifier leur portefeuille avec un produit assez sûr car couvert par des garanties liquides et divisibles. Grâce au warrantage, elles peuvent fidéliser de nouveaux clients et améliorer leur pénétration dans les zones rurales.

Le W-c contribue enfin à la création d'un dynamisme social autour des OP et leur offre aussi des possibilités de commercialisation groupée des produits des membres grâce à l'accès au crédit.

**Tableau 2 : Rentabilité du stockage de maïs (prix en FCFA pour un sac de 100 kg)**

Hypothèses				
Prix du marché au moment du stockage	12000			
Valeur du crédit	75%			
Taux d'intérêt effectif	8,95%	par cycle de 6 mois		
Frais de stockage	100	par mois		
Nombre de mois	6	mois		
Coût annuel du capital à un taux d'intérêt de 14% et coût initial de 15.000 FCFA/sac	2142			
Variation des prix entre décembre et juin	30%			
Résultats	Sans coûts d'investissement		Avec coûts d'investissement	
Valeur au moment de la vente	15600		15600	
Coût de la marchandise	12000		12000	
Marge brute de la vente		3600		3600
Coûts :				
Frais de stockage pour 6 mois	600		600	
Intérêt pour 6 mois	805		805	
Coûts d'investissements			2142	
Coûts totaux		1405		3547
Marge nette		2195		53
Marge nette en pourcentage du prix initial		18%		0%
Fonds investis par le producteur				
Portion du produit non couverte par le crédit (25%)	3000		3000	
Coûts de stockage, de l'intérêt et de l'investissement	1405		3547	

Total	4405		6547	
Marge nette en % des fonds investis par le producteur		50%		1%

Le W-c a connu un fort développement lors de ces cinq dernières années grâce aux multiples avantages qu'il offre aux producteurs, à leurs organisations et aux institutions de microfinance. Il se développe selon deux grandes tendances :

- (a) Au niveau des zones excédentaires en céréales (ouest, sud-ouest et sud du pays) les producteurs stockent essentiellement du maïs, du riz et du sorgho.
- (b) Au niveau des zones déficitaires en céréales (nord) les producteurs stockent plutôt des cultures de rente comme le niébé, l'arachide et le sésame, dont la vente en période de soudure permet l'achat de céréales (Ghione *et al.*, 2013).

Selon une récente étude (Yameogo, 2013) le W-c était pratiqué en 2012/2013 par 133 OP de base avec l'implication de 4.021 producteurs de 10 régions (sur 13) et 28 provinces (sur 45) du pays. En 2012/2013 il avait mobilisé 216 millions FCFA de crédit, garanti par 3.429 tonnes de céréales (maïs, sorgho, mil, riz et fonio), 705 tonnes d'oléagineuses (arachides, sésame, soja) et 238 tonnes de légumineuses (niébé, voandzou). La grande partie du portefeuille était détenue par la FCPB.

Ces données sont comparables à celles fournies par les principaux acteurs impliqués dans le warrantage communautaire lors d'un important atelier tenu au Burkina Faso en juillet 2013 (voir tableau n° 3)<sup>7</sup>.

Ces chiffres sont encore faibles si comparés à la production nationale de graines (moins de 0,1%) ou au portefeuille de crédit agricole de la FCPB (environ 1%).

Parmi les principales contraintes à l'extension du warrantage communautaire il y a le manque d'infrastructures rurales adaptées (magasins de stockage), mais aussi la faiblesse organisationnelle des OP et des IMF (peu d'entre elles sont arrivées à développer ce produit sans l'appui des partenaires extérieurs).

7 Nous utiliserons dans le texte les acronymes suivants pour indiquer les régions du pays : SO (Sud-Ouest), CN (Centre Nord), E (Est), N (Nord), BM (Boucle du Mohoun), HB (Hauts Bassins), CA (Cascades), CE (Centre Est), CS (Centre Sud).

**Tableau 3 : Principales initiatives de warrantage communautaire au Burkina Faso, campagne 2012/2013**

Organisation promotrice	Régions	N° d'OP et de magasins	N° personnes	% hommes	% femmes	N° sacs (100 kg)	Crédit en millions de FCFA	IMF
SoS Sahel*	SO, CN, E, N, BM	17 OP et 30 magasins	1.727	80%	20%	5.851	38	FCPB, COPEC Kayoro, URC. COM, mutuelle Joulimani
SA-C	SO, HB	20 OP et magasins	1.272	62%	28%	7.477	45	FCPB
FEPAB	CA, SO, HB, BM, CN	10 OP et magasins	294	ND	ND	1.825	24	FCPB, Première Agence de Microfinance, UMECAP, CVECA Mohoun
PICOFA**	E	15 OP et magasins	322	48%	52%	3.011	36	FCPB
PAPSA	E, BM, CA, CO, HB, SO	50 OP et magasins	2.075	78%	22%	15.200	102	FCPB
FNZ**	CO	6 OP et magasins	178	80%	20%	1.833	17	FCPB
Total			5.868			35.197	262	
Notes : (*) Données relatives à la campagne 2011/2012 ; (**) Données fournies directement à l'auteur								
Source : Données présentées à l'atelier national sur l'entreposage agricole, le warrantage et la tierce détention du 23-25 juillet 2013.								

Plusieurs modèles de W-c sont observables sur le terrain.

Un modèle décentralisé de W-c est promu par l'État et certains bailleurs de fonds (BM, FIDA) à travers des projets de grande envergure comme le PAPSA (intervenant dans les régions de la Boucle du Mouhoun, Cascades, Centre Ouest, Est, Hauts Bassins et Sud-Ouest) et le PICOFA (intervenant dans la région de l'Est). Dans ce cas les communautés villageoises sont appuyées par les agents techniques de l'État (DOPAIR, DRASA) pour organiser les opérations de warrantage et interagir avec les institutions de microfinance sur place. Les projets contribuent aussi à la construction et/ou à la réhabilitation des

magasins et offrent un appui technique et financier aux IMF tout au long de leur durée d'intervention. La FCPB, partenaire des deux projets du fait de son envergure nationale a grandement bénéficié de ce type d'appui.

Ce modèle est aujourd'hui déjà très important en termes d'OP, de producteurs et productrices touchés, de stocks et de financements mobilisés et l'État envisage le diffuser davantage dans le cadre de nouvelles initiatives de développement, comme le Projet Neer-Tamba (FIDA) qui interviendra dans les régions du Nord, Centre-Nord et Est du pays.

La particularité de ce modèle réside dans son caractère décentralisé : chaque groupement de base (au niveau du village) travaille pour son propre compte et gère de façon autonome ses relations avec son partenaire financier. Ce dernier gère la clé d'un des deux cadenas du magasin villageois et doit par conséquent participer activement à tout le processus de stockage, suivi des stocks et déstockage. Le modèle est davantage tourné vers la consommation ou la vente individuelle que vers la commercialisation groupée des produits warrantés.

L'empowerment des communautés villageoises est sans doute un élément très attractif de cette approche. L'intervention de l'État à une plus vaste échelle par rapport aux projets des ONG a aussi contribué à diffuser le warrantage et à amener la FCPB à en faire un produit financier à part entière. Les expériences à ce jour ont cependant montré des points critiques comme le retard dans l'octroi des crédits par les Caisses Populaires, l'irrégularité des suivis par leurs agents et la difficulté des OP à se procurer les sacs à triple fonds pour le stockage du niébé. Les projets sont bien intervenus pour améliorer ces insuffisances, mais une fois qu'ils auront pris fin les OP de base pourront-elles gérer ces questions sans un appui externe ? La question principale est ici celle de la viabilité institutionnelle du modèle.

Un modèle centralisé de W-c est actuellement développé par plusieurs OP faitières souvent avec l'appui d'ONG internationales (SOS Sahel, Oxfam, CISV), de centres de recherche (CIRAD) et de la CPF (Confédération Paysanne du Faso), la faitière nationale des producteurs burkinabés.

Les principales OP faitières actives dans le W-c sont la COPSA-C (dans les régions du Sud-Ouest et des Hauts Bassins), plusieurs unions départementales de FEPAB (dans les régions du Sud-Ouest, Hauts Bassins, Cascades, Boucle du Mouhoun et Centre-Nord), l'Union Tentièta (dans la région du Sud-Ouest), la FNZ (dans la région du Centre-Ouest) et Fiimba (dans la région de l'Est).

Ce modèle est le premier apparu au Burkina Faso et celui qui présente le plus de potentialités de développement.

Dans ce cas les OP faitières supervisent l'activité de warrantage de plusieurs OP de base, les représentent dans leurs relations avec les institutions financières (IMF et banques), assument certaines fonctions qui leurs sont déléguées par les IF (comme la supervision mensuelle des stocks). Les OP faitières réalisent ce travail à travers des animateurs endogènes rémunérés à partir d'un quota de frais de stockage mensuels payés par les membres (100 FCFA par mois, par sac de 100 kg) et arrivent dans certains cas à négocier des conditions d'accès au crédit plus favorables (par exemple un taux d'intérêt nominal de 9% contre le taux de 15% habituellement appliqué par la FCPB) pour leurs membres. Dans certains cas elles leurs offrent aussi le service de recherche de marchés pour la commercialisation groupée des stocks warrantés.

Dans ce modèle les OP faitières jouent le rôle d'un tiers détenteur, mais ne sont pas totalement indépendantes des clients, leurs OP de base. Ce modèle présente un intérêt important en termes d'innovations : plusieurs OP faitières envisagent l'offre de services d'approvisionnement en intrants aux membres qui warrantent, certaines envisagent de proposer aussi l'accès à l'assurance agricole à ces mêmes membres, la faitière la plus importante du pays dans le secteur des céréales, la FEPAB envisage la mise en place d'un véritable réseau national de magasins (gérés par les OP faitières) pour faciliter le commerce des graines, qui pourrait ensuite évoluer vers des magasins généraux.

Ce modèle est aussi considéré comme idéal par la FCPB car elle peut déléguer ses fonctions de suivi aux OP faitières, tout en maintenant le droit d'inspection des stocks.

Les résultats jusqu'ici obtenus par les OP faitières sont encourageants en termes de collaboration avec les IMF (moins de cas de retard dans le placement des crédits, taux d'intérêt plus intéressants), de flexibilité offerte aux membres (qui n'étant pas dépendent de la présence des IMF pour réaliser leurs opérations peuvent stocker et déstocker plusieurs fois dans l'année), d'accès aux marchés (à travers la commercialisation groupée). Ce modèle offre plus de perspectives en termes de viabilité institutionnelle après l'arrêt du soutien des ONG grâce au rôle des OP faitières. Les principales contraintes à son développement résident dans l'absence d'infrastructures de qualité et dans le nombre relativement limité d'OP faitières assez bien organisées sur le territoire national.

On peut observer sur le terrain une troisième variante de W-c, qui, à la différence de la précédente, voit l'intervention d'un acteur privé externe, jouant le rôle de tiers détenteur. Ce modèle s'apparente à la convention de tierce détention (CDT) bien connue dans la littérature<sup>8</sup>, mais s'adresse à un public cible très spécifique : la communauté villageoise.

Il est aujourd'hui promu par un acteur privé, la SEGAS-BF, qui travaille en partenariat avec des OP de base ou des OP faitières dans plusieurs régions du pays (Sud-Ouest, Boucle du Mohoun, Plateau Central, Centre-Sud, Centre-Ouest et Centre-Est).

Dans ce modèle les communautés villageoises et les OP faitières voulant pratiquer le warrantage s'adressent à la SEGAS-BF qui leur fournit les services de stockage, d'intermédiation financière avec les IMF (FCPB et URC.COM), de commercialisation groupée des stocks et d'approvisionnement en intrants (payés cash avec une partie du crédit de l'IMF ou après la vente groupée). La SEGAS-BF est juridiquement responsable des stocks mis en garantie. Elle vérifie la qualité des produits à l'entrée, gère les magasins (qui peuvent être loués ou propriété de l'OP), assure les stocks contre les risques principaux et remet des récépissés d'entreposage individuels ou collectifs (aux OP de base). Elle offre ainsi une garantie importante aux IMF qui acceptent de financer 70% à 80% de la valeur du stock. La SEGAS-BF est payée pour ces services par les producteurs et productrices un montant mensuel de 200 FCFA à 250 FCFA par mois et par sac.

Dans certains cas, notamment dans la région de la Boucle du Mohoun, les entrepôts gérés par la SEGAS-BF sont ouverts au public sur la base du principe du premier venu, premier servi. Dans ce cas le modèle s'apparente plutôt à celui des magasins généraux ou magasins à tout venant<sup>9</sup> (financement Type C), et est moins proche du warrantage communautaire car le public cible se compose aussi de gros producteurs ou des commerçants.

L'intervention de la SEGAS-BF est dans les deux cas fortement orientée vers la commercialisation et la vision de cet acteur est de créer à long terme un réseau de comptoirs de commercialisation dans tout le pays (donc des magasins généraux).

8 Collateral management agreement (CMA) en anglais.

9 « Public warehouses » en anglais.



La taille des opérations de la SEGAS-BF est encore faible (treize magasins de 20 à 100 tonnes), mais le service a connu un fort développement durant ces trois dernières années. Les principales contraintes au développement de ce modèle de warrantage résident dans l'absence de structures de stockage, dans le nombre limité de ressources humaines et dans les capacités financières limitées de la SEGAS-BF et dans l'absence d'autres acteurs privés pour le moment.

Le modèle de la tierce détention est utilisé aussi pour le financement du commerce international d'intrants et de produits agricoles et pour le financement de la transformation des produits agricoles.

La tierce détention pour le financement du commerce international (financement Type B), est bien consolidée. La transformation et l'exportation du coton par la SOFITEX par exemple est financée par un pool bancaire (dont Ecobank est le chef de file) sur la base de CDT tripartites entre les banques, les tiers détenteurs (notamment la compagnie SNTB du groupe Bolloré) et la SOFITEX. D'autres secteurs concernés sont l'exportation de sésame, d'amandes de karité, de noix de cajou, d'hibiscus, de maïs et l'importation d'engrais et de riz.

Les crédits sont garantis par les produits commercialisés. Les financements sont assurés par les principales banques burkinabés (Ecobank, BCB, Banque Atlantique, Coris Banque) grâce à l'intervention de sociétés de tierce détention, qui sont juridiquement responsables des garanties. Certaines parmi ces dernières (SNTB, SDV qui fait aussi partie du groupe Bolloré) étaient à l'origine des sociétés de transit, d'autres sont nées comme sociétés spécialisées dans la gestion des garanties (Expertis SA, Auxigages, SEGAS-BF).

Le même schéma de tierce détention est utilisé dans le financement de la transformation de produits agricoles (Type A) : pour la production d'huile de coton et de tourteaux, d'huile de soja et de tourteaux, de riz blanc et étuvé. Les sociétés de tierce détention (SEGAS-BF et Expertise SA) et les banques (BCB, Coris Bank) actives sur ce marché le sont depuis seulement quelques cinq années, mais leur intervention dans la filière rizicole est un exemple du potentiel que l'instrument de la tierce détention offre pour l'amélioration de l'accès au crédit par des petites entreprises de transformation privées ou coopératives (comme les unions de femmes étuveuses de Bagré et Bama) et aussi pour l'amélioration de l'intégration des filières locales. Le potentiel de développement de ce modèle dans d'autres filières est important.

### **1.1.3 Contexte juridique et institutionnel**

*Conclusions principales de l'étude légale concernant le Burkina Faso (Volume III, section B, Block 1)*

Le warrantage se déroule sùr la base des principes ordinaires du droit contractuel. Pourtant il n'y a pas une législation spécifique sur l'entreposage, ni aucune structure de surveillance des entreposeurs et des tiers détenteurs.

Le cadre légal sur les sûretés est gouverné par une réglementation supranationale promulguée par l'OHADA, i.e. l'Acte Uniforme Révisé portant l'Organisation des Sûretés (AUS), du 15 décembre 2010. La garantie sur les biens prend la forme de gage qui peut être perfectionné, soit par enregistrement auprès du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM), soit par la prise de possession (effective ou constructive) des biens par le financier. La question de priorité des gages concurrentiels sur les mêmes biens, qui se pose généralement en cas de faillite, se décide surtout par ordre d'enregistrement.

Le manque d'un cadre légal spécifique pour ce type de financement constitue une barrière à la croissance du Type B et au développement du Type C, ainsi que la non négociabilité des récépissés d'entreposage et les coûts liés à l'enregistrement des gages.

Dans la réalité la grande partie du financement des petits producteurs s'effectue sous forme de warrantage communautaire, i.e. financement du Type A, et s'appuie marginalement sur le cadre légal. Plutôt que de prendre des garanties légales, les prêteurs préfèrent s'appuyer sur des mesures pratiques garantissant la sécurité des opérations, comme le système des double cadenas. La pression locale des paires et la redevabilité aux institutions de microfinance sont des mesures clés pour la viabilité du Type A de financement, et les questions légales n'ont jusqu'à présent pas été centrales pour son succès ou son échec. Cela dit, le cadre légal devient de plus en plus important si le Type A évolue vers des formes plus commerciales et/ou assume les caractéristiques des Type B ou Type C de financement (par exemple, l'utilisation croissante des tiers détenteurs).

Pour plus d'information le lecteur peut se référer à l'étude légale.

### *Observations supplémentaires de l'auteur de ce rapport*

En ce qui concerne la tierce détention il est important de remarquer que certaines provisions de l'AUS comme l'enregistrement des biens mis en garantie au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) ne sont généralement pas appliquées par les acteurs étant donnés leur coût et les délais administratifs

importants<sup>10</sup>. Le manque de réglementation et d'un système de certification sur les entrepôts et la non-négociabilité de récépissés d'entreposage sont des contraintes au développement du système des magasins généraux (Type C). Nous verrons dans la suite du rapport que ce système rentre dans la stratégie de certains acteurs (SEGAS-BF, FEBAP et CICB).

Le W-c est un instrument nouveau introduit au Burkina Faso depuis la moitié des années 2000 par des ONG inspirées de la pratique du Niger. Les principaux documents qui régissent les opérations de warrantage communautaire sont les conventions tripartites (OP, IMF, ONG ou projets), les accords de prêts entre les IMF et les OP, les règlements intérieurs des OP. A remarquer que la FCPB préfère travailler sur la base de la seule fiche de produit warrantage qui est standardisée au niveau national et des contrats de prêts et en dehors des projets de l'État il est désormais difficile pour les ONG et les OP d'obtenir la signature de conventions spécifiques.

Les contrats de prêts sont pour la plupart établis entre les IMF et les OP qui nantissent les produits de leurs membres et obtiennent un crédit collectif qui sera ensuite réparti entre les membres en fonction des valeurs stockées. En principe les membres sont solidaires dans le remboursement des crédits car la garantie est nantie par l'organisation qui les représente (l'IMF aurait donc le droit de vendre les sacs d'un membre qui a remboursé pour payer le crédit d'un membre défaillant) ; ce point n'est cependant souvent pas assez clarifié au niveau des organisations paysannes, ce qui pour l'instant n'a pas de conséquences pratiques car les crédits ont toujours été remboursés.

Les garanties ne sont pas enregistrées au RCCM et la clef du magasin (pour le W-c décentralisé) ou la seule caution morale d'une OP faitière (pour le W-c centralisé) suffit aux IMF. Les produits stockés ne sont généralement pas assurés : les risques d'incendie, de dégâts des eaux et inondations et de vol avec effraction sont très faibles (aucun cas n'a été constaté au Burkina Faso pour le moment), les risques de détournement des stocks sont limités du fait de la pression sociale autour des gestionnaires des OP de base (pour le moment seulement quelques cas de détournement des frais de stockage par certains membres des comités de gestion du warrantage des OP de base ont été recensés). Cependant avec l'augmentation de l'échelle des opérations l'absence d'assurance est perçue comme une faiblesse majeure par les acteurs, surtout par les producteurs et productrices qui stockent leurs récoltes. Certaines OP faitières (comme la COPSA-C et les Unions de la FEPAB appuyées par le projet FARMAF)

10 L'enregistrement des biens mis en garantie au RCCM offre plus de sécurité au prêteur vis-à-vis d'autres éventuels créanciers du déposant.

travaillent à la définition d'un produit d'assurance contre l'incendie, les dégâts des eaux et inondations, le vol avec effraction et la tempête en collaboration avec PlaNet Garantie. À signaler que les expériences de W-c supportées par la SEGAS-BF ont déjà été assurées contre ces risques.

Généralement les membres des OP de base confient la gestion des opérations de warrantage à des comités ad hoc (le Comité de Gestion du Warrantage - CGW), composés d'un(e) président, un(e) secrétaire, un(e) trésorier(ère) et un magasinier. Dans quelques cas les règles de base (normes de qualité des stocks, procédures de contrôle, délais de stockage, règles concernant la commercialisation des stocks, la vente des garanties et les sanctions pour ceux qui remboursent en retard) sont consignées dans des règlements intérieurs des OP. Les règles de base, même quand elles ne sont pas écrites, sont généralement connues des producteurs et productrices car elles sont simples et intuitives. Certains aspects du warrantage (comme la solidarité des membres dans le remboursement des crédits ou dans les cas de sinistre) ne sont cependant pas réglementés à ce niveau, ce qui cause une certaine incertitude.

### *Développement d'une stratégie nationale*

L'État burkinabé ne dispose pas d'une stratégie nationale concernant le warrantage. Cependant, durant ces trois dernières années un consensus s'est formé autour du W-c et l'année 2013 a été caractérisée par plusieurs initiatives allant dans le sens de la capitalisation et de l'appui à l'émergence du W-c et des autres formes de warrantage.

Le W-c a été promu initialement grâce à l'initiative d'ONG internationales, soutenues par l'UE et le FIDA, dans les zones excédentaires du pays, pour faire face à la problématique du bradage des récoltes, de l'endettement usurier et de l'insécurité alimentaire en période de soudure. Les premières expériences (celle de l'Union Tentièta de Dissin et de la COPSA-C de Founzan) ont été capitalisées à travers le Projet Capitalisation de la FAO Niger, ce qui a contribué à les faire connaître au niveau national.

Le premier regard de l'État sur le W-c a été dubitatif car la réduction de l'offre locale dans les zones excédentaires du pays a été perçue comme un risque d'augmentation des prix pour les consommateurs urbains. Seulement après le lancement des activités de warrantage du PAPSA et du PICOFA, l'État a pris conscience de la pertinence et des avantages multiples du W-c vis-à-vis de la triste réalité des producteurs et productrices endettés et forcés à brader leurs récoltes à des commerçants qui viendront les leur revendre quelques mois

plus tard. La DOPAIR, qui avait été impliquée dans la capitalisation lancée par la FAO et a ensuite accompagné la mise en œuvre du projet PAPSA, a joué un rôle important dans la création du consensus autour du W-c à travers l'organisation d'ateliers nationaux impliquant les principaux acteurs (État central, DRASA, OP, IMF, ONG). Parmi les bailleurs de fonds, l'UE, le FIDA, la BM, la Coopération Suisse, la Fondation Bill & Melinda Gates sont les plus actifs dans le soutien à cet outil dans le pays. Parallèlement la Confédération Paysanne du Faso (CPF) a pris conscience de l'importance de cet outil pour les petits producteurs et l'a promu auprès des bailleurs de fonds et de l'État. Le projet FARMAF, de la CPF et du CIRAD et cofinancé par l'UE, à travers la mise en place d'une commission warrantage a contribué à promouvoir le dialogue autour du W-c entre les OP (notamment la CPF et la FEPAB), les IMF (notamment la FCPB), les banques (notamment Ecobank), les ONG plus actives (SOS Sahel, CISV, Oxfam), les représentants de l'État (MASA) et les centres de recherche (CIRAD, NRI).

Les acteurs cités ci-dessus ont contribué à créer ce consensus politique autour du W-c comme instrument de lutte contre l'insécurité alimentaire et de promotion de l'accès au crédit en milieu rural défavorisé. Certaines organisations, comme les organisations paysannes (FEPAB, CPF, CICB) et AGRA, voient dans le warrantage aussi un outil intéressant pour favoriser la commercialisation groupée des produits agricoles. Cette vision, plus orientée vers la commercialisation a animé une autre réflexion autour de la pertinence de promouvoir aussi d'autres modèles de warrantage, comme la tierce détention et les magasins généraux.

L'atelier national sur l'entreposage agricole, le warrantage et la tierce détention, organisé par la Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale (DGPER), et tenu à Ouagadougou du 23-25 juillet 2013, avait pour objectif de « définir les grandes orientations nationales en matière d'entreposage agricole, de warrantage et de tierce détention en vue de mettre en place les cadres politique, stratégique, législatif et réglementaire dans ce domaine ». L'atelier a été l'occasion pour faire le point sur les initiatives de W-c en cours<sup>11</sup> et pour recueillir le point de vue des acteurs sur la stratégie de promotion du warrantage dans le pays. De cet atelier un consensus s'est dégagé sur :

11 Les initiatives présentées sont celles de la FEPAB, de la COPSA-C, celles soutenues par le PAPSA, le PICOFA, SOS Sahel, la CPF et le CIRAD. Les représentants de l'État (MASA, DRASA), des CRA, des principales ONG, projets et OP actives dans le secteur étaient présents à l'atelier. La KfW y était aussi représentée.

- (a) la nécessité de promouvoir le W-c à l'échelle nationale
- (b) la nécessité de promouvoir aussi d'autres modèles de warrantage comme la tierce détention
- (c) l'importance de distinguer les deux en agissant avec plus de souplesse (surtout dans la réglementation et la taxation) vis-à-vis du W-c.

Parallèlement à cette initiative, la DGI (Direction Générale des Impôts) a commandité une étude « d'identification et d'élaboration de réformes juridiques et réglementaires pour la promotion et le développement du warrantage, de la tierce détention et du métier d'inspection au Burkina Faso »<sup>12</sup>.

Enfin, la KFW envisage appuyer le gouvernement du Burkina Faso dans la définition d'une stratégie nationale sur le warrantage, et le soutenir dans la promotion du warrantage commercial, c'est-à-dire orienté vers la commercialisation groupée des produits agricoles, avec l'implication de tiers détenteurs et des principales OP faitières<sup>13</sup>.

12 Le rapport définitif de l'étude n'est pas encore disponible. Nous avons pu consulter une version provisoire datant du 23 octobre 2013.

13 Les termes de référence d'une « étude de préféabilité sur le potentiel du warrantage au Burkina Faso » ont été lancés durant le mois de février 2014.



# 2 Le warrantage communautaire

## 2.1 Présentation des principales expériences

Le W-c a été introduit au Burkina Faso sur la base de l'expérience menée au Niger par le projet FAO Intrants. La première tentative de tester ce produit à été menée en 2004 par le projet USAID Target, « Project on Fertiliser Micro-dosing for the Prosperity of Small-Scale Farmers in the Sahel », dans le but de diffuser la technologie de micro-dose. Le projet mis en œuvre par ICRISAT, INERA et Hunger Project dans les régions du Nord (avec la FNGN) et du Centre-Nord (avec l'Association pour le Développement de la Région de Kaya) a connu un succès mitigé (Konlambigue, 2011).

Les tentatives d'introduire ce produit dans le Sud-Ouest du pays ont connu par contre un succès immédiat. Il s'agit en effet d'une zone excédentaire du point de vue céréaliier (maïs, mil, sorgho, riz), mais où les producteurs et productrices sont confrontés au phénomène du bradage des récoltes, de l'endettement usurier et de l'insécurité alimentaire en période de soudure (le taux de malnutrition aigüe chez les enfants de moins de cinq ans dans la région est de 10,3% proche de la moyenne nationale, de 10,8%).

Ces phénomènes sont liés et constituent un cercle vicieux :

- (a) les producteurs commencent à réduire l'apport alimentaire en période de soudure (à partir des mois de mai/juin) car leurs greniers sont presque vides
- (b) leur productivité en résulte réduite justement à l'approche de la saison agricole (qui coïncide avec la saison des pluies et les pics de malaria)
- (c) ils s'endettent pour faire face aux besoins minimaux de consommation



- (d) leurs récoltes sont maigres : une bonne partie est vendue pour rembourser les dettes (souvent à des taux usuriers), une autre partie est vendue pour faire face aux besoins de consommation (scolarité des enfants, cérémonies de fin de récoltes, frais de santé...). La partie restante est insuffisante pour assurer la sécurité alimentaire sur l'année entière, et est en même temps soumise à une pression sociale importante : celle des parents et des voisins, à qui on ne peut pas refuser un don ou un prêt en céréales
- (e) à l'approche de la soudure suivante les greniers seront à nouveau presque vides.

D'autres outils comme les banques de céréales (BC) avaient été proposés dans le passé pour faire face à ce cercle vicieux, mais n'ont généralement pas connu de succès. La BC est une coopérative censée acheter la production des membres à la récolte (quand les prix sont faibles) à un prix rémunérateur, et la revendre aux membres en période de soudure (quand les prix sont élevés) à un prix social. Le différentiel de prix d'achat et de vente doit couvrir les coûts de stockage pour que la BC puisse être viable dans le temps. En réalité la plupart des BC ont épuisé leur fonds de roulement (souvent offerts par les ONG et projets) après quelques années, à cause : de l'achat à des prix trop élevés (sous la pression du Conseil d'Administration, souvent constitué de gros producteurs), de la vente à crédit (qui ne sont pas remboursés par la suite). Dans cette zone du pays, de nombreux magasins originellement utilisés comme banques de céréales sont en mauvaise état.

Le W-c offre une solution plus adaptée à la même problématique, car le groupement villageois ne réalise pas d'opérations d'achat, ni de vente à prix social et travaille avec une institution financière qui a un droit de regard sur le déroulement des opérations : par exemple sur la fixation des prix au stockage, qui ne doivent pas être plus élevés que les prix du marché, autrement la valeur de la garantie à la soudure risque de ne pas couvrir le crédit et les intérêts dus.

Deux ONG, SOS Sahel et la CISV, ont promu le W-c dans la zone en appuyant des organisations paysannes locales, l'Union Tentièta de Dissin et la COPSA-C de Founzan.

L'initiative de SOS Sahel et de l'Union des Groupements Tentièta (UGTT) a été la première dans la zone : elle a démarré en 2005/2006 et dans la campagne 2013/2014 elle implique 787 producteurs et productrices qui ont stocké 1.982 sacs dans 8 magasins de village et ont reçu un crédit de 9,8 millions de FCFA.

L'Union Tentièta est une organisation paysanne faitière, qui a son siège à Dissin. Elle regroupe 169 groupements (72 masculins, 97 féminins) de 26 villages des communes de Dissin. Ouessa, Zambo et 4.285 membres, dont 2.448 femmes. L'UGTT a été créée en 1992 et a comme objectif de promouvoir un développement durable. Elle réalise plusieurs activités :

- (a) les actions de conservation des eaux et des sols/défense et restauration des sols (CES/DRS)
- (b) le reboisement
- (c) l'aménagement de périmètres maraîchers
- (d) la promotion de l'accès aux intrants
- (e) la réalisation de forages et la formation des comités de gestion
- (f) l'éducation nutritionnelle à base de produits locaux
- (g) la promotion de l'accès au crédit pour les femmes
- (h) le warrantage.

Depuis l'année 2008 l'Union Tentièta gère de façon autonome les activités de warrantage qui ont évolué comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Tableau 4 : Données sur le warrantage de l'union Tentièta depuis 2009/2010**

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
N° magasins	6	6	7	8	8
N° personnes	ND	627	905	1.115	787
N° hommes	ND	ND	ND	1.016	717
N° femmes	ND	ND	ND	99	70
N° sacs de 100 kg,	2.139	1.771	2.651	3.603	1.982
dont :					
Arachide	65%	72%	63%	64%	52%
Paddy	21%	11%	19%	16%	17%
Maïs	11%	12%	16%	17%	29%
Sorgho	2%	2%	1%	1%	1%
Niébé	1%	2%	0%	2%	1%
Mil	0%	1%	0%	0%	0%
Crédits en millions de FCFA	7,6	7,1	11	15,5	9,8

Source : Union Tentièta

Les membres<sup>14</sup> de plusieurs groupements de l'UGTT stockent dans 8 magasins de 40 tonnes localisés dans les villages des Communes de Dissin, Ouessa et Zambo. Les magasins sont gérés par des CGW composés de personnes élues par ceux qui stockent. Les CGW ne disposent pas d'un règlement écrit, mais si la demande de warrantage dépasse la capacité de stockage des magasins ils fixent des quotas pour chaque producteur.

L'Union Tentièta joue un rôle d'intermédiaire entre les producteurs membres et l'IMF qui octroie les crédits : elle collecte et transmet l'évaluation des besoins de stockage à l'IMF, supervise les opérations de stockage et déstockage, réalise un suivi mensuel des stocks. L'Union dispose de deux animateurs endogènes pour réaliser ce travail ; ces animateurs sont payés sur la base des frais de stockage (100 FCFA par mois par sac, dont 25% revient aux CGW et 75% est reversé à l'UGTT) que chaque membre paye. L'IMF ne dispose pas d'une clé des magasins, mais garde le droit d'inspection.

Il est important de remarquer que l'Union Tentièta obtient les financements sur la base d'un fonds de garantie et prête ensuite directement aux membres sur la base des quantités stockées. Ce mécanisme est avantageux car il permet aux membres de recevoir leurs fonds sans devoir attendre l'inspection des stocks par l'IMF. Les stocks sont constitués durant les mois d'octobre (arachide, maïs, niébé), novembre (maïs, sorgho, niébé) et décembre (tous les produits). Le crédit de l'IMF, d'une valeur de 80% des stocks, est octroyé à partir du mois d'octobre sur la base des premières prévisions de stockage et est ajusté par la suite sur la base des stocks réels. Le partenaire financier de l'UGTT a été jusqu'à l'année 2012/2013 la FCPB; à partir de cette dernière année, suite au changement des conditions de crédit de la FCPB, l'UGTT s'est adressée à l'ONG Crédit Sud<sup>15</sup>.

La principale spéculation stockée est l'arachide, qui est vendue à partir du mois de mai sur le marché local aux commerçants du Burkina Faso et du Ghana. La qualité des stocks est vérifiée à l'entrée par l'usage des sondes et l'inspection visuelle. Les produits doivent être stockés dans des sacs neufs. L'usage des sacs à triple fonds est obligatoire pour le niébé. Les magasins sont

14 Les stocks familiaux sont enregistrés au nom du chef de famille, ce qui explique le pourcentage d'hommes si élevé. Les stocks enregistrés au nom des femmes appartiennent à des femmes chef de famille.

15 La FCPB avait financé le warrantage de l'UGTT jusqu'à la campagne 2011/2012 aux conditions suivantes : taux d'intérêt nominal de 10%, frais de gestion de 1% du montant octroyé, épargne caution de 5%. En 2012-2013 les intérêts de la FCPB sont passés de 10% à 15%. En 2013/2014 l'UGTT obtient ses crédits warrantage de Crédit Sud à un taux de 10%, sans frais de gestion, ni apport personnel.

traités avec des insecticides contre les termites (liquides et en poudre, utilisés sur les murs et les palettes) ; les stocks sont traités avec le Phostoxin qui est placé entre les palettes et dans les sacs d'arachide<sup>16</sup>. Les stocks ne sont pas assurés, ce qui est source de préoccupation pour les dirigeants de l'UGTT. L'UGTT ne fournit pas à ses membres un service de commercialisation groupée.

L'année 2013/2014 a connu une baisse du warrantage principalement à cause de la mauvaise campagne agricole. Les intérêts plus élevés appliqués en 2012/2013 par la FCPB ont aussi eu une influence négative sur l'adhésion durant l'année suivante.

La deuxième expérience de warrantage dans la zone a été promue par l'ONG italienne CISV et la COPSA-C depuis l'année 2007/2008.

La COPSA-C (Coopérative de Prestation de Services Agricoles Coobsa) est une organisation faitière qui regroupe 29 coopératives de stockage et commercialisation de céréales et 25 groupements de producteurs rizicoles, soit environ 2.500 producteurs et productrices dans les Communes de Founzan, Koti, Oronkua et Dano. La COPSA-C fournit des services d'approvisionnement en intrants, d'achat de paddy, de transformation et vente de riz blanc et étuvé, de supervision des opérations de warrantage des membres. Depuis l'année 2009 la COPSA-C gère ces opérations en autonomie.

**Tableau 5 : Évolution du warrantage de la COPSA-C**

Campagne	N° de sac de 100 kg	N° d'OP de base concernées	N° de membres	Prêts en millions de FCFA
2007/08	419	3	113	3.2
2008/09	3.662	13	730	22.1
2009/10	3.112	9	510	19.1
2010/11	3.667	14	524	21.7
2011/12	3.910	16	634	22.4
2012/13	7.747	20	1.272	44,6
2013/14	8.302	29	1.291	45,2

Source : COPSA-C

Le warrantage dans la zone de la COPSA-C a connu une forte croissance durant ces trois dernières années, grâce aux financements de l'UE, de la coopération

16 Les producteurs sont informés du fait que les arachides ne doivent pas être consommées avant 6 mois.

italienne et du FIDA qui ont permis d'accroître le nombre de magasins (les capacités totales de stockage de la COPSAC sont estimées à 1.045 tonnes) et à l'appui technique fourni par l'ONG CISV.

Depuis l'année 2013 la COPSA-C gère un centre d'information et de formation sur le warrantage au bénéfice des organisations paysannes et IMF sahéliennes. Le centre a été mis en place grâce à un financement de la Coopération Suisse, avec l'appui technique de la CISV et du Projet Capitalisation de la FAO Niger. Le centre connaît un réel succès avec plus de 300 visiteurs par an et est considéré une référence dans le pays.

Les principaux produits stockés sont le maïs (63,9%), le sorgho (18,5%), le riz (7,1%), les arachides (9,6%), le niébé (0,5%) et le mil (0,4%). Le stockage a lieu dans les magasins villageois (d'une capacité comprise entre 20 et 80 tonnes) situés dans un rayon de 50 km autour du siège de Founzan.

Les partenaires financiers de la COPSA-C sont la FCPB et, depuis l'année 2013/2014, la Coris Bank. Les crédits sont octroyés aux coopératives de base qui les répartissent ensuite parmi les membres en proportion de la valeur des quantités stockées. Cela implique une forte nécessité de coordination entre les membres de chaque coopérative. En effet, étant le crédit octroyé à un groupement il n'est décaissé que lorsque tous les membres ont stocké. La solution appliquée par la COPSA-C est de réaliser trois séances de stockage aux mois de novembre et décembre et de limiter les temps de constitution des stocks à une semaine au plus.

Dans le système la COPSA-C joue le rôle de :

- (a) Sensibilisation et formation des producteurs et des dirigeants des coopératives villageoises.
- (b) Coordination des activités de constitution des stocks, suivi mensuel des stocks, déstockage.
- (c) Représentation des coopératives vis-à-vis des partenaires financiers (FCPB et Coris Bank) avec qui elle négocie les conditions d'accès au crédit : il est important de signaler que la COPSA-C a pu négocier des taux d'intérêt avantageux : 9% avec la FCPB (mais avec un apport de 5%) et 9% sans apport avec Coris Bank.
- (d) Orientation des membres sur la réalisation d'AGR avec les crédits reçus.

Pour ce faire la COPSA-C dispose d'une équipe composée d'une directrice, une comptable et deux animateurs endogènes.

Les coopératives de base contractent les crédits avec les CP ou la Coris Bank<sup>17</sup>, les redistribuent ensuite parmi les membres, collectent les remboursements, gèrent les magasins et sont responsables de l'entretien des stocks. Elles sont gérées par des Comités de Gestion du Warrantage élus par les membres et composées d'un(e) président(e), un(e) trésorier(ère), un(e) secrétaire, un(e) magasinier(ère).

Chaque membre contribue au fonctionnement du système en payant une commission de 100 FCFA par mois et par sac. Ces fonds sont répartis en parties égales entre les coopératives (qui les destinent à payer les frais d'entretien, les indemnités des comités de gestion et des magasiniers) et la COPSA-C (qui les destine au paiement des salaires des animateurs et aux frais de supervision). Les clés des magasins sont gardées par les coopératives et par la COPSA-C. Le partenaire financier garde cependant un droit d'inspection des magasins.

Le système de warrantage de la COPSA-C se dirige principalement vers les petits producteurs qui sont les plus exposés à l'insécurité alimentaire :

- (a) Le règlement intérieur du warrantage, qui est commun à toutes les coopératives membres, limite les quantités que chaque producteur peut stocker à 10 sacs pendant les 2 premiers tours de stockage pour éviter que les magasins soient remplis par les gros producteurs. Cette règle contribue aussi à la participation des femmes car elles disposent de stocks de quantité inférieure aux stocks familiaux (traditionnellement gérés par les hommes) et récoltent sur leurs champs seulement après que la récolte du champ familial soit terminée.
- (b) En effet la moyenne des sacs stockés par les producteurs est de 6 à 7 sacs.
- (c) Et selon une étude (Malnoury, 2011) réalisée en collaboration avec l'Université de Liège sur un échantillon de villages de la zone, 67% des producteurs ne stockent que de 1 à 9 sacs, 25% entre 10 et 19 sacs et seulement 9% stockent plus de 20 sacs.
- (d) Enfin selon la même étude (Malnoury, 2011), 30% des producteurs consomment la totalité des produits warrantés, 42% dégagent aussi un

17 La COPSA-C est garante des crédits octroyés aux coopératives de base par la Coris Bank.

surplus qui est commercialisé, et seulement 20% vendent la totalité des sacs ; 8% vendent les sacs pour rembourser les crédits.

La COPSA-C promeut la participation des femmes au système à travers la sensibilisation dans les villages de la zone : les femmes représentent à ce jour 38% des membres. Leur participation est minoritaire, car elles disposent de moins de terres cultivables (le champ familial est géré par l'homme), elles récoltent généralement après les hommes (la récolte du champ familial a la priorité), elles ont moins d'opportunité de réaliser d'AGR en période de soudure (car leur mobilité est plus faible).

Selon les études réalisées en collaboration avec l'Université de Turin (Pala, 2012 et Veronelli, 2012), l'Université de Liège (Malnoury, 2011) et l'Institute of Development Studies de Brighton (Cortese, 2012) le warrantage a un impact sur l'accès au crédit (de nombreux producteurs et productrices accèdent au crédit pour la première fois), sur la réduction de l'endettement usurier en période de soudure, sur la disponibilité d'aliments en période de soudure.

Par rapport aux motivations les plus plausibles des producteurs et productrices pour pratiquer le warrantage (accéder à un crédit, revendre les récoltes à un meilleur prix durant la soudure, épargner les récoltes) la motivation liée à l'épargne semble jouer une grande importance, car à travers l'épargne dans le magasin villageois les membres peuvent soustraire leurs récoltes à la pression familiale qui est forte en période d'abondance et assurer leur sécurité alimentaire en période de soudure (Ghione et al, 2013).

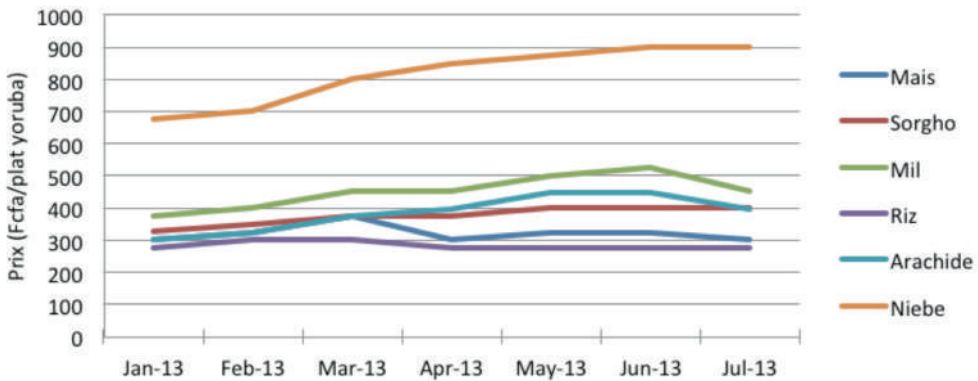
En effet :

- (a) Durant les deux dernières campagnes 2012/2013 et 2013/2014 respectivement le 16% et le 22% des sacs ont été stockés seulement avec une finalité d'épargne (sans demander de crédits).
- (b) Les CGW ont tendance à proposer des prix plus faibles par rapport aux prix du marché au moment du stockage pour augmenter la probabilité que les membres puissent rembourser leurs crédits et récupérer leurs sacs (qui, comme rappelé plus haut, sont consommés, du moins en partie, par 72% des producteurs et productrices).

La motivation liée à la revente à un meilleur prix ne semble pas si importante que souvent assumé dans la littérature : le cas du stockage de maïs au cours de ces

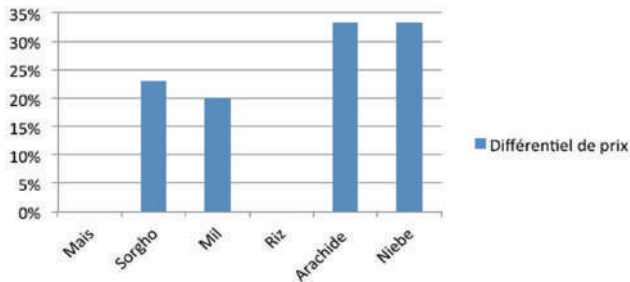
deux dernières campagnes pourrait indiquer que d'autres motivations priment. Le maïs est la première spéculation stockée, mais son prix durant la campagne 2012/2013 n'a pas évolué sur le marché de Founzan (ni au niveau national).

### Évolution des prix sur le marché de Founzan (Tuy) campagne warrantage 2012-13



Source : données collectées par la COPSA-C sur le marché de Founzan.

### Différentiel de prix entre janvier 2013 et juillet 2013 sur le marché de Founzan (Tuy)



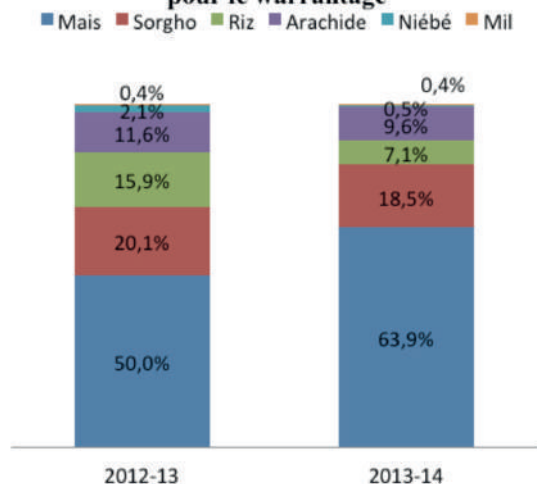
Source : données collectées par la COPSA-C sur le marché de Founzan.

Note : le mois de janvier correspond à la clôture de la période de stockage warrantage et juillet correspond à la clôture du déstockage du warrantage.

Si la première motivation des producteurs et productrices en 2012/2013 avait été la vente du maïs à un meilleur prix cela aurait dû se traduire par une diminution des quantités stockées de maïs durant la campagne suivante, 2013/2014. Au contraire, malgré une campagne hivernale difficile, les quantités ont augmenté comme le montre le graphique ci-dessous.



### Spéculations stockées pour le warrantage



Source : COPSA-C

Ce phénomène doit nous interroger sur les réelles motivations des petits producteurs et productrices à warranter. La COPSA-C, la CISV, l'IPA, et IFPRI envisagent de mener une étude d'envergure, en utilisant la technique des RCT (Randomized Control Trials), pour quantifier l'impact du warrantage sur les ménages et leurs motivations à s'engager dans l'activité.

Les deux expériences de l'Union Tentièta et de la COPSA-C ont constitué une référence pour les autres OP faitières dans le pays qui ont mis en place leurs systèmes de warrantage (centralisé).

L'ONG SOS Sahel a promu plusieurs expériences en travaillant en partenariat avec des OP faitières qui, tout comme l'Union Tentièta, assurent un rôle de coordination des activités et de supervision des magasins, le partenaire financier gardant un droit d'inspection :

- (a) Dans la région de l'Est du pays (Provinces de Bogandé et Gayeri) avec l'OP Fiimba.
- (b) Dans la région de la Boucle du Mohoun (Province du Nayala) avec la Fédération des Groupements des Producteurs du Nayala.
- (c) Dans la région du Centre-Nord (Provinces du Bam, Sanmatenga et Nametenga) avec plusieurs OP faitières.

Une variante de ce même modèle, qui prévoit l'implication de la Commune de Dédougou (propriétaire des magasins), 4 OP faitières et la FCPB est aussi en cours. Dans ce cas la Commune identifie les OP, auxquelles sont confiés la gestion des magasins et leur entretien sur la base de conventions de longue durée.

Ce même modèle de W-c centralisé est pratiqué par la FEPAB avec l'appui des ONG Oxfam<sup>18</sup>, AGRA<sup>19</sup> et du projet FARMAF<sup>20</sup>.

La FEPAB est la principale organisation paysanne dans le secteur des graines. Elle est présente dans presque tout le territoire national avec 37 UPPA (Unions Provinciales de Professionnels Agricoles), qui fournissent des services d'approvisionnement en intrants et de commercialisation groupée à leurs membres. Plusieurs mécanismes de commercialisation sont pratiqués :

1. Les UPPA fournissent les intrants à crédit à leurs membres (grâce à des financements de la FCPB et de certaines banques comme la BOA) qui remboursent en nature ; les graines sont ensuite commercialisées.
2. Les UPPA obtiennent aussi des crédits pour la commercialisation des graines aux acheteurs institutionnels (SONAGESS, PAM, etc.).
3. Les UPPA des régions des Hauts Bassins et Cascades sont enfin impliquées dans un mécanisme de troc de graines contre intrants géré par le CICB : les producteurs et productrices membres stockent des graines (au mois de février) et reçoivent en échange des intrants (en avril). Les opérations d'achat des intrants sont financées par la BRS.

La FEPAB arrive à commercialiser environ 5.000 tonnes de graines par an à travers les 2 premiers mécanismes et 6.000 tonnes additionnelles grâce au mécanisme du CICB<sup>21</sup>.

18 Les UDPA concernées sont celles de Bagera (Leraba), Bouroum Bouroum (Gaoua), Léna (Houet), Orodara, Poundou (Mouhoun), Gaoua et Houndé.

19 Les UDPA concernées sont celles de Kaya, Toma, Boulsa, Ziga et Pensa.

20 Le projet FARMAF accompagne 7 groupements de base de la FEPAB et de l'UNPCB dans les provinces du Tuy et du Mohoun. Les groupements stockent dans leurs magasins (construits par le projet) et sont responsables des crédits accordés par la FCPB. Ils réalisent de concert avec les CP de la zone le suivi des opérations. Les UDPA de Houndé, Koumbia et Dédougou, tout comme les UDPC de Bondokui, Dédougou et Safané ont choisi les groupements bénéficiaires de l'activité et ont participé à la sensibilisation préalable à travers leurs animateurs endogènes.

21 Données de l'année 2013 fournies par les présidents de la FEPAB et du CICB.

Le mécanisme du CICB<sup>22</sup> implique aussi d'autres organisations paysannes comme l'UGCPA (Dédougou), la FNZ (Leo) et environs 7.500 producteurs. Le tableau ci-dessous fourni des informations par rapport aux quantités de céréales et d'intrants troqués en 2013.

**Tableau 6 : Fourniture d'intrants et commercialisation groupée à travers le CICB et ses affiliés (FEPAB et UGPA-BM), 2013**

	<b>Bobo-Dioulasso</b>	<b>Dédougou</b>
Intrants	4.500 tonnes NPK, 2.000 tonnes urée	6.000 tonnes NPK et urée
Maïs, sorgho, mil	3.500 tonnes de maïs, 1.500 mil, 1.000 sorgho	5.000 tonnes
Source : CICB		

Ce système dispose de magasins décentralisés de 50-80 tonnes à Orodara (2), Houndé (2), Banfora (2), Leraba (2), Léo (2), Koumbia (3) : de magasins centraux à Bobo (1 de 500 tonnes, 1 mobile de 300 tonnes, d'autres qui sont loués) et Dédougou (plusieurs magasins de l'UGCPA pour une capacité de stockage totale de 5.000 tonnes).

Le CICB envisage l'extension des capacités de stockage des OP membres et, de concert avec la DGPFR, a négocié avec l'UEMOA la construction de 30 magasins additionnels avec aires de séchage, dont 16 magasins centraux de 500 tonnes et 14 magasins relais de 250 tonnes au profit de la FEPAB (dans les régions des Hauts Bassins et Cascades), de l'UGCPA (dans la région de la Boucle du Mohoun), de la FNZ (dans la région du Centre-Ouest) et de Fiimba (dans la région de l'Est).

Le système de warrantage de la FEPAB implique les Unions Départementales (UDPA) qui ont un rôle différent en fonction des localités :

- (a) Dans certains cas les groupements membres stockent dans le magasin de l'UDPA qui négocie et contracte le crédit. L'activité est ici entièrement portée par l'UDPA.
- (b) Dans d'autres cas les groupements stockent dans leurs magasins, mais le crédit est négocié et contracté par leur Union Départementale. Dans ce cas l'UDPA joue un rôle de coordination des activités et participe au suivi des magasins avec l'IMF partenaire.

22 Le CICB est une organisation interfilière des céréales, formée par les représentants des différents maillons : producteurs (FEPAB, UGCPA), commerçants, transformateurs, transporteurs.

- (c) Enfin dans certains cas les groupements membres stockent dans leurs magasins et contractent le crédit. Le suivi des magasins est réalisé par l'IMF partenaire. Les UDPA jouent un rôle d'appui-conseil aux groupements.

Les UPPA participent au fonctionnement du système car elles recherchent et proposent aux groupements et aux UDPA des acheteurs pour les produits warrantés. Les producteurs et productrices sont libres de choisir de récupérer leurs sacs ou participer à la vente groupée.

Il est important de remarquer que, malgré le fait que ces systèmes soient plus orientés vers la vente groupée que ceux promus par SOS Sahel et celui de la COPSA-C, le contrôle de qualité des stocks à l'entrée est limité au pesage et à l'analyse visuelle.

Les opérations de warrantage de la FEPAB impliquent pour le moment un nombre limité de producteurs et productrices (294 en 2012/2013) et les quantités stockées (182,5 tonnes) sont faibles par rapport aux quantités commercialisées chaque année par la FEPAB.

Cependant la FEPAB a une vision claire du warrantage en tant qu'outil qui devrait permettre non seulement d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des membres et de faciliter l'accès au crédit avec les garanties dont le producteur dispose, mais aussi d'améliorer à terme la capacité de commercialisation des OP et de contribuer à la régulation des prix.

L'idée est celle de mettre en réseau des expériences de warrantage gérées par des OP faitières (les UDPA, mais aussi les UDPC, la FNZ, Fiimba, l'UGCPA), de les professionnaliser (notamment dans les questions relatives à l'analyse de qualité et à la gestion des stocks), et d'en faire un système de magasins agréés au niveau national sous la coordination de la FEPAB qui pourra fournir les informations sur les quantités et les prix aux acheteurs d'un côté et aux OP de l'autre. La CPF jouerait un rôle de plaidoyer pour la mise en place d'un tel système avec les autorités nationales et les PTF. Le warrantage communautaire pourrait donc évoluer vers un système de magasins généraux gérés par des organisations paysannes.

Un modèle différent de warrantage communautaire que nous avons défini comme décentralisé a été promu à une vaste échelle par deux projets étatiques : le PAPSA et le PICOFA.

Le projet PAPSA financé par la Banque Mondiale pour la période 2011-2016, est mis en œuvre par le MASA (à travers la DOPAIR et les DRASA) dans six régions : la Boucle du Mouhoun, les Cascades, les Hauts Bassins, le Sud-Ouest, le Centre-Ouest et l'Est. Il s'agit de zones excédentaires et transfrontalières où sévissent le bradage des récoltes (aux commerçants nationaux et étrangers) et l'insécurité alimentaire en période de soudure.

Le warrantage communautaire est promu avec pour objectifs d'améliorer la disponibilité de produits vivriers durant toute l'année et d'améliorer les revenus grâce à l'accès au crédit pour le développement d'AGR de contre-saison.

Le projet a promu la concertation des acteurs à travers l'organisation d'un atelier national sur le warrantage en février 2011 auquel les principales OP et ONG actives dans le secteur avaient été conviées. Le choix opérationnel du projet s'est cependant porté sur l'implication directe des organisations paysannes de base, dans plusieurs cas des anciennes banques de céréales, sans passer par les OP faitières actives dans le secteur. Le projet a conclu une convention avec la FCPB pour le financement du warrantage et le suivi des magasins : pour ce faire les agents des CP ont bénéficié de formations et d'un appui à leur fonctionnement de 25 millions de FCFA.

Le warrantage est donc basé sur une collaboration directe entre les OP de base et les CP de leur zone. Les OP, à travers un CGW qui détient la clé du premier cadenas du magasin, s'occupent de la gestion des phases de stockage et déstockage, contractent le crédit qu'elles distribuent ensuite à leurs membres, réalisent le suivi mensuel des stocks, et collectent les remboursements. Les CP, qui détiennent la clé du deuxième cadenas du magasin, participent aux différentes phases et octroient un crédit d'une valeur de 80% du stock, à un taux d'intérêt nominal de 15% par an. Les membres contribuent au fonctionnement du système avec le versement de frais de stockage de 100 FCFA par mois et par sac.

Le projet a connu un démarrage difficile durant sa première campagne 2011/2012 : sur les 60 OP impliquées seulement 22 avaient pu stocker (358 tonnes) et 11 avaient reçu un crédit de la FCPB (d'une valeur globale de 17 millions de FCFA). Parmi les difficultés rencontrées on remarque le retard dans le placement des fonds des CP (jusqu'en mars-avril), la méconnaissance par les CP des conditions d'accès au crédit, l'insuffisance de suivi de la part de leurs agents, la réticence des populations à s'engager dans une activité qu'elles ne maîtrisaient pas.

Le projet a réagi à cette situation en rappelant la FCPB au respect de ses engagements et en organisant des séances de formation pour les CP impliquées ; plusieurs visites d'échange des OP au centre de formation de la COPSA-C à Founzan ont aussi été organisées.

Ces actions correctives ont porté leurs fruits et durant la campagne 2012/2013, 50 OP avaient pu stocker 1.520 tonnes de graines et 38 avaient reçu un crédit de la FCPB d'une valeur globale de 102 millions de FCFA. Suite à cette bonne prestation la revue à mi-parcours du projet en juillet 2013 a revu à la hausse les résultats attendus de la composante warrantage : en 2016, 200 OP devraient pouvoir accéder à un crédit global de 200 millions de FCFA.

La perception de la coordination du projet et de la DOPAIR sur l'impact du warrantage est très positive : les populations manifestent un grand intérêt pour ce produit, même si la campagne n'est pas bonne; le warrantage est un instrument qui permet de réduire la pression sociale sur les récoltes, réaliser des AGR en période de contre-saison (embouche de moutons et bœufs, transformation de karité, production de soubala, petit commerce, paiement de la main-d'oeuvre pour la récolte du coton) et assurer la disponibilité de nourriture après le remboursement du crédit ; il permet aussi le stockage des semences et a un effet de limitation de la hausse des prix sur les marchés locaux au moment de la soudure (grâce à la diminution de la demande et à l'augmentation de l'offre locale).

Les principales contraintes à son développement résident dans :

- (a) Les infrastructures de stockage inexistantes ou inappropriées (le projet pense maintenant insérer la construction et la réhabilitation de magasins dans ses plans).
- (b) Les retards dans les octrois des crédits et la non régularité des visites des magasins par les CP.
- (c) Les risques de mévente des produits warrantés à cause des interventions (ventes à prix social) de la SONAGESS dans certaines localités.

Le projet PICOFA, financé par le FIDA sur la période 2005- juin 2012, a adopté une démarche similaire à celle du PAPSA, de warrantage décentralisé. Le projet, mis en œuvre par l'INERA, l'IFDC et les directions régionales et provinciales du MASA, dans les 5 provinces de la région de l'Est a introduit le

warrantage après un voyage d'échange au Niger réalisé en 2008 au profit des producteurs et productrices.

La vision du projet était de promouvoir l'intensification agricole et d'améliorer la gestion des surplus ainsi générés à travers un système de boutiques d'intrants et de magasins de warrantage gérés par les OP de base dans les 5 provinces d'intervention.

Le projet a mené à la signature d'un protocole d'accord avec la FCPB pour le financement du warrantage et le suivi des magasins : pour ce faire une ligne de crédit de 90 millions de FCFA à taux zéro a été mise à la disposition des CP, leurs agents ont bénéficié de formations et d'un appui en termes d'équipement.

Le warrantage promu par le PICOFA est fondé sur la collaboration directe entre les OP de base (qui constituent le stock, reçoivent le crédit et le redistribuent aux membres, réalisent les opérations de vente groupée) et les CP de leur zone (qui réalisent un suivi des opérations et des stocks). Le projet est aussi intervenu par le biais de 9 animatrices qui ont réalisé un appui direct aux groupements des producteurs (montage des dossiers des crédits) et ont participé aux opérations de suivi de stocks. Le tableau 7 montre l'évolution de l'activité.

**Tableau 7 : Évolution du warrantage promu par le PICOFA**

Campagne	N° d'OP de base concernées	Nombre de membres			Quantités stockées (tonnes)	Prêts en millions de FCFA
		H	F	Total		
2008/2009	5	92	24	116	45	5,4
2009/2010	4	54	1	55	57	7,2
2010/2011	13	147	69	216	236	21
2011/2012	20	209	186	395	597	53
2012/2013*	15	154	168	322	301	35,5

Source : PICOFA  
Note : (\*) : première campagne après la fin du projet

Les crédits octroyés par les CP, d'une valeur de 80% des stocks, à un taux de 15%, avec un apport personnel de 5%, ont été remboursés à 100%.

Les principales difficultés rencontrées sont relatives à :

- (a) L'absence d'infrastructures adéquates (le projet a procédé à la construction de 10 magasins)
- (b) La difficulté d'obtention des sacs à triple fonds pour le niébé
- (c) L'octroi tardif du crédit par les CP

(d) La faiblesse de la mise en relation des OP avec le marché.

Le projet étant terminé depuis à peine deux campagnes (2012/2013 et 2013/2014) nous ne pouvons pas nous prononcer sur la viabilité institutionnelle du système mis en place. La baisse du nombre d'OP, de producteurs et productrices impliqués, des quantités stockées et du crédit reçu en 2012/2013 semble être due à la mauvaise saison pluvieuse dans la zone.

Le FIDA juge positivement l'instrument du warrantage communautaire (qu'il a soutenu dans le cadre du PICOFA et aussi de la COPSA-C) pour sa contribution à la sécurité alimentaire, à la diversification de revenus et au renforcement de la position des OP dans les chaînes de valeur.

Le W-c sera proposé dans le futur Projet Neer-Tamba dans les régions du Nord, Centre-Nord et Est. Le warrantage sera ici promu à la demande : les OP de base proposeront des projets (réhabilitation ou construction de magasins, formations...) qui seront évalués par les CRA.

Le FIDA, avec le soutien de la GIZ, compte aussi appuyer l'extension du système de warrantage de la COPSA-C à travers la construction de 10 magasins et la réhabilitation de 10 magasins.

## 2.2 Analyse SWOT

Le tableau 8 présente les principales forces, faiblesses, opportunités et menaces du warrantage communautaire dans ses variantes centralisée et décentralisée.

**Tableau 8 : Analyse SWOT relative au AU W-c**

FORCES	OPPORTUNITÉS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Forte demande locale des producteurs et productrices</li><li>• Versatilité du produit qui joue à la fois des fonctions d'épargne, d'accès au crédit, de commercialisation</li><li>• Adaptation du produit par rapport aux capacités de populations rurales (relative simplicité, faibles coûts de transaction)</li><li>• Taux de remboursement à 100%</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consensus des acteurs (Gouvernement, OP, IF, PTF, ONG) sur la contribution du W-c au bien-être des populations rurales</li><li>• Des nouveaux partenaires financiers apparaissent (IMF et banques)</li></ul>



FAIBLESSES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépendance des bailleurs de fonds par rapport aux infrastructures de stockage</li> <li>• Le warrantage décentralisé doit encore prouver qu'il est viable du point de vue institutionnel</li> <li>• Le warrantage centralisé doit encore prouver qu'il est viable du point de vue financier</li> <li>• Non maîtrise des techniques de conservation des stocks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque de prix</li> <li>• Risques liés à l'intervention de l'État (SONAGESS)</li> </ul>

### Forces

La forte demande locale des producteurs et productrices témoigne de la pertinence de l'outil dans le contexte paysan burkinabé. Le W-c contribue à résoudre des problèmes concrets et prioritaires dans les campagnes : le bradage des récoltes, le faible accès au crédit, l'inactivité économique durant la saison sèche, l'insécurité alimentaire en période de soudure, l'endettement usurier. La croissance du W-c a été très importante durant ces 3 dernières années, mais plus importante encore est la demande locale que chaque expérience en cours suscite, dans les mêmes villages et dans les villages voisins.

La forte demande est en grande partie explicable par la capacité du produit à jouer plusieurs fonctions à la fois : l'épargne des graines qui sont protégées contre la pression familiale, l'accès au crédit pour développer des AGR de contre-saison, l'amélioration des conditions de commercialisation. Chaque expérience est différente dans l'importance relative qu'elle accorde à ces fonctions : la COPSA-C et l'Union Tentièta semblent accorder beaucoup d'importance à la fonction épargne, la FEPAB est plutôt orientée vers la commercialisation des produits. Il est intéressant de remarquer que les fonctions jouées dans le cadre d'une même expérience peuvent évoluer dans le temps : la COPSA-C envisage de renforcer la fonction de commercialisation groupée en liaison avec l'approvisionnement en intrants des membres (les membres pourront payer les intrants avec une partie des crédits reçus, qu'ils rembourseront à partir de la vente groupée), la FEPAB envisage la mise en place d'un système national de commercialisation à partir des expériences gérées par les OP dans tout le pays.

Le succès relatif du W-c peut aussi être expliqué par son adaptation aux capacités des populations rurales : le mécanisme est simple, intuitif et souple;

il responsabilise chaque producteur et productrice<sup>23</sup>, il minimise les fonctions de gestion par rapport à d'autres instruments (comme les banques de céréales) qui se sont révélés trop complexes à gérer.

À présent le taux de remboursement des crédits warrantage est de 100%, et les cas de retard dans le remboursement sont minimes. Le W-c est pour le moment un produit sûr. Cela est dû aussi à la politique prudente des IMF et des banques qui octroient seulement un quota de la valeur de la garantie, pour se prémunir contre d'éventuelles chutes des prix durant la soudure.

### *Faiblesses*

La dépendance par rapport aux subventions des bailleurs de fonds pour la construction d'infrastructures est une constante dans toutes les expériences analysées<sup>24</sup>. Il s'agit probablement d'un problème insoluble : nous avons vu (tableau 2) que les seuls bénéficiaires monétaires du warrantage ne permettent pas de couvrir les coûts liés à l'investissement. Il serait donc plus sensé de voir le warrantage communautaire comme un instrument de protection sociale que comme une entreprise économique. Les questions qui se posent sont alors de deux ordres :

- (a) Les bénéficiaires non monétaires (sécurité alimentaire, réduction de l'endettement usurier, diversification des revenus durant la contre-saison) justifient-ils les subventions pour la construction des magasins ? Nous ne disposons pas d'études pour répondre à cette question, mais cela pourrait constituer une des priorités pour les années à venir.
- (b) Y a-t-il la possibilité de mettre en place un mécanisme transparent d'allocation des subventions pour la construction des magasins qui permet un procès d'investissement plus continu et moins dépendant de la vie des projets de développement et qui en même temps responsabilise les organisations paysannes bénéficiaires ? Nous reviendrons sur ce point dans les recommandations .

23 « Le warrantage c'est ta récolte, c'est ton stock, c'est ton crédit, tu l'utilises comme tu veux, l'essentiel c'est que tu rembourses » a dit dans un film sur le sujet Mme Félicité Kambou, directrice de la COPSA-C.

24 Le manque de magasins est la première difficulté soulevée par les 101 OP interrogées dans le cadre l'étude de Yameogo (2013). Elle touche 58,4% d'entre elles.

Le modèle de warrantage décentralisé est fondé sur l'hypothèse que les OP de base ont assez de force vis-à-vis des IMF pour négocier les crédits, faire respecter les délais de décaissements, les suivis mensuels, l'ouverture des stocks. L'expérience des projets PAPSA et PICOFA nous montre d'importantes défaillances de la plus grande IMF du pays : crédits octroyés en retard (ce qui pénalise principalement les petits producteurs qui n'ont pas le temps d'attendre et préfèrent brader), suivi irrégulier des magasins (ce qui met en péril le stock et donc la sécurité alimentaire de tout un village), conditions de crédit plus contraignantes par rapport à celles convenues dans les conventions avec les projets qui sont parfois appliquées par les CP par méconnaissance des conventions. Les projets PAPSA et PICOFA ont pu gérer ces problèmes, nous ignorons si les OP de base le pourront à elles seules dans le futur.

Cette préoccupation est d'autant plus fondée du fait que la FCPB semble vouloir orienter ses opérations de plus en plus vers le warrantage centralisé<sup>25</sup>. La FCPB considère en effet le warrantage communautaire comme un produit trop lourd à gérer en l'absence d'une organisation faitière fiable pouvant assurer le suivi des opérations de stockage, déstockage et le suivi mensuel des magasins. Au-delà du coût que le suivi représente (et qui est reflété par un taux d'intérêt nominal de 15% à la place du taux 9%-10% appliqué à certaines OP faitières qui réalisent le suivi) il y a aussi un problème d'incitation du personnel de base de la FCPB. Les agents de crédits sont en effet rémunérés en partie sur la base du nombre de dossiers montés : abandonner leur poste de travail pour faire des tournées de suivi dans les villages représente pour eux une perte potentielle du point de vue financier au-delà de l'inconvénient de se déplacer en moto dans les zones rurales.

Le modèle de warrantage centralisé offre une réponse intéressante à la question des rapports avec les partenaires financiers : les OP faitières sont plus à même de négocier, et de faire jouer la concurrence le cas échéant<sup>26</sup>; elles peuvent assumer certaines fonctions des IMF (le suivi des stocks notamment), ce qui décharge ces dernières des coûts de suivi et améliore la flexibilité des systèmes (par exemple, possibilité de stocker et déstocker en plusieurs tranches).

Dans la pratique actuelle les OP faitières réalisent ces activités à travers leurs animateurs endogènes, qui sont dotés de mobylettes pour faire le tour des

25 Communication personnelle du Directeur du Crédit de la FCPB.

26 Il est intéressant de remarquer qu'après plusieurs années de partenariat avec la FCPB, la COPSA-C s'est adressée à une banque commerciale (la Coris Bank) durant cette dernière campagne 2013/2014. Ce choix s'explique en partie par les meilleures conditions de crédit de Coris Bank qui ne demande pas d'apport personnel.

villages. Nous avons vu que ces dépenses sont payées à partir des contributions des membres (100 FCFA par mois par sac) dont un quota est reversé par les OP de base aux OP faitières. Actuellement le système semble être viable, grâce aux coûts contenus : les coûts de supervision sont limités du fait de l'utilisation des ressources humaines du milieu, les coûts de gestion des stocks sont faibles car les techniques d'analyse des produits sont élémentaires (pesage, observation visuelle) et aucun système n'assure les stocks.

Si le warrantage communautaire adopte une plus forte orientation commerciale (ce qui est conforme à la vision de plusieurs OP) certains coûts sont destinés à augmenter (surtout avec l'adoption de techniques rigoureuses de contrôle de la qualité, de traitement des stocks et de l'assurance des stocks<sup>27</sup>) et il n'est plus évident que les mêmes frais payés actuellement par les membres suffisent à les couvrir<sup>28</sup>. Une partie de la réponse peut venir de l'augmentation de l'échelle des opérations (et des économies d'échelle) avec la construction de magasins plus grands (mais toujours proches des communautés villageoises). D'autres solutions peuvent venir de l'augmentation du nombre de services (payants) aux membres, comme l'approvisionnement en intrants, la commercialisation groupée. Le défi restera de toute façon celui de fournir un service professionnel et économiquement viable à des communautés villageoises distantes et parfois enclavées.

Les OP de base ont souvent reçu des formations sur les techniques de stockage dans le cadre des différents projets qui les ont accompagnées. L'accent est mis sur la propreté du magasin et son environnement immédiat, sur l'utilisation de palettes, sur l'importance de ne pas stocker contre les murs, de laisser des passages d'au moins 50 cm entre les palettes et un espace d'au moins 1,5 m entre les stocks et le toit. Les magasins sont équipés de grilles anti-moustiques ; des insecticides contre les termites sont utilisés sur les murs et sur le sol.

Le contrôle de la qualité des produits est souvent limité à l'observation visuelle ; toutes les OP ne disposent pas de balances pour peser les sacs, de sondes et d'humidimètres. Aucune procède à l'analyse d'échantillons en laboratoire, ce qui est normal dans un contexte où la plupart des produits

27 PlaNet Guarantee et Allianz sont en train d'élaborer un produit pour le warrantage communautaire : il assure les stocks contre les risques d'incendie, dégâts des eaux et inondations, vol avec effraction et vandalisme, tempête et grêle. La prime est de 1,67% de la valeur des stocks, pour une couverture de 12 mois avec une franchise de 10%.

28 À titre de comparaison, les frais chargés par la SEGAS-BF pour la tierce détention des stocks des OP vont de 200 FCFA à 250 FCFA par mois par sac. Les systèmes de W-c pilotés par les OP faitières ont cependant l'avantage d'être plus concentrés dans l'espace.

seront consommés ou vendus sur le marché local par les propriétaires eux-mêmes. Généralement les OP n'obligent pas leurs membres à reconditionner les produits dans des sacs neufs, sauf dans les cas où les sacs sont manifestement en mauvais état.

L'utilisation de sacs à triple fonds est demandée pour le stockage du niébé, mais les producteurs et les productrices utilisent aussi les bidons en plastique de 20 litres et les fûts en métal de 100 litres. La disponibilité de sacs à triple fonds est limitée surtout en dehors des zones à forte production de niébé (l'Est et le Nord du pays). Certaines OP, comme la FEPAB arrivent à se procurer ces sacs qu'elles revendent à leurs membres à un prix de 1.000 FCFA<sup>29</sup>.

Un problème majeur concernant le traitement des produits stockés a été soulevé pour la première fois par J. Coulter (2012). Les groupements de producteurs utilisent généralement le Phostoxin pour fumiger les stocks, mais cette opération n'est pas exécutée correctement. Les tablettes de Phostoxin sont placées entre les sacs et sous les palettes, mais l'environnement n'est pas étanche faute de bâches spéciales de fumigation pour couvrir les sacs. Dans ces conditions le produit n'arrive pas à éliminer tous les insectes et les larves ce qui se traduit par une utilisation répétée dans le temps<sup>30</sup>. Ce produit présente un risque immédiat pour les utilisateurs car il est hautement toxique (les producteurs semblent informés de ce risque et disent faire attention et abandonner le magasin tout de suite après l'utilisation). Le risque dans le long terme est par contre le développement de résistances chez les insectes.

Une solution à ce problème devrait être cherchée de concert avec la DGPV (Direction Générale de la Protection des Végétaux). Cela pourrait impliquer le recours à la SONAGESS pour les services de fumigation, l'équipement des OP en matériel de fumigation, la construction de magasins qui puissent maintenir un environnement étanche durant au moins 5 jours ou l'utilisation de pesticides de contact pour le traitement des graines.

### *Opportunités*

Le consensus des acteurs (Gouvernement, OP, IF, PTF, ONG) sur la contribution du W-c au bien-être des populations rurales est sans doute une opportunité pour la diffusion et le renforcement de ce produit. Le W-c est désormais perçu

29 Les sacs simples coûtent 200 FCFA, mais ont une durée de vie d'un an contre deux ans pour les sacs à triple fonds.

30 L'utilisation actuelle est de 20 tablettes par tonne, alors que l'utilisation recommandée est de 4 tablettes par tonne (J. Coulter, 2012).

comme un instrument qui peut contribuer à la sécurité alimentaire<sup>31</sup>, à l'accès au crédit, au renforcement des capacités de commercialisation des OP et à la structuration des filières<sup>32</sup>.

L'enjeu majeur sera celui de la coordination des interventions entre elles et avec les autres interventions publiques visant la sécurité alimentaire (nous reviendrons après sur ce dernier point).

Nous avons vu que le W-c joue plusieurs fonctions à la fois et que plusieurs modèles institutionnels existent. La promotion du W-c dans le futur devrait être basée sur la capitalisation des expériences existantes, sur l'identification du potentiel de développement et les risques de chaque modèle et devrait se faire à travers des interventions aux niveaux macro (environnement juridique, questions de santé publique), méso (promotion du métier d'entrepeneur, amélioration de l'information des marchés) et micro (construction et réhabilitation de magasins, appui à la consolidation d'expériences prometteuses). Cela peut difficilement réussir si les acteurs agissent sans se concerter. La stratégie nationale de développement du warrantage et de la tierce détention pourrait constituer la base de cette concertation.

L'apparition de nouveaux partenaires financiers (IMF et banques) est sans doute une bonne nouvelle pour les producteurs, les productrices et leurs organisations. Le quasi-monopole de la FCPB dans le secteur s'est en effet souvent traduit par des inefficiences au niveau du respect des délais de décaissement, des calendriers de suivi des magasins et par des rigidités au niveau de la tarification<sup>33</sup>.

Les autres IMF burkinabés disposent cependant de moins d'expérience dans le secteur du warrantage, ont des capacités techniques souvent plus faibles et

- 31 La CEDEAO, qui travaille à la mise en place d'une réserve alimentaire régionale en Afrique de l'Ouest propose une stratégie basée sur 4 lignes de défense : stockage de proximité (première ligne) ; les stocks nationaux de sécurité (deuxième ligne) ; le stockage régional (troisième ligne) ; les mécanismes de solidarité et d'assistance (quatrième ligne). Le W-c est actuellement considéré comme une forme de stockage de proximité.
- 32 La KfW est intéressée particulièrement par ces deux dernières dimensions et compte promouvoir le warrantage commercial, c'est-à-dire orienté vers la commercialisation, avec l'implication d'OP solides ou de tiers détenteurs.
- 33 Parmi les plus contestées : l'apport personnel de 5% et l'impossibilité de rembourser par anticipation (la FCPB facture les intérêts sur toute la durée du prêt, même s'il a été remboursé à l'avance). La difficulté d'accéder au crédit (retard dans l'octroi, apport personnel, taux d'intérêt élevés, etc.) est la deuxième difficulté soulevée par les 101 OP interrogées dans le cadre de l'étude de Yameogo (2013). Elle touche 45,7% d'entre elles. Bien entendu elle ne concerne pas que la FCPB.

un accès aux ressources financières limité<sup>34</sup>. Ce dernier point peut représenter une contrainte majeure au vu de l'importance des délais de décaissement dans les mécanismes de warrantage. Le plus pour certaines IMF à envergure régionale réside dans leur plus forte pénétration en milieu rural.

Il est intéressant de remarquer que certains acteurs (notamment l'ONG CISV et le consortium Terrafina Microfinance) sont déjà actifs dans l'accompagnement d'IMF (notamment URC.COM, UMECAP et UBTEC) au développement de ce produit et cela à travers une assistance technique et la mise à disposition de ressources financières à moyen terme et à conditions avantageuses.

Certaines banques, comme la Coris Bank et Ecobank, s'intéressent aussi au produit. Dans ce cas le principal bémol réside dans leur faible proximité dans les zones rurales ; les banques ont donc plus de chances de financer des expériences de warrantage communautaire centralisé, coordonnées par des organisations paysannes solides.

### *Menaces*

Par risque de prix nous entendons une variation insuffisante, voire une chute des prix des produits agricoles warrantés. Le risque de prix pèse sur toutes les opérations de warrantage communautaire et davantage sur celles qui sont orientées vers la commercialisation.

Nous avons vu que la rentabilité du warrantage communautaire dépend de la variation des prix. Les systèmes orientés vers la sécurité alimentaire seront moins sensibles à ce facteur car d'autres éléments, comme la possibilité d'épargner des denrées et d'en avoir accès au moment du plus fort besoin (la soudure) priment<sup>35</sup>.

Une chute assez importante des prix peut cependant remettre en cause la viabilité de tout le système. En effet si les prix chutent au point de rendre la valeur de la garantie inférieure à la valeur des sommes à rembourser par les producteurs (capital, intérêt, frais de stockage), ces derniers pourraient être tentés d'attendre avant de rembourser, ce qui mettrait à mal les OP (les emprunteurs) et les IMF (les prêteurs).

Le tableau 9 ci-dessous montre de combien les prix peuvent effectivement chuter sans compromettre le remboursement par les producteurs<sup>36</sup>.

34 Les banques burkinabés refinancent rarement les IMF et aucune IMF ne dispose de la capacité de mobilisation de l'épargne de la FCPB.

35 Comme le montre bien le cas du stockage du maïs entre 2012/2013 et 2013/2014 dans la zone de la COPSA-C.

36 J'ai utilisé ici la méthodologie de Jonathan Coulter (2012).

**Tableau 9 : De combien les prix peuvent-ils chuter sans compromettre une opération de warrantage ? (prix en FCFA pour un sac de 100 kg)**

Hypothèses		
Prix du marché au moment du stockage	12000	par sac
% du crédit	75%	
Taux d'intérêt effectif	8,95%	par cycle de 6 mois
Frais de stockage	100	FCFA par mois
Nombre de mois	6	mois
Résultats		
Valeur du prêt	9000	
Intérêt	805	
Frais de stockage pour 6 mois	600	
Total	10405	
Chute maximale des prix	13,3%	

Le marge de manœuvre aux conditions actuelles de tarification, frais de stockage et pourcentage du prêt (75%) est assez faible (13,3%)<sup>37</sup>.

Dans un contexte sahélien, caractérisé par une seule campagne agricole pluviale les prix évoluent graduellement vers la hausse entre la période de récolte et celle qui précède les semis<sup>38</sup>. En réalité plusieurs facteurs peuvent jouer sur l'évolution des prix, et, même si les tendances sont claires, la variabilité d'une année à l'autre est importante.

Le tableau 10 montre en effet une variabilité importante et aussi de cas de diminution des prix des céréales.

Le tableau 11 relatif à l'augmentation du prix du maïs dans les principaux marchés de collecte du pays montre une variabilité importante aussi par rapport à la localisation, ce qui est synonyme de la faible intégration des marchés<sup>39</sup>. L'année 2012/2013 a été caractérisée par la faible augmentation des prix du niébé (6%), des arachides (7%) et du sorgho (2%), la diminution des prix du riz (-7%) et du mil (-1%) et une évolution nulle du prix du maïs (0%) entre les mois de décembre 2012 et juin 2013.

Ce phénomène n'a pas eu d'impact sur le remboursement des crédits, qui se font toujours à 100%, ni sur la progression du produit dans le pays, même si

37 Quand le prêt octroyé représente 80% de la valeur du stock à la récolte, ce qui est le cas pour de nombreuses expériences, la marge de réduction des prix se réduit à 7,8%.

38 Dans les zones irriguées où plusieurs campagnes sont possibles l'évolution des prix est plus difficile à prévoir.

39 J'ai mis à jour les mêmes tableaux figurant dans J. Coulter, 2012.



dans certaines zones (Province de Boulsa) la mévente du niébé en 2013 a découragé les producteurs de la FEPAB qui ont préféré ne pas s'engager dans le warrantage pour la campagne 2013/2014<sup>40</sup>.

**Tableau 10 : Analyse de la variation des prix entre juin et décembre, années 2004/05 à 2012/13 - en utilisant les prix moyens aux producteurs au niveau national**

		Maïs	Mil	Sorgho	Niébé	Arachide	Riz
Variation moyenne sur les 9 années		30%	22%	27%	37%	31%	14%
Nombre d'année où la variation était	-9% - 0%	1	1				1
	1-10%	1	4	2	1	1	4
	11-20%	4		3			2
	21-40%	1	2	2	2	1	1
	41-60%	1	1	1	3	5	1
	61-80%		1		2	1	
	81-100%			1		1	
	101-120%	1			1		
Note : le riz est utilisé à la place du paddy car le marché de ce dernier n'est pas liquide en dehors de la saison de production. Source des données : SONAGESS							

40 Les membres de l'UDPA de Boulsa avaient stocké en 2012/2013, pour leur première expérience, 15 tonnes de niébé et avaient reçu un crédit de la MECAP d'une valeur de 5,3 millions de FCFA.

**Tableau 11 : Analyse de la variation des prix au producteur du maïs entre juin et décembre, de 2004/05 à 2012/13, par marché**

Marché	Région	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	Moyenne
Batié	SO	168%	11%	30%	36%	58%	9%	27%	55%	37%	48%
Gaoua	SO	128%	17%	27%	28%	19%	6%	15%	13%	2%	28%
Manga	CS	70%	2%	11%	27%	19%	-1%	9%	6%	-5%	16%
Sapouy	CO	105%	11%	9%	70%	41%	15%	14%	10%	1%	31%
Ouargaye	CE	69%	1%	17%	71%	28%	13%	8%	9%	-6%	23%
Zabré	CE, proche du Ghana	77%	11%	6%	34%	17%	7%	5%	9%	-9%	17%
Fara	BM, partie sud	101%	6%	36%	74%	39%	-3%	22%	24%	-9%	32%
Guelwongo	SE, proche du Ghana	99%	51%	-3%	28%	4%	28%	20%	11%	-14%	25%
Douna	Cascades	183%	22%	29%	102%	59%	-6%	32%	30%	-3%	50%
Faramana	HB	153%	-6%	14%	66%	49%	14%	26%	28%	-2%	38%
Solenzo	BM	99%	14%	14%	53%	56%	3%	25%	41%	9%	35%

Note : Les prix de janvier 2005 sont utilisés à la place de ceux de décembre 2004 car ces derniers n'étaient pas disponibles.

Source des données : SONAGESS

Malgré son impact limité en 2013/2014 l'existence du risque de prix doit nous faire nous interroger sur les pratiques actuelles des acteurs (OP et IF) pour sa mitigation.

La fixation du prix des denrées au moment de la récolte est une des variables sur lesquelles les acteurs doivent être rigoureux pour éviter qu'un prix trop élevé se traduise après par des difficultés au niveau de la vente groupée et du remboursement des crédits<sup>41</sup>.

Le pourcentage du crédit octroyé par rapport à la valeur du stock à la récolte pourrait être fixé sur la base d'une analyse des prix des années antérieures et de la récolte en cours<sup>42</sup> spéculation par spéculation.

Les OP et les IF devraient aussi suivre l'évolution des prix des marchés après le stockage et réagir vite en cas de perturbations à venir (par exemple, les ventes à prix social par la SONAGESS). Cela implique aussi une plus forte concertation entre ces deux acteurs.

Les risques liés à l'intervention de l'État dans les marchés des produits stockés commencent à recevoir plus d'attention et sont inclus dans l'agenda de la réflexion en cours sur le warrantage et la tierce détention.

L'État intervient dans les marchés des céréales principalement à travers la SONAGESS, société publique, qui dispose d'une capacité de stockage de 90.300 tonnes, de 154 magasins (de 250 à 1.000 tonnes) sur le territoire national<sup>43</sup> et d'un réseau national de 160 boutiques témoins dans lesquelles elle réalise des ventes à prix social.

La SONAGESS gère actuellement :

- (a) Un Stock National de Sécurité (SNS) : il s'agit d'un stock physique de 35.000 tonnes de mil, sorgho et maïs<sup>44</sup> et d'un stock financier pouvant acquérir 25.000 tonnes de céréales. L'objectif du SNS est de garantir une réserve alimentaire physique disponible dans le pays pour faciliter les interventions en cas de crise alimentaire. La condition de mobilisation du

41 Un cas de ce type nous a été rapporté pour une UDPA dans l'Ouest du pays.

42 Typiquement une très bonne récolte (comme en 2012/2013) peut se traduire par une faible augmentation des prix car les producteurs gardent de plus grandes quantités dans leurs greniers et la demande en période de soudure est réduite.

43 8 magasins additionnels de 500 tonnes seront construits grâce à un financement de l'UEMOA.

44 Ce stock devrait passer à 50.000 tonnes à partir de l'année 2014.

stock physique est un déficit céréalier brut national de 5% ou un déficit provincial de 50%. Le stock financier peut être mobilisé en cas de déficit céréalier brut de 7% au niveau national (Yaméogo, 2013). La mobilisation du stock est réalisée par vente à prix social ou distribution gratuite.

- (b) Un Stock d'Intervention (SI) de 10.000 tonnes (de sorgho, mil, maïs). L'objectif du SI est d'assurer l'approvisionnement des zones déficitaires et/ou en rupture d'approvisionnement en denrées alimentaires<sup>45</sup> (Yaméogo, 2013). La mobilisation du stock est réalisée par vente à prix social ou distribution gratuite.
- (c) Les aides alimentaires des pays étrangers, constituées essentiellement de riz. La SONAGESS les réceptionne, mais leur gestion en période de crise est assurée par le Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR)<sup>46</sup>.
- (d) Un Stock Commercial de Régulation (SCR) constitué essentiellement de riz, maïs et niébé, créée en 2008 suite à la crise alimentaire. Le SCR a pour objectif de réguler les prix sur le marché national. La constitution du stock est réalisée directement au niveau des producteurs. Les ventes sont réalisées en période de soudure à un prix social à travers les boutiques témoins de la SONAGESS. À travers le SCR la SONAGESS procède aussi au ravitaillement des institutions publiques (écoles, hôpitaux, orphelinats, prisons, etc.).

À partir de l'année 2008 l'État burkinabé s'est donc fixé des objectifs qui vont au delà de la sécurité alimentaire en période de crise et dans les zones affectées, et touchent plutôt à la stabilisation des prix.

Le mécanisme de l'État peut entrer en conflit avec le warrantage communautaire dans deux situations :

- (a) L'achat direct aux producteurs à des prix favorables.
- (b) Les distributions et les ventes à prix social.

Un cas de perturbation d'un système de warrantage dû à l'achat direct aux producteurs a été signalé dans la zone d'intervention de la COPSA-C durant la

45 Ce stock devrait passer à 25.000 tonnes à partir de l'année 2014.

46 L'aide alimentaire sur la période 2009-2013 était de 6.124 tonnes, 4.601 tonnes, 9.202 tonnes, 13.114 tonnes et 5.614 tonnes respectivement en 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013 (Yaméogo, 2013).

récolte de fin 2009. La SONAGESS avait procédé à l'achat de maïs à des prix attractifs directement dans les villages, ce qui a causé une réduction de l'activité de warrantage<sup>47</sup>. Il est vrai que l'achat à des prix favorables est une réponse au problème du bradage des récoltes, mais le warrantage joue aussi une très importante fonction d'épargne en permettant l'accès à la nourriture au moment le plus difficile de l'année<sup>48</sup>.

De plus l'intervention de l'État fait augmenter les prix locaux des céréales aussi pour ceux qui warrantent, ce qui peut se traduire par une diminution de la rentabilité de l'opération (Yaméogo, 2013).

Les ventes à prix social<sup>49</sup> au moment de la soudure peuvent affecter les prix locaux et donc la rentabilité du warrantage. L'enquête réalisée auprès de 101 OP par Yaméogo (2013) a fait ressortir des cas de méventes des produits dues à des ventes à prix social.

Il est évident que face à la nouvelle politique de l'État, plus interventionniste sur les marchés, une majeure coordination avec les OP sera nécessaire si l'on veut parallèlement favoriser l'essor du warrantage communautaire.

Au niveau des achats la SONAGESS pourrait favoriser les OP qui warrantent leurs produits dans un but commercial à travers des achats au comptant au moment de la soudure ou la signature de contrat au moment de la récolte. Yaméogo (2013) relève que seulement 5% des 3.000 tonnes de céréales vendues dans le cadre du warrantage entre 2008 et 2012 ont été achetées par la SONAGESS. Une plus forte implication des OP suppose cependant l'amélioration des standards de qualité des céréales warrantées.

Au niveau des ventes subventionnées le partage de l'information sur l'intervention publique et le ciblage des interventions (par exemple à travers la distribution de coupons qui permettraient l'achat de stocks dans la localité y compris des stocks warrantés) sont les principales pistes à explorer.

47 Le nombre d'OP, de participants et des quantités stockées est passé respectivement de 13 à 9, de 730 à 510 et de 3.662 sacs à 3.112 sacs entre 2008/2009 et 2009/2010.

48 « La plupart des producteurs qui ont vendu se sont retrouvés au moment de la soudure sans argent et sans sacs » déclara la directrice de la COPSA-C à l'atelier du MASA sur le warrantage et la tierce détention en juillet 2013.

49 Selon Yaméogo (2013) les distributions gratuites, assurées par le CONASUR, sont relativement faibles (7.049 tonnes en 2012 et 6.000 tonnes en 2013). Les ventes à prix social dans les boutiques de la SONAGESS représentent par contre 12.500 tonnes de céréales en moyenne par an sur la période 2008-2013.

# 3 La tierce détention

## 3.1 Présentation des principales expériences

Nous traiterons dans ce chapitre les expériences de warrantage qui : 1) voient l'intervention d'un acteur privé en plus des clients (communautés villageoises, gros producteurs, commerçants, transformateurs) et des IF (IMF ou banques), 2) sont plus orientées vers la commercialisation des produits que vers la sécurité alimentaire.

*L'expérience de tierce détention pour le financement du stockage de la SEGAS-BF*

La SEGAS-BF est une société à responsabilité limitée créée par M. Leonard Ouedraogo en 2010. M. Ouedraogo, un ancien cadre de la BCEAO, a une vision claire de la contribution du crédit stockage au développement des filières agricoles nationales.

Le crédit stockage :

- (a) Permet de s'adresser à une clientèle dépourvue de garanties et donc ignorée par les institutions financières (banques classiques et IMF).
- (b) Permet à cette clientèle (producteurs, commerçants, transformateurs) d'améliorer son intégration sur le marché, avec des retombées positives sur la filière en termes d'efficacité économique (grâce au regroupement des produits à des endroits définis pour la commercialisation), de qualité des produits (la commercialisation à plus grande échelle implique le respect de certains standards de qualité), d'informations sur les marchés (sur les disponibilités de produits notamment).
- (c) Permet aux institutions financières d'entrer dans un nouveau marché, d'établir des relations de confiance avec ses acteurs et de progresser vers le financement de la production (notamment l'approvisionnement

en intrants pour les producteurs) ce qui contribue davantage à l'intégration des filières.

Animée par cette vision la SEGAS-BF a promu dans un premier temps le financement du stockage par les petits producteurs et productrices selon un modèle proche de celui du warrantage communautaire. Dans un deuxième temps, à partir de l'année 2013, elle a promu aussi le financement d'opérations d'approvisionnement en intrants, de transformation et de commercialisation de produits agricoles (nous traiterons ces opérations dans le paragraphe suivant).

La SEGAS-BF joue son rôle dans les filières agricoles en tant qu' « Agent des suretés » (selon la dénomination de l'OHADA) et d'« Intermédiaire en opérations de banque » (selon les normes de la BCEAO). Elle a donc une double fonction de garant des opérations de financement (à travers le contrôle des garanties) et de broker entre les clients et les banques (souvent elle agit à la requête d'un client qu'elle promet auprès des IF).

Certaines opérations de crédit stockage dans lesquelles intervient la SEGAS-BF sont très proches du warrantage communautaire. La SEGAS-BF accompagne des communautés villageoises et parfois aussi des OP faitières pour mettre en place leurs expériences de warrantage dans plusieurs zones du pays (Sud-Ouest, Boucle du Mohoun, Plateau Central, Centre-Sud, Centre-Ouest, Centre-Est). Les communautés locales mettent à disposition leurs magasins, qui sont gérés par des agents de la SEGAS-BF (la clé d'un cadenas reste avec les groupements, la clé du deuxième cadenas est gérée par la SEGAS-BF), et sont mis à disposition de la communauté pour le stockage de leurs surplus de récoltes. La SEGAS-BF vérifie la qualité des stocks à l'entrée, pèse et reconditionne les produits, traite directement ou fait traiter les stocks par la DGPV ou la SONAGESS. La SEGAS-BF est responsable de la quantité et de la qualité des stocks mis en tierce détention et les assure (les stocks sont assurés contre les risques de vol avec effraction, incendie, inondations et dégâts des eaux ; la SEGAS-BF dispose aussi d'une assurance responsabilité civile). Elle remet aux déposants des récépissés d'entreposage individuels ou collectifs qui peuvent être mis en garantie auprès des IMF de la place pour un financement de 70% à 80% de la valeur du stock. À cette fin, la SEGAS-BF conclue des conventions de partenariat avec ces IMF : à noter qu'elle arrive à négocier avec la FCPB des conditions similaires à celles des OP faitières (taux d'intérêt de 9%, frais de gestion de 1% de la valeur du prêt, épargne nantie de 5%)<sup>50</sup>.

50 Les bases juridiques des relations entre la SEGAS-BF, l'IMF et les producteurs sont donc : i) une convention de partenariat (entre la SEGAS-BF et l'IMF), ii) le récépissé d'entrepôt (entre la SEGAS-BF et les producteurs ; ce document fait partie intégrante de la convention de partenariat entre SEGAS-BF et l'IMF), iii) l'accord de crédit (entre l'IMF et les producteurs).

La SEGAS-BF offre enfin aux producteurs et productrices un service d'approvisionnement en intrants (payés cash avec une partie des crédits ou des fonds de la vente des stocks) et de recherche de marchés pour la vente groupée. Elle est payée pour ces services par les producteurs et productrices un montant mensuel de 200 FCFA à 250 FCFA par mois et par sac.

Les premières expériences de ce type ont commencé avec des groupements de base dans la Boucle du Mohoun, en partenariat avec l'IMF URC.COM. Ensuite, les expériences se sont multipliées dans le pays et maintenant la SEGAS-BF est sollicitée par des groupements de base<sup>51</sup>, mais aussi par des OP faitières, parmi lesquelles :

- (a) La Fédération N'Bissé (formée par 1.000 membres appartenant à 24 groupements de 7 villages de la commune de Zhiou, province du Nahouri, région du Centre-Sud) : la Fédération s'est engagée à stocker dans 3 magasins pour cette année ; le partenaire financier est la FCPB.
- (b) L'ESOP de Boussé, dans le Plateau Central (société à responsabilité limitée formée par un acteur privé, 25 groupements de producteurs de niébé issus de 25 villages et un partenaire technique : l'APME.2A : le warrantage est envisagé cette année dans un magasin ; le partenaire financier est la FCPB.
- (c) L'UPPA du Ziro (à Sapoui, dans le Centre-Ouest) : cette année 215 producteurs ont stocké 280 tonnes de maïs blancs, 27 tonnes de maïs jaune, 38 tonnes de sorgho blanc et 136 tonnes de sorgho rouge dans deux magasins ; le partenaire financier est la FCPB.
- (d) La Fédération Wa Nyè de Dissin dans la région du Sud-Ouest (formée par 16 groupements de village dans les Communes de Dissin et Zambo, 466 membres, dont 247 femmes). La FWN a commencé avec un seul magasin à Dissin pour cette année, dans lequel 292 personnes ont stocké 48 tonnes de maïs, sorgho et riz et ont reçu un crédit de 4,6 millions FCFA par la FCPB.

La Fédération Wa Nyè de Dissin constitue un exemple intéressant car elle intervient dans la même zone de l'Union des Groupements Tentièta, la première OP à avoir pratiqué le warrantage communautaire avec succès dans le pays. La

51 Quatre dans la province du Ganzourgou (Plateau Central) en partenariat avec la FCPB, 1 à Gouran (Boucle du Mohoun) en partenariat avec l'URC.COM et 1 groupement de producteurs semenciers à Toma (Boucle du Mohoun) en partenariat avec l'URC.COM.



Fédération Wa Nyè existe depuis 1984 et intervient dans les domaines de l'agriculture, de la nutrition, de la promotion d'activités féminines (teinture, production de savons) et des banques de céréales. Ces dernières, au nombre de 13 (2 magasins en dur à Dissin et 11 magasins de 20 tonnes en pierre taillée dans les villages environnants) ont connu des difficultés de gestion, ce qui a motivé la Fédération à s'adresser à la SEGAS-BF pour mettre en place un système de warrantage. Pourquoi les membres de la Fédération Wa Nyè sont-ils prêts à payer 250 FCFA par sac et par mois pour stocker leurs productions tandis que dans la même zone l'UGTT applique des frais de gestion de 100 FCFA par sac et par mois ? Les raisons invoquées lors de nos entretiens tiennent à la garantie de la bonne conservation des produits offerte par la SEGAS-BF<sup>52</sup> et aux services de commercialisation groupée et d'approvisionnement en intrants.

Dans certains cas, notamment à Gouran (province du Sourou, région de la Boucle du Mohoun) les entrepôts gérés par la SEGAS-BF sont ouverts au public sur la base du principe du premier venu, premier servi et la clientèle se compose aussi de gros producteurs et de commerçants<sup>53</sup>. Ici le schéma s'éloigne du warrantage communautaire et aussi de la tierce détention<sup>54</sup> et se rapproche plutôt du modèle des magasins généraux.

D'ailleurs la vision de la SEGAS-BF est de créer à long terme un réseau de comptoirs de commercialisation dans tout le pays (donc des magasins généraux). Cette vision est similaire à celle de la FEPAB et du CICB, mais prévoit l'intervention d'un acteur privé, la SEGAS-BF, chargé de la gestion des magasins et de la facilitation des opérations de commercialisation. Malgré l'échelle encore limitée de ces opérations, ce service de la SEGAS-BF de tierce détention pour le stockage des céréales a connu un développement important<sup>55</sup> et rencontre une demande croissante<sup>56</sup>.

52 La fumigation est réalisée avec le celphox et des bâches spéciales (23 m x 30 m) sur une période de 5 jours.

53 Cette expérience est financée par l'URC.COM.

54 Car les magasins ne sont pas destinés à une communauté de petits producteurs, mais ouverts au public.

55 D'octobre 2012 à septembre 2013 le portefeuille de clients de la SEGAS-BF comprenait 630 personnes (dont 42 femmes) qui avaient stocké 843 tonnes dans 5 magasins (3 dans la Province du Nayala et 2 dans la Province du Sourou) et avaient reçu 38.208.059 FCFA de crédit de l'IMF URC.COM. D'octobre 2013 à mars 2014 le portefeuille de clients de la SEGAS-BF comprend plusieurs OP qui ont stocké dans 13 magasins une quantité totale de 841 tonnes; les crédits en cours sont de 38 millions de FCFA, mais une fois les démarches administratives bouclées ils devraient atteindre 106 million FCFA (dont 93 millions de FCFA provenant de la FCPB et le reste de l'URC.COM). Entre avril 2014 et septembre 2015 le volume d'opérations devrait évoluer avec le financement du stockage des produits de la campagne de contre-saison (qui est cependant moins importante que la campagne hivernale).

56 À signaler aussi que la Coris Bank et la société de tierce détention Expertis SA envisagent de s'investir dans ce marché. Coris Bank envisage un refinancement de la COPEC Kayoro de Dédougou qui finance plusieurs groupements de producteurs appuyés par SOS Sahel. Expertis SA jouerait dans ce cas un rôle plus souple, d'inspection des magasins en début et fin de campagne.

Les obstacles principaux pour la SEGAS-BF résident dans l'état des infrastructures de stockage et dans l'enclavement des communautés villageoises. Des cas de retard dans l'octroi des crédits sont aussi signalés.

*Les expériences de tierce détention pour le financement de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles*

Depuis l'année 2013 la SEGAS-BF est active aussi dans des opérations de financement de la transformation des produits agricoles (notamment la transformation du soja et du paddy).

Ces opérations sont régies par des conventions de tierce détention tripartites entre les clients (transformateurs), les banques (notamment la BCB) et le tiers détenteur (la SEGAS-BF).

Deux schémas de financement sont possibles :

- (a) Dans le premier la banque octroie un crédit<sup>57</sup> aux transformateurs pour leur permettre de s'approvisionner en matières premières (paddy). Le crédit est débloqué en tranches<sup>58</sup> par la banque et est garanti par le stock de matières premières dans un premier temps et ensuite par le stock de produits transformés (riz blanc et étuvé). Une fois la première tranche octroyée, le client procède à l'achat des matières premières chez les producteurs et les stocke dans un magasin placé sous le contrôle de la SEGAS-BF<sup>59</sup>. Après réception du premier stock par la SEGAS-BF la banque procède au décaissement de la deuxième tranche du crédit et ainsi de suite.
- (b) Dans le deuxième cas la banque octroie un crédit équivalent à 60%-70% de la valeur d'un stock de matière première (soja) déjà acquis par le idem<sup>60</sup>.

Dans les deux cas la SEGAS-BF assure la surveillance des lieux et des stocks, suit les opérations de transformation et les ventes avec les acheteurs finaux. La BCB fait aussi un monitoring des opérations sur place et parfois avec des inspections

57 Des facilités de caisse jusqu'à 100 millions de FCFA et des traites avalisées complémentaires jusqu'à 150 millions FCFA. Les crédits pour la transformation rizicole sont octroyés à un taux d'intérêt nominal de 9%, avec des frais de dossier compris entre 0,5% et 1% du capital.

58 Les tranches sont établies sur la base de la logistique et de la capacité d'usinage du client.

59 Le magasin peut appartenir au client, aux producteurs (dans le cas du paddy à Bagré) ou être loué. Les magasins sont fermés avec deux cadenas : un pour le client, l'autre pour la SEGAS-BF.

60 Le magasin peut appartenir au client ou être loué. Les magasins des ESOP transformateurs de soja à Léo, Po et Tenkodogo sont fermés avec deux cadenas : un pour le client, l'autre pour la SEGAS-BF. La clé du magasin de l'huilerie de soja SIATOL est détenue par la seule SEGAS-BF.

sur place. Les paiements des ventes sont domiciliés à la BCB qui donne la main levée avant que le produit transformé sorte du magasin. La SEGAS-BF est responsable de la quantité des stocks emmagasinés, non de leur qualité. Les magasins sont assurés par la SEGAS-BF chez Allianz contre les risques principaux (vol avec effraction, incendie, inondations et dégâts des eaux). La SEGAS-BF dispose aussi d'une assurance responsabilité civile. Les clients paient les services de la SEGAS-BF à 250 FCFA par sac de 100 kg de marchandise par mois.

Ces mécanismes de tierce détention permettent le financement de la transformation du riz à Bagré, à Gouran et à Bama<sup>61</sup>; le financement de la torréfaction du soja par les ESOP<sup>62</sup> de Léo, Po et Tenkodogo ; le financement de la transformation du soja en huile et tourteaux par la SARL SIATOL<sup>63</sup> de Ouagadougou ; le financement de l'élevage de volaille dans la zone de Banfora et Bobo<sup>64</sup>.

L'expérience de la plaine rizicole de Bagré est de grand intérêt car la tierce détention est en train de donner une contribution importante à la structuration d'une filière locale. L'intervention de la BCB et de la SEGAS-BF à Bagré a commencé en décembre 2012 avec la coopérative de transformateurs de riz de Bagré (CTRB) et 4 clients individuels<sup>65</sup>. Après une campagne de transformation<sup>66</sup> financée avec succès la SEGAS-BF a persuadé la BCB de financer aussi l'approvisionnement en intrants par l'Union des groupements de producteurs de Bagré (UGPRB)<sup>67</sup> c'est-à-dire par les fournisseurs de la matière première achetée par les clients transformateurs de la BCB. Ce financement est assuré sur la base d'une convention quadripartite (entre BCB, UGPRB, CTRB et SEGAS-BF) où la SEGAS-BF joue le rôle de tiers détenteur : elle participe au choix du fournisseur d'intrants, elle réceptionne les intrants et supervise la distribution aux producteurs, en fin de campagne elle

61 Le client à Bama est l'Union des Groupements d'Étuveuses de Riz de Bama qui dispose d'un centre pour la transformation du paddy en riz étuvé.

62 Sociétés anonymes constituées par des acteurs privés, des unions de producteurs et une institution d'appui technique (APME.2A). Les financements vont de 50 millions à 100 millions de FCFA par an.

63 SIATOL est constituée par les ESOP de Léo et Tenkodogo, par deux acteurs privés et par APME.2A. Elle bénéficie de lignes de crédit de 100 millions, représentant jusqu'à 70% de la valeur du soja emmagasiné à des taux d'intérêt de 9%.

64 Dans ce cas les crédits aux éleveurs de poulets de chair et pondeuses servent à acheter les céréales (maïs, soja) et le son de blé et sont garantis par ces mêmes produits.

65 Il s'agit de PME qui commercialisent entre 300 et 1.500 tonnes de riz par an.

66 À Bagré on réalise deux campagnes par an, en hivernage et en contre-saison chaude.

67 Composée par 16 groupements et environ 1.600 membres. Chaque groupement dispose d'un magasin de 600 tonnes divisé en deux compartiments pour le stockage du paddy et des intrants. Cette année l'Union a reçu un financement correspondant à 250 tonnes d'urée et NPK.

réceptionne les paddy que les producteurs stockent dans leur magasins pour rembourser les prêts et les intérêts. Ce même paddy est acheté par les transformateurs privés clients de la BCB, qui revendent le riz blanc sur le marché national.

Il est intéressant de remarquer que le même schéma de financement des transformateurs privés est appliqué par Coris Bank à Bagré<sup>68</sup> avec la collaboration d'une autre société de tierce détention : Expertis SA<sup>69</sup>. Coris Bank et Expertis SA sont aussi actives dans le financement des producteurs de semences de riz de Bagré (qui mettent en garantie leurs stocks et utilisent les crédits pour acheter les intrants pour la campagne suivante) et de l'Union Nationale des femmes étuveuses de Bagré<sup>70</sup>. Expertis SA assure la surveillance des stocks (de semences, paddy, riz blanc, riz étuvé selon la nature de l'opération) et le monitoring des opérations de transformation et vente par le biais d'un agent sur place. Expertis SA est responsable de la quantité des produits, non de leur qualité. Les produits sont stockés dans les magasins des clients ou des magasins loués<sup>71</sup> et sont assurés (avec une assurance multirisque) par les clients (chez Coris Assurance ou Colina Assurance). Ces derniers paient pour les services d'Expertis SA un pourcentage variable (de 1,5% à 3%) de la valeur du financement consenti par la banque.

L'intervention des banques et des tiers détenteurs à Bagré s'est donc traduite par : l'amélioration de l'accès aux intrants par les producteurs de semences et de paddy, l'amélioration de la capacité de transformation par les entreprises locales, la promotion de l'activité de l'étuvage semi-industriel et l'augmentation de l'offre de riz blanc et étuvé de qualité sur le marché national. Elle a aussi joué un rôle structurant de la filière rizicole locale.

Coris Bank et Expertis SA collaborent aussi dans le financement de la transformation de la graine de coton en huile (qui est ensuite vendue au Burkina Faso, au Mali et au Niger) et tourteaux (pour l'alimentation du bétail). Dans ce cas les clients sont les transformateurs privés affiliés au GTPOB (Groupement de transformation des produits oléagineux du Burkina) qui

68 Les financements de Coris Bank sur la filière rizicole à Bagré étaient de 1,5 milliards de FCFA en 2013.

69 Cette dernière est une agence de sécurisation financière et immobilière, créée en 2009 et active dans la tierce détention de produits agricoles en partenariat avec Coris Bank et la BRS.

70 En 2013 l'Union avait reçu un crédit de 50 millions de FCFA.

71 Les magasins sont sous le contrôle d'Expertis SA. Dans certains cas, eux seuls détiennent les clés (producteurs de semences), dans d'autres les clients ont aussi accès aux magasins (rizeries privées, Union des femmes étuveuses de Bagré).

compte 43 membres transformateurs avec des huileries à Bobo Dioulasso, Koudougou, Dédougou, Banfora, Ouagadougou et Fada<sup>72</sup>.

Enfin, Coris Bank envisage d'étendre ses opérations de financement avec tierce détention à d'autres transformateurs de riz et aux unions de femmes étuveuses du Burkina Faso.

La tierce détention est aussi utilisée dans le financement d'opérations classiques de commercialisation de produits agricoles sur le marché international (import/export) et interne.

Les principaux secteurs concernés sont l'exportation de coton, de sésame, d'amandes de karité, de noix de cajou, d'hibiscus, le commerce national et international de maïs et l'importation d'engrais et de riz.

Les financements sont assurés par les principales banques burkinabés (Ecobank, BCB, Banque Atlantique, Coris Banque, BSIC) en partenariat avec des sociétés qui assurent la tierce détention telles que SEGAS-BF<sup>73</sup>, Expertis SA<sup>74</sup>, Auxigages, SNTB et SDV.

La SNTB et la SDV sont à l'origine des sociétés de transit et font actuellement partie du groupe Bolloré Africa Logistics. La SNTB a commencé avec la tierce détention du coton (dont elle assurait auparavant le transit à l'exportation pour la SOFITEX). Elle intervient maintenant dans les secteurs du sésame (5.000 tonnes exportées par an), des amandes de karité (10.000 tonnes exportées par an) et de la noix de cajou (4.000 à 6.000 tonnes exportées par an). Dans ces opérations SNTB est responsable pour la quantité des produits exportés, mais pas pour leur qualité. Elle assure les magasins (contre l'incendie et les dégâts des eaux) et dispose d'une assurance professionnelle tous risques.

72 Les financements de Coris Bank aux huileries étaient de 4 milliards de FCFA en 2013. Le taux d'intérêt est de 11%. À remarquer que les huileries membres du GTPOB sont solidairement responsables entre elles des crédits reçus. Dans la même année Coris Bank avait financé la CPOD (Coopérative de producteurs de produits oléagineux et divers) à hauteur de 900 millions de FCFA dont 500 millions pour la transformation et 400 millions pour la mise en place d'une huilerie à Bobo Dioulasso.

73 La SEGAS-BF est active dans la tierce détention d'hibiscus et de noix de cajou en partenariat avec la BCB et des exportateurs privés. Elle envisage de travailler aussi dans l'exportation de gingembre dans la zone d'Orodara en partenariat avec la Banque Atlantique. Les financements octroyés dans le cadre des CDT avec SEGAS-B sur la période octobre 2013 - mars 2014 sont de 1.434.125 FCFA, dont 694.125.000 FCFA sur la filière riz, 300 millions sur la filière noix de cajou, 250 millions sur la filière hibiscus, 150 millions sur la filière soja, 40 millions sur la filière volaille. Les entrepôts utilisés sont au nombre de 27.

74 Expertis SA est active dans la tierce détention pour l'importation de riz en partenariat avec Coris Bank.

Auxigages est une société à caractère sous-régional, ayant son siège à Bamako, avec une présence au Mali, en Guinée Conakry, au Sénégal, au Niger et depuis fin 2012 au Burkina Faso. Elle est partenaire d'Ecobank, de la Banque Atlantique et de la BSIC. Elle est active dans les secteurs de l'exportation du sésame et dans le commerce du maïs<sup>75</sup>. Auxigages assure le contrôle de qualité des produits à l'entrée et leur manutention dans les magasins des clients dont elle assume le contrôle<sup>76</sup>. Les magasins sont assurés (contre le vol, l'incendie, les dégâts des eaux) et Auxigages dispose aussi d'une assurance responsabilité civile et professionnelle (qui couvre aussi les erreurs et la fraude). Elle est responsable de la quantité des produits vendus, mais pas de leur qualité. Dans le futur elle envisage s'investir dans les secteurs de l'exportation des noix de karité, de la transformation des graines de coton en huile et dans l'importation d'engrais agricoles.

### 3.2 Analyse SWOT

Le tableau 12 présente les principales forces, faiblesses, opportunités et menaces de la tierce détention pour le financement du stockage et des opérations de transformation et commercialisation de produits agricoles.

**Tableau 12 : Analyse SWOT relative à la tierce détention**

FORCES	OPPORTUNITÉS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte demande locale des producteurs et productrices, ainsi que des opérateurs économiques privés</li> <li>• Apparition de structures privées de tierce détention</li> <li>• Potentiel de structuration des filières locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intérêt du Gouvernement et de certains PTF</li> <li>• Intérêt des banques</li> </ul>
FAIBLESSES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'infrastructures de stockage</li> <li>• Échelle des opérations encore limitées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque de prix</li> <li>• Risques liés aux interventions étatiques qui affectent négativement les filières locales</li> </ul>

75 La société avait un concours de 1,2 milliards de produits en 2013 dont 465 millions FCFA pour le maïs. Ecobank finance ces opérations à un taux nominal compris entre 9% et 11% ; le financement de la commercialisation du maïs atteint 80% de la valeur du stock emmagasiné.

76 Les magasins sont fermés avec deux cadenas : un pour le client, l'autre pour Auxigages.

## Forces

Il existe actuellement une forte demande pour : 1) les services de tierce détention de stocks de grains de la part des producteurs et de leurs organisations ; 2) les services de tierce détention pour l'accès à des crédits de transformation des produits agricoles.

- (a) Nous avons vu que plusieurs OP de base et OP faitières s'adressent à la SEGAS-BF pour monter leurs expériences de warrantage, accéder aux intrants, commercialiser leur production. Dans le cas de Dissin les producteurs et productrices sont prêts à payer plus que le double de ce que leurs voisins paient pour warranter avec l'Union Tentièta. Cela témoigne de l'adaptation du produit de la tierce détention pour le stockage au contexte paysan.
- (b) Nos enquêtes auprès des transformateurs de riz de Bagré montrent que le service de tierce détention est très apprécié par les clients (les privés, la coopérative de transformateurs et l'Union de femmes étuveuses) et que leur demande de fonds dépasse l'offre actuelle des banques. Cela témoigne de l'adaptation de ce produit à la réalité de ces acteurs, qui ne peuvent pas offrir des garanties matérielles consistantes, mais sont prêts à payer un superviseur de leurs activités pour accéder au crédit.

L'apparition récente de structures de tierce détention (Expertis SA en 2009, SEGAS-BF en 2010, Auxigages en 2012) à coté de structures de transit est un autre symptôme du potentiel qui existe dans ce marché.

La tierce détention pour le financement du stockage et la tierce détention pour le financement de la transformation et de la commercialisation des produits peuvent jouer un rôle important en termes de structuration des filières agricoles et d'amélioration de la position des petits producteurs et des PME dans ces filières.

- (a) La tierce détention pour le stockage permet aux OP et à leurs membres de mieux commercialiser leurs produits et d'accéder aux intrants.
- (b) La tierce détention telle que pratiquée à Bagré est en train de contribuer à la structuration de la filière rizicole locale et apporte des bénéfices aux producteurs de paddy et de semences, aux femmes étuveuses, et aux transformateurs privés qui gèrent des unités de petite taille. Ce

même modèle d'intégration des filières locales peut être proposé dans d'autres zones du pays (Bama, Banzon, Sourou...) et pour d'autres filières (maïs, niébé, soja).

### *Faiblesses*

Le manque d'infrastructures de stockage est évidente pour le warrantage communautaire (voir chapitre précédent) et s'applique aussi à sa version plus commerciale : la SEGAS-BF investit ses fonds dans de petites réhabilitations des magasins des clients, mais cela est loin de résoudre le problème. Ici il serait intéressant de mettre en place un mécanisme transparent d'allocation des subventions pour la construction des magasins, avec la participation financière des tiers détenteurs.

Ce même manque d'infrastructures est patent en matière d'opérations de tierce détention pour le financement de la transformation et de la commercialisation. La plupart des rizeries que nous avons vu à Bagré ne disposent pas de magasins ce qui les oblige, après la récolte hivernale, à stocker dans les magasins des producteurs. Après la récolte de contresaison froide les transformateurs stockent par contre le riz blanc sous des bâches à côté de leurs usines : la pluie ne constitue plus un danger et ils évitent ainsi le coût de transport de leur usine aux magasins des producteurs ; cela n'est cependant pas optimal pour la sécurité des opérations du point de vue de la banque et de l'assurance. Enfin, le manque d'infrastructures de stockage est cité comme une contrainte pour l'extension de ses opérations aussi par Expertis SA.

L'échelle des opérations de tierce détention pour le stockage est encore très faible au vu du potentiel et probablement aussi du point de vue de la rentabilité financière. SEGAS-BF, la seule société qui intervient dans ce segment de marché, est en train de faire un investissement stratégique qui portera ses fruits quand une échelle plus grande sera atteinte. Cela implique cependant que l'entreprise puisse grandir en termes de ressources financières et humaines<sup>77</sup> : pour cette raison elle envisage de se constituer en société anonyme et faire appel à des capitaux privés, notamment des banques. Ce processus de croissance des opérations et de transformation institutionnelle nécessitera probablement un appui technique externe.

Les autres structures (Expertis SA, Auxigages), qui interviennent dans la transformation des produits, sont aussi jeunes, tout comme l'utilisation de la

<sup>77</sup> Actuellement la structure dispose de 7 personnes au siège de Ouagadougou et de 15 interlocuteurs dans le pays.



tierce détention dans leur segment de marché. Leur intervention est aussi limitée par rapport au potentiel du marché et dans ce cas aussi une assistance technique externe serait bénéfique pour l'expansion des opérations.

### *Opportunités*

La promotion de la tierce détention est actuellement dans l'agenda du Gouvernement burkinabé : la DGPER y voit notamment un mécanisme pour améliorer la capacité de commercialisation des organisations de producteurs et des commerçants. Parmi les PTF la KFW est particulièrement intéressée par la promotion de ce genre de produit.

Les expériences relatives à l'utilisation de cet instrument pour le financement de la transformation des produits agricoles sont par contre peu connues des autorités publiques et des PTF car elles datent de 2-3 ans au plus.

L'étude sur le potentiel du warrantage au Burkina Faso lancée par la KFW en concertation avec la DGPER contribuera sans doute à faire mieux connaître ces dernières expériences et leur caractère structurant des filières locales.

Dans ce cas aussi la question de la coordination des interventions entre elles et avec les autres politiques du Gouvernement se posera. Comme pour le warrantage communautaire la future stratégie nationale de développement du warrantage et de la tierce détention pourrait constituer la base de cette concertation.

L'instrument de la tierce détention suscite aussi l'intérêt de plusieurs banques du pays, parmi lesquelles nous voudrions citer Ecobank, qui envisage de s'investir dans le financement du stockage des produits agricoles et Coris Bank, qui envisage d'étendre ses opérations de financement des acteurs de la filière rizicole à d'autres zones du pays et explorer des modèles similaires pour d'autres filières locales.

### *Menaces*

Le risque de prix joue sur la rentabilité des opérations de tierce détention pour le financement du stockage des produits agricoles de la même manière qu'il affecte le warrantage communautaire orienté vers la commercialisation. Les producteurs et productrices clients de la SEGAS-BF et de la FCPB tout comme les commerçants de maïs clients d'Auxigages et d'Ecobank subissent des conséquences économiques si les prix n'évoluent pas comme prévu et dans le

cas où la valeur des produits au moment de la commercialisation ne couvre pas la valeur des sommes à payer (aux tiers détenteurs et aux banques) le système tout entier est mis à mal. Ici s'appliquent les mêmes considérations faites plus haut à propos du W-c.

Certaines interventions étatiques peuvent affecter négativement les filières locales et par conséquent les opérations de financement des acteurs dans le cadre des conventions de tierce détention.

Le cas le plus évident est celui relatif à l'importation de riz de faible qualité à faible prix : ces importations réduisent les débouchés commerciaux d'une filière nationale en croissance, mais qui ne pourra jamais concurrencer du vieux riz asiatique.

D'autres interventions comme les restrictions au commerce sous-régional des céréales constituent des menaces pour les commerçants, les organisations paysannes et les IF qui les financent<sup>78</sup>.

78 Le Ministère du Commerce burkinabé est responsable pour la livraison des autorisations d'exportation des céréales. En 2013 sur 138.119 tonnes de demandes d'exportation, seulement 63.619 tonnes ont été accordées. Les fréquents retards dans la livraison des autorisations peuvent aussi affecter les acteurs économiques (communication personnelle DGPER).



# 4 Recommandations

## 4.1 Stratégie

Du point de vue stratégique deux éléments ressortent clairement :

- (a) La nécessité de développer une stratégie nationale pour le warrantage communautaire et la tierce détention qui devienne la base pour la coordination entre les interventions des PTF, des ONG, des OP, des acteurs privés.
- (b) La nécessité de coordonner les interventions publiques dans les marchés des céréales avec les objectifs déclinés dans la stratégie nationale sur le warrantage et la tierce détention.

Deux modèles de warrantage communautaire ont été présentés dans ce rapport (centralisé et décentralisé). Celui qui nous semble le plus prometteur en termes de diffusion et de viabilité est le W-c centralisé, coordonné par des organisations paysannes faitières. Ce modèle pourrait évoluer vers un système national de magasins qui offrent aux producteurs des services de stockage, approvisionnement en intrants et commercialisation groupée. Le défi sera de professionnaliser les systèmes existants (en termes de contrôle de qualité, assurance des produits, traitement des stocks) tout en maintenant la souplesse qui caractérise le warrantage communautaire (proximité des villages, possibilité pour les producteurs de choisir quoi faire de leurs récoltes).

Plusieurs modèles de tierce détention ont été présentés (pour le stockage, pour la transformation de produits, pour l'import/export). La tierce détention pour le stockage, pour l'instant développée par la seule SEGAS-BF, nous semble une alternative valable au W-c. De plus les deux systèmes peuvent coexister : les banques pourraient demander l'intervention d'un tiers détenteur

pour financer des opérations de stockage communautaire de grande envergure; dans ce cas les OP faitières et les acteurs privés seraient appelés à collaborer.

La tierce détention pour la transformation des produits agricoles nous semble présenter un énorme potentiel en termes de promotion des filières locales. Les banques et les tiers détenteurs actifs dans ce secteur envisagent d'étendre leurs opérations à d'autres zones et à d'autres filières locales. Appuyer ce processus contribuerait à l'amélioration des revenus des petits producteurs et des PME burkinabés.

L'importance d'assurer la cohérence des interventions publiques avec les objectifs de promotion du warrantage communautaire et de la tierce détention a été soulignée à plusieurs reprises dans le rapport. Cela implique une plus forte concertation entre les acteurs publiques qui interviennent sur les marchés des grains (comme la SONAGESS) et les OP et acteurs privés impliqués dans la commercialisation sur le marché intérieur. Cela implique aussi un soutien plus cohérent du Gouvernement au développement des filières locales (par exemple, par rapport aux questions de commercialisation dans la sous-région et d'importation de riz de faible qualité).

## 4.2 Infrastructures

Le manque d'infrastructures adéquates a été souligné comme étant une contrainte majeure au développement tant du warrantage communautaire que de la tierce détention. En même temps on peut retrouver au Burkina Faso plusieurs magasins abandonnés et en mauvais état, qui appartenaient à des banques de céréales.

L'expérience des BC devrait nous enseigner que les investissements en infrastructures doivent être réalisés là où les probabilités qu'ils soient bien gérés sont les plus élevées. Pour cela nous recommandons une plus forte coordination des bailleurs de fonds dans ce sujet et la transition d'une approche par projet à une approche globale pour l'allocation des subventions d'investissements. Une piste à explorer est la constitution d'un fonds national alimenté par les PTF, le Gouvernement et les Banques burkinabés pour soutenir les OP et les tiers détenteurs dans la construction de magasins. Le fonds pourrait subventionner une partie (variable selon le type de promoteur) des infrastructures. L'autre partie pourrait être financée par les banques à travers des prêts hypothécaires<sup>79</sup>. L'attribution des subventions devrait se faire sur la base de règles simples (par

79 Ce système aurait l'avantage de responsabiliser les acteurs à la base et d'auto-sélectionner les plus sérieux et engagés.

exemple l'expérience du promoteur, la cible, l'existence d'un système de gestion pérenne) et de façon transparente.

### 4.3 Renforcement des capacités des acteurs

Les besoins de renforcement des capacités des acteurs sont évidents à plusieurs niveaux :

- (a) Renforcement des capacités de gestion et des capacités techniques des OP de base et faitières.
- (b) Renforcement des capacités techniques et financières des IMF.
- (c) Soutien au développement institutionnel des tiers détenteurs.

Des mécanismes différents selon la cible peuvent être proposés :

- (d) Interventions des structures étatiques, comme la DGPV, pour certains sujets (traitement des stocks).
- (e) Subventions pour le renforcement des capacités des OP et des IMF. Dans ce cas un fonds national alimenté par les PTF et le Gouvernement pourrait contribuer à financer une assistance technique évaluée en fonction des besoins exprimés par les promoteurs. Ici aussi les subventions devraient être attribuées sur la base de critères simples et de façon transparente. Les OP et les IMF devraient ensuite être libres de choisir leurs prestataires.
- (f) Lignes de crédits pour le financement d'opérations de warrantage communautaire et de tierce détention par les IMF. Dans ce cas aussi les lignes de crédit devraient être attribuées sur la base de critères simples et de façon transparente. Les IMF qui disposent de moins de liquidités devraient être prioritaires.
- (g) Le secteur public pourrait enfin contribuer au développement de la profession de la tierce détention à travers le cofinancement d'une assistance technique internationale pour ceux qui envisagent d'étendre leurs activités vers des secteurs prioritaires (filières locales) et/ou des cibles prioritaires (petits producteurs, PME).

## 4.4 Capitalisation et génération de connaissances

Le besoin de capitalisation des expériences en cours est ressenti par tous les acteurs concernés (Gouvernement, OP, IMF, banques, PTF, ONG) et plusieurs initiatives sont en cours.

Au-delà de la capitalisation il est important de générer des connaissances testées selon des méthodes rigoureuses sur :

- (a) L'impact du warrantage communautaire sur les ménages et l'économie locale.
- (b) L'impact de la tierce détention sur la structuration des filières locales.
- (c) Les conditions de viabilité économique et institutionnelle des systèmes de warrantage communautaire.
- (d) L'impact des interventions publiques sur les opérations de warrantage communautaire et de tierce détention.

## 4.5 Aspects réglementaires

Du point de vue réglementaire les priorités nous semblent être :

- (a) La rédaction d'une réglementation souple pour le warrantage communautaire. Actuellement le W-c n'est pas explicitement réglementé et est plutôt régi par des conventions entre acteurs privés. Si le W-c continue de grandir et si les schémas qui ont une plus forte connotation commerciale se développent (comme celui de la FEPAB) une réglementation souple (par exemple sur le statut juridique des garanties<sup>80</sup>, sur l'assurance des stocks<sup>81</sup>) pourrait faciliter l'implication des banques. Cette réglementation devrait cependant éviter d'alourdir les expériences de W-c naissantes et celles qui sont moins orientées vers la commercialisation des produits. Dans ce cas l'incertitude juridique par rapport à certains aspects (solidarités des membres en cas d'impayé ou de sinistre qui affecte les stocks) devrait plutôt être résolue par les règlements intérieurs des OP élaborés avec un appui technique externe.

80 Peuvent-elles être réalisées directement par la banque en cas d'impayé ? Les membres des groupements sont-ils solidairement responsables dans ce cas ?

81 Est-elle obligatoire ? Contre quels sinistres ? À partir de quelle valeur globale des marchandises stockées ?

- (b) L'élaboration d'une réglementation spécifique sur les entreposeurs et sur les conditions d'émissions de récépissés d'entreposage négociables afin de faciliter le développement de magasins généraux. La réglementation et la certification des entreposeurs pourraient faciliter la confiance des banques; l'émission de récépissés négociables pourrait faciliter le commerce et l'approvisionnement des transformateurs. Enfin, la mise en place de magasins généraux est envisagée par des acteurs comme la FEPAB, le CICB et SEGAS-BF.



## Bibliographie

- CISV (2013) Description de l'expérience de warrantage dans le sud ouest du Burkina Faso. Document de travail de la Comunità Impegno Servizio Volontariato (CISV) au Burkina Faso, Ouagadougou.
- Cortese M. (2012) *'Warrantage' or 'Inventory credit' in Burkina Faso: a food security tool against seasonal volatility*. Thèse de Master, Poverty and Development, Institute of Development Studies, University of Sussex, September 2012.
- Coulter J. et Mahamadou S. (2009) *Revue du warrantage paysan au Niger*. Rapport préparé pour la FAO Niger, Décembre 2009. [http://www.iarbic.net/IMG/pdf/rapport\\_revue\\_warrantage\\_Niger\\_2009.pdf](http://www.iarbic.net/IMG/pdf/rapport_revue_warrantage_Niger_2009.pdf)
- Coulter J. (2012) *Review of warrantage (inventory credit) in Burkina Faso*. Rapport préparé pour le projet FARMAF, 22 septembre 2012.
- IFC, International Finance Corporation (2012), *A guide to warehouse financing and warehouse receipt systems. A toolkit for financial institutions in emerging economies*.
- FAO, FIDA (2013) *Rebuilding West Africa's food potential: Policies and market incentives for smallholder-inclusive food value chains*. Edited by Aziz Elbehri, Rome, 2013.
- FAO (2012) *Le warrantage de l'UGTT de Dissin dans le Sud-Ouest du Burkina Faso*. Fiche d'Expérience. Auteurs : Denis Hien, Mohamed Ouedraogo, Maria Poda, Fanny Simphal et Djakalia Siri, novembre 2012.
- GIZ (2011) *Financing Agricultural Value Chains in Africa, Focus on Cotton and Cassava in Burkina Faso*, April 2011.
- Ghione A., Kambou F., Le Cotty T., Maître d'Hôtel E., Malnoury G. (2013) *Le warrantage paysan, un outil de protection des ressources*. Grain de Sel, Juillet 2012 - Juin 2013, Inter réseaux, Paris.
- Konlambigué M. (2011) *Rapport sur la revue des expériences de récépissés d'entreposage et de warrantage pour le financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest*, CNUCED, janvier 2011.

- Malnoury G. (2011) Analyse du système de warrantage et de son impact sur les ménages ruraux au Burkina Faso : Provinces du Tuy et du Ioba. Thèse de Master, Gembloux Agro Bio Tech, Université de Liège.
- Pala L. (2012) L'impact du warrantage : tentative d'évaluation sur le bien-être socioéconomique des ménages bénéficiaires des provinces du Tuy et Ioba, au Burkina Faso, Thèse de Master, Master professionnel innovation et partenariat en développement rural, AGRINOVIA, Université de Ouagadougou, (UFR/SH), août 2012.
- Veronelli A. (2012) Étude du profil des bénéficiaires du Warrantage, de l'approche avec le quel ils s'engagent dans l'activité et d'éventuelles barrières à l'entrée dans le Sud-Ouest du Burkina Faso. Thèse de Master, Université de Turin, mai 2012.
- Yaméogo S. F. (2013) Impact de la gestion des stocks publics des produits vivriers sur le warrantage au Burkina Faso, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme de master en sécurité alimentaire et nutritionnelle, Centre régional Agrhymeth, CILSS.

## Annexe 1 : Personnes rencontrées

COPSA-C	Mme Félicité Kambou, directrice
SEGAS-BF	M. Leonard Ouedraogo, director manager Équipes de Bagré, Zhiou, Dissin (5 personnes)
Coris Bank International	M. Tilado Joseph Minoungou, chargé de missions, chargé du crédit rural,
FEPAB	M. Ousmane Ouedraogo, chargé de programme appui à la production, coordinateur ad intérim, M. Ismael Nignan, chef de projet « Renforcement des capacités de commercialisation des céréales et du niébé », AGRA, Mme Laurentine Abga, chargée de programme femmes, M. Cristophe Bama, chargé de programmes conseil à l'exploitation familial, Mme Awa Koné, chargée de programme de promotion des initiatives économiques paysannes
Expertis SA	M. Gilbert Kafando, directeur M. Désiré Sou, responsable des opérations à Bagré M. René Ouya, agent à Ouagadougou
PAPSA	M. Jean Martin Kambiré, directeur
Coopérative de transformateurs de riz de Bagré	M. Mahamadou Zakané, président 3 autres membres transformateurs
Union des groupements de producteurs de Bagré	M. Batango, président
Entreprise de transformation de riz Nebnomà de Bagré	M. Kéré, gérant
Union des femmes étuveuses de Bagré	Mme Ouedraogo, gérante
SONAGESS	M. Zakari Segbo, directeur commercial M. Eric Palé, analyste SIM
FCPB	M. Hamadoun Somdé, directeur du crédit
DOPAIR/DGFOMER	M. Mohamed Ouedraogo, chef de service, AT du PAPSA
Comité Interprofessionnel des Céréales du Burkina Faso (CICB)	M. Soumaila Sanou, président
BCB	M. Irmea Ouedraogo, chef de service crédit
ECOBANK	Mme Marie-Jeanne Yago, chef de division PME/Grandes Entreprises Locales Mme Agathe Tone, Domestic Risk Manager, Ecobank M. Nebié Chek, Domestic Risk Analyst

DGPER	M. Yonabah Amidou, chef de service organisation des marchés et développement des infrastructures
Auxigages	M. Thierry Dabré, chargé des opérations
Oxfam Intermond	M. Karim Seré, responsable du programme moyens d'existence et sécurité alimentaire M. Serge Tabsoba, chargé de programme moyens d'existences et sécurité alimentaire, (filières maïs, anacarde, mangue) M. Maxime Ouedraogo, chargé de programme moyens d'existences et sécurité alimentaire (filière riz)
FIDA	M. Jean Pascal Kaboré, représentant au Burkina Faso
KFW	Mme Irina Voss, chargée de Programme Secteur Agriculture et Sécurité Alimentaire
CISV	M. Matteo Cortese, chargé de mission warrantage M. Gauthier Malnoury, chef de projet FIDA/COPSAC
CIRAD, Projet FARMAF	Mme Élodie Maitre d'Hôtel, chercheur M. Tristan Lecotty, chercheur
PICOFA	M. Jacob Ouedraogo, coordinateur
SDV & SNTB (Bolloré Africa Logistics)	M. Abel Sanou, Directeur Général Adjoint
AGRA	M. Moussa Kaboré, Associate Programme Officer, Market Access Programme
URC.COM	M. Benjamin Ouedraogo, directeur
Confédération des Paysans du Burkina Faso (CPB)	M. Bassiaka Dao, président M. Issoufou Porgo, Chargé de Programme FARMAF
SOS-Sahel, Ouagadougou	M. Blaise Somé, chargé de mission pour le Burkina Faso et le Niger
Union des Groupements Tentièta	M. Denis Hien, animateur CES et chargé du warrantage Mme Maria Poda, animatrice, chargée du volet crédit
Fédération Wa Nye	M. Faustin Somda, vice-président M. Roger Somé, animateur endogène
Huilerie de coton SATOL (Sahel Agroalimentaire et de Transformation des Oléagineux) SARL	M. Marius Tabsoba, gérant
Société d'exportation d'hibiscus MOKA	Mme Sata Tamini, gérante
Huilerie de soja SIATOL (Société Industrielle de l'Agroalimentaire pour la Transformation des Oléagineux) SARL	M. Marcel Ouedraogo, directeur
PlaNet Guarantee	M. Rodrigue Ki, responsable technico-commercial



# Niger

Auteurs : Matteo Cortese & Jonathan Coulter

## Sommaire

Glossaire.....	88
Taux de change .....	89
Remerciements.....	90
Résumé.....	91
<b>1. Introduction.....</b>	<b>97</b>
1.1 Contexte pays.....	97
1.2 Déroulement de l'étude.....	98
1.3 La variation des prix des produits agricoles .....	99
1.4 La microfinance au Niger.....	101
1.5 Le cadre légal et règlementaire.....	104
<b>2. Le warrantage communautaire au Niger.....</b>	<b>107</b>
2.1 Comment marche le système.....	107
2.2 Évolution jusqu'en 2009.....	111
2.3 L'évolution du warrantage après 2009.....	114
2.4 Les expériences des organisations paysannes .....	121
<b>3. Warrantage avec les oignons : est-il faisable ? .....</b>	<b>137</b>
<b>4. Systèmes de tierce détention .....</b>	<b>141</b>
<b>5. Recommandations.....</b>	<b>145</b>
Bibliographie .....	148
Annexe 1 : Personnes rencontrées/contactées .....	154

## Glossaire

<b>ACF</b>	Action Contre la Faim
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AGR</b>	activité génératrice de revenus
<b>ANFO</b>	Association Nationale des Coopératives des Professionnels de la Filière Oignon
<b>AP/SFD</b>	Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisées
<b>ARK</b>	Asusun Raya Karkara de Doutchi
<b>ARSM</b>	Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance
<b>BAGRI</b>	Banque Agricole du Niger
<b>BC</b>	banque de céréales
<b>BCEAO</b>	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>BOA</b>	Bank of Africa
<b>BRS</b>	Banque Régionale de Solidarité
<b>CISV</b>	Comunità Impegno Servizio Volontariato
<b>COOPEC</b>	Coopérative d'Épargne et de Crédit
<b>COPSA-C</b>	Coopérative de Prestation de Services Agricoles Coobsa
<b>CTA</b>	Centre technique de coopération agricole et rurale
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organisation of United Nations
<b>FCFA</b>	Franc de la Communauté Financière Africaine
<b>FEFISOL</b>	Fonds européen de financement solidaire pour l'Afrique
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>FUCOPRI</b>	Fédération des Unions des Coopératives des Producteur de Riz du Niger
<b>FUGPN</b>	Fédération des Unions de Groupements Paysans du Niger Mooriben
<b>FUMA</b>	Fédération des Unions de Producteurs de Maradi (FUMA-Gaskiya)
<b>I3N</b>	Initiative 3 N « Les Nigériens nourrissent les Nigériens »
<b>IARBIC</b>	Intensification de l'Agriculture par le Renforcement des Boutiques d'Intrants Coopératives
<b>IDH</b>	indice de développement humaine
<b>IF</b>	institutions financières
<b>IMF</b>	institutions de microfinance
<b>IRD</b>	International Relief & Development
<b>MUTEC</b>	Mutuelle d'Épargne et de Crédit
<b>OB</b>	organisation de base
<b>OP</b>	organisation paysanne
<b>OPVN</b>	Office des Produits Vivriers du Niger

<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PRODEX</b>	Projet de Développement des Exportations et des Marchés Agro-Sylvo-Pastoraux
<b>PTF</b>	Partenaires Techniques et Financiers
<b>RECA</b>	Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger
<b>SA</b>	Société Anonyme
<b>SFD</b>	Systèmes Financiers Décentralisés
<b>SIMA</b>	système d'Information sur les marchés agricoles
<b>WDI</b>	World Development Indicator
<b>WR</b>	warehouse receipt

## Taux de change

1 Euro = 655,957 FCFA

1 US\$ = 483,3 FCFA



## Remerciements

Nous remercions tous les acteurs étatiques et non-étatiques qui nous ont reçus, notamment le Ministère de l'Agriculture (la Division Crédit Rural, la Promotion des Filières Végétales et de la Qualité, la Direction Régionale de l'Agriculture Tahoua), le SIMA, le Haut Commissariat à l'I3N, l'ARSM, l'AP/SFD, la BAGRI, Asusu S.A., la COOPEC Kokari, la COOPEC Yarda Tarka Maggia, Asusun Keita, ANFO, FCMN NIYA, Mooriben, la PFPN, la SNV, le PRODEX et toute autre personne/institution qui nous a appuyé dans la collecte des informations. Un remerciement particulier à Daniel Marchal (ex personne ressource FAO au Niger et expert en warrantage) pour sa disponibilité, ses conseils et amendements aux présent rapport, et pour la facilitation des rencontres avec les différents parties prenantes. Un remerciement aussi à M. Yahaya Issaka du Ministère de l'Agriculture et à Patrick Delmas du RECA pour leur appui et pour la facilitation de plusieurs rencontres. Un remerciement enfin pour Gauthier Malnoury et Andréanne Dubé Bernier pour leur appui dans la rédaction finale du rapport.

# Résumé

## *Introduction*

Le Niger est un pays pauvre dont les grands produits vivriers sont le mil, le niébé et l'arachide. Il produit aussi environ 75,000 de riz par an, mais dépend surtout des importations. En outre, il faut remarquer que le Niger est le deuxième producteur d'oignons en Afrique de l'Ouest après le Nigeria, et le plus grand exportateur dans la région.

Depuis 2010, le Niger a souffert mauvaise pluviométrie certaines années et de troubles sociaux et politiques, ce qui a provoqué des campagnes agricoles déficitaires et des augmentations sensibles de prix des grands produits de consommation.

Les variations saisonnières des cours du marché sont en moyenne plus prononcées pour les oignons (beaucoup plus de 100% sur les prix de récolte) et le niébé (autour de 50%), mais relativement modestes pour les céréales et les arachides et assez minimales pour le riz.

Le secteur formel de finance rurale est très faible au Niger. Moins de deux adultes sur 100 disposent d'un compte bancaire, le secteur agricole détient à peine 1% de l'encours de crédit bancaire, et les tentatives de lancer les mutuelles de microfinance ont généralement échoué. L'État cherche à pallier le manque de finance rurale à travers la création du BAGRI et le Fonds National de l'Inclusion Financière, mais il reste à voir l'impact de ces mesures à long terme.

La plupart du crédit warranté impliquant des produits agricoles locaux au Niger est le warrantage communautaire - Type A (selon la nomenclature de l'étude globale des neuf pays). On trouve aussi une quantité significative d'entreposage en tierce détention (Type B) qui est discuté brièvement, mais aucune disposition d'entreposage public (Type C).<sup>82</sup>

## *Le warrantage communautaire<sup>83</sup>*

Ce produit a été développé au Niger à partir de la fin des années 90 par la FAO dans le cadre du « Projet Intrants ». Il s'agit d'un système dans lequel un groupement de producteurs et/ou productrices stocke et met en garantie la

82 Connus dans beaucoup de pays aux lois codifiées comme système de « magasins généraux ».

83 Dans le présent document « warrantage » et « warrantage communautaire » sont à considérer comme synonymes.

récolte de ses membres et contracte un prêt auprès d'une IMF, sécurisé par un mécanisme de double cadenas. Au fil des années, ce système, adapté au milieu rural du Niger, a eu une expansion importante dans la sous-région. Le warrantage vise comme objectif principal la gestion optimale des productions agricoles par les populations rurales, avec par conséquent une amélioration du « cash flow » du petit producteur. L'outil permet aux producteurs de ne pas brader leur récolte, de faire face à leurs obligations sociales et financières et/ou mener des activités génératrices de revenu (AGR). D'une façon générale, les femmes participent activement au warrantage, spécialement avec certains produits comme l'arachide et le voandzou qui sont plutôt des « spéculations féminines » car généralement produites sur de petites superficies et dont la culture ne nécessite pas de gros apports en intrants.

Du point de vue du modèle de gestion, le crédit warrantage peut être octroyé directement à un groupement de base qui possède un magasin, ou passer à travers des OP de 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> niveau regroupant plusieurs groupements/coopératives de base. Dans ce dernier cas, on retrouve un modèle de warrantage communautaire centralisé par une OP (qui dans certains cas peut aussi détenir la clé de l'IMF, qui lui délègue en grande partie la phase du monitoring). Dans le cas classique où l'IMF négocie directement avec l'OP de base et fait elle-même le monitoring régulier du stock, on peut parler d'un modèle de warrantage communautaire décentralisé.

Le modèle de warrantage communautaire centralisé, comme dans les cas de l'Union Tentièta et COPSA-C au Burkina Faso et celui de la FUGPN Mooriben jusqu'en 2010, peut être fortement avantageux en termes de croissance et de durabilité. Mais la centralisation peut parfois avoir ses inconvénients.

Pour ce qui concerne l'évolution du warrantage communautaire au Niger, le volume estimé de crédit warrantage était de 600 millions FCFA en 2009, avec une dizaine de SFD et environ 125 OP impliqués. Cependant, la quantité totale des stocks warrantés, estimée à 5.000 T, représentait seulement 0,15% de la production nationale (estimée à 3.200.000 tonnes). En ce qui concerne les institutions financières, trois « IMF de crédits directs » (Taanadi, Asusu et SICR Kokari), qui se refinançaient auprès des banques commerciales, sont arrivées à dominer les encours, ayant pris le relai des IMF mutuelles en difficulté.

Sur la période 2009-2014, les données disponibles ne permettent pas d'avoir une photographie claire de la situation. Néanmoins, les informations collectées sur le terrain et à distance dans le cadre de la présente étude donnent l'impression que la croissance du mécanisme a stagné depuis la fin de l'appui

de la FAO avec le Projet Intrants (en 2008)<sup>84</sup>. D'un côté, les difficultés liées à de mauvaises campagnes agricoles dans les dernières années et de l'autre, la rigidité du système du double cadenas (qui retarde souvent l'octroi du crédit pour les producteurs/productrices), semble avoir en quelque sorte freiné l'évolution attendue du crédit warrantage au Niger.

Un des exemples les plus dynamique du modèle de warrantage centralisé était en 2009 celui de la Fédération des Unions des Groupements Paysans du Niger (FUGPN) Mooriben, qui totalisait à la campagne 2008/2009 plus de 88.000.000 FCFA de crédit warrantage pour ses membres. La FUGPN a aussi constaté que les femmes dépassaient les hommes en termes de nombre de déposants, avec un ratio de 62 sur 38. Toutefois, après une chute du montant octroyé au cours de la campagne 2009/2010, les Unions de Mooriben ont abandonné au fur et à mesure le warrantage, selon plusieurs facteurs : de mauvaises campagnes agricoles qui ont diminué la disponibilité des stocks à *warranter*, difficultés liées au retard dans l'octroi du crédit (dû en grande partie au mécanisme de double cadenas), un besoin de financement aussi en début de la campagne agricole, la négociation d'un crédit à des conditions très favorables avec une banque agricole étatique (la BAGRI) et surtout, des fonds propres qui servaient à garantir le produit sans besoin de nantir le produit. En effet, les Unions de Mooriben, vue la possibilité, ont préféré passer à un crédit commercialisation (un crédit pour l'achat des produits agricoles, avec une vente différée), car ce type de crédit a été retenu comme plus simple à gérer. Il a l'avantage de faciliter l'accès au crédit des producteurs (qui reçoivent la liquidité dès qu'ils déposent leurs sacs au magasin).

Il faut aussi remarquer que l'Union Cigaba de Konkorindo, une des premières OP à faire du Warrantage au Niger, a considérablement diminué le volume du warrantage au cours des dernières années. D'un côté il semble y avoir eu des divisions internes qui ont amené certaines Unions à se séparer de la faitière ; de l'autre côté il y a eu des problèmes à trouver des IMF pour accéder au crédit (notamment à cause des problèmes de refinancement qu'a connu Taanadi qui en 2009 détenait 42% du volume total du crédit warrantage). Aussi, la COOPEC Yarda Maggia Madaoua a presque arrêté de faire du Warrantage à partir de 2010, apparemment à cause des mauvaises récolte qui ont fait chuter la demande de la part des paysans.

Néanmoins, il y a aussi de bonnes tendances pour le warrantage au Niger. La COOPEC Kokari continue à financer ses OP partenaires dans le domaine du

84 La FAO a également continué à appuyer le volet warrantage au Niger après 2008, notamment avec les projets Capitalisation (2009-2013) et IARBIC (2009-2013), mais avec des moyens réduits.

warrantage, et elle a aussi commencé la pratique du préfinancement de l'opération warrantage avec des Unions en lesquelles elle a confiance. Asusu SA a augmenté considérablement les volumes de crédit warrantage dans les dernières années (318 millions de FCFA en 2013), en travaillant aussi directement avec des OP de base (warrantage communautaire décentralisé). D'autres IMF, plus petites, continuent à octroyer du crédit warrantage.

D'une façon générale, on peut retenir que le warrantage communautaire présente des éléments forts de durabilité : l'appropriation locale, de fortes pressions des pairs (implicite, quand il n'y a pas une caution solidaire explicite), une relation forte de responsabilité avec le prêteur, la gestion décentralisée non dépendante des cadres légaux et des institutions régulatrices (qui ne marche pas souvent) et la non exigence de tiers détenteurs coûteux ou d'une couverture d'assurance (la plupart des risques peuvent être couverts par des garanties mutuelles entre les membres, ou entre les OP).

Aussi, quand effectué à des fins de sécurité alimentaire, il a de fortes externalités positives, en retenant des stocks dans des zones rurales et en rendant la population plus résistante (*résiliente*) face aux crises. Dans ce sens, le warrantage a dépassé les banques de céréales en efficacité.

D'autre part, certains aspects amoindrissent sa durabilité, notamment : l'inflexibilité du produit warrantage (un calendrier avec des dates fixes pour le stockage, l'emprunt et le remboursement, en grande partie une conséquence inévitable du modèle) ; le manque de SFD mutuelles efficaces présentes dans la zone où les producteurs vivent (comme il y en a à Madagascar) ; sa dépendance au support extérieur pour la construction des entrepôts ; ses exigences pour des apports formatifs continus et durables ; les actions gouvernementales qui renversent les principes de base du marché et font que des déposants perdent de l'argent (un problème répété étant donnée la mise sur le marché de stocks de produits vivriers subventionnés par le gouvernement) ; une capacité limitée des petits producteurs à « jouer sur le marché » (play the market), comparé à d'autres acteurs. L'entreposage public (Type C) pourrait mieux régler ce problème en induisant une participation plus large des acteurs.

### *Autres activités : warrantage avec les oignons et tierce détention*

Les expérimentations du crédit warrantage avec l'oignon, essayées jusqu'à présent au Niger, ont échoué à cause du haut risque de l'opération. D'une part, l'oignon étant un produit périssable, sa conservation constitue l'obstacle majeur pour la faisabilité du mécanisme, d'autant plus que le système de

double cadenas s'avère coûteux car il oblige à priori à des contrôles fréquents. D'autre part, des problèmes concrets liés aux pratiques et aux préférences des paysans semblent empêcher : (a) une application stricte des itinéraires techniques souhaités pour conserver correctement l'oignon, et ; (b) l'adoption durable des structures de conservation plus performantes. Toutefois, il y a un certain consensus parmi les acteurs de la filière oignon au Niger sur la pertinence d'expérimenter le warrantage.

La tierce détention n'est pas très développée, mais il existe des opérations pour l'importation du sucre, huile, blé et riz. BOA Niger et Ecobank collaborent avec le *tiers détenteur* AUXIGAGES SA, qui vient de commencer également des opérations de tierce détention pour l'exportation de la gomme arabique (même s'il s'agit de quantités modestes).

### *Aspects légaux*

Le warrantage et la tierce détention peuvent se réaliser selon les principes ordinaires de la loi contractuelle. Le créancier peut enregistrer le nantissement du produit auprès du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) afin d'établir sa priorité en cas d'insolvabilité de l'emprunteur. En réalité, dans le cas du warrantage communautaire beaucoup de financiers sont prêts à compter sur la sécurité pratique comme l'utilisation du système de double cadenas, plutôt que prendre une sûreté légale. Toutefois, le cadre légal devient plus pertinent au fur et à mesure que le Type A s'oriente d'avantage vers le marché et/ou montre des caractéristiques du financement Type B ou Type C (pour exemple, on utilise plus de tiers détenteurs).

### *Recommandations*

Malgré la coordination qui a existé dans le passé autour du Projet Intrants, il semble évident que le warrantage ne figure pas parmi les priorités actuelles du Gouvernement du Niger. Nous recommandons donc que les clients de cette étude évaluent l'intérêt du Gouvernement et des autres parties prenantes avant de consacrer beaucoup d'effort au produit. S'il existe un vrai consensus, et la volonté de l'appliquer en pratique, il est recommandé de développer et mettre en œuvre un plan coordonné qui comprenne : la définition des règles du jeu, la mise à jour de la situation exacte du crédit warrantage, l'appui à la professionnalisation et la réglementation du magasinage et tierce détention, la création d'un corps autonome pour surveiller son développement, la mise en place d'un projet de promotion et de support à long terme et la création d'un fonds spécial pour la construction d'entrepôts.



# 1 Introduction

## 1.1 Contexte pays



Le Niger est situé au 186<sup>ème</sup> rang sur un total de 187 de l'IDH du PNUD (2013), avec un score de 0,304 en 2012. La population était estimée à 16,64 millions d'habitants en 2012, avec une population rurale évaluée à 82,61 % (FAOSTAT 2013). Le taux de pauvreté était évalué à 59,5% en 2007 et l'espérance de vie à la naissance à 57 ans en 2011 (WDI 2013). Les terres arables de cultures permanentes sont estimées à 11,8%

de la superficie totale (FAOSTAT 2013). Le Haut-Commissariat à l'Initiative 3N (I3N 2012) estime que le secteur primaire représente 45,2% du PIB en 2010.

Au Niger, comme dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest, il y a une saison des pluies unique, entre les mois de juin et octobre, avec une pluviométrie qui se concentre entre les mois de juillet et août ; à titre d'exemple, en 2010 les précipitations moyennes ont été de 187,6 mm à Agadez, 543,5 mm à Niamey et 886,7 à Gaya (INS 2011). Les producteurs qui pratiquent l'agriculture pluviale ont une seule récolte avec laquelle ils satisfont les besoins de la maison et de la commercialisation pendant l'année entière. La récolte principale se situe entre octobre et décembre (pour le mil, le niébé, l'arachide).

Entre 2009 et 2013, les campagnes agricoles ayant eu le plus de difficultés sont celles de 2009 et 2012. En 2009, une mauvaise pluviométrie en temps et en espace durant la campagne agricole a été la principale cause d'un bilan céréalier brut déficitaire de 119.700 tonnes (mil, sorgho, maïs et fonio)



(DNP-GCA 2011). En 2012, en plus d'une pluviométrie mal répartie, des troubles sociaux et politiques de la bande sahélienne ont exercé de fortes pressions sur le marché régional et ont provoqué une hausse des prix. La campagne agricole, caractérisée par des épisodes de sécheresse au cours des mois de juillet, août et septembre, a connu un déficit céréalier de 692.000 tonnes (CPM 2012).

Il faut aussi remarquer que le Niger est le deuxième producteur d'oignons en Afrique de l'Ouest après le Nigeria. Cependant, il n'y a pas de consensus sur les données exactes de sa production. Selon le RECA (2010) les données disponibles parlent d'une production d'oignons qui se retrouverait entre les 200.000 et les 500.000 tonnes par an. Concernant la production horticole 2012/2013, le Ministère de l'Agriculture a mené une enquête en août 2013 qui établit la production de l'oignon à 711.963 T (MA 2013). Par rapport à sa commercialisation, le Niger est aujourd'hui le premier pays exportateur d'oignons dans la sous-région, principalement vers le Nigeria, le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo (Tarchiani *et al.* 2013). Selon le Haut-Commissariat à l'Initiative 3N (I3N 2012: 12) l'oignon représente « la moitié des recettes d'exportation des produits végétaux, soit environ 84 millions US\$ en 2008 ».

La production de riz local est estimée par une étude commanditée par la FAO (2010) à environ 75.000 T en 2009. La majorité (environ 60.000 T) est produite par systèmes d'irrigation (fleuve Niger), avec un cycle de deux récoltes par an. Selon un rapport de la FUCOPRI (2011) le Niger est contraint d'importer entre 200.000 et 300.000 T. de riz par an (pour une valeur d'environ 35 milliards de FCFA).

## 1.2 Déroutement de l'étude

L'étude se base sur les données et impressions collectées par les auteurs à travers plusieurs missions au Niger et un travail de collecte de données et interviews à distance. Matteo Cortese, qui travaille pour l'ONG italienne CISV dans le secteur de l'économie et finance rurale (notamment au Burkina Faso, Niger, Mali et en Mauritanie), a réalisé deux missions d'un mois au Niger en novembre 2013 et en mars 2014 (dans le cadre d'une étude CISV sur la faisabilité du warrantage avec le produit oignon) avec des visites de terrain à Gothéye, Dialadjo, Djoga, Konni, Galmi, Tsernawa, Dogaraoua, Madaoua, Tahoua et Gaya ; et entre le 27 juin et le 16 juillet 2014 il a réalisé un travail à distance (à partir du Burkina Faso) de collecte de données et d'interviews sur les systèmes de warrantage et tierce détention au Niger. Jonathan Coulter avait réalisé fin 2009 une mission de terrain au Niger de 7 semaines pour la

FAO et l'AFD, en collaboration avec Sani Mahamadou (expert microfinance au Niger) qui avait abouti à une étude sur l'évolution du warrantage au Niger jusqu'en 2009 (Coulter et Mahamadou 2009).

Au-delà d'une revue documentaire de la littérature et des données existantes, les auteurs ont eu l'occasion de rencontrer directement et/ou interviewer à distance les principaux acteurs (OP, IMF, banques, tiers détenteurs, Gouvernement, PTF, ONG) impliqués dans le secteur du warrantage au Niger. Néanmoins, il faut reconnaître que cette étude présente des limites par rapport à la mise à jour des chiffres d'affaire du warrantage et de la tierce détention au Niger. Les auteurs ont eu des difficultés à actualiser la situation des volumes de crédit warrantage à cause du manque de données. La grande partie des IMF rencontrées et/ou contactées ne présentent pas une situation désagrégée de leur encours de crédit par rapport au produit warrantage. L'Association Professionnelle des Systèmes Financières Décentralisés (APSPD) ne peut définir la situation des crédits warrantage dans le pays, l'Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance (ARSM) non plus.

### **1.3 La variation des prix des produits agricoles**

En générale, au Niger les producteurs sortent souvent perdants dans la commercialisation de leur récolte en raison des variations saisonnières des prix, du manque de liquidité et de connaissance du marché. Ils vendent souvent à prix faibles (« bradage de récolte ») et doivent parfois racheter des produits alimentaires pour la consommation domestique à des prix plus élevés en période de soudure.

Il faut remarquer que les mauvaises campagnes ont eu pour effet de provoquer une augmentation des prix. En effet, en comparant février 2011 à février 2012, on constate que les prix de toutes les céréales ont augmenté dont: le riz local de 8%, le maïs de 16%, le mil de 32% et le sorgho de 29% (le prix du riz importé est resté stable) ; par rapport à la moyenne de février 2007 à février 2011, les prix des céréales sont également en hausse : 13% pour le riz importé, 12% pour le riz local, 15% pour le maïs, 26% pour le sorgho et 31% pour le mil (CPM 2012).

Dans le tableau 1 est illustrée une analyse des variations moyennes des prix du maïs, du mil, du niébé, et de l'arachide produits au Niger (avec le riz importé) entre 2003 et 2013.

**Tableau 1 : Analyse des variations moyennes des prix de 2003/04 à 2012/13**

	Mai/nov.	Juin/nov.	Juil. /nov.	Mai/déc.	Juin/déc.	Juil. /déc.
Maïs	14%	18%	24%	13%	17%	22%
Mil	25%	28%	38%	20%	24%	33%
Niébé	37%	47%	58%	31%	40%	51%
Arachide coque	17%	21%	29%	15%	19%	27%
Arachide décortiquée	11%	13%	17%	11%	13%	17%
Riz importé	3%	3%	5%	2%	3%	4%

Source : analyse des données réalisée par les auteurs sur la base des prix collectés par le SIMA 2014

Il s'agit de séries chronologiques (périodes comprises entre 2003/2004 et 2012/2013) des prix collectés par le Système d'Information sur les marchés agricoles (SIMA) sur les principaux marchés nigériens (Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéry, Zinder, Niamey). Les auteurs ont analysé la variation des prix entre la période de soudure (mai/juin/juillet), quand les prix de céréales, niébé et arachide sont au plus haut, et la période des récoltes (novembre/décembre). Comme on peut le remarquer, les produits présentant le plus de variation entre la récolte et la période de soudure sont le niébé, suivi par le petit mil. L'arachide se place en troisième position. On ne dispose pas de données sur le prix du riz local, mais on peut voir que le prix du riz importé est assez stable. Il est probable que la variation moyenne des prix des mêmes produits sur les marchés les plus éloignés soit plus forte, mais il n'a pas été possible d'avoir accès à des données dans telles zones pour le confirmer.

Dans le tableau 2 est illustrée une analyse des variations moyennes des prix de l'oignon sur les marchés d'Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabery, Zinder et Niamey, entre 2004 et 2013.

**Tableau 2 : Analyse des variations moyennes des prix de l'oignon 2004 à 2013\***

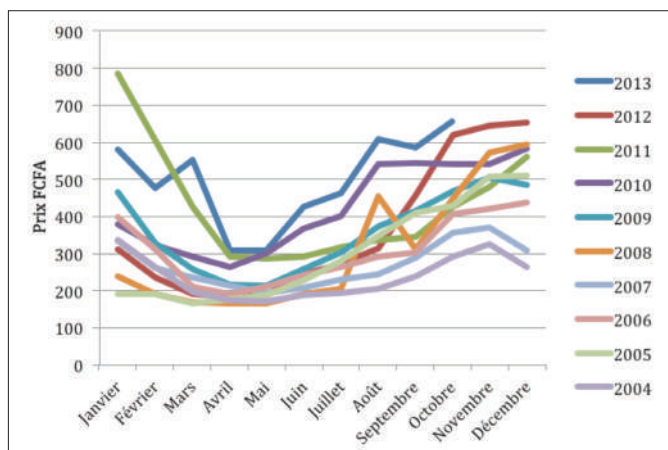
Avril/oct.	Avril/nov.	Avril/déc.	Mai/oct.	Mai/nov.	Mai/déc.
119%	142%	140%	110%	136%	135%

Source : analyse des données réalisée par les auteurs sur la base des prix collectés par le SIMA 2014  
\*Les données de novembre et décembre 2013 n'étaient pas disponibles

Au cours des dix dernières années, ces variations moyennes entre la période de récolte de l'oignon (avril/mai) et la période de faible disponibilité d'oignons sur les marchés (octobre, novembre, décembre) ont toujours dépassé 100%. Comme on peut le voir sur le graphique 1, une baisse systématique à la récolte d'avril/mai et une forte hausse à la période de semis entre novembre et

décembre se sont produites chaque année de la dernière décennie. Selon les années, les prix de l'oignon peuvent facilement doubler ou tripler.

**Graphique 1 : Fluctuation des prix (en FCFA) de l'oignon au cours de l'année pour la période 2004-2013 (les prix mensuels pour chaque année représentent la moyenne des prix mensuels des marchés d'Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabery, Zinder et Niamey)**



Source : graphique réalisé par les auteurs sur la base des prix collectés par le SIMA 2013

Néanmoins, il faut quand même remarquer qu'après une mauvaise campagne de production de l'oignon en 2010 (due à des aléas climatiques néfastes), une flambée des prix de l'oignon entre fin 2010 et début 2011 a été générée (voir Graphique 1). Comme le note le RECA (2012), la réaction des producteurs à cette hausse a probablement été d'augmenter la superficie emblavée en oignons. En même temps, en 2011, l'État et d'autres PTF (comme le PRODEX) ont fait d'importants investissements pour 'booster' la filière, ce qui a amené à une augmentation importante de la production au cours de la campagne 2010/2011 par rapport à la campagne précédente. Comme on peut le voir sur le Graphique 1, cela a amené à des prix très bas en janvier 2012, par rapport à la même période du 2011.

## 1.4 La microfinance au Niger

Selon le rapport annuel 2012 sur la surveillance des SFD au Niger (ARSM 2013), le nombre total de SFD légalement autorisés est passé de 81 en 2011 à 52 en 2012, suite aux « actions d'assainissement » entreprises par l'Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance (ARSM), qui a retiré plus de 130 agréments entre 2010 et 2012 à des SFD qui ne respectaient pas la nouvelle réglementation (adoptée au Niger sous ordonnance n° 2010-04 du 21 janvier

2010). En 2012, les SFD au Niger sont donc réparties ainsi : 3 sociétés de capitaux (SA et SARL) ; 49 Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit (IMCEC), dont 2 réseaux (MCPEC et UCMN) et 47 Caisses unitaires (ARSM 2013).

Cependant, une étude de 2012 de l'IFAD et la FAO sur les SFD au Niger souligne que dans le pays « moins de deux adultes sur 100 sont titulaires d'un compte bancaire [...] et] le secteur agricole détient à peine 1% de l'encours de crédit bancaire estimé en 2010 à plus de 540 milliards de francs CFA » (Hoton et Hubert 2012: iv). L'étude souligne que, malgré les améliorations survenues, le secteur de la finance rurale au Niger reste toujours fragile et en même temps la couverture des SFD dans le pays n'est toujours pas adéquate par rapport aux besoins exprimés. De plus, Hoton et Hubert (2012) remarquent qu'au Niger les usuriers en milieu rural sont toujours très actifs.

Dans le document de la Stratégie Nationale de la Finance Inclusive (SNFI) 2014-2018, nouvellement adoptée par le Niger, il est davantage souligné l'urgence d'augmenter l'accès au financement de la population rurale, qui constitue 83% de la population totale et plus de 43% du PIB (SNFI 2014: 4). Il est aussi constaté que plus de 50% des crédits des IMF sont inférieurs à 100.000 FCFA et que les taux appliqués par les IMF sont plus élevés par rapport à ceux des banques (le taux d'usure a été baissé par la BCEAO à 24% par rapport au taux de 27% qui était en vigueur précédemment). La SNFI 2014-2018 souligne que l'assainissement du secteur réalisé au Niger n'a pas toujours été accompagné de mesures adéquates pour éviter l'exclusion de certaines catégories plus faibles de clients, notamment en milieu rural.

Parmi les recommandations de la SNFI 2014-2018, il est envisagé d'appuyer le « développement de produits innovants facilitant un meilleur accès des populations cibles aux services financiers » (SNFI 2014: 10) et de mettre en place un Fonds National de l'Inclusion Financière qui soit employé pour favoriser les financements en milieu rural. Ce fonds aura comme groupe cible principal les organisations paysannes (OP) et leur membres, qui « sont à la fois bénéficiaires, porteurs de projets, contributeurs financiers et/ou prestataires de services » (SNFI 2014: 31).

Cependant dans le document de la SNFI 2014-2018, le rôle que jouera la Banque Agricole du Niger (BAGRI) n'est pas clairement défini. La BAGRI a été créée en 2010 sous l'impulsion de l'État (qui détient 35% du capital pour compte propre et un portage d'environ 64% à céder à des actionnaires privés ou institutionnels

d'ici 2015) justement pour favoriser le financement du secteur agricole et la lutte contre l'insécurité alimentaire (BAGRI 2013). Dans ce cadre, l'État du Niger avait prévu de mettre en place un fonds de garantie pour les productions végétales et animales, un fonds de prévoyance et d'atténuation des calamités agro-sylvo-pastorales et un fonds de bonification des intérêts sur les crédits accordés aux producteurs agro-sylvo-pastoraux (BAGRI 2013). Même si ces fonds n'ont en grande partie pas encore été mis à la disposition de la BAGRI, leur création a sûrement apporté des améliorations en termes d'augmentation de l'encours du crédit agricole. La FUGPN Mooriben, la FUCOPRI et l'ANFO, par exemple, ont pu signer des conventions pour bénéficier de crédits agricoles à des taux favorables et pour des montants intéressants. Toutefois, selon les acteurs interviewés, le potentiel de cette institution semble n'être pas encore exploité à fond. Une synergie entre la BAGRI et le Fonds National de l'Inclusion Financière qui doit être mis en place semblerait être envisageable.

Il reste à voir si l'activité de l'État dans ces domaines aura un impact favorable à long terme sur le développement durable des finances rurales. À travers cette étude, nous avons noté que la BAGRI a commencé à jouer le rôle de certaines banques privées (qui refinancent en crédit direct les IMF qui font du warrantage et du crédit agricole en général). Toutefois, il faut se demander si la meilleure façon de développer la finance rurale est de mettre en place une banque d'État ou plutôt d'encourager les banques privées à s'impliquer d'avantage dans le refinancement des IMF (bâtissant sur leur forte implication avec les IMF et en financement des OP de façon directe comme on observe avec le Coris Bank au Burkina Faso) et ainsi augmenter leur portefeuille rural. De même, il faut se demander si la baisse susdite du taux d'usure est tout à fait réaliste compte tenu des coûts d'opération des IMF en zone rurale.

Du point de vue de la politique gouvernementale, aujourd'hui au Niger il n'y a pas de stratégie spécifique par rapport au warrantage et en général à la finance sur nantissement des stocks. Au niveau de l'Initiative 3N, qui est le pilier du Programme du Président de la République pour la renaissance du Niger, il est prévu de mettre en place un Fonds d'Investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN), considéré comme « un instrument stratégique de financement des investissements publics pour la croissance agricole et la sécurité alimentaire » (i3N 2012: 40). Cependant, comme souligné dans une récente étude réalisée par le groupe danois COWI (2014), à nos jours le FISAN n'est pas encore opérationnel et aussi les modalités de mise en œuvre ne sont pas connues. Toutefois, selon une étude réalisée en mars 2014, le FISAN devrait en principe améliorer la puissance de feu de financement de l'ANFICT (Agence Nationale de Financement des

Collectivités Territoriales) et de la BAGRI (DDC 2014). Il reste à vérifier si des dispositions particulières seront prises par rapport au développement du produit warrantage. Dans la nouvelle Stratégie Nationale de la Finance Inclusive (SNFI) 2014-2018, on ne parle également pas en détail du produit. En conclusion, le warrantage ne semble pas se situer parmi les priorités actuelles du Gouvernement du Niger.

## 1.5 Le cadre légal et réglementaire

Le lecteur qui cherche des informations plus approfondies sur le cadre légal pourra consulter le rapport légal sur le Niger (voir Volume III, section B, Block 1).

On retient ici que le warrantage et la tierce détention peuvent être réalisés selon les principes ordinaires de la loi contractuelle. Le cadre légal pour sécuriser un prêt est gouverné par la législation de l'OHADA, et la sûreté est constituée par le nantissement du stock qui doit être enregistré auprès du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM). La loi nigérienne reconnaît le droit d'un créancier de nantir le produit de l'emprunteur par la voie de la possession, qui peut être une « possession constructive », en s'appuyant sur les services d'un tiers détenteur. Toutefois, si le créancier n'enregistre pas le nantissement, il y aura un impact sur le classement de la sûreté du créancier dans le cas de l'insolvabilité de l'emprunteur.

La manque d'un cadre spécifique pour ce type de financement, la non-négociabilité des récépissés d'entreposage et l'exigence de payer des droits de timbrage « ad valorem » ainsi que les frais d'enregistrement au moment d'enregistrer la sûreté sont des barrières qui empêchent d'augmenter l'utilisation du financement Type B et le développement du Type C.

En réalité, une grande partie du financement des petits producteurs est réalisée comme « warrantage communautaire », souvent avec très peu de dépendance par rapport au cadre légal existant. Plutôt que de prendre une sûreté légale, beaucoup de financiers sont prêts à compter sur la sécurité pratique comme l'utilisation du système de double cadenas. Par ailleurs la pression locale des pairs et la responsabilité de l'emprunteur envers l'IMF servent à maintenir le financement de Type A sur la bonne voie, et les questions légales ne se sont pas avérées d'importance centrale dans sa réussite ou son échec. Toutefois, le cadre légal devient plus pertinent au fur et à mesure que le Type A s'oriente davantage vers le marché et/ou montre des caractéristiques du financement de Type B ou Type C (par exemple quand il intègre l'utilisation de tiers détenteurs).

Le lecteur peut trouver des détails plus complets dans le susdit rapport légal.

Coulter et Mahamadou (2009) ont interviewé une banque leader dans le Pays (SONIBANK) qui expliquait que les systèmes de tierce détention ne se développaient pas à cause de la mauvaise qualité des services existants au Niger (étant donné le manque de normes et systèmes d'agrément pour régir la profession, et une ambiance d'impunité juridique envers les acteurs qui n'honoraient pas leurs engagements ou commettaient des fraudes. Les litiges se traînent dans les tribunaux à cause du travail accumulé, de la méconnaissance technique, de la tendance à retarder les dossiers et même de la corruption. SONIBANK préconisait donc la réglementation de la profession, qui permettrait par ailleurs que les litiges soient résolus par arbitrage, et que le rôle des tribunaux se limite à l'application de la sentence arbitrale.





# 2 Le warrantage communautaire au Niger

## 2.1 Comment marche le système

Le warrantage est un système de crédit dont la garantie est constituée par un stock de produits agricoles non périssables et susceptibles d'augmenter de valeur à des intervalles assez réguliers. Il s'agit donc d'un crédit stockage qu'en littérature on définit souvent comme crédit d'inventaire ou crédit sur nantissement des stocks.

Le warrantage communautaire est une adaptation (en milieu rural, en Afrique de l'Ouest) du système de certification des stocks agricoles développé aux États-Unis à partir du XIX siècle, et connu comme « Warehouse Receipt (WR)<sup>85</sup> finance ». Le mécanisme du warrantage a été développé au Niger à partir de la fin des années 90 par la FAO, dans le cadre du « Projet Intrants », et il s'est ensuite répandu dans la région sahélienne avec différents degrés de succès<sup>86</sup>. Des systèmes similaires avaient également été développés quelques années auparavant à Madagascar avec le riz (Beaure d'Augères 2007 ; Coulter 2009) et au Ghana avec le maïs (Hicks 1998 ; WB 2005).

Ce système trouve sa raison d'être à partir des constats suivants : inadaptation du système bancaire au milieu rural (manque de garanties réelles pour accéder aux financements); existence d'un stock important de produits agricoles bradé à la récolte (souvent aussi avant même la récolte) par les agriculteurs pour faire face à leurs besoins immédiats (nourriture, éducation, santé, mariages, etc.) ; fréquente variation de la hausse du prix de certains produits agricoles - pas toujours pour les céréales sèches (AVI 2010) - entre la période de récolte et celle de soudure.

85 Pour une compréhension de WR finance voir : Coulter and Onumah G. (2002).

86 Pour plus d'information sur les expériences de WR finance et warrantage en Afrique de l'Ouest voir : Konlambigue M. M. (2011), et les rapports pays (2014) de cette même série pour le Burkina Faso et le Sénégal (auteurs : Andrea Ghione et Ibrahima Idiakhoumpa).

Le système de warrantage communautaire nigérien a beaucoup en commun, malgré quelques différences, avec d'autres approches de Type A comme les Greniers Communautaires Villageois de Madagascar. C'est une approche où les paysans, à travers leurs organisations paysannes (OP), stockent leurs produits (normalement dans des magasins villageois) jusqu'à la soudure, et obtiennent des prêts auprès des institutions de microfinance (IMF), sous contrôle d'un système de « double cadenas » : un cadenas avec l'OP qui gère le magasin, un autre avec l'IMF ; si les deux acteurs ne sont pas présents en même temps, le magasin ne peut pas être ouvert. Les producteurs/productrices qui « warrantent » restent propriétaires de leurs sacs (ils écrivent leur noms dessus) et les récupèrent une fois le crédit remboursé. Les producteurs ont été encouragés à utiliser ce mécanisme avec des produits agricoles non périssables (en exploitant la variation saisonnière des prix), ce qui leur permet de faire un bénéfice la plupart des années. Au Niger ceux-ci incluent des céréales, des légumineuses, des oléagineux et des récoltes horticoles déshydratées. Il y a aussi eu diverses tentatives d'expérimenter le warrantage avec une récolte plus périssable : l'oignon, que le Niger produit partout dans la région de l'Afrique occidentale pour l'exportation, et qui a des variations de prix assez fortes et assez stables, comme montré plus haut. Cependant, comme cela sera démontré plus loin, jusqu'à nos jours ces expérimentations ont échoué étant donnée la complexité de l'opération, et son haut risque pour les IMF.

Le warrantage vise comme objectif principal la gestion optimale des productions agricoles par les populations rurales, avec par conséquent une amélioration du cash-flow du petit producteur. Le principal avantage du warrantage est que les producteurs évitent de brader leur récolte quand les prix du marché sont au plus bas à cause de l'offre abondante. En effet, les prêts leur permettent de faire face à leurs obligations sociales et financières et/ou de mener des activités génératrices de revenu (AGR). Après dénouement du crédit, ils peuvent vendre le stock ou le retenir pour la consommation familiale dans une période de pénurie relative (soudure) où les prix sont généralement plus élevés qu'au moment de la récolte. Si toutefois le membre ne peut pas rembourser, l'OP, en accord avec l'IMF, vend les sacs pour rembourser la dette. Au Niger, les producteurs paient des intérêts dans une fourchette allant de 2.0 % à 2.5 % par mois (sur une durée maximum de 4 à 8 mois) et les IMF, si elles n'ont pas assez de fonds propres, doivent payer un intérêt d'environ 1 % par mois pour le refinancement auprès des banques commerciales<sup>87</sup>.

87 Ces taux sont bas par rapport aux standards de la plupart des pays africains et reflètent les circonstances spéciales des pays appartenant à l'Union Monétaire (francophone) de l'Afrique Occidentale (UEMOA), où la monnaie est rattachée à l'Euro. Les IMF ont parfois des difficultés à atteindre l'équilibre quand elles facturent moins de 2.25 % par mois, ce qui tend à remettre en cause le taux d'usure officiel de 24% par an.

Le prêt octroyé est calculé sur la base de la valeur du stock à la récolte, quand les prix sont bas. Il peut valoir entre 70% et 80% de la valeur du stock ou, dans certains cas (comme auparavant pour le maïs au Ghana<sup>88</sup>), encore moins. L'évaluation du prêt à la baisse permet aussi de rendre viable l'opération si les prix des produits 'warrantés' n'augmentent pas en période de soudure.

Dès le début, la FAO a encouragé fortement les producteurs à investir le crédit dans des activités génératrices de revenus comme l'embouche, l'élevage ou le petit commerce, pour qu'elles servent à rembourser le prêt et que le stock entreposé soit seulement une garantie de dernier recours. En pratique, cependant, les producteurs utilisent une grande partie du crédit dans des buts de consommation. Selon Marchal (2010), ancien responsable du Projet Intrants pour la FAO au Niger, l'expérience nigérienne démontre que le warrantage permet aux producteurs/productrices d'améliorer la sécurité alimentaire de leurs ménages, grâce à une meilleure gestion de leur trésorerie. Marchal estime aussi qu'en moyenne la moitié des stocks warrantés est vendue par les producteurs/productrices à la fin de l'opération, soit à travers leurs coopératives d'appartenance, soit individuellement. Konlambigue (2011) souligne aussi que le développement du warrantage au Niger a été motivé surtout par la nécessité d'améliorer la sécurité alimentaire.

D'autres avantages du mécanisme du warrantage sont : la réduction de l'endettement en période de soudure ; l'augmentation de la capacité de financement de la campagne agricole pluviale suivante, grâce aux revenus issues de la vente à des prix favorables et aux revenus de contre-saison ; la sécurisation d'une partie du stock familial non seulement contre les attaques des insectes et les feux de brousse, mais aussi contre la pression sociale (warrantage comme une sorte d'épargne forcée) ; la redynamisation des groupements (OP) de base autour de cette activité ; la diversification et la sécurisation du portefeuille rural et agricole des IMF.

Néanmoins, il faut remarquer que l'intérêt du warrantage décroît fortement si les prix agricoles se stabilisent ou si les fluctuations traditionnelles sont perturbées (en cas de distributions massives d'aide alimentaire par exemple). En outre, la gestion du stock doit être rigoureuse : contrôle de qualité et de quantité au moment du stockage, vérification régulière des conditions d'entreposage, contrôle des prédateurs (insectes, ravageurs, etc.), prévention des vols et incendies. Cette gestion entraîne des coûts qui doivent être prévus au cours de l'opération et dont la prise en charge doit être contractualisée

88 Pour une appréciation de l'expérience du crédit stockage au Ghana, voir World Bank, 2005.

entre les différentes parties prenantes. En résumé, parmi les inconvénients du warrantage, on peut citer : a) les difficultés organisationnelles liées à la phase de stockage groupé, de montage de dossier groupé et de remboursement groupé ; cela peut engendrer des frustrations parmi les paysans qui stockent les premiers et qui doivent attendre un certain temps avant de recevoir le crédit, ou parmi les paysans qui remboursent les premiers et voudraient recevoir leurs sacs avant d'autres membres ; b) les éventuels retards dans l'octroi du crédit excluent de facto les producteurs les plus pauvres et vulnérables ; c) tensions de trésorerie de la part des IMF ; d) les coûts liés au suivi des stocks (qui demande un certain degré d'organisation au niveau des OP et des IMF impliquées).

Pour faire face aux risques liés au retard dans l'octroi du crédit warrantage et à l'ouverture des magasins une fois que le crédit est remboursé, il est souhaitable de prévoir plusieurs dates échelonnées pour le stockage comme pour le déstockage (comme dans le cas de la COPSA-C de Founzan au Burkina Faso). Il est toutefois impératif de présenter un bon niveau organisationnel tant de la part des OP que des IMF impliquées dans l'opération.

Du point de vue du modèle de gestion du mécanisme, le crédit warrantage peut être octroyé directement à un groupement de base qui possède un magasin, ou passer à travers des OP de 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> niveau qui regroupent plusieurs groupements/coopératives de base. Dans le premier cas, comme le suggère Ghione (2014) dans son rapport Pays Burkina Faso, on retrouve un modèle de warrantage communautaire centralisé par une OP (qui dans certains cas, comme pour la COPSA-C au Burkina Faso, peut aussi détenir la clé de l'IMF, qui lui délègue en grande partie la phase du monitoring). Dans le cas classique où l'IMF négocie directement avec l'OP de base et fait elle-même le monitoring régulier du stock, on peut parler d'un modèle de warrantage communautaire décentralisé.

Dans le cas du warrantage paysan centralisé, l'OP de 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> niveau accompagne les OP membres de base (organisées autour de magasins villageois) dans la phase de négociation avec l'IMF, et dans toutes les phases de stockage, montage de dossiers, distribution finale du crédit aux membres, suivi de l'utilisation du crédit, suivi des stocks, organisation des remboursements et du déstockage. Au Niger, on retrouve les deux cas, mais le modèle warrantage paysan centralisé est le plus commun, avec un rôle important joué par les OP structurées. Elles ont typiquement 20-30 membres et viennent ensemble en unions, plusieurs unions étant ensuite organisées en fédérations. Pendant que les producteurs adoptent une approche collective à en matière de gestion d'entrepôts et de relations de crédit, l'approche de la

propriété et la vente des marchandises est individualisée. Les producteurs déposent leurs produits dans des sacs individuellement marqués et une fois que le crédit a été remboursé et les magasins ouverts, ils sont individuellement responsables de la disposition des sacs, même si cela implique de les vendre ou de les consommer à la maison ou dans des événements sociaux (mariages, baptêmes, funérailles, etc.). Il y a des cas où les OP commercialisent de façon collective, mais ceci a été jusqu'à présent exceptionnel.

On constate qu'il y a un compromis (*trade-off*) entre la centralisation et la décentralisation. En centralisant les opérations, les OP peuvent jouer sur les économies d'échelle avantageuses en termes d'accès aux services financiers, approvisionnement en intrants, formations, etc. D'un autre côté, avec la décentralisation des pouvoirs, les OP de base se responsabilisent davantage et arrivent à mieux remonter les besoins réels des membres de la base vers le sommet de l'organisation faitière (car elles ont un contact direct au niveau local). En 2009, Coulter et Sani avaient trouvé que, après plusieurs années de centralisation des demandes, la Fédération FUMA-Gaskiya avait préféré que leurs Unions négocient directement leurs prêts avec les IMF.

Certaines OP possèdent déjà des entrepôts, structures typiquement d'environ 500 sacs chacune (l'équivalent de 50 tonnes de millet et de sorgho). Parfois les OP doivent louer des magasins à des privés. Cependant, il arrive que les OP ne possèdent pas la capacité de stockage suffisante et la FAO ou d'autres PTF les construisent, avec une assistance s'étendant de la conception des plans de construction aux apports clés de construction et de main-d'œuvre (souvent à travers un travail « clé en main » complet).

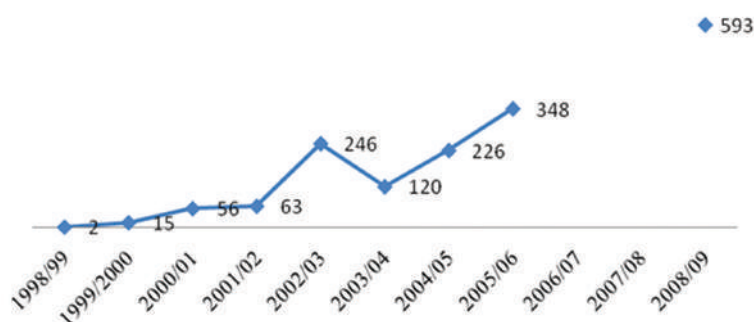
## 2.2 Évolution jusqu'en 2009

On commence avec l'histoire déroulée jusqu'en 2009, dernière année où il y a eu une revue générale du warrantage au Niger (Coulter et Mahamadou 2009). Dans la section suivante, on aborde ce qui est arrivé depuis lors.

Les initiatives du warrantage communautaire ont commencé en 1999 avec le support de la FAO et ont été soutenu par le « Projet Intrants » financé par la coopération belge jusqu'en 2008. Cependant, en pratique, on a fourni la plupart de l'appui jusqu'en 2006. Les activités ont été systématiquement contrôlées et rapportées pendant cette période, mais il y avait alors un écart jusqu'à mi 2009, quand l'UE a commencé à financer un projet de quatre ans appelé IARBIC. Les participants principaux du système warrantage étaient des producteurs individuels (hommes et femmes), des organisations paysannes (OP), des

institutions de microfinance (IMF), des banques commerciales et des agences d'appui, principalement de la FAO. Le coût total du Projet Intrants s'élevait approximativement à 7 million US\$, en trois phases, montant dont un tiers pourrait être attribué à la composante du crédit warrantage. Des sommes non quantifiées supplémentaires ont été dépensées par une gamme de projets et des ONG qui soutenaient le développement du warrantage. Approximativement, la dépense totale par la FAO et des collaborateurs dans la promotion de cette innovation a été d'environ 4.7 millions US\$ (estimation de Coulter et Mahamadou 2009 sur la base des discussions avec le personnel de la FAO).

**Graphique 2 : Volume du crédit warrantage octroyé entre 1998 et 2009 (en millions de FCFA)**



Source : Coulter et Mahamadou (2009)

Comme on peut le voir sur le graphique 2, il y a eu un hiatus majeur en 2002/03, résultant de la faible performance des IMF mutualistes, ou « mutuelles » (coopératives d'épargne et crédit), avec lesquelles la FAO a initialement cherché à promouvoir le warrantage. Contrairement à d'autres pays francophones, les mutuelles du Niger étaient très faibles, avec une quasi absence de réseaux coopératifs efficaces pour fournir des services financiers à la portée des producteurs ruraux. Après 2003, les volumes de crédit warrantage traités ont continué leur tendance à la hausse grâce à l'apparition de trois crédits directs des IMF (Coopératives Taanadi, Asusu Ciigaba et SICR Kokari), qui ont reçu des refinancements à travers des banques commerciales domestiques et le support d'investisseurs internationaux.

Comme l'indique le graphique 2, il y a eu un écart dans le contrôle entre 2006 et 2008, et la FAO a commissionné une enquête à la fin 2009. Il a été observé qu'avec le temps le prêt avait continué sa tendance à la hausse et était monté à presque 600 millions de FCFA (1.4 millions US\$), représentant environ 5,000 tonnes de produits. Les récoltes principales stockées étaient l'arachide et le

mil, suivis par le niébé, le riz paddy, le sésame, le souchet<sup>89</sup>, le sorgho, le poivron séché et les feuilles d'hibiscus. Selon le monitoring de la FAO, en 2009 il y avait 125 organisations de producteurs (certaines d'entre elles ont semblé être des unions plutôt que des OP locales) et 12.500 pratiquants, c'est-à-dire des déposants individuels, hommes ou femmes, avec souvent plus d'un déposant par ménage. Les hommes ont eu tendance à dominer l'activité, mais les femmes étaient des participantes importantes avec peu de récolte, notamment des arachides. Significativement, une de principales fédérations de producteurs, la FUGPN Mooriben, a constaté que les femmes dépassaient les hommes en terme de déposants (2.717 femmes sur un total de 4.403 bénéficiaires en 2008/2009, soit 61,7%).

Il est évident que le crédit warrantage a fourni des avantages réels aux producteurs participants. Aussi, le niveau de près de 100 % de remboursement des prêts jusqu'à fin 2009 a indiqué que l'activité était durable. Cependant, elle était loin de développer son véritable potentiel. Le volume stocké a représenté un peu plus de 1/1.000 de la production annuelle de céréales et de légumineuses du Niger et était petit en termes de ce que les producteurs individuels, particulièrement les petits cultivateurs plus prospères, avait déjà retenu pour la consommation locale et la vente pendant la saison de soudure.

Un des principaux facteurs de contrainte était l'incapacité des producteurs à récupérer leurs stocks dans les magasins selon le calendrier convenu avec les IMF. Dans leur revue, Coulter et Mahamadou (2009) ont noté que certaines communautés rurales avaient stocké des quantités exceptionnelles, en raison des bonnes pratiques qui pourraient avoir un impact majeur si elles étaient généralisées à travers le pays. Parmi ces bonnes pratiques, les plus importantes avancées sont l'assurance par l'OP de la disponibilité des magasins (souvent loués et avec moins de dépendance des projets pour en construire de nouveaux) et un taux d'avance prudente, surtout dans les années où les cours des produits stockés sont élevés. Vu ce potentiel, Coulter et Mahamadou (2009) ont proposé une campagne promotionnelle de cinq ans financée par un donateur, en vue de multiplier le volume de prêt de stock par un facteur de six et la valeur stockée autour de 10 millions US\$. Les activités du projet auraient dû comprendre :

- (a) Le suivi et l'expérimentation afin d'informer l'approche du projet, et lui permettre de s'adapter aux réalités sur le terrain

89 Appelé « tiger nuts » en anglais, et « Chufa » en espagnol, il est consommé dans une boisson traditionnelle valencienne, « Horchata de Chufa ».



- (b) L'information et la formation des paysans pour mieux s'approprier l'activité et développer leurs approches
- (c) L'amélioration des dispositifs financiers, en appui au warrantage et au développement de la profession de tierce détention : supervision directe de la BCEAO et des IMF leader ; partenariat avec les mutuelles les plus performantes pour l'extension de leurs réseaux ; mise au point des aspects légaux et documentation correspondant au warrantage communautaire ; mise en place d'un cadre règlementaire pour la tierce détention ; investigation quant à la faisabilité d'un dispositif de refinancement du warrantage
- (d) Un dispositif qui assure l'utilisation maximale des magasins construits par le projet
- (e) L'amélioration des dispositifs d'information sur le marché en impliquant d'avantage les OP et les institutions financières (IMF et banques commerciales) dans la collecte, l'analyse et l'utilisation des informations.

Le crédit warrantage que les IMF ont pu octroyer, en se finançant avec des banques commerciales et l'appui d'investisseurs internationaux, a été important. Les trois IMF sUS\$ites ont augmenté très rapidement leur portefeuille de crédits depuis 2005, de façon à ce qu'elles occupent en 2009 une place très importante dans le développement de la finance rurale en général. Le warrantage représentait autour de 6% de ce portefeuille en 2009 (Coulter et Mahamadou 2009). Cependant, les IMF ont démontré quelques limites : une offre limitée des produits d'épargne, et une grande partie surtout basée en milieu urbain qui n'avait donc pas un contact quotidien avec les producteurs. Aussi, d'une façon générale, les IMF n'ont pas aimé la surveillance réglementaire directe de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

### **2.3 L'évolution du warrantage après 2009**

Comme cela il a été montré dans l'introduction, le Niger a adopté à partir de 2010 la nouvelle loi sur la microfinance (ordonnance n° 2010-04 du 21 janvier 2010) qui comme but principal vise la professionnalisation du secteur en Afrique de l'Ouest. Par conséquent, l'Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance (ARSM) a dû retirer plus de 130 agréments entre 2010 et 2012 aux IMF qui n'étaient pas en règle selon les nouvelles normes. Cependant, ce processus d'assainissement n'a pas du tout favorisé le financement agricole

en milieu rural, et le nouveau document de Stratégie Nationale de la Finance Inclusive (SNFI) 2014-2018, nouvellement adopté par les principaux acteurs du secteur au Niger, souligne clairement cet aspect.

Par rapport à l'évolution du warrantage communautaire au Niger de 2009 à nos jours, les données disponibles ne permettent pas de comprendre clairement la situation. Les auteurs ont eu des difficultés à actualiser les chiffres des volumes de crédit warrantage jusqu'en 2014. La grande partie des IMF rencontrées et/ou contactées ne possède pas une situation désagrégée de leur encours de crédit par rapport au produit warrantage. L'Association Professionnelle de Systèmes Financiers Décentralisés (APSFDF) ne dispose de données sur le volume de crédits warrantage dans le pays, l'Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance (ARSM) non plus. Parmi les principales institutions de microfinance (IMF) qui font du warrantage, Asusu SA est la seule qui a pu transmettre des données désagrégées, la COOPEC Kokari ayant pu transmettre des données relatives au crédit commercialisation des produits agricoles agrégées aux volumes de crédit warrantage. Taanadi n'a pas transmis ses données.

Il faut préciser que les acteurs du warrantage n'ont aucune obligation de donner leurs chiffres. Cependant, la mise à jour régulière des données sur le warrantage pourrait devenir une mission obligatoire de l'APSFDF, comme le suggérait en 2010 le projet Capitalisation de la FAO (ex Projet Intrants), qui avait commencé à préparer les associations des professionnels de la microfinance du Niger et du Burkina Faso pour tenir ce genre d'information à jour (Marchal *pers. comm.* 2014). Pour le moment, ce n'est pas le cas au Niger.

Par rapport au refinancement des IMF, parmi les banques commerciales contactées la BRS Niger (récemment intégrée au groupe Orabank) et Ecobank ont prêté plusieurs milliards de FCFA au cours des dernières années. Selon son responsable des opérations, la BRS Niger entre 2007 et 2011 a refinancé plusieurs IMF dans le cadre du crédit agricole (surtout warrantage et embouche), pour un montant total d'environ 4 milliards de FCFA (répartis entre les IMF Taanadi, Asusu SA, COOPEC Kokari et ARK de Douchi). La BRS Niger se limitait à refinancer, sans contrôles spécifiques par rapport à la destination finale du crédit. Pas de garanties, seulement la caution solidaire et un « billet à ordre » (qui engage les responsables de l'IMF qui ont pouvoir de signature). Les prêts étaient rémunérés à un taux de 11,75% l'an (taux constant) et dans les 4 ans il y a eu un taux de remboursement de 100%. Donc, selon la BRS Niger l'opération de refinancement des IMF pour le warrantage a très bien marché, et seuls les problèmes de trésorerie ont fait qu'elle n'a pas

continué. Pour 2014, Orabank prévoit reprendre le refinancement des IMF, avec des montants encore plus importants que sur la période 2007-2011.

Ecobank finance aussi couramment des IMF pour qu'elles fassent du warrantage et du crédit embouche. Selon le gestionnaire de compte pour le volet microfinance, entre les campagnes 2012/2013 et 2013/2014, Ecobank a refinancé environ 1,8 milliards de FCFA dans ce cadre, principalement pour le crédit warrantage. Parmi les IMF qui ont bénéficié de ce refinancement, il y a Asusu SA, Taanadi, COOPEC Kokari, Kani, YARDA Maggia Madaoua, YARDA Koni, des petites mutuelles à Koni, Nyia Zinder. Apparemment, Taanadi a eu une difficulté de remboursement du prêt pour la campagne 2012/2013 et donc en 2013 elle n'a pas été refinancée par Ecobank. Toutefois, le remboursement a été effectué dernièrement et un dossier pour son refinancement (d'un montant d'environ 300.000.000 FCFA) est en cours de négociation avec Ecobank. Les difficultés de Taanadi ont apparemment causé une baisse dans le volume de crédit warrantage au sein de l'Union Cigaba de Konkorindo (voir section suivante).

À partir des données de ces deux banques commerciales, il semblerait que problème de refinancement des IMF ne se pose pas au Niger. Cependant, il n'a pas été possible de croiser ces données avec celles des IMF. Il reste à vérifier quel pourcentage réel du refinancement est utilisé par les IMF pour faire du warrantage.

D'une façon générale, il faut remarquer que les recommandations de Coulter et Mahamadou (2009) pour un programme de support promotionnel et technique n'ont pas été mises en œuvre dans le pays. Le seul cas de monitoring quantitatif a été produit par Issaka Moussa pour la campagne 2010/11, mais est moins complet que les données produites par la FAO en 2008/09. Moussa (2012) a trouvé qu'en 2011 au Niger les IMF suivantes faisaient du warrantage : Asusu SA, SICR Kokari, Taanadi, Yarda Zinder, Niyya Zinder, N'Gada Diffa. Taanadi et N'Gada Diffa n'ont pas fait partie de son échantillon. Pour les cinq autres IMF, Moussa (2012) a trouvé que le crédit total warrantage communautaire octroyé représentait plus de 550 millions de FCFA. Selon Moussa (2012 : 42) le volume de crédit warrantage octroyé « est en nette progression en 2010-2011 par rapport aux campagnes précédentes dans toutes les structures [...]. Il a connu une relative régression lors de la campagne 2009-2010 à Yarda, Kokari et Mooriben dûe à une mauvaise campagne agricole 2009 dans certaines zones du pays ».

Il faut considérer que le montant estimé par Moussa (2012) n'incluait pas le prêt par Taanadi, qui était le prêteur principal en 2008/09, représentant 42 %

du total<sup>90</sup>. Cela pourrait suggérer que le volume global de prêt peut avoir augmenté au cours des deux années précédentes ou est au moins resté grossièrement stable. Moussa (2012) dit que « la campagne était bonne du point de vue business <sup>91</sup>», mais ce commentaire ne tient pas compte de la situation de Taanadi, dont on manque de l'information chiffrée.

Parmi d'autres IMF plus petites qui pratiquaient le warrantage dans la décade passée, Asusun Keita continue à le faire, tandis que la Coopérative d'épargne et de crédit Yarda Maggia de Madaoua ne le fait plus. Selon un rapport interne, Asusun Keita au cours de l'année 2012 a octroyé un montant total du crédit warrantage communautaire de 37.123.050 FCFA aux 27 groupements des villages différents du département de Keita. La garantie est assurée à travers le système de double cadenas. L'ONG ACF les a approchés en 2013 pour développer le produit warrantage communautaire. Il n'a pas été possible d'avoir d'autres données.

Yarda Maggia (qui couvre les zones de Tahoua et Maradi) a par contre enregistré une forte baisse de demande de la part des producteurs par rapport au crédit warrantage. Lors d'un entretien en novembre 2013, le responsable portefeuille de l'IMF a expliqué que le crédit warrantage communautaire était un produit phare de l'IMF, avec un portefeuille d'environ 95 millions de FCFA en 2007 et 102.000.000 FCFA en 2008. Cependant, quand le programme ASAPI (Appui à la sécurité Alimentaire par la Petite Irrigation) a pris fin en 2010, Yarda Maggia a presque arrêté de faire du warrantage. En effet, dans les dernières années, il n'y a pas eu manifestation d'intérêts de la part des paysans, apparemment à cause des mauvaises récoltes.

D'une façon générale, les informations collectées sur le terrain et à distance dans le cadre de la présente étude donnent l'impression que la croissance du mécanisme a stagné depuis la fin de l'appui de la FAO avec les Projets Intrants (en 2008). D'un côté les difficultés liées à de mauvaises campagnes agricoles dans les dernières années, et, de l'autre, la rigidité du système de double cadenas (qui retarde souvent l'octroi du crédit), semblent avoir en quelque sorte freiné l'évolution attendue du warrantage au Niger.

90 Selon Coulter et Mahamadou (2009), le prêt warrantage Taanadi s'élevait à environ 249 millions de FCFA au cours de la campagne 2008/2009.

91 Moussa dit que le taux de recouvrement des crédits warrantés pour la campagne 2010-2011 était de 80,65% (ONG EDP Maradi), sur un volume d'emprunts avoisinant les 30 millions de FCFA, à 100% (SICR Kokari) sur un volume d'emprunts autour de 215 millions de FCFA. Il ne donne pas de statistique pour l'emprunteur le plus important (Asusu SA), ni un moyen de recouvrement pour toutes les structures.

On fait ici le point par rapport aux données disponibles au sein d'Asusu SA et COOPEC/Kokari.

### Asusu SA

Asusu SA est une société anonyme (SA) créée en 2008 par l'Association Asusu Ciigaba et des investisseurs sociaux, reconnue officiellement comme SA en 2010. Asusu a son origine dans un projet de réduction de la pauvreté financé par la Banque Africaine de Développement (BAD) et l'État nigérienne, projet qui avait un volet microfinance (supervisé par l'ONG Aquadev). Elle intervient dans toutes les régions du Niger, sauf Agades (où est prévue l'ouverture d'une agence en 2014). Sa mission déclarée est la réduction de la pauvreté. En 2013, Asusu SA a un capital social de 3 milliards de FCFA.

Par rapport au warrantage, Asusu SA utilise ce produit depuis 5 ans dans 3 Régions (Maradi, Dosso, Tilaberi). Elle fait du crédit warrantage communautaire avec des OP structurées, mais aussi avec des OP de base réunies autour d'un magasin villageois. Les produits de warrantage sont : le mil, le sorgho, l'arachide, le niébé, le gombo, le souchet, le sésame, le poivron, le tabac. Pour le moment, le produit 'oignon' ne comparait pas dans la liste. Le montant octroyé doit correspondre à 70% de la valeur du stock sous surveillance : système de double clé, avec un agent qui tourne pour contrôler les stocks. Le montant plafond est de 20.000.000 FCFA, avec une durée entre 4 et 6 mois. Le taux d'intérêt appliqué est constant par mois (car le remboursement est « in fine ») et s'applique sur le capital : il est de 2,25% par mois ; les frais de dossier sont de 1% ; la caution financière est de 10% (à constituer avant analyse du dossier et à restituer après le remboursement total du prêt).

**Tableau 3 : Résumé crédit warrantage octroyé dans la période 2009-2013**

Année	Crédit octroyé (FCFA)
2009	278.000.000
2010	288.000.000
2011	210.000.000
2012	132.000.000
2013	318.000.000

Source : données Asusu SA 2014

Le tableau 3 montre qu'au cours de ces 5 dernières années il y a eu des montants importants dans l'octroi du crédit warrantage, avec une baisse consistante en 2012, à cause de la mauvaise campagne (inondations). Toutefois,

en 2012, le portefeuille crédit warrantage représente seulement 2,64% du volume total de crédit octroyé (données Asusu SA 2013).

À remarquer qu'à partir du 15 novembre 2013 Asusu SA a mis en place un nouveau produit financier appelé « Crédit de Stockage » au bénéfice des grands commerçants qui veulent constituer un stock des produits agricoles à la récolte et puis le revendre quand les prix sont plus intéressants. Le montant plafond est de 50.000.000 FCFA, la durée entre 3 à 9 mois, avec un taux d'intérêt de 2% mensuel dégressif sur la période (frais de dossier de 1%, frais de suivi de 1%). Pour avoir accès à ce produit il faut avoir une garantie immobilière réelle. Pour le moment il n'y a pas eu des opérations sur nantissement des stocks (avec, par exemple, de systèmes de tierce détention), mais Asusu SA compte expérimenter cette possibilité dans le futur. Entre décembre 2013 et mai 2014, Asusu SA a octroyé 170.000.000 FCFA de Crédit de Stockage.

Concernant le warrantage avec l'oignon, Asusu dit être très intéressé, car la variation de prix est très importante, et la phase de stockage peut être maîtrisée. Le point important pour Asusu SA est d'avoir des partenaires fiables pour assurer une bonne conservation du produit (en termes de respect des itinéraires techniques et des lieux de stockage). Asusu SA travaille déjà avec FCMN Niya dans le cadre de la commercialisation de l'oignon.

### *COOPEC/Kokari*

La coopérative de services d'intermédiation et de crédit rural (SICR) Kokari (qui signifie « effort »), est née en 1994. Comme illustré dans le rapport annuel 2012 (COOPEC/Kokari 2013), au cours de l'année 2012 et après 19 ans d'existence, la coopérative SICR s'est transformée en Coopérative d'Épargne et de Crédit, dénommée COOPEC/Kokari. Fin 2012, il y avait six antennes régionales, avec 18 agences décentralisées. 90% des membres sont des producteurs/productrices. En général, Kokari travaille avec des organisations de base (OB) des producteurs, avec plus de 10.000 OB membres. Kokari a commencé avec le warrantage à la fin des années 90, à Zinder, avec l'appui du Projet Intrans de la FAO. Au début, le stock à nantir pouvait être n'importe quelle chose (il y a eu aussi le cas des nattes traditionnelles mises en garantie). Kokari considère le warrantage communautaire comme un produit qui aide les IMF à financer le monde rural, car le risque de l'opération est limité.

Pour prétendre au crédit, une OB doit disposer d'un agrément et mobiliser au moins 10% du montant du crédit à titre de dépôt garantie du prêt. Le taux d'intérêt est de 20% l'an, dégressif. L'OB se charge de la distribution des crédits

à ses membres. Elle gère aussi le recouvrement et le versement global du prêt dans le compte ouvert à cet effet auprès d'une agence Kokari. Pour faire face aux retards dans l'octroi du crédit, dû aux longueurs liées à la phase de stockage et au système de double cadenas, les OB s'organisent à temps et Kokari, déjà à partir de septembre, prend en compte les expressions de besoins de ces OB.

De plus, avec certaines OB en lesquelles elle a confiance, Kokari peut aussi octroyer un crédit commercialisation des produits agricoles. Il s'agit, selon le directeur de Kokari, d'une « avance crédit warrantage » : une fois reçue l'expression de besoin en crédit warrantage de la part de l'OB, Kokari peut donner la moitié du montant comme crédit commercialisation (1.500.000 FCFA). Ensuite, après constat du stock dans le magasin et fermeture à double cadenas, Kokari octroie la partie restante du crédit. Cette pratique est utilisée par exemple avec les groupements Hadikai de Maradi et Zoumoutchi de Tibiri. Néanmoins, toutes les OB n'ont pas accès à cette avance sur le crédit warrantage. Il y a dans le tableau 4 un résumé des crédits octroyés par Kokari dans le cadre de la commercialisation des produits agricoles et du warrantage. Il n'a pas été possible de distinguer les montants exacts des deux types de crédit, mais on estime qu'au moins la moitié du montant total est du crédit warrantage classique.

**Tableau 4 : Situation des crédits commercialisation des produits agricoles ou warrantage octroyés par COOPEC/Kokari entre 2009 et 2013**

Années	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Commercialisation des produits agricoles ou warrantage	396.449.400	626.162.900	401.100.250	254.885.860	349.820.330	2.028.418.740
Source : données COOPEC/Kokari 2014						

Il faut remarquer que selon le directeur de la COOPEC Kokari, l'évolution du warrantage est surtout liée aux aléas climatiques et à la disponibilité des infrastructures de stockage: son constat est que le plus souvent le warrantage marche là où il y a des partenaires qui financent des infrastructures (comme la FAO et la coopération japonaise par exemple). Les magasins ne peuvent pas être financés entièrement par les OB elles-mêmes. Aussi, il est difficile de mettre en place des crédits sur 4 à 5 ans pour financer la construction de magasins. Les paysans souvent construisent des magasins en *banco* (brique en terre), qui ne sont pas aptes à une bonne conservation des produits agricoles. Kokari propose quand même de poursuivre le partenariat avec les PTF : eux pourraient financer le ciment, les tôles et le maître d'œuvre, et les OB devraient contribuer avec le sable, la main-d'œuvre, et la nourriture (avec une contribution estimée à environ 25% du coût total). Selon le président

Kokari, au Niger il y a des exemples qui ont bien fonctionné, par exemple à Sibiri dans le département de Walam (avec un appui de la part du PAM ou avec Afrique Verte).

## 2.4 Les expériences des organisations paysannes

L'aide technique principale financée par la coopération belge « la Capitalisation des bonnes pratiques en appui à la production agricole et à la sécurité alimentaire » (FBPP/GLO/002/BEL)<sup>92</sup> a produit quelques études de cas utiles sur des organisations particulières. Cet appui a duré de 2009 à 2013 et était centré sur l'Afrique de l'Ouest. Dans cette section on discute de la participation des femmes au warrantage, puis du cas de l'Union Cigaba de Konkorindo.

Ensuite, une analyse plus approfondie du cas de la FUGPN Mooriben est présentée.

### 2.4.1 La participation des femmes au warrantage

D'une façon générale, il faut remarquer qu'au Niger les femmes participent activement au warrantage, spécialement avec certains produits comme l'arachide et le voandzou qui sont plutôt des spéculations féminines car généralement produites sur de petites superficies et dont la culture ne nécessite pas de gros apports en intrants.

Dans le cas de l'Union Alhéri de Gobéri, bien que les chiffres exacts ne soient pas disponibles, la FAO (2012a) estime que « la moyenne annuelle de crédit warranté s'élève à 15.000.000 FCFA. Selon les membres de l'union, les femmes seraient bénéficiaires de plus de 60% des montants accordés » (FAO 2012a : 5). L'Union a été fondée en 2001 par deux OP, dont une masculine et l'autre féminine, qui ont commencé à faire du warrantage dès la campagne 1999/2000, avec l'appui du projet Intrans de la FAO. Selon la FAO (2012a : 1), en 2012 l'Union Alhéri « regroupe 75 OP (28 masculines, 35 féminines et 12 mixtes), totalisant 2.938 membres (1.389 hommes et 1.549 femmes), répartis dans 40 villages ». À l'exception de la campagne 2011/2012 qui a été mauvaise, l'Union a toujours fait du warrantage (elle dispose d'un magasin warrantage et de 12 BC). Comme cela sera illustré après, ce sont les femmes qui ont warranté le plus dans les années passées dans le cas FUGPN.

On peut retenir que le warrantage au Niger a amélioré sans doute la visibilité des OP féminines et a renforcé le rôle des femmes au niveau du ménage (FAO

92 Une partie du « Programme Gestion des Connaissances et Genre » de la FAO.



2012c). Toutefois, la participation des femmes au warrantage ne peut pas être considérée comme un processus équitable, car elles souffrent à la base d'un manque d'accès à la terre et aux facteurs de production, ce qui limite leur capacité de production. En effet, pour ce qui concerne les céréales sèches, le niébé, et le sésame il s'agit de produits cultivés sur de plus grands espaces, généralement sous la responsabilité des hommes. En réalité toutes ces spéculations sont produites par les deux sexes, mais dans des proportions différentes (FAO 2013). De plus les femmes sont souvent écartées de la prise de décisions, des relations commerciales, des négociations avec les IMF, des discussions organisationnelles et des procédures de suivi et de contrôle.

Néanmoins le warrantage « présente pour les productrices des intérêts autres que l'aspect financier, notamment sur les plans social et politique, à savoir l'ouverture sur la vie publique et sur l'extérieur (voyages d'échanges et visites) ainsi que le renforcement de leurs capacités » (FAO 2013 : 22).

#### **2.4.2 Le cas de l'Union Cigaba, Konkorido**

Jusqu'à 2009, l'Union Cigaba de Konkorido était la plus performante parmi toutes les OP qui pratiquaient le warrantage communautaire au Niger. D'après la FAO (2010), 10 missions de voyages d'échange dans la sous-région (Bénin, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Ghana, etc.) sont venues s'inspirer de cette expérience. L'activité a démarré en 2002/03, et selon les informations fournies par l'Union, les emprunts ont augmenté de 63.8 millions de FCFA (avec 25 magasins villageois) en 2005/06, à 112,6 millions de FCFA (avec 35 magasins et environ 2.000 membres) en 2008/09. Cette Union montrait un engouement sans pareil pour le warrantage, et la valeur des emprunts avait augmenté de façon régulière depuis ses débuts en 2002, avec une seule baisse (en 2007/08) due à la pluviométrie. En 2008/09, le volume des emprunts de cette Union représentait presque 20% du total de tout le pays, et le niveau d'adoption représentait environ 480 kg de produit par membre (Coulter et Mahamadou, 2009).

La FAO (2012b) informe qu'en 2010, l'Union Cigaba s'est associée à trois autres Unions de la zone pour former une fédération d'unions dénommée Fara'a. Coulter et Mahamadou (2009) ont constaté que l'Union avait quelques principes organisationnels très forts. La majeure partie de sa capacité de stockage était sous forme d'entrepôts privés dans la zone et elle était beaucoup moins dépendante des projets visant à les construire. On pourrait déduire qu'il produisait ainsi la demande d'espace d'entreposage et encourageait les entrepreneurs à construire plus, ou du moins à entretenir ceux qu'ils avaient. Ils ont également constaté que l'Union avait une très

bonne façon de gérer le risque des prix de produits agricoles, évitant la fixation automatique à 75% ou 80% du taux valeur-prêt<sup>93</sup> qui prévaut souvent dans les organisations de warrantage communautaire, et appliquant un taux valeur-prêt beaucoup plus bas durant les années de prix élevés.

Le Projet de Gestion de Connaissances et de Genre a fait une revue approfondie de l'Union en 2013 (FAO 2013). Il fournit les chiffres suivants sur l'évolution de la valeur des emprunts jusqu'à 2012/2013 (Tableau 5).

**Tableau 5 : L'Union CIGABA, évolution des emprunts warrantage**

Année	Nombre de villages bénéficiaires des crédits	Montant reçu (FCFA)
2002/03	1	600 000
2003/04	5	1 845 000
2004/05	10	18 783 000
2005/06	29	85 000 000
2006/07	23	68 826 650
2007/08	23	59 480 000
2008/09	25	80 721 000
2009/10	14	58 761 500
2010/11	13	21 747 000
2011/12	12	39 481 500
2012/13	3	14 000 000

Source : FAO (2012b, 2013)

D'après les rapports FAO, l'activité a atteint son maximum au cours de la campagne 2005/06. La valeur des emprunts pour 2008/09 était inférieure (80,7 millions de FCFA contre 85 millions de FCFA), et entre 2008/09 et 2010/11 la valeur des emprunts dépassait à peine la valeur de 2004/05. Il attribue la baisse au cours de cette dernière année à :

- (a) Deux années de crise (2010/11 et 2012/13) où les récoltes sont utilisées essentiellement pour l'alimentation de la famille.
- (b) Le montant financier demandé pour l'opération de crédit n'était pas disponible, ou n'était pas disponible à temps, de sorte que certains producteurs ont été découragés et n'ont pas voulu faire du warrantage la campagne suivante.

93 Il s'agit du pourcentage du montant de crédit par rapport à la valeur du stock au moment de la récolte.

Selon le Président de l'Union Cigaba, en 2013 seulement 3 villages ont fait le warrantage car il y n'y a pas eu l'octroi de crédit de la part de Taanadi : apparemment, Taanadi n'a pas eu le financement au niveau des banques. Les 3 villages ont reçu un crédit warrantage octroyé par une mutuelle de Douchi. Pour la campagne 2013/2014, le Président dit qu'au sein de l'Union Cigaba 7 villages ont reçu un crédit warrantage, pour un total de 12.000.000 FCFA. En effet, Asusu SA a donné 5 millions, le montant restant a été octroyé par Taanadi.

Il est toutefois un peu difficile d'expliquer cette diminution, compte tenu que le financier traditionnel de l'Union (Taanadi) n'est pas la seule IMF qui aurait pu la financer. De plus, l'histoire de performance de l'Union et la taille du client pourraient même avoir attiré une banque commerciale. Il faut quand même remarquer qu'au sein de l'Union Cigaba certains groupements se sont détachés à partir de 2012 pour aller rejoindre d'autres Unions du département de Dogon Douchi, mais les raisons ne sont pas claires. La FAO (2013) a aussi constaté que la Fédération Fara'a fonctionnait seulement sur le papier, sans réaliser aucune activité. Aujourd'hui les membres de l'Union Cigaba de Konkorindo représentent 25 groupements dans 25 villages différents. Tous les villages ont un magasin en bon état mais apparemment le problème de trésorerie au sein de Taanadi a été une difficulté majeure qui a entravé l'activité du warrantage. Pour cette raison l'Union a commencé à travailler avec Asusu SA, et dans le futur elle espère travailler avec Taanadi pour augmenter le volume du warrantage au sein de ses groupements membres.

Par rapport au manque d'infrastructures pour le stockage, le Projet de Gestion des Connaissances de la FAO (2012c) souligne le risque de perte d'autonomie des OP quand elles comptent sur des magasins privés, car les propriétaires peuvent monopoliser une grande partie du stock. Cependant il faut reconnaître le revers de cet argument : le fait d'avoir persuadé des propriétaires privés dans la zone de Konkorido de mettre à disposition leurs magasins à l'initiative de warrantage est un acquis significatif et une exception à la règle générale selon laquelle les unions/fédérations dépendent des donateurs pour la construction des entrepôts. Par ailleurs la pratique de location des magasins peut induire d'autres entrepreneurs à louer davantage de magasins. De plus, comme le suggère la FAO (2012c), des règles de limitation de sacs peuvent être appliquées, pour éviter que les producteurs plus nantis excèdent avec leurs stocks.

### **2.4.3 Le cas de la FUGPN Mooriben**

La Fédération des Unions des Groupements Paysans du Niger (FUGPN) Mooriben est une des plus anciennes fédérations paysannes au Niger. Cinq

unions l'ont créée en 1993, et aujourd'hui elle regroupe 27 Unions représentant 1.500 groupements paysans (avec 62.584 membres, dont 61,3% de femmes).

Dans son historique Mooriben a pu entreprendre un large éventail d'activités qui comprennent l'appui au maraîchage, la microfinance, le warrantage, la gestion des ressources naturelles, les actions humanitaires, et les activités pour renforcer les réseaux (y compris l'alphabétisation). Elle a mis en place, autour de chaque Union, un « système de services intégrés » permettant de gérer les fonctions de sécurité alimentaire (banques de céréales), d'approvisionnement en intrants (boutiques d'intrants), d'appui technique (animateurs/trices) et de communication (radios communautaires) (SOS Faim 2013).

En matière de financement, la Fédération a expérimenté plusieurs dispositifs en synergie avec ses Unions : a) gestion de ressources financières internes au niveau des unions (avec l'appui de la Fédération) jusqu'en 2005 (« crédit autogéré ») ; b) gestion directe de lignes de crédit à travers des partenariats des Unions avec des IMF ; c) création de mutuelles, qui géraient (avant l'application de la nouvelle réglementation) aussi des lignes de crédit mises en place par les bailleurs de fonds ; d) contractualisation directe de la Fédération avec des IF.

L'expérience du crédit autogéré a connu une importante mobilisation des fonds (cotisations des membres et fonds propres de Mooriben et ses Unions) qui sont passés de 30 millions de FCFA en 1999 à 50 millions en 2005 (SOS Faim 2013). Avec ses propres ressources, Mooriben et ses Unions ont donc pu financer des AGR individuelles (comme l'embouche et le petit commerce), l'achat d'engrais et le warrantage. Les femmes, qui ont un rôle assez important dans ce mouvement, ont pu bénéficier largement du crédit autogéré. Toutefois, malgré le grand avantage de donner accès au financement en milieu rural, ce type de crédit avait le tort de ne pas être légal vis-à-vis de la loi (PARMEC). De plus, les Unions ont connu quelques difficultés de gestion interne dans le temps, y compris la non maîtrise de gestion des crédits, des problèmes de retards de remboursement, des détournements de fonds et de détournement d'objet du crédit (Coulter et Mahamadou 2009). Le Secrétaire Exécutif de la Fédération avait parlé franchement de ces problèmes lors de l'Atelier sur le Partenariat entre Organisations Paysannes et Institutions de Microfinance, en août 2005. En 2006 Mooriben a abandonné définitivement ce produit.

Après 2005, la stratégie de la Fédération a donc été de miser d'une part sur le partenariat avec les IMF, à travers la mise à disposition des fonds propres comme lignes de crédit, et d'autre part, sur la création de nouvelles mutuelles

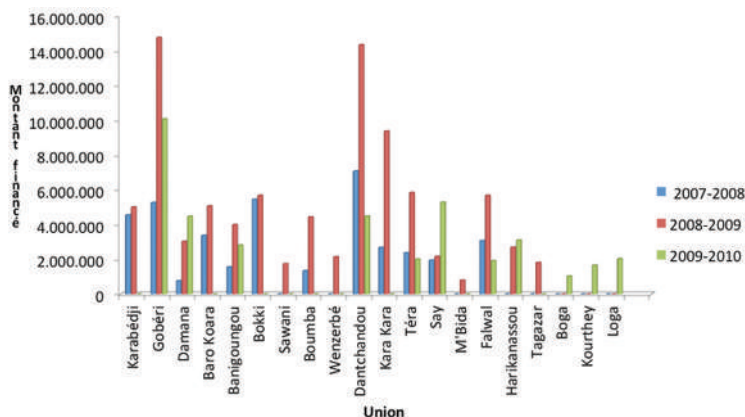
au sein des Unions (surtout dans les zones où il n'y avait pas d'IMF à proximité). L'expérience de partenariat avec les IMF avait commencé déjà en 2000, grâce à la mise à disposition des fonds (autour de 100.000.000 FCFA) de la part de PTF, pour favoriser le financement des AGR des producteurs/productrices. D'une façon générale, au fil des années cette approche a rencontré des difficultés dans sa réalisation, avec l'« émergence d'intérêts contradictoires, opposant notamment les unions qui détiennent les lignes de crédit et veulent en conserver la maîtrise, à la fédération qui défend une solution plus collective, mais également perçue comme plus centralisée » (SOS Faim 2013 : 15).

D'un autre côté, l'expérience de mise en place des mutuelles a été fortement soutenue par la base (l'Union et ses membres) et dès 2002 une série de caisses a été mise en place (6 au total). Cependant, malgré l'amélioration de l'accès au financement par les membres, les mutuelles ont connu des difficultés majeures en terme de durabilité. Une revue de quatre caisses organisée par l'Institut des Régions Chaudes (IRC) - Supagro Montpellier montre que les mutuelles liées aux unions n'ont pas bien fonctionné : « Les quatre cas analysés montrent que si les Caisses créées répondent plus ou moins bien aux besoins de financement, elles présentent des fragilités importantes du point de vue de leur viabilité juridique, technique, financière et organisationnelle » (Wampfler *et al.*, 2009, p.18). Les caisses géraient des lignes de crédit déposées par les projets et des bailleurs, mais il apparaît qu'elles n'ont pas pu susciter l'épargne individuelle.

Par rapport au warrantage communautaire, la Fédération Mooriben a une expérience de plus de 10 ans. Quatre unions en particulier (Karabédji, Dantchandou, Gobéri, et Bokki) le pratiquaient déjà en 2000, bien avant leur adhésion à la Fédération. Après leur adhésion en 2003, la Fédération les a appuyées dans le suivi de l'activité et surtout dans la recherche de financements. Puis en 2006 la Fédération a élaboré un programme d'appui à la sécurité alimentaire de quatre volets, dont le warrantage faisait parti. Ce programme a été mis en œuvre de février 2007 à janvier 2010, grâce à un projet de l'Union Européenne qui a mis à disposition un fonds de 40.000.000 FCFA (pour permettre à la Fédération de mobiliser des fonds pour le warrantage) et avec la subvention des magasins.

En effet, entre 2007 et 2010 la Fédération et ses Unions ont enregistré des montants importants de crédit warrantage, avec la campagne 2008/2009 qui a dépassé 88.000.000 FCFA (sachant qu'au cours des campagnes 2007/2008 et 2009/2010 le crédit warrantage octroyé a chaque fois été d'environ 39.000.000 FCFA). Le graphique 3 montre le volume de crédit warrantage octroyé par Union au cours de cette période.

**Graphique 3 : Montant du crédit warrantage octroyé au sein des Unions Mooriben**

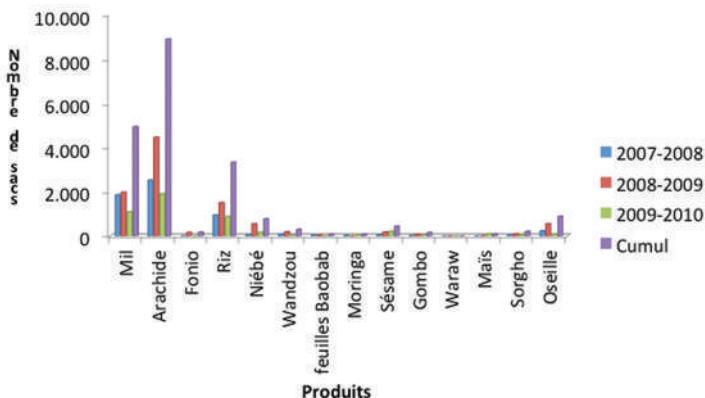


Source : FUGPN (2013)

Il faut remarquer aussi que la majorité des bénéficiaires du crédit warrantage au sein des Unions Mooriben dans cette période ont été des femmes : 2.204 femmes sur un total de 3.839 bénéficiaires en 2007/2008 (57,4%), 2.717 sur un total de 4.403 bénéficiaires en 2008/2009 (61,7%), et 1.046 sur un total de 1.589 bénéficiaires (65,83%) en 2009/2010.

En cumulant les trois campagnes warrantage, le nombre total de sacs (d'environ 100 kg) est de 20.401, pour un total estimé d'environ 2.041 tonnes de produits warrantés. L'arachide (produit cultivé surtout par les femmes en milieu Djerma, où la Fédération Mooriben se trouve) est le premier produit stocké (43,57%), le mil le deuxième (24,19%), le riz le troisième (16,33%). Le niébé correspond seulement à 3,81% du total, avec l'oseille qui totalise 4,32%. Le graphique 4 résume le nombre de sacs par spéculation agricole pour la période 2007-2010.

**Graphique 4 : Nombre de sacs stockés répartis par spéculation agricole période 2007-2010.**



Source : FUGPN (2013)

Jusqu'en 2010 le warrantage était considéré par Mooriben comme une activité clé pour attirer les paysans et augmenter le rayonnement des unions. Néanmoins, malgré l'augmentation des quantités warrantées, la Fédération considère l'expérience de 2008/09 comme une réussite partielle. En effet, selon le rapport PASA (Projet d'Appui à la Sécurité Alimentaire), la quantité warrantée sur les deux années « correspond à 46% de l'objectif assigné pour les trois années du projet. La faiblesse relative de cette proportion est surtout due à des difficultés rencontrées au cours des deux années dans le financement de l'opération. En effet, la plupart des producteurs sont dans l'urgence et trouvent une solution avec le warrantage, mais les fonds nécessaires à l'octroi n'étant pas tout de suite disponibles, il arrive que plusieurs producteurs s'impatientent et retirent leur stock » (Coulter et Mahamadou 2009). En réalité la Fédération avait à l'époque priorisé la négociation d'un taux d'intérêt plus intéressant avec SICR-Kokari (en remplaçant Taanadi comme source principale de financement), mais le délai occasionné par les négociations avait eu une retombée sur l'activité : beaucoup de paysans avaient retiré leurs produits des magasins de stockage.

En général, une des difficultés majeures rencontrées par Mooriben dans le cadre du warrantage a été l'insuffisance de financement pour certaines années (offre inférieure à la demande). Par exemple en 2010, sur une demande des Unions d'environ 72.000.000 FCFA, la disponibilité a été seulement de 35.000.000 FCFA. Par contre, parmi les perspectives de développement du warrantage, la Fédération préconise d'aller vers une décentralisation du mécanisme, car le coût opérationnel lié au suivi de l'opération de la part de la Fédération est très élevé (FUGPN 2013).

### *Évolution de la stratégie d'accès au financement agricole de Mooriben*

Pour faire face aux besoins que les paysans ont exprimé en matière de crédit agricole (y compris le warrantage), Mooriben a réalisé un diagnostic de ses mutuelles entre 2009 et 2010 avec l'appui de SOS Faim et l'Institut des Régions Chaudes (IRC) - Supagro de Montpellier. Ensuite, la Fédération a commandité en 2011 une étude (réalisée toujours par IRC - Supagro) pour analyser les avantages et les inconvénients d'être en réseau avec ces caisses : l'idée était la création d'une IMF centrale à portée fédérale, avec les autres caisses agissantes comme guichets. Cette solution aurait pu résoudre les problèmes d'obtention d'agrément que rencontraient les mutuelles Mooriben prises singulièrement. Cependant, l'étude a montré que la mise en place de cette IMF de portée fédérale aurait généré des coûts très importants et aurait pu prendre beaucoup de temps pour obtenir l'agrément (et donc l'autorisation de faire de l'intermédiation financière).

Après réflexion au sein des Unions et de la Fédération, Mooriben a décidé de miser plutôt sur le renforcement du partenariat avec des IF externes pour financer ses membres en crédit agricole. C'est ainsi que Mooriben à partir de 2011 a négocié une convention avec la BAGRI, signée en juin 2012. Cette convention permet aux Unions de recevoir trois types différents de crédit : un *crédit avance de campagne*, le *warrantage* et un *crédit commercialisation des produits agricoles*<sup>94</sup>, à un taux d'intérêt de 10,75% l'an (dégressif). Les frais de gestion sont de 1,50% du montant total octroyé, dont 0,50% est restitué à la fin de l'opération, après remboursement. La Fédération a mis ses fonds propres comme fonds de garantie au sein de la BAGRI : pour le crédit commercialisation la BAGRI demande 10% de garantie, pour le crédit avance de campagne il s'agit de 50%. Ce sont des conditions favorables, particulièrement pour le crédit commercialisation des produits agricoles. La Fédération demande quand même que les Unions versent 10% comme épargne nantie sur son compte bancaire, avant d'autoriser l'opération avec la BAGRI.

Par contre, il faut remarquer que sur les 6 mutuelles initiales, deux seulement sont encore existantes, à ce jour mais ne peuvent pas fonctionner car elle n'ont pas l'agrément. La mutuelle de Tera est néanmoins dans les démarches pour l'obtenir. La mutuelle de Sawani est en négociation avec une IMF de Tillabery pour fonctionner comme son agence. Cela est une conséquence de l'assainissement réalisé par l'ARSM après l'adoption de la nouvelle loi.

La première opération de crédit en partenariat avec la BAGRI a eu lieu au cours des récoltes de 2012 : quatre Unions ont pris un crédit commercialisation pour un montant total de 32.000.000 FCFA. En 2013, sur les 27 Unions, la Fédération a décidé de présenter les dossiers de 14 Unions (pour un total de 112.189.000 FCFA), qui ont demandé à la fois un crédit *d'avance de campagne* et/ou un crédit commercialisation. Le tableau 6 résume les types de crédits octroyés par Mooriben et ses Unions (avec leurs fonds propres) en 2010 et 2011, et puis par la BAGRI sur la période 2012 et 2013.

94 Le crédit commercialisation des produits agricoles permet aux Unions de Mooriben d'acheter une partie de la production des producteurs/productrices membres à la récolte et de la revendre quand les prix sont plus favorables (vente différée avec ristourne). Le crédit avance de campagne, par contre, permet aux producteurs/productrices d'acheter les intrants agricoles et de payer la main-d'œuvre.



**Tableau 6 : Crédit agricole Unions de la FUGPN Mooriben période 2011-2013**

Année	Lieu	Type de crédit	Montant FCFA	Source de financement	Produits et Qté stockées			
2011	Tére	Commercialisation/Avance de campagne	903.000	Fonds propres	Mil Riz paddy Arachide			
	Say	Commercialisation/Avance de campagne	3.348.000					
	Karabédji	Commercialisation/Avance de campagne	6.999.000					
	Kara Kara	Commercialisation/Avance de campagne	4.998.000					
	Banigougou	Commercialisation/Avance de campagne	4.998.000					
	Dantchandou	Commercialisation/Avance de campagne	1.650.000					
	Bokki	Commercialisation/Avance de campagne	3.054.000					
	Falwel	Commercialisation/Avance de campagne	5.000.000					
	Baro Koara	Commercialisation/Avance de campagne	5.000.000					
		Tot	35.950.000		3 383 sacs			
2012	Kourthé	Commercialisation/Avance de campagne	1.300.000	Fonds propres	Mil Riz paddy Arachide			
	Say	Commercialisation/Avance de campagne	3.348.000					
	Kara Kara	Commercialisation/Avance de campagne	4.998.000					
	Dantchandou	Commercialisation/Avance de campagne	2.000.000					
	Bokki	Commercialisation/Avance de campagne	3.054.000					
	Baro Koara	Commercialisation/Avance de campagne	5.000.000					
	Kokarou	Commercialisation/Avance de campagne	1.300.000					
	Baga	Commercialisation/Avance de campagne	1.300.000					
	M'bidia	Commercialisation/Avance de campagne	1.300.000					
	Loga	Commercialisation/Avance de campagne	1.300.000					
	Kollo	Commercialisation/Avance de campagne	1.500.000					
			Tot			26.4000.000		
		Gabéri	Engrais			9.506.000	BAGRI	Mil Riz paddy Arachide
	Kokarou	Commercialisation/classique	10.000.000					
	Balékouara	Commercialisation/classique	5.500.000					
	Loga	Commercialisation/classique	7.215.230					
		Tot	32.221.230					
2013	KaraKara	Commercialisation/avance de camp		BAGRI	Mil Riz paddy Arachide			
	Gabéri	Engrais	12.754.000					
	Torodi	Commercialisation/avance de camp	11.500.000					
	Dargol	Commercialisation/avance de camp	14.225.000					
	Kourthé	Commercialisation/avance de camp	14.825.000					
	DABARI	Commercialisation classique	7.000.000					
	Banigougou	Commercialisation classique	6.950.000					
	Kokorou	Commercialisation classique	13.700.000					
	Loga	Commercialisation classique	7.275.000					
	Belékouara	Commercialisation classique	4.000.000					
		Tot	1112.189.000					

Source : données FUGPN 2014

Par rapport au crédit avance de campagne, les paysans ont remboursé en nature et les Unions ont stocké cette production. Les sacs stockés ont toujours les noms de ceux qui ont remboursé (comme pour le warrantage communautaire).

Trois mois après, soit le producteur/productrice rembourse en espèces, soit les sacs sont vendus et la différence est donnée au propriétaire (ristourne). Le crédit est octroyé au maximum sur une période de 9 mois et il a l'avantage, par rapport au warrantage, d'être octroyé au début de la campagne (non pas à la récolte), en pleine période de soudure. Il y a quand même le risque que les paysans (pour plusieurs raisons) n'arrivent pas à rembourser. Néanmoins, au cours de la campagne 2013/2014 il n'y a pas eu de problèmes de remboursement. Le mécanisme avait été testé en 2010 avec 5 Unions et un peu plus de 30 millions de fonds propres Mooriben.

Comme on peut le noter dans le tableau 6, il n'y a pas du crédit warrantage entre 2011 et 2013, bien que ce produit soit compris dans la convention avec la BAGRI. La dernière opération de warrantage a été celle de l'union de Gobéri (dans la Région de Dosso) au cours de la campagne 2011/2012, avec un financement de la COOPEC Kokari d'environ 16.000.000 FCFA.

Selon le responsable du programme microfinance au sein de la FUGPN Mooriben, M. Nouhou Mouhamadou, le constat est que les Unions n'ont pas demandé de crédit warrantage, et la question qu'il pose est : « est-ce que le warrantage n'est pas plus favorable pour les IMF ? En effet, les IMF ont un crédit sûr, elle ne risquent rien. Par contre pour les paysans l'opération peut prendre beaucoup de temps » (Nouhou *pers. comm.* 2014). Cela dit, Mooriben n'a pas abandonné le warrantage, et dans les perspectives il est prévu de relancer un processus de sensibilisation/information surtout au sein de villages qui connaissent moins le produit warrantage.

M. Nouhou juge opportun le choix opéré par la Fédération après les réflexions de 2011 sur la possibilité de mettre en place une IMF centralisée à portée fédérale. En effet à partir de 2012, grâce à la convention avec la BAGRI, le volume de crédit a augmenté considérablement par rapport aux années précédentes. Avant, l'expression de besoin de la part des membres de Mooriben ne pouvait pas être satisfaite par la Fédération. Pour Mooriben le crédit commercialisation des produits agricoles constitue une amélioration du crédit warrantage classique: les Unions (celles recommandées par la Fédération) prennent un crédit pour acheter la production aux membres dès qu'ils arrivent avec leurs stocks au magasin. Cela permet d'éviter que les plus petits producteurs bradent leurs récoltes (car ils ne peuvent pas attendre les longueurs du système warrantage communautaire avec le système de double cadenas).

Toutefois, il y a deux contraintes à signaler pour ce type de montage de crédit (notamment pour le crédit avance de campagne) : il faut mobiliser des sommes

plus importantes de liquidité par rapport au système de warrantage, et il faut que dans le cadre du crédit de campagne les producteurs remboursent (ce qui n'est pas toujours escompté). Par ailleurs, il faut reconnaître que la FUGPN a pu se passer du système de nantissement parce qu'elle disposait de fonds propres qui servaient de garanties pour le prêt, qui ne serait pas le cas avec la plupart des OP nigériennes.

#### **2.4.4 Rentabilité, sécurité alimentaire et autres facteurs de motivation**

La rentabilité financière et la sécurité alimentaire du modèle de warrantage paysan sont des facteurs importants de motivation, mais pas les seuls. Les producteurs semblent l'estimer comme une forme « d'épargne forcée » et comme une façon de retirer une partie de leur récolte de la vue des proches (pression sociale) ou d'éviter la tentation de la vendre pour financer mariages, baptêmes, funérailles etc. C'est techniquement simple et permet aux producteurs de mieux gérer leurs ressources physiques et financières. Ceci facilite aussi l'adoption de technologies de production plus rentables ; pas nécessairement en facilitant l'acquisition d'intrants avec des prêts, mais plus indirectement en améliorant l'épargne du ménage et leur trésorerie (Marchal 2010). Les prêts facilitent aussi une gamme d'activités génératrices de revenus de contre-saison, quoique la littérature mette en doute le fait que les fermiers les réalisent réellement (Wampfler 2008).

Les producteurs semblent préférer stocker leurs produits sous leur nom individuel, plutôt que mélangés par catégorie. L'explication semble se trouver dans : (a) les difficultés techniques et le coût supplémentaire d'assurer une catégorie uniforme (genre certification agricole) ; (b) le fait que généralement les plus grands producteurs préfèrent être autonomes dans la disposition de leurs produits alimentaires ; (c) la conservation d'identité leur donne un plus grand sentiment de propriété de l'opération warrantage.

Au Niger, un des aspects les plus intéressants du warrantage communautaire a été une meilleure promotion de la sécurité alimentaire locale par rapport aux banques de céréales (BC) qui ont été promues avec un succès limité durant les 35 dernières années. De plus, l'introduction du warrantage semble être une façon viable d'encourager la coopération parmi les producteurs, avec des retombées positives sur le dynamisme et l'efficacité des OP, notamment pour ce qui concerne la gestion des stocks agricoles et la négociation des produits financiers avec les IMF.

En résumé, les principaux avantages du warrantage sont :

- (a) la réduction du phénomène du bradage des récoltes
- (b) la possibilité de financement d'activités de contre-saison (embouche, maraîchage, petit commerce etc.)
- (c) l'amélioration de la sécurité alimentaire en période de soudure
- (d) la réduction de l'endettement en période de soudure
- (e) l'augmentation de la capacité de financement de la campagne agricole pluviale suivante grâce aux revenus issus de la vente à des prix favorables et aux revenus de contre-saison
- (f) la redynamisation des groupements (OP) de base autour de cette activité
- (g) la diversification et la sécurisation du portefeuille rural et agricole des IMF.

En ce qui concerne les obstacles, quelques producteurs ne seront probablement pas prêts à adopter la pratique à cause de sa nature centralisée et la discipline qu'elle exige, à savoir le besoin de stocker des produits alimentaires sous clé à un emplacement central et accepter un calendrier unique pour constituer le stock, le financement, le remboursement et l'ouverture des magasins (bien qu'il existe des expériences comme à la COPSA-C de Founzan, au Burkina Faso, où il y a la possibilité d'ouvrir les magasins à trois dates différentes pour le stockage et pour le déstockage des produits *warrantés*).

En résumé, parmi les inconvénients du warrantage, on peut citer les difficultés organisationnelles liées à la phase de stockage groupé, montage de dossier groupé et remboursement groupé ; cela peut engendrer des frustrations parmi les paysans qui stockent les premiers et qui doivent attendre un certain temps avant de recevoir le crédit, ou parmi les paysans qui remboursent les premiers et voudraient recevoir leurs sacs avant d'autres membres :

- (a) les éventuels retards dans l'octroi de crédit excluent de facto les producteurs les plus pauvres et vulnérables

- (b) les tensions de trésorerie de la part des IMF
- (c) les coûts liés au suivi des stocks (qui demande un certain degré d'organisation des OP et des IMF impliquées).

En ce qui concerne la rentabilité financière du warrantage communautaire, le Tableau 7 (repris dans le rapport de Coulter et Mahamadou 2009) analyse la rentabilité du warrantage pour le mil et le niébé, pour les deux marchés (Gaya et Tchadoua). Les données des séries de prix aux producteurs les plus complètes dans la zone ouest et la région de Maradi, de 1998/99 à 2007/08, ont pu être obtenues. Il est démontré que le stockage du mil laisse aux paysans un gain sur leur capital investi (c'est-à-dire la partie non financée par le prêt) de 19% et 40% pour ces deux marchés, tandis que pour le niébé le gain était de 76% à 113%. Toutefois il faut noter que ces résultats ne sont que des moyennes à travers les années, et qu'ils cachent des variations énormes d'une année à l'autre (certaines années, les paysans éprouveraient des pertes sur capital propre investi).

**Tableau 7 : Analyse de gains/pertes des paysans en warrantage**

Produit	Marché	Nombre d'années avec données	Gain moyen (décembre à juin)			
			Brut en FCFA	Net en FCFA	% après intérêts	% sur capital propre
Mil	Gaya	10	38.2	16.7	16%	40%
	Tchadoua	10	33.0	7.7	8%	19%
Niébé	Gaya	8	72.8	43.9	30%	76%
	Tchadoua	10	85.6	57.0	47%	113%

Source des données : SIMA 2009

Les paysans gagneraient beaucoup plus sur le niébé que sur le mil, ce qui n'est pas surprenant compte tenu du fait ; (a) qu'ils gardent beaucoup plus le mil sans financement dans leurs foyers pour consommation en soudure, et quelques-uns peuvent même faire le stockage pluriannuel, et ; (b) que le niébé est un produit de rente difficile à stocker dans le foyer. Toutefois, si les paysans peuvent maîtriser le système de triple ensachage, et s'approvisionner en sacs, ils n'auraient aucun problème.

Comme montré dans l'introduction (tableau 1), l'analyse des variations moyennes saisonnières des prix entre 2003 et 2013 du maïs, mil, niébé et

arachide cultivés au Niger confirme que le produit offrant le plus de variation entre la récolte et la période de soudure est le niébé, suivi par le petit mil et l'arachide. Bien qu'il soit probable que la variation moyenne des prix de mêmes produits dans les marchés les plus éloignés soit plus forte, le tableau 1 suggère de rester prudent par rapport à la détermination de la valeur du montant de crédit warrantage à octroyer lors des récoltes. Niébé mis à part, il serait envisageable de ne pas dépasser une évaluation de 70% de la valeur des stocks du petit mil, de l'arachide et du maïs. Cela éviterait des problèmes lorsque la variation des prix est minime ou même à la baisse et que les producteurs/productrices sont obligés de vendre leurs stocks warrantés pour rembourser le crédit.

En général, il faut remarquer que les interventions de l'État et des PTF sur les marchés des produits agricoles (avec la subvention de certains produits de consommation) peuvent influencer fortement l'évolution des prix. Au-delà donc d'une certaine prudence dans l'évaluation du pourcentage de crédit warrantage par rapport à la valeur du stock à la récolte, il est important qu'une synergie entre l'État (et les services techniques), les PTF et les OP faitières sur les différentes politiques d'intervention sur les marchés agricoles soit fonctionnelle.



# 3 Warrantage avec les oignons<sup>95</sup> : est-il faisable ?

Les enquêtes menées sur le terrain et les rencontres avec les différentes parties prenantes de la filière oignon ont fait ressortir qu'au Niger il n'y a pas encore eu véritablement d'expériences de warrantage classique avec les oignons (avec l'utilisation du système de double cadenas). Néanmoins, à partir du début des années 2000 il y a eu plusieurs expériences de crédit pour la commercialisation des oignons donné par des IMF à des OP ou producteurs individuels, simplement sur la base de l'existence d'un stock d'oignons, mais sans son nantissement (avec d'autres garanties comme des fonds de garantie ou un suivi rapproché des partenaires techniques, etc.). Ce crédit commercialisation des oignons est en fait un crédit pour la « vente différée » (à une période où les prix sont plus intéressants).

Les expérimentations du crédit warrantage avec l'oignon, essayées jusqu'à présent au Niger, ont échoué à cause du haut risque de l'opération. En effet, l'oignon étant un produit périssable, sa conservation constitue l'obstacle majeur pour la faisabilité du mécanisme du warrantage. D'autant plus que le système de double cadenas s'avère coûteux car il oblige à priori des contrôles fréquents.

Cependant, l'oignon nigérien présente une variation des prix importante et assez régulière. Comme montré dans le tableau 2 dans l'introduction, au cours des derniers 10 ans les variations moyennes entre la période de récolte de l'oignon (avril/mai) et la période de faible disponibilité d'oignons sur les marchés (octobre, novembre, décembre) ont toujours dépassé 100%. Le graphique 1 (voir introduction) montre aussi qu'une baisse systématique à la récolte et une forte hausse à la période de semis se produisent chaque année (sauf entre décembre 2011/janvier 2012). Selon les années les prix de l'oignon peuvent facilement doubler ou tripler, et cet aspect a été confirmé par tous les acteurs rencontrés sur le terrain. La rentabilité financière d'une opération de

95 Ce paragraphe se base sur une étude de faisabilité réalisée par la CISV entre novembre 2013 et mars 2014 (Cortese 2014).



warrantage avec l'oignon semble donc être très intéressante. Cependant, comme montré plus haut, des soucis majeurs se posent au niveau de la conservation de l'oignon.

Une première expérience structurée de crédit commercialisation de l'oignon entre IMF et producteurs a été expérimentée par la COOPEC Yarda Tarka Maggia (à Madaoua) au cours de la période 2003-2005. L'expérience a bien fonctionné tant qu'il y avait un suivi soutenu de la part d'un partenaire technique (SNV) ; et elle a fonctionné particulièrement avec des producteurs individuels (qui stockaient dans leurs *rudu* traditionnels). Cependant, aussi à cause d'un non remboursement de la part d'une coopérative (qui avait stocké dans un magasin classique), après 2005 Yarda Tarka Maggia n'a plus voulu s'engager dans ce mécanisme. La raison principale mentionnée est la conservation problématique de l'oignon et le manque d'un suivi continu par un partenaire technique. Une autre expérience a été menée par SICR Kokari en 2003, mais elle a duré seulement une année, malgré le remboursement à 100% des producteurs (Kokari a jugé trop risqué l'opération). Une expérience similaire est celle de 2006 vécue par la MUTEK Asusun Keita et le groupement de producteurs d'oignons de Guidan Fako, avec l'appui du Projet Intrants de la FAO et de l'ONG ANDgie. Cette expérience aussi, malgré un remboursement à 100%, n'a pas été répétée à cause des risques liés à la conservation de l'oignon et de l'état des routes desservant les villages concernés.

Dans les dernières années, différents acteurs institutionnels, tels que la SNV (SNV 2011), le LWR et plus récemment le PRODEX ont fourni beaucoup d'efforts pour favoriser le processus d'appropriation du système de warrantage avec les oignons : pas mal d'infrastructures de stockage ont été construites et une série d'ateliers entre OP et IMF ont été organisés pour évaluer les avantages et les inconvénients du système. Par rapport à la solution envisagée ensuite par le PRODEX d'adopter une approche individuelle du warrantage oignon, avec l'utilisation des magasins individuels (en structure métallique), il paraît y avoir deux points faibles :

- (a) Coût très élevé des IMF pour le suivi des abris individuels (par rapport à de plus gros magasins)
- (b) Exclusion des producteurs les plus pauvres à cause du coût élevé de la contribution pour avoir un magasin individuel (100.000 F de contribution, + 50.000 F pour le changement du seko en paille tous les 2-3 ans). Il faut aussi tenir compte du coût d'opportunité de l'investissement de ce genre de magasin individuel en structure

métallique : un magasin coûte environ un million de FCFA ( le PRODEX subventionne donc environ 90% du coût).

Du point de vue de la maîtrise des itinéraires techniques, au moins deux organisations faitières, l'ANFO et FCMN-Niya, semblent s'y connaître, encadrer et sensibiliser une bonne partie des producteurs/productrices d'oignons nigériens sur les bonnes pratiques pour avoir un oignon qui se conserve. Par contre, deux problèmes concrets semblent empêcher une application stricte des itinéraires techniques souhaités pour avoir de l'oignon de conservation :

- (a) La tendance des producteurs/productrices à utiliser toutes les parties de l'oignon (y compris les feuilles pour en faire du « gabou ») et par conséquent à ne pas respecter les normes de post-récoltes pour avoir un oignon qui se conserve longtemps
- (b) La réticence des producteurs/productrices à produire seulement de l'oignon de conservation (presque bio) car le marché ne semble pas être assuré. En outre, dans certaines zones la disponibilité en matière organique peut s'avérer difficile. En plus, les bulbes de conservation à la récolte sont plus petits et demandent plus de temps pour être cultivés. Plusieurs producteurs/productrices rencontrés ont dit être prêts à cultiver l'oignon bio seulement s'il y a l'assurance d'un acheteur.

En général, il est nécessaire que les producteurs/productrices trouvent leur intérêt dans l'opération : le crédit doit être octroyé à temps et la commercialisation doit être assurée.

Par rapport aux infrastructures de stockage, le magasin type RESEDA semble le plus adapté au système de warrantage oignon. Cependant, ce type de magasin semble engendrer de sérieux problèmes de gestion là où il y a un manque de dynamise et/ou d'intérêt de la part du groupement ou de coopérative qui en a la responsabilité. Deux problèmes en particulier : la faible cotisation pour l'entretien des magasins, notamment en ce qui concerne le toit en bois qui typiquement peut être attaqué par les termites ; et la réticence des producteurs/productrices à mélanger leurs productions avec celles des autres a amené à stocker par planche (ou claies de séchage), chose qui diminue considérablement la capacité théorique de ces magasins.

Malgré la réticence de certains, il y a un certain consensus parmi les acteurs de la filière oignon au Niger sur la pertinence d'expérimenter le warrantage. En effet, le bradage des récoltes des oignons et la persistance du phénomène

usurier (dû principalement à la faiblesse du secteur formel de financement de la campagne agricole) semblent être bien présents et constituer des facteurs bloquant le potentiel de la petite exploitation agricole nigérienne. En outre, les variations des prix de l'oignon sur le marché nigérien sont très importantes selon les statistiques nationales (voir tableau 2). Le potentiel de rentabilité du warrantage avec l'oignon semble important. Du point de vue économique, donc, le warrantage de l'oignon semble absolument faisable, même en prévoyant des coûts de suivi plus élevés par rapport au warrantage avec des produits non périssables. En même temps, il faut faire attention, comme le souligne Thierry Lassalle (consultant FIDA, *pers. comm.* 2013), à ne pas trop « jouer à la spéculation » avec des produits périssables comme l'oignon. Le warrantage avec l'oignon peut être une des stratégies des OP, mais pas la seule.

En conclusion, la faisabilité du warrantage avec l'oignon se joue au niveau de sa conservation. Comme il est ressorti au niveau de la grande partie des acteurs rencontrés, le warrantage de l'oignon est techniquement faisable si les conditions suivantes sont strictement respectées :

- (a) respect des itinéraires techniques de production (production quasi bio, arrosage avec une quantité d'eau modérée, récolte et post-récolte à faire en suivant certaines règles)
- (b) abris de conservation performants
- (c) dynamisme du groupement dans la gestion du magasin
- (d) institutions financières présentes en milieu rural et disposées à s'engager dans le suivi régulier du stock.

# 4 Systèmes de tierce détention

Coulter et Mahamadou (2009) avaient trouvé que la tierce détention<sup>96</sup> se pratiquait très peu au Niger, ceci étant surtout dû au manque de professionnalisme dans ce domaine, mais aussi aux habitudes des commerçants et des banques, qui ont tendance à faire primer les relations personnelles sur les garanties physiques. Comme nous le signalons dans la section 4.1, SONIBANK préconisait une réglementation de la profession, qui permettrait par ailleurs que les litiges soient résolus par l'arbitrage.

À ce jour quelques signes montrent que l'activité se développe progressivement, bien que moins vigoureusement qu'au Burkina Faso. Selon les informations collectées, au Niger il y a au moins deux banques commerciales qui font de la tierce détention : BOA Niger et Ecobank. Il s'agit surtout de la tierce détention pour des produits d'importation, notamment le sucre, l'huile, le riz, le blé, le lait en poudre et les bouteilles de gaz vides. Les deux banques collaborent au Niger avec la société anonyme Auxiliaires de Garanties Générales et de Sûretés (AUXIGAGES SA), qui est spécialisée en entreposage et manutention des stocks, tierce détention, dépôt sous douane, transport et surveillance de marchandises.

AUXIGAGES SA a son siège au Mali (à Bamako) et elle a différentes succursales dans la sous-région, dont le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Niger. Si un grossiste a besoin d'acheter des produits d'importation, il demande un préfinancement à la banque. Puis, une fois la marchandise arrivée au Niger, AUXIGAGE SA veille sur le stock dans ses propres entrepôts ou auprès d'un magasin du client (dans ce cas avec un système de double cadenas). Quand la banque reçoit un versement de la part du client, elle autorise AUXIGAGE SA à une relâche (une mainlevée) pour la partie de la marchandise correspondante. Selon son gestionnaires de dossiers, AUXIGAGE SA écoule environ 2.000 tonnes de sucre

96 Voir Coulter (2009) pour une revue des systèmes de tierce détention en Afrique subsaharienne.

par mois (20.000 T par an *grosso modo*). L'huile est stocké en bidon de 25 litres, et en 2013, AUXIGAGE SA a géré un stock d'environ 150.000 bidons. En ce qui concerne le riz importé en 2013, AUXIGAGE SA a géré un stock d'environ 1.000 tonnes, tandis qu'en 2014 le stock est autour de 4.400 tonnes. Il faut remarquer aussi qu'AUXIGAGE SA a récemment signé avec ADDAX.com un 1<sup>er</sup> contrat de tierce détention d'un stock de gomme arabique (22 tonnes) pour l'exportation (avec comme perspective d'arriver à 70 tonnes à moyen terme), en partenariat avec Ecobank. Apparemment ADDAX.com a signé d'autres contrats de tierce détention avec d'autres tiers détenteurs (FUGACE). Dans un entretien auprès du journal Sahel Dimanche (SD 2013), le directeur d'ADDAX.com note avoir reçu une commande de 44 tonnes de gomme arabique en 2013, et d'avoir comme objectif d'arriver à commercialiser sur le long terme jusqu'à 1.000 tonnes.

Le président de la BOA Niger signale que pour le moment des opérations de tierce détention pour l'exportation de la gomme arabique n'ont pas eu lieu chez eux à cause des faibles quantités présentes au Niger et d'une variation de prix qui n'est pas très élevée. Par contre, il relance le potentiel d'une opération de tierce détention avec une légumineuse d'origine indienne récemment introduite au Niger, la *gomme guar*. Cette plante est communément utilisée comme additif alimentaire dans l'industrie agro-alimentaire mondiale, mais elle a vu plus récemment augmenter considérablement son prix grâce à son emploi dans l'industrie pétrolière qui recherche ses « propriétés épaississantes [... *qui*] sont utilisées pour la production en pleine expansion des gazs de schistes, notamment aux États Unis » (RECA 2013 : 2).

On termine cette section avec le cas de la Fédération des Unions des Coopératives des Producteurs de Riz du Niger (FUCOPRI). La Fédération n'a pas encore expérimenté le warrantage ni la tierce détention car, selon son directeur, le riz local se produit surtout en deux campagnes au Niger et la variation des prix entre la récolte et les mois suivants n'est pas si marquée. En même temps, la Fédération a aussi obtenu par l'État, il y a de cela quelques années, une convention pour l'achat de son riz paddy par l'OPVN (Office de Produits Vivriers du Niger), dans le cadre de l'opération sauvetage de la filière riz. Selon le directeur FUCOPRI, cela a permis à la Fédération d'acheter le riz paddy à ses membres à un prix plus rémunérateur : si le prix est à 11.000/12.000 FCFA le sac de 75 kg, la FUCOPRI l'achète à 13.000 F, et après elle le revend à l'OPVN à 14.000 FCFA (qui a une subvention de l'État). Grâce à cette convention avec l'OPVN, la FUCOPRI a pu négocier différents crédits avec SONIBANK dans le temps (FUCOPRI 2012). Si, au début de la collaboration depuis 2008, la FUCOPRI devait présenter un fonds de garantie correspondant à 50% du

montant du prêt (SOS Faim 2011), aujourd'hui, grâce à la confiance instaurée entre les deux institutions et à l'achat garanti par l'OPVN, selon son directeur elle doit désormais seulement déposer une lettre de domiciliation de règlement de la part de l'OPVN (cela signifie que l'OPVN s'engage à verser l'argent de l'achat du paddy sur le compte FUCOPRI, auprès de la SONIBANK). La FUCOPRI a pu obtenir un crédit de campagne (intrants) avec la BAGRI en 2012, pour un montant de 200.000.000 FCFA qui a été remboursé à 100%. En 2013, à travers le fonds FEFISOL, la FUCOPRI a obtenu un crédit de 200.000.000 FCFA pour la commercialisation du riz paddy.

En conclusion, il pourrait être pertinent de sonder des pistes pour voir la faisabilité de mettre en place de systèmes de tierce détention avec des transformateurs professionnels du riz (qu'ils soient des privés ou des coopératives), comme déjà fait au Burkina Faso.



# 5 Recommandations

Malgré la coordination qui a existé dans le passé autour du Projet Intrants, il est évident que le warrantage ne figure pas parmi les priorités actuelles du Gouvernement de Niger. Donc nous recommandons que les clients de cette étude évaluent l'intérêt du Gouvernement et des autres parties prenantes avant de consacrer beaucoup d'effort au produit. En effet, il faudrait que tout le monde partage les mêmes buts (visant des plus gros volumes de 100.000 tonnes par an ou plus), que leurs actions soient cohérentes avec ces buts. S'ils décident d'adopter ce parcours, c'est une décision stratégique à long terme qui exige une décennie de longs engagements.

Si les conditions sont favorables, nous recommandons que les donateurs se réunissent (collectivement) avec le Gouvernement et les principales parties prenantes pour développer un plan coordonné, pour :

- (a) Définir des règles du jeu très claires quant aux actions du Gouvernement et l'engagement de donateur (c'est-à-dire les interventions sur le marché qui puissent impacter les cours des produits warrantés, le taux d'usure, la coordination en matière d'actions et dépenses<sup>97</sup>, le support à long terme des bailleurs).
- (b) Réaliser une mise à jour ponctuelle de la situation exacte du crédit warrantage au Niger, avec des études de cas approfondies au sein des expériences les plus représentatives (parmi lesquelles, par exemple, celle de TAANADI et l'Union Cigaba de Konkorindo). L'APSFD (et l'ARSM) devraient être impliquées dans ce processus, pour arriver au final à un outil de monitoring très simple qui puisse leur permettre de mettre à

97 Par exemple, le Programme pour la Reconstruction du Marché Céréalière au Mali dans les années 80 et début 90 contenait de bonnes dispositions qui obligeaient les donateurs à coordonner leurs actions.



jour chaque année les données sur le crédit warrantage. En effet, l'APSPD devrait en particulier jouer ce rôle de monitoring pour des nécessités de suivi/évaluation et d'aide à la décision politique. Les PTF concernés, en synergie avec le Gouvernement, devraient prévoir un appui dans ce sens.

- (c) Créer un corps autonome, principalement non gouvernemental et avec des *dents* réelles, pour surveiller son développement.
- (d) Concevoir un projet de promotion et de support à long terme (comme proposé par Coulter et Mahamadou 2009), avec une approche «marketing sociale», travaillant étroitement avec les IMF, les OP, les PTF et d'autres participants. Le processus de planification du projet doit être flexible, lui permettant de passer en revue le cadre des projets existants, en utilisant une approche adaptée à la réalité du terrain et en même temps pas trop bureaucratique. Il devrait aussi y avoir un appui complémentaire au niveau des producteurs/productrices dans le renforcement des notions d'arithmétique de base et d'alphabétisation, du développement organisationnel, de la gestion et de la comptabilité. La supervision, le monitoring et l'évaluation du marché devraient être assurées pour minimiser «des erreurs évitables»<sup>98</sup>.
- (e) Créer un fonds spécial pour la construction d'entrepôt (comme recommandé dans le rapport du Burkina Faso). N'importe quel élément de subvention devrait être associé à de fonds propres provenant des OP bénéficiaires, et le transfert de propriété d'entrepôt devrait être fonction de leurs performances. Il devrait y avoir un arrangement légal qui permet aux bénéficiaires de devenir des propriétaires complets, pas des utilisateurs à la discrétion de l'État où des collectivités locales.
- (f) Encourager la professionnalisation et la réglementation de l'activité de magasinage et tierce détention. Au fur et à mesure que se développe le warrantage communautaire paysan, il est probable qu'il y ait besoin de services de tierce détention, comme observé dans le cas du Burkina. Les paysans chercheront à stocker dans des structures plus grandes d'accéder plus fréquemment à leur stock, ce qui exige une administration permanente sur place. Compte tenu des besoins actuels et prévisibles, il serait souhaitable de prendre des mesures visant à la

98 Par exemple, éviter une évaluation du produit à la hausse quand des données régionales et internationales suggèrent qu'une chute des prix est imminente (ce qui était le cas des arachides dans certaines zones du Niger à la fin de 2008).

professionnalisation de l'activité, surtout si quelques-unes des banques sont prêtes à prendre l'initiative dans cette activité.

Il est important d'assurer la stabilité des IMF et en même temps augmenter la portée des mutuelles les plus performantes, de caractère urbain à l'heure actuelle, afin qu'elles puissent offrir des services de proximité, y compris l'épargne. L'intérêt d'un réseau mutualiste plus performant (avec de nouveaux guichets ruraux) pourrait offrir un créneau pour atteindre ce dernier but. Parallèlement, les actions menées par la BAGRI sont encourageantes, mais l'impact sur l'augmentation des volumes de crédit agricole est encore très contenu. Une synergie entre la BAGRI et le Fonds National de l'inclusion financière qui doit être mise en place dans le cadre de la SNFI 2014-2018 est envisageable.

Par rapport au warrantage oignon, les résultats jusqu'à maintenant ne sont pas encourageants. Toutefois, il serait envisageable d'en expérimenter un là où il y a des groupements faisant déjà de l'oignon de conservation ; des groupements générant déjà des bénéfices consistants au sein de leurs groupements (signe de bon fonctionnement), et disposant d'un bon magasin de conservation (type RESEDA améliorée) ou étant prêts à le cofinancer (à hauteur d'au moins 50% du coût). Il serait aussi envisageable d'expérimenter parallèlement le warrantage avec les produits dérivés du séchage et de la transformation de l'oignon. À moyen terme, il serait envisageable d'étudier dans quelle mesure les faitières qui gèrent les comptoirs d'oignons pourraient expérimenter au sein de leurs comptoirs (et sous-comptoir) un système de tierce détention de l'oignon, en partenariat avec des IF engagées dans le financement agricole. Cela impliquerait l'existence d'un tiers détenteur fiable dans l'entreposage de l'oignon (rôle qui pourrait être joué par les comptoirs eux-mêmes ou par des entreposeurs privés). À signaler qu'une expérience de ce genre avec les oignons est en train d'être développée en Inde dans la zone de Panchkula en Haryana (THBL 2013).

## Bibliographie

- ARSM (2013), Rapport Annuel 2012 sur la surveillance des SFD au Niger. République du Niger. Ministère de Finances. Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance (ARSM), mars 2013.
- AVI (2010), Renforcer les capacités des réseaux d'organisations agricoles par l'analyse de l'évolution du prix des céréales locales au Burkina, Mali et Niger durant la période 2001-2010 ...et ses incidences sur le warrantage au Niger. Réalisé par Afrique Verte International (AVI) : AcSSA Afrique Verte Niger, APROSSA Afrique Verte Burkina, AMASSA Afrique Verte Mali. Décembre 2010. Accessible sur : [http://www.afriqueverte.org/r2\\_public/media/fck/File/Documentation/DocsAV/evolution-prix-cereales-burkina-mali-niger-warrantage.pdf](http://www.afriqueverte.org/r2_public/media/fck/File/Documentation/DocsAV/evolution-prix-cereales-burkina-mali-niger-warrantage.pdf)
- BAGRI (2013), Note de Présentation de la BAGRI et son avantage comparatif pour un projet agricole en sa qualité de banque agricole du Niger. Banque Agricole du Niger. Novembre 2013.
- Beaure d'Augères C. (2007), Getting better value for rice by selling during periods of scarcity after storage with credits in the community village granary (CVG): The experience of CECAMs and FIFATA in Madagascar. Afdi, CECAM, CTA, FIFATA, Inter-réseaux Développement rural, janvier 2007. Disponible sur : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Madagascar\\_Warrantage\\_Afdi\\_IR\\_Anglais\\_2007.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Madagascar_Warrantage_Afdi_IR_Anglais_2007.pdf)
- Coulter, J.P. and Onumah, G.E. (2002) The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa, *Food Policy*, 27, pp: 319-337.
- Coulter J. (2009), Review of Warehouse Receipt System and Inventory Credit Initiatives in Eastern & Southern Africa. A working document for comment commissioned by UNCTAD under the All ACP Agricultural Commodities Programme (AAACP). Disponible sur : [http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/Review\\_\\_of\\_\\_Warehouse\\_pdf.pdf](http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/Review__of__Warehouse_pdf.pdf)
- Coulter J. et Mahamadou S. (2009), *Revue du warrantage paysan au Niger*. Rapport élaboré pour l'Agence Française de Développement (AFD), Niger, Décembre 2009. Accessible sur [http://warrantage.capitalisation-bp.info/Etude\\_Coulter\\_Warrantage\\_AFD2009.pdf](http://warrantage.capitalisation-bp.info/Etude_Coulter_Warrantage_AFD2009.pdf)

- COOPEC/Kokari (2013), *Rapport Annuel d'activités et Financier 2012*. Coopérative d'Épargne et de Crédit KOKARI, juin 2013.
- Cortese M.P. (2014), *Étude de faisabilité sur le warrantage avec les oignons au Niger*. CISV (Comunità Impegno Servizio Volontariato), mai 2014.
- COWI (2014) *Mécanismes d'accès des collectivités territoriales, des exploitations familiales et des entreprises rurales aux financements*. Étude réalisée dans le cadre du Programme d'appui à la production et à la promotion des cultures irriguées (PAPI) au Niger. juillet 2014, Direction du Développement et de la Coopération COWI, Danemark. Disponible sur : [http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/Mecanismes\\_financiers\\_PAPI\\_Etude\\_COWI\\_18\\_07\\_2014.pdf](http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/Mecanismes_financiers_PAPI_Etude_COWI_18_07_2014.pdf)
- CPM (2012), *Concertation Régionale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest*. Rapport Niger. Cabinet du Premier Ministre (CPM), République du Niger, mars 2012.
- DNPGCA (2011), *Situation alimentaire et nutritionnelle et perspectives alimentaires 2010/2011*. Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNPGCA), République du Niger, mars 2011.
- FAO (2013), *Gestion des intrants et genres. Le warrantage équitable appliqué par l'union Cigaba*. Étude de cas réalisée par Agnès Le Magadoux, Adamou Mahamane, Fatouma Déla Sidi, Alice Van der Elstraeten. Food and Agriculture Organisation (FAO) Niger, mai 2013. Disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/019/aq227f/aq227f.pdf>
- FAO (2012a), *Le warrantage à Gobéri : une innovation au profit des plus démunis et démunies*. Fiche d'expérience, réalisée par Adamou Mahamane, Salmou Hassane et Fatouma Sidi Déla. Food and Agriculture Organisation (FAO) Niger, août 2012. Disponible sur : [www.fao.org/docrep/018/aq224f/aq224f.pdf](http://www.fao.org/docrep/018/aq224f/aq224f.pdf)
- FAO (2012b), *Le warrantage de l'union Cigaba de Konkorindo*. Août 2012. 7p. 482kb. Fiche d'expérience (Niger), réalisée par Adamou Mahamane, Salmou Hassane et Fatouma Sidi, Food and Agriculture Organisation (FAO) Niger, août 2012. Disponible sur : [www.fao.org/docrep/017/ap794f/ap794f.pdf](http://www.fao.org/docrep/017/ap794f/ap794f.pdf)

- FAO (2012c), *Le warrantage au Niger, une pratique adaptée aux besoins des petits producteurs et productrices*. Fiche de bonne pratique, réalisée par Salmou Hassane et Fatouma Déla Sidi, Food and Agriculture Organisation (FAO) Niger, juillet 2012. Disponible sur : [www.fao.org/docrep/017/ap790f/ap790f.pdf](http://www.fao.org/docrep/017/ap790f/ap790f.pdf)
- FAO (2010), *État des lieux de la riziculture : Cas du Niger*. Projet espagnol sur la riziculture en Afrique de l'Ouest. Réalisé par SIDO Y. Amir. Food and Agriculture Organisation (FAO) of United Nations. Disponible sur : [http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/Rapport\\_etat\\_des\\_lieux\\_de\\_la\\_riziculture\\_au\\_Niger.pdf](http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/Rapport_etat_des_lieux_de_la_riziculture_au_Niger.pdf)
- FAOSTAT (2013), Food and Agriculture Organization of United Nations. Disponible sur : <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>
- FUGPN (2013), *Expérience de Mooriben sur le Warrantage*. Présentation Power Point, Fédération des Unions de Groupements Paysans du Niger (FUGPN) Mooriben, novembre 2013.
- FUCOPRI (2011), *Rapport d'activités FUCOPRI*. Réalisé par Mme Manou Sâa, Chargée de programme, Fédération des Unions des Coopératives de Producteurs de Riz (FUCOPRI), janvier 2011. Disponible sur : [http://www.roppa.info/IMG/pdf/Rapport\\_FUCOPRI\\_Niger.pdf](http://www.roppa.info/IMG/pdf/Rapport_FUCOPRI_Niger.pdf)
- FUCOPRI (2013), *Rapport annuel, Janvier 2012 - Décembre 2012*. Fédération des Unions des Coopératives de Producteurs de Riz (FUCOPRI), mars 2013.
- Ghione A. (2014), *Warrantage. Rapport Pays Burkina Faso*. Rapport préparé pour J. Coulter Consulting Ltd., commandité par le FIDA, l'AFD et le CTA. Burkina Faso, mars 2014.
- Hicks F., (1998) *TechnoServe inventory credit programme in Ghana*. United Nations Conference on Trade and Development, pp.: 135-138. Disponible sur : <http://r0.unctad.org/p166/chile2003/Module3&5/hicks.pdf>
- Hoton L., Hubert L. (2012), *Étude sur les systèmes financiers décentralisés et la finance rurale. Mécanismes inclusifs de financement alternatif en zone agropastorale des Régions de Tahoua, Maradi et Zinder*. Étude réalisée avec l'appui de la coopération italienne en collaboration avec le centre d'investissement de la FAO. Fonds International de Développement Agricole (FIDA).

- INS (2011), Annuaire Statistique du Niger 2006-2010. Direction de la Météorologie Nationale. Institut National de la Statistique - Niger. Disponible sur : [http //www.stat-niger.org/statistique/file/Annuaire\\_Statistiques/Annuaire\\_ins\\_2011/climatologie.pdf](http://www.stat-niger.org/statistique/file/Annuaire_Statistiques/Annuaire_ins_2011/climatologie.pdf)
- I3N (2012), Initiative 3N « Les Nigériens Nourrissent les Nigériens » pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement agricole durable. République du Niger, Présidence de la République, Haut Commissariat à l'I3N, avril 2012. Accessible sur : [http //www.reca-niger.org/spip.php?article470](http://www.reca-niger.org/spip.php?article470)
- Konlambigue M. M. (2011), Rapport sur la revue des expériences de récépissés d'entreposage et de warrantage pour le financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest. Rapport commandité par la CNUCED (UNCTAD), janvier 2011. Disponible sur : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/1WSTC02Rapport\\_Konlambigue\\_fr-3.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/1WSTC02Rapport_Konlambigue_fr-3.pdf)
- MA (2013), Résultats définitifs de l'enquête sur les productions horticoles 2012/2013. République du Niger, Ministère de l'Agriculture (MA), août 2013.
- Marchal D. (2010), 'Le warrantage au Niger, pour renforcer la trésorerie des paysans'. Grain de sel, n° 49, janvier-mars 2010, pp : 33-34. Accessible sur : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_p33\\_34\\_Warrantage\\_Niger.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_p33_34_Warrantage_Niger.pdf)
- Moussa I. (2012), Caractérisation des acteurs du warrantage au Niger, leurs interventions pour la campagne 2010-2011. Étude commanditée par les projets IARBIC et Capitalisation de la FAO. Mémoire de fin de cycle, Institut Polytechnique Rural de Formation et de Recherche Appliquée (IPR/IFRA) de Katibougou, Mali, février 2012.
- PNUD (2013), *Rapport sur le développement humain 2013. L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié*. Publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York, 2013. Accessible sur : [http //www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/French/HDR2013%20Report%20French.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/French/HDR2013%20Report%20French.pdf)

- RECA (2013), *La culture du Guar se développe au Niger*. Note d'information Actualités Niger n°33. Rédaction équipe technique du RECA. Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger, 14 août 2013. Disponible sur : [http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/RECA\\_actualites\\_Niger\\_Note\\_33\\_Guar.pdf](http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/RECA_actualites_Niger_Note_33_Guar.pdf)
- RECA (2010), *Combien d'oignons sont produits au Niger... c'est (très) difficile à savoir*. Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger (RECA), Note d'information / Filière oignon n°5. Apparue dans le *bulletin RECA INFO* n°8, juin 2010. Rédaction / RECA. Accessible sur : [http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/les\\_chiffres.pdf](http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/les_chiffres.pdf)
- SD (2013), 'De la gomme arabique à l'oignon', écrit par Moumouni Mamane Hachimou, dans *Sahel Dimanche*, N°1537 du 19 avril 2013. Disponible sur: <http://nigerdiaspora.net/journaux/saheldimanche-19-04-13.pdf>
- SNFI (2014), *Stratégie Nationale de la Finance Inclusive 2014-2018*. Document élaboré avec l'appui technique et financier du Programme d'Appui au Développement de la Microfinance au Niger (PADMIF), financé conjointement par UNCDF, le PNUD, le Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire et l'Union Européenne. République du Niger, avril 2014.
- SNV (2011), 'Stockage-crédit : la filière oignon s'apprête pour le warrantage'. Dans *Eplucher l'oignon*. Un projet de recherche-action de WUR-CDI, SNV-Niger, FCMN-Niya et Agri-Bilan. Disponible sur : <http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/warrantagefinal.pdf>
- SOS Faim (2013), Répondre aux besoins de financement agricole du monde rural, un défi relevé par la FUGPN-Mooriben au Niger, in *Zoom Microfinance*, n°36-37, mars 2013. Réalisé par Nouhou M. (Chargé de programme microfinance à Mooriben), avec les contributions de Wampfler B. (Professeur à l'IRC- Supagro Montpellier et de Nedjma Bennegouch, Responsable des Partenariats Bénin, Niger à SOS Faim). Disponible sur : [http://www.sosfaim.org/pdf/publications/zoom\\_microfinance/sos-13-zm-36-fr10.pdf](http://www.sosfaim.org/pdf/publications/zoom_microfinance/sos-13-zm-36-fr10.pdf)
- SOS Faim (2011), 'La FUCOPRI : une organisation paysanne nigérienne précurseur en matière d'accès aux services bancaires'. *Dynamiques paysannes*, n°25, juillet 2011. Disponible sur : [http://www.sosfaim.be/pdf/publications/dynamiques\\_paysannes/dynamiques-paysannes-fucopri-fr.pdf](http://www.sosfaim.be/pdf/publications/dynamiques_paysannes/dynamiques-paysannes-fucopri-fr.pdf)

- Tarchiani V., Robbiati G., Salifou M.R. (2013), 'Filières oignon en Afrique de l'Ouest : étude comparée des filières nigérienne et béninoise'. *Cah Agric*, vol. 22, n. 2, mars-avril 2013 (:112-123). doi: 10.1684/ agr.2013.0617.
- THBL (2013), *Haryana onion farmers can get loan against warehouse receipts*. 22 novembre 2013. Disponible sur : <http://www.thehindubusinessline.com/news/states/haryana-onion-farmers-can-get-loan-against-warehouse-receipts/article5380018.ece>
- Wampfler, B., Dambao, K.C., Diery, G., Gnekoya, L., Kaserbeka, F., Kiendrebeogo, W. D. M., Min, S. et Ndero, F.D. (2009) *Répondre aux besoins d'accès aux services financiers d'une organisation de producteurs agricoles Mooriben au Niger*. Rapport provisoire. Module de formation SF03 - Spécialisation Finance rurale, du cours Master « Acteurs du Développement Rural (ADR), avec le concours de la Fédération des Unions de Groupement Paysans du Niger, BP 553, Niamey, Niger.
- Wampfler B. (2008), *Le développement du Warrantage au Niger: Communication du projet Intrants FAO au colloque Farm*. Paris, décembre 2007. BIM n°12, février 2008.
- World Bank (2005), Innovative activity profile. Ghana: inventory credit for small-scale farmers, dans *Agriculture Investment Sourcebook: Agriculture and Rural Development*. World Bank Publications, pp: 342-343.



## Annexe 1 : Personnes rencontrées/contactées

Asusu S.A.	Issifou Moutari (Directeur administration centrale)
COOPEC/Kokari	Hamadou Adamou (Dir. Kokari et ex-PCA de l'AP/SFD)
COOPEC Yarda Maggia Madaoua	Boueye Neino Mahamane Moustapha (Responsable développement commercial)
ASUSSUN KEITA	Mme Saidou Oumala (Directrice)
BAGRI	Amadou Bachir (Administrateur provisoire), Lawal Maman Mossi (SG /DCPE BAGRI)
APSPD NIGER	Mme Ali Aïchatou Moussa Yérima (Directrice exécutive) Garbo Oumarou (Chargé de la formation)
BRS Niger (groupe Orabank)	Halilou Ango (Directeur des opérations)
Ecobank Niger	Hassane Nassirou de l'Ecobank (Gestionnaire de compte pour le volet Microfinance)
BOA Niger	Boureima Wankoye (Président) Sadio Cissé (Directeur général) Ali Seibou (Adjoint au responsable du crédit)
PFPN	Amadou Mossi (Vice-Président PFPN, Prés. Mooriben), Issaka Abdoulaye (Coordinateur technique), Idrissa Moumouni (Chargé de planification).
FUGPN MOORIBEN	Abdoulaye Amadou (Secrétaire exécutif Mooriben) Mahamadou Nouhou (Responsable secteur microfinance Mooriben)
FUCOPRI	Ayouba Hassane (Directeur)
ANFO	Abdoul Aziz Hanafi (Prés. Nat. ANFO), Moustapha Kadri (Secr. Gén. ANFO), Malam Boukar Abdoulaye (Trés. Nat. ANFO), Ali Harouna (Secr. Permanent ANFO Tillabery), Abdoulaye Shalla Diallo (Trés. ANFO Tahoua), Moussa Kadri (Prés. ANFO Tahoua), Mme Amadou Sanou (Dir. comptoir Tsarnaoua), Mme Ajia Saillu (group. Mata Ade, membre ANFO Tahoua).
FCMN-Niya	Adamou Garba (Secrétaire général), Nassirou Talatou (Expert commercialisation), Amadou Ousmane (Trésorier Général FCMN, Président CASPANI)
Union Cigaba de Konkori	Momour TASSAO (Président)
Groupement maraîcher 'Cernafa' de Djoja, Torodi, Niger	Aminata Dramane (Présidente Group. Cernafa), Mr Salou Moumouni (Secrétaire général du Group. Cernafa), Mme Ramatou Boubacar (Chef communal de l'agriculture - Dialadjo),
ARSM	Saoudé Chaïbou (Chef département contrôle sur pièces et statistiques)
SIMA	Sani Laouali Addoh (Coordinateur SIMA)
RECA	Patrick Delmas (Assistant technique PASR/COWIRAM)
Ministère de l'Agriculture, Division crédit rural	Yahaya Issaka (Directeur adjoint des études et de la programmation. Chef de la division crédit rural)

Ministère de l'Agriculture, Direction générale Agriculture	Mme Issaka Mariama Abdourahamane (Dir. de la promotion des filières végétales et de la qualité), Ousmane Abdou (Secrétaire exécutif ORO/AOC), Issifou Seyni (Chef division promotion des filières végétales à la direction générale de l'agriculture)
Haut Commissariat à l'I3N	Dr Adamou Danguioua (Directeur d'études et des programmes), Arimi Mamadou Elh. Ousmane (Chef de la division base de données et statistiques)
FAO	Daniel Marchal (expert en warrantage, ex-responsable Projet Intrants FAO Niger)
FIDA	Vincenzo Galastro (Chargé de portefeuille Division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre) Thierry Lassalle (Consultant indépendant, expert OP au Niger)
DUE	Béatrice Bussi (Chef de section développement rural et sécurité alimentaire DUE Niger)
SNV	Daddy Alio (Conseiller SNV Niger)
PRODEX	Salifou Mamane Lawali (Responsable régional PRODEX - Niamey, Tillabery, Dosso). Issaka Calixte (Coordinateur régional IRD, Responsable Régional PRODEX Tahoua)
ASI (Achats Service International S.A.)	Frères Wankoye
AUXIGAGES SA	Mamoudou MOGOABI (Gestionnaire de dossiers)



# Sénégal

Auteur : Ibrahima Diakhompa

## Sommaire

<b>Glossaire</b> .....	<b>158</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>159</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>163</b>
1.1 Contexte national .....	163
1.2 Expériences de financement avec utilisation de récépissés d'entreposage au Sénégal.....	165
<b>2. Cadre juridique et institutionnel</b> .....	<b>169</b>
2.1 Constatations clés du rapport legal (voir Volume III, section B, Block 1).....	169
2.2 Autres considérations.....	170
2.3 Aspects politiques et institutionnels .....	171
<b>3. Exemples de modèles de récépissés d'entreposage</b> .....	<b>173</b>
3.1 Warrantage communautaire sur les céréales maïs et mil dans la région de Kaolack (centre du pays) .....	173
3.2 Tierce détention sur le maïs dans la région de Kaolack (centre du pays) .....	180
3.3 Modèle hybride combinant SMA et CMA sur le riz local .....	189
3.4 Conclusions et recommandations .....	197

# Glossaire

<b>AUDCG</b>	Acte uniforme relatif au droit commercial général
<b>AUS</b>	Acte Uniforme Révisé Portant Organisation des Sûretés (de l'OHADA)
<b>BRM</b>	Banque Régionale des Marchés
<b>CMS</b>	Crédit Mutuel du Sénégal
<b>CNCAS</b>	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
<b>COCC</b>	code des obligations civiles et commerciales
<b>GIE</b>	groupement d'intérêt économique
<b>FEPROMAS</b>	Fédération des Producteurs de Maïs du Saloum
<b>LOASP</b>	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
<b>OP</b>	organisation de producteurs
<b>PCE</b>	Projet Croissance économique (de l'USAID)
<b>PDDAA</b>	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique
<b>PNIA</b>	Programme National d'Investissement Agricole
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondiale
<b>PAMIF</b>	Le Programme d'Appui à la Microfinance
<b>SAED</b>	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du Sénégal et des vallées du fleuve sénégal et de la falémé
<b>U-IMCEC</b>	IMF Sénégalais

## Résumé

### *Introduction: contexte, modèles et cadre légal*

Les marchés des produits agricoles sénégalais sont en pleine mutation avec des processus de production, transformation et commercialisation de plus en plus intégratifs. Cependant, ils sont exposés à diverses difficultés qui touchent tous les acteurs. Les exploitations familiales sont particulièrement touchées, en raison de leur vulnérabilité aux fluctuations des prix et de la faiblesse de leur position à la table des négociations. De même que les industries de transformation éprouvent des difficultés à accéder à des systèmes de financement qui assurent leur approvisionnement, tout en optimisant leur trésorerie. Ces constatations citées plus haut ont amené plusieurs partenaires au développement, des organisations de producteurs, le secteur privé et des institutions financières, à vouloir faire des systèmes de récépissés d'entrepôt (SRE), un dispositif de modernisation de la commercialisation des produits agricoles.

Au Sénégal, l'utilisation de récépissés d'entreposage dans des schémas de financement, n'est pas fréquente. Leur usage à grande échelle reste concentré dans le secteur de l'importation, notamment des céréales. La technique de tierce détention (Type B selon la nomenclature de l'étude multi-pays) s'est en effet imposée comme la référence dans l'importation du riz, suite à la libéralisation du secteur dans les années 90. Les coûts qui découlent des schémas de SMA ou CMA<sup>99</sup>, constituent une contrainte objective à leur adaptation aux céréales locales. La difficulté à réaliser des économies d'échelle, du fait de l'atomisation de la production, rend onéreux le coût d'utilisation d'une tierce partie à des fins de gestion des stocks.

Des expériences de crédit stockage appelé warrantage (Type A) ont été tentées sans succès dans les années 1990 avec notamment le Crédit Mutuel du Sénégal. Un regain d'intérêt est noté néanmoins pour ce produit, comme en atteste plusieurs études récentes sur ce sujet, mais aussi sa citation dans plusieurs documents stratégiques au niveau national.

Le Sénégal tire des dispositions pertinentes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), le cadre réglementaire et judiciaire qui régit l'utilisation des récépissés d'entreposage.

99 SMA = Stock Monitoring agreement en anglais (en français, Contrats d'Inspection Périodique de Marchandises) ; CMA = Collateral Management Agreement (Convention de Tierce Détention en français).

Le métier de tiers détenteur ne fait l'objet d'aucune loi spécifique, comme dans des pays comme la Côte d'Ivoire.

La protection des créanciers engagés dans des systèmes de financement avec récépissés d'entreposage, repose au Sénégal sur des préalables de formalisme, notamment l'enregistrement au RCCM, qui a cependant besoin de modernisation dans son fonctionnement. Par ailleurs, les lenteurs structurelles notées dans le traitement des contentieux économique et financiers ne sont pas de nature à créer un environnement adéquat aux contrats avec soubassement, un nantissement de stock. Cependant, l'État du Sénégal a engagé un processus de réforme ambitieux qui, à terme, devrait apporter plus de confort aux créanciers.

### *Études de cas spécifiques*

Les trois expériences qui font l'objet de partage dans ce présent rapport mettent en exergue les avantages qui découlent de l'utilisation des récépissés d'entreposage dans des modalités différentes d'application, leurs limites objectives ainsi que les défis à relever pour en faire définitivement des instruments de modernisation de la commercialisation des produits agricoles.

La première expérience qui a fait l'objet de capitalisation dans ce rapport est un modèle de warrantage communautaire sur les céréales maïs et mil dans la région de Kaolack (centre du pays). Il a été mis en place dans le cadre d'un projet financé par l'Union européenne et s'inspire fortement du modèle nigérien. Il s'est caractérisé fondamentalement par un crédit dont la garantie est un stock de produits sécurisé dans un magasin communautaire par un système à double cadenas, l'application d'une marge de crédit de 60 à 80%/valeur et une durée de stockage de 6 à 8 mois. Des bénéficiaires ont pu être engrangés par producteurs durant deux ans, qui ont réalisé des marges nettes moyennes de 24%. Néanmoins, vue la faiblesse des stocks en jeu, le gain économique a été faible. L'arrêt du système, dès la fin du projet qui l'avait porté, met en relief la difficulté structurelle de mettre en place des dispositifs de warrantage communautaires durables.

La deuxième expérience qui a fait l'objet d'analyse a trait à un système de crédit à la commercialisation avec nantissement de stock. L'objectif principal visait n'était pas de réaliser des gains financiers en faisant des ventes différées, mais il s'agissait plutôt d'organiser la mise en marché collective, à partir d'un effet levier fourni par le crédit collectif obtenu à partir du nantissement d'un stock départ. Le système dans sa conception, épousait les

principes d'une tierce détention formelle, mais dans la pratique la banque partenaire la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS), n'a pas jugé opportun de formaliser ses relations avec le tiers détenteur. Malgré les résultats significatifs obtenus en termes de construction d'historique de crédit par la fédération bénéficiaire, et de mise en marché collective, il reste à relever que le modèle a connu des dysfonctionnements du fait d'un manque d'implication de la banque dans la phase de mise en œuvre. Cette attitude peut être interprétée comme un manque de familiarité de la banque par rapport aux instruments de financement avec nantissement de stocks.

La dernière expérience évoquée est un modèle hybride qui s'est voulu une combinaison d'un système de SMA ou CMA<sup>100</sup>). Il s'est déroulé dans la vallée du fleuve Sénégal et spécifiquement sur le riz local. À la différence des autres modèles, il a été porté par l'industriel/acheteur, avec comme objectifs une sécurisation de l'approvisionnement en matière première et un dénouement rapide du crédit à la production pour les paysans. Il s'inspire très fortement de schémas existants déjà sur l'importation et s'appuie sur les principes de l'approche chaîne de valeur. Les résultats obtenus ont été très significatifs dès la première année et démontrent à suffisance la possibilité d'adapter la tierce détention aux céréales locales. Le modèle s'est voulu dès le début une approche B2B, d'où l'absence de subvention dans le processus de mise en place.

### *Conclusions et recommandations*

De la capitalisation de ces différents modèles, nous retiendrons que l'utilisation des récépissés d'entreposage peut procurer un certain nombre d'avantages :

- (a) Une mise en marché des produits agricoles plus optimale, par les exploitations familiales, par le biais d'une agrégation de la production
- (b) Une gestion efficiente des pertes post-récoltes avec comme sous-bassement une amélioration des procédés de stockage et d'agrégation qualité
- (c) Une amélioration des revenus des petits producteurs peut en découler, si les surplus commercialisables sont significatifs.

À côté de ces avantages, nous retiendrons un certain nombre d'enseignements :

100 idem



- (a) La mise à disposition d'entrepôts adaptés et de normes de gestion et de certification de la qualité est cruciale
- (b) La formation des différents acteurs, y compris les établissements financiers, semble indispensable :
- (c) La disponibilité d'informations fiables sur les marchés des produits agricoles constitue un élément important dans le processus de gestion des risques
- (d) Des réformes doivent être entamées pour améliorer le cadre juridique et réglementaire qui régit l'émission et l'utilisation des récépissés d'entreposage. Ceci pourrait être un premier pas pour encourager le secteur privé à investir dans des systèmes d'entreposage moderne. Les partenariats privés-publics devraient pouvoir se nouer dans une perspective de mettre en place des centres de stockage privé, à l'image de ce qui se passe en Tanzanie, Afrique du Sud etc.
- (e) Un juste milieu doit être de rigueur, entre les objectifs de résilience et de croissance économique. La mise en place d'un système de récépissés d'entreposage doit être très réfléchi, afin d'éviter de tomber systématiquement dans des logiques classiques de développement communautaire. En effet, de la première expérience partagée, nous notons que le portage d'un modèle de récépissés d'entreposage par les producteurs a des difficultés quant au fait d'être durables, s'il n'est pas porté par un projet.

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte national



*Des défis de sécurité alimentaire de plus en plus au cœur des priorités de développement*

L'agriculture occupe une place prépondérante dans l'économie du Sénégal. Plus de 95 % des ménages en milieu rural s'activent dans ce secteur qui leur procure la première source de revenus. Elle emploie également plus de 60 % de la population du Sénégal. Dans ce

secteur les céréales comme le mil, le riz et dans une certaine mesure le maïs constituent l'alimentation de base des Sénégalais.

Le secteur agricole, malgré son importance, traverse des aléas structurels qui engendrent et aggravent l'exode des populations rurales vers les villes à la recherche de l'emploi. Cette densification des zones urbaines, consécutive au départ de la main-d'œuvre agricole active des campagnes, limite l'offre locale des produits alimentaires et aggrave l'insécurité alimentaire du pays. Ainsi, le fossé entre la production et la demande intérieure en produits alimentaires, a annihilé les efforts de recherche d'une autosuffisance voire d'une sécurité alimentaire durable.

*Des besoins céréaliers en constante progression*

La population rurale demeure toujours majoritaire au Sénégal, malgré une forte poussée migratoire. En effet, un peu plus de deux Sénégalais sur cinq

(40,8%) résidaient en ville, en 2002 alors qu'ils sont à 47,5%, soit 6.101.448 habitants en 2011<sup>101</sup>, contre 52,5% en milieu rural soit 6.743.706 ruraux. La production de céréales a baissé en 2011 de 37,8%, sous les effets conjugués de la baisse des superficies emblavées et des rendements. Le niveau de production a chuté, par rapport à 2010, pour le mil (-40,9%), le sorgho (-46,6%), le riz (-32,8%), et le maïs (-33,5%), sauf le fonio (+26,3%), étant donné un accroissement des superficies (+48,5%)<sup>102</sup>.

L'analyse du bilan céréalier prévisionnel 2011/2012 a laissé apparaître une production nationale céréalière insuffisante pour couvrir les besoins. Les disponibilités nationales cérésières (production nette + stock initial) sont évaluées à 969.821 tonnes pour des besoins estimés à 2.525.430 tonnes (norme FAO, 185 kg/habitant), soit une couverture de 38,4%.

### *Besoin d'augmenter significativement les investissements privés*

Les difficultés et contre-performances actuelles du secteur agricole continuent à susciter moult réflexions et préoccupations. Malgré des potentialités indéniables, la croissance de ce secteur n'a pas été soutenue pour cause, entre autres, de la faiblesse des investissements privés.

En effet, malgré des acquis significatifs en termes de recherche et développement, les possibilités pour les producteurs et autres acteurs de la chaîne de valeur de tirer profit de ces progrès ont été limitées par l'accès à des services financiers adaptés et suffisants. Le financement demeure encore un des problèmes épineux dans le développement de l'agriculture au Sénégal, avec moins de 5% des concours bancaires qui lui sont consacrés. La mise en place de mécanismes de financement innovants et adaptés aux chaînes de valeurs agricoles demeure un défi de taille auquel il faut s'attaquer pour faire face à l'insécurité alimentaire, la malnutrition et le sous-emploi rural.

L'intensification et la diversification des productions agricoles nationales restent une option stratégique majeure au Sénégal. Cette volonté politique se traduit dans les engagements contenus dans les choix d'orientations et de stratégies pour la réduction de la pauvreté (DSRP), de Stratégie de croissance accélérée (SCA) et la mise en œuvre de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Tout récemment, dans le cadre du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA), l'État du Sénégal a élaboré un Programme

101 ANSD-SES 2011- Agriculture, publié en février 2013, page 38.

102 ANSD-SES 2011- Agriculture, publié en février 2013, page 176.

National d'Investissement Agricole (PNIA) avec comme objectif de faire jouer à l'agriculture un rôle majeur dans la croissance de l'économie, la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté à l'horizon 2015 ; l'autre rôle étant d'assurer une distribution plus équilibrée des activités agricoles entre les zones agro-écologiques, les régions et les collectivités locales. Récemment, le Gouvernement du Sénégal a élaboré un document d'orientation stratégique dénommé Programme Sénégal Emergent, qui met l'accent prioritairement sur l'agriculture.

## **1.2 Expériences de financement avec utilisation de récépissés d'entreposage au Sénégal**

L'utilisation de récépissés d'entreposage à titre d'instrument financier est une technique récente au Sénégal. Les expériences les plus formelles ont démarré dans les années 90, consécutivement à la libéralisation de la commercialisation du riz par l'État. En effet, les opérateurs économiques qui ont pris la relève de l'État dans l'importation du riz ont senti le besoin impérieux d'avoir des mécanismes financiers adaptés à leurs besoins de trésorerie. La technique de la tierce détention (financement Type B selon la nomenclature de l'étude multi-pays), s'est imposée ainsi comme une solution adaptée et surtout une alternative crédible au crédit documentaire classique.

Le fonctionnement de ce modèle s'appuie sur les principes habituels de la tierce détention, à savoir : un contrat d'achat signé préalablement (généralement avec un acompte 5 à 10%) qui permet à l'importateur de pouvoir faire importer la quantité souhaitée par financement direct du fournisseur ou de la banque, et qui place le stock sous la "garde" d'un tiers détenteur. Ce dernier est généralement une société de manutention qui offre des services intégrés (manutention, stockage...). La marchandise mise en tierce détention demeure dans les entrepôts du manutentionnaire, qui relâche la marchandise avec l'autorisation de la Banque et en fonction des instructions du fournisseur.

C'est par ce modèle que 80% des céréales importées au Sénégal sont financées (plus 800.000 tonnes pour le riz et plus de 100.000 pour le maïs).

Les coûts de la tierce détention formelle, ont sans doute encouragé le développement certes assez timide, des Contrats d'Inspection Périodique de Marchandises (en anglais Stock Monitoring Agreement, SMA), surtout dans l'importation, lorsque le degré de risque ne nécessite pas la mise en place d'une tierce détention.

Par ailleurs, les contrats SMA sont souvent utilisés en association avec les CMA, par exemple pour les entrepôts intermédiaires, dans lesquels des stocks peu importants sont consignés avant d'être transférés vers un entrepôt plus vaste, ce dernier faisant l'objet d'un CMA.

À côté de ces modèles formels de récépissés d'entreposage, ont été remarqués dans le passé d'autres modèles plus endogènes, communément appelés warrantage (financement Type A selon la nomenclature de l'étude multi-pays). La première expérience de ce genre a été pilotée par le Crédit Mutuel du Sénégal. En effet, le warrantage, contrairement à une idée très répandue, a été expérimenté au Sénégal dans les années 90, même s'il n'a jamais fait l'objet d'une évaluation rigoureuse. Le CMS a développé dans les régions centres du pays (Kaolack et Fatick) quelques expériences de warrantage, pour contourner l'absence de garantie de ses producteurs membres à qui il donnait du crédit dans les années 90. Malgré l'inexistence d'écrits concernant ces expériences, il est à noter qu'elles n'ont pas été couronnées de succès expliquant ainsi leur abandon. Le système mis en place faisait intervenir deux acteurs essentiellement :

- (a) Le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS) qui jouait les rôles de financeurs et d'entreposeur propriétaire ou locataire des magasins.
- (b) Les producteurs individuels qui étaient déjà sociétaires du CMS et qui adhéraient au système à titre individuel.

Le warrantage, qui était conduit en méconnaissance des précautions élémentaires à prendre pour sa réussite, a échoué essentiellement pour les raisons suivantes :

- (a) Absence de magasins équipés répondant aux normes en matière de collecte et de stockage des céréales cibles de l'expérience (mil et maïs). En effet, il n'existait pas de système de contrôle de la qualité des stocks livrés aux magasins. Certains producteurs renflouaient leurs sacs de céréales avec du sable avant de les livrer.
- (b) Laxisme dans le contrôle de l'accès aux magasins, rendant ainsi possible la soustraction des stocks déposés préalablement par les producteurs.
- (c) Faible niveau de remboursement des crédits combiné à l'impossibilité de vendre des stocks pour la plupart déjà hors des magasins au moment de la vente.

- (d) Faible appropriation du système par les producteurs qui passaient l'essentiel de leurs temps à imaginer des solutions de contournement.

Ces constatations sont surprenantes, compte tenu du succès qu'a expérimenté le CMS avec le crédit de campagne pour les céréales, des prêts qui n'exigent pas la garantie d'un produit en main de l'emprunteur<sup>103</sup>.

Parallèlement à l'expérience du CMS, les autres initiatives connues concernent les banques de céréales. Même si leurs initiateurs les baptisent sous le vocable de warrantage, elles ne remplissent pas les conditions de forme des modèles connus. Dans le village de Thiaré, situé dans le centre du pays, 200 producteurs se lancent dans l'expérimentation du système qu'ils ont baptisé « Warrantage ». Les producteurs se sont lancés dans une expérience de transfert de technologie pour l'amélioration des rendements du mil, couplé avec un système de commercialisation. À la récolte, ils stockent en moyenne plus de 70 tonnes de mil à sounas (marchés hebdomadaires) achetées au prix de 160 FCFA le kilogramme. Le mil est généralement vendu à la période de soudure à un prix de 180 voire 200 FCFA/kg. Les producteurs tirent ainsi un revenu substantiel de ce système qui demande toutefois à être mieux formalisé. Ces banques de céréales cohabitent très souvent avec des pratiques de stockage développées par des commerçants individuels qui profitent de la rareté des financements pour amplifier les phénomènes spéculatrices.

Les premières expériences malheureuses sur le warrantage n'ont sans doute pas encouragé une adoption des récépissés d'entreposage au Sénégal, malgré plusieurs études de capitalisation financées par des partenaires au développement. Toutefois, on peut noter un regain d'intérêt pour ce mécanisme, présenté aujourd'hui comme une solution potentielle aux problèmes de commercialisation de plusieurs productions agricoles dont le riz local, l'arachide, les semences etc.

Récemment, des banques d'affaires ont largement utilisé les récépissés d'entreposage pour sécuriser leurs engagements dans des financements structurés, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives d'adaptation et de vulgarisation des mécanismes de financement adossés à des récépissés d'entreposage.

103 Le succès du CMS, mais aussi de tous les grands réseaux SFD (PAMECAS, ACEP, U-IMECEC) sur le crédit campagne découle de la proximité géographique avec les clients et de la forte pression sociale exercée sur ces derniers pour le remboursement. Par ailleurs, le CMS a aussi des garanties indirectes sur ses emprunteurs, parce que chaque client doit verser 20% d'épargne obligatoire pour le crédit campagne. Ce montant n'est rétrocédé que si le client rembourse intégralement son crédit.

Dans cette présente étude, nous analyserons trois modèles ayant chacun ses particularités:

- (a) Modèle warrantage classique (Type A) avec l'U-IMCEC, basé sur la vente différée de la production
- (b) Modèle de récépissé d'entreposage (Type B) axé sur la commercialisation groupée pour le maïs
- (c) Modèle hybride combinant SMA et CMA sur le riz local.

# 2 Cadre juridique et institutionnel

## 2.1 Constatations clés du rapport legal (voir Volume III, section B, Block 1)

Les différents systèmes de financement avec utilisation de récépissés d'entreposage obéissent aux principes ordinaires du droit du contrat. En dehors de quelques dispositions génériques contenues dans le Code des Obligations Civiles et Commerciales (COCC), il n'y a aucune législation spécifique au Sénégal concernant les récépissés d'entreposage et le métier de tiers détenteur.

Le Sénégal tire des dispositions pertinentes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), le cadre réglementaire et judiciaire qui régit l'utilisation de récépissés d'entreposage. La protection des créanciers engagés dans des systèmes de financement avec récépissés d'entreposage repose, au Sénégal, sur des préalables de formalisme, notamment l'enregistrement au RCCM. La Loi sénégalaise reconnaît la garantie constituée par le nantissement d'un stock de produits par la voie de la dépossession (effective ou constructive). Toutefois, l'absence d'enregistrement au niveau du RCCM peut impacter négativement la sauvegarde des intérêts du créancier en cas de défaut ou d'insolvabilité de l'emprunteur.

L'absence d'un cadre légal spécifique pour un tel système de financement constitue une barrière à l'accroissement et au développement des Types B et C des financements avec récépissés. De même, la non négociabilité des récépissés, ainsi que les coûts d'enregistrements, constituent des facteurs qui ne militent à leur expansion.



## 2.2 Autres considérations

On a pu identifier plusieurs problèmes avec le RCCM :

- (a) Dans la pratique, certaines banques n'exigent pas l'enregistrement du contrat de gage, dans un souci de ne pas renchérir sur le coût du crédit .
- (b) La gestion du registre manque d'efficacité et d'efficience à cause de l'absence d'automatisation du processus et, au vu de ses incidences dans la sécurisation de l'environnement des affaires, a un besoin impérieux de modernisation. Un projet de dématérialisation en cours avec le Ministère de la Justice constituera une amélioration.
- (c) L'inscription des producteurs pose un problème, car ils sont généralement organisés en coopératives ou groupement d'intérêt économique non prévus par AUS.

Par ailleurs, en analysant les dispositions de l'article 56-1 de l'AUS, prévoyant la disponibilité d'un titre exécutoire pour procéder à la vente forcée, on voit qu'il met en exergue un risque potentiel pour le créancier compte tenu des lenteurs dans le traitement des contentieux commercial et financier au Sénégal. Ceci a valu la mise en place par les autorités gouvernementales d'un plan de réforme<sup>104</sup>. Le rapport du Doing Business 2013 a renforcé l'alerte à ce niveau, en soulignant que pour trancher définitivement un simple contentieux relatif à un contrat commercial d'une valeur d'environ un million de FCFA, il faut, dans le système judiciaire sénégalais actuel, 44 procédures, une moyenne de 780 jours et un coût représentant plus du quart de la valeur du contrat litigieux. Pour les créanciers se trouvant dans l'obligation de réaliser une garantie, constituée par un nantissement de stocks sans dépossession, cela peut représenter un problème de taille.

En résumé, le Sénégal dispose de certains outils pour encadrer la tierce détention. Il n'en demeure pas moins qu'il serait judicieux, en parallèle des mesures générales d'amélioration de l'environnement des affaires, de légiférer sur une loi spécifique sur les conditions d'exercices du métier de tiers détenteur.

104 Selon le Premier Ministre du Sénégal, celui-ci doit aboutir à un « dispositif qui doit permettre d'apporter des réponses judiciaires efficaces aux contentieux économiques et financiers, en garantissant une mise en état accélérée des procédures relatives aux contentieux des affaires et devra être renforcé avec l'adoption du projet de décret portant modification du code de procédure civile ».

Toutefois, il faut reconnaître que le Sénégal dispose déjà d'une législation apparemment en désuétude. Le COCC, articles 520 a 524, prévoit l'agrément des magasins généraux qui doivent recevoir les dépôts du grand public sans discrimination (financement Type C selon la nomenclature de l'étude multi-pays) et l'émission des récépissés-warrants. Cependant, aucun système d'agrément et d'inspection de ces magasins n'est en place pour le moment.

## **2.3 Aspects politiques et institutionnels**

Les financements avec récépissés d'entreposage comme le warrantage figurent en bonne place des produits recommandés dans la stratégie de développement de la microfinance rurale, conformément aux orientations stratégiques de la Lettre de Politique Sectorielle microfinance. Par ailleurs, il est expressément suggéré comme instrument de modernisation de la commercialisation du paddy, dans la note conceptuelle sur le financement du Programme Nationale d'Autofinancement en Riz (PNAR). Il est cité également parmi les produits innovants à soutenir, dans la note stratégique sur le financement de l'agriculture, élaborée en préparation de l'entrée du Sénégal dans la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAM).



# 3 Exemples de modèles de récépissés d'entreposage

## 3.1 Warrantage communautaire sur les céréales maïs et mil dans la région de Kaolack (centre du pays)

### 3.1.1 Cadre de l'expérience

L'expérience a lieu dans les villages de Diaglè et Taïf, zone à fort potentiel agricole de la région de Kaolack (centre du pays). Elle a démarré durant la campagne 2011-2012, avec l'appui de partenaires au développement dans le cadre du projet, dans un contexte marqué par les difficultés d'accès au crédit adapté et suffisant pour les producteurs et une commercialisation des produits agricoles dominée par les transactions dans les marchés hebdomadaires. L'expérience a porté sur le mil et le maïs, deux spéculations pour lesquelles les prix au producteur ne cessent d'augmenter depuis quelques années, consécutivement à la baisse de la productivité et à l'augmentation de la demande en ce qui concerne le mil. Pour le maïs, malgré une productivité en croissance dans la zone pilote, nous constatons également une tendance haussière des prix au producteur à la récolte, avec des prix d'entrée pouvant être supérieurs aux prix livrés à Dakar, du maïs importé en provenance de la sous-région (Côte d'Ivoire, Burkina), de l'Amérique du Nord et du Sud (USA, Argentine), comme cela était le cas durant la campagne 2013.

Les objectifs qui étaient retenus pour ce programme pilote étaient les suivants:

- (a) Faciliter l'accès aux services financiers pour les producteurs, à travers l'appui à la production, au stockage et à la commercialisation dans les filières vivrières.
- (b) Expérimenter et contribuer au développement du warrantage dans les zones ciblées.

- (c) Promouvoir et renforcer une dynamique de partage et d'échange, de capitalisation des mécanismes innovants de développement des filières, particulièrement dans la fourniture de services financiers aux producteurs

### **3.1.2 Parties prenantes du modèle**

PAMIF 2 : Le Programme d'Appui à la Microfinance - Volet 2 (PAMIF 2) était un projet financé par la coopération Belge, en appui au Secteur de la microfinance du Sénégal. Spécifiquement le projet visait à contribuer à la réduction de la pauvreté dans les régions centre (Fatick, Kaolack, Kaffrine et Diourbel), au travers le renforcement des capacités des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) et l'extension quantitative et qualitative de l'offre en milieu rural.

L'ADAK : C'est une organisation paysanne de type généraliste regroupant plusieurs Unions de producteurs, ayant pour objectifs le développement de la solidarité villageoise, la lutte contre l'exode rural, l'équipement des villages, la formation agricole, l'appui à la responsabilisation des paysans.

U-IMCEC : L'Union des Institutions Mutualistes Communautaires d'Epargne et de Crédit (U-IMCEC) est une institution de microfinance agréée au niveau national. C'est un réseau émergent de microfinance parmi les plus performants et qui s'est engagé à développer son action en milieu rural.

GRET : c'est une ONG française de développement qui agit depuis 35 ans, du terrain au politique, pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire. Ses 700 professionnels mènent 150 projets par an, dans une trentaine de pays.

ENDA : C'est une organisation créée en 1975 au Sénégal qui constitue un des premiers terrains d'expérimentation de l'ONG internationale ENDA Tiers-monde. ENDA Graf a pour mission de lutter contre la pauvreté, qu'elle soit économique, sociale, politique ou culturelle. Elle s'engage à valoriser les initiatives des acteurs de la société civile pour une meilleure prise en compte dans les politiques publiques et à renforcer les capacités politiques, techniques, économiques et sociales de ces mêmes acteurs.

### **3.1.3 Les fondamentaux du modèle et rôles de chaque acteur**

Le programme s'inspire essentiellement du modèle nigérien. Il se caractérise par :

- (a) Un crédit dont la garantie est un stock de produits agricoles dans un magasin sécurisé

- (b) Une marge de crédit de 60 à 80 %/valeur
- (c) une durée de 6 à 8 mois entre le stockage à la récolte et le déstockage en début de soudure
- (d) Un remboursement in fine ou mensuel du crédit, selon les cas.

Dans ce schéma, chaque acteur avait un rôle précieux à jouer.

ADAK : En amont : collecter les besoins de crédit des ménages et faciliter les adhésions au niveau de l'institution financière. Durant le crédit : détenir le stock en assurant la sécurité et l'entretien du magasin, posséder une clé et veiller sur le marché local. En fin de crédit : suivre les remboursements et la revente du stock. Ouverture du magasin : suivre et contrôler la sortie du stock en fonction des différents remboursements des crédits au niveau de l'IMF et du déstockage simple.

U-IMCEC : En amont : informer les producteurs sur les produits et services de l'institution, inscrire et monter les dossiers de candidature au crédit warrantage. Ensuite, déboursier le montant accordé en crédit à la fermeture du magasin, suivre le stock avec l'OP et détenir une clé du magasin. En fin de crédit, assurer le suivi des remboursements et informer l'OP. Ouverture du magasin pour le déstockage : suivre et contrôler la sortie du stock en fonction des différents remboursements des crédits au niveau de l'IMF.

GRET-ENDA : Appuyer techniquement en identifiant les sites de stockage, mettre en relation OP-IMF, suivre le test (visite des magasins), veiller sur le marché local et national, évaluer l'expérience et appuyer l'IMF dans l'amélioration du produit pour la prochaine campagne.

PAMIF2 : Suivi du test. Mettre en relation le GRET et l'U-IMCEC. Evaluer l'expérience. Accompagner U-IMCEC dans l'extension de l'expérience dans d'autres sites. Appuyer U-IMCEC dans la pérennisation du produit dans la zone.

### **3.1.4 Principes de base du modèle**

Le stock est détenu par l'IMF et l'OP et elles possèdent chacune une clé. Une convention existe entre l'IMF et l'OP (+ ONG/programme appui). Un contrat de crédit existe entre l'IMF et le producteur stockeur (cas de crédit individuel). Une fois le stock constitué, l'IMF verse son crédit sur la base de la quantité stockée. Les dates de fermeture et d'ouverture du stock sont décidées à l'avance de façon concertée.

### 3.1.5 Déroulement du modèle

Le modèle s'est déroulé la première année, en suivant les étapes classiques du warrantage et en s'appuyant sur des activités préparatoires. Il s'est agi préalablement :

- (a) D'identifier et de procéder à une sélection des sites, sur la base d'une étude de marché : analyse du cycle de vente du mil et de l'évolution des stocks. Le choix s'est porté sur les villages de Diaglè disposant d'un magasin de 40 T (60 ménages, avec un dépôt minimum de 700 kg/ Ménage pour le mil), de Boustane Diaw (80 ménages (700 kg/ménage) avec un magasin 40T, de Ndayane (80 ménages 700 kg/ménage) disposant d'un magasin de 100T
- (b) D'organiser des missions conjointes entre parties prenantes pour visiter les sites retenus
- (c) D'identifier des stockeurs et de former les comités de gestion sur la gestion des stocks
- (d) D'informer et de sensibiliser les producteurs.

**À partir de ces activités préparatoires, le modèle s'est déroulé selon les étapes suivantes :**

- (a) À la récolte, les producteurs au sein de leur organisation procèdent aux activités de battage et d'agrèage qualité en utilisant le matériel post récolte mis à leur disposition par le projet
- (b) La partie de la production destinée au stockage est acheminée au niveau du lieu de stockage, où l'ADAK, par le biais des personnes responsabilisées, délivre un certificat de dépôt qui précise les quantités réceptionnées
- (c) Avec l'appui de l'ADAK, les ménages expriment leur besoin de financement qui devrait être couvert par 70% de la valeur des produits stockés (dont le prix de référence à la fermeture est convenu de commun accord)
- (d) L'ADAK et l'U-IMCEC (institution financière) sécurisent l'entrepôt par un double cadenas s'assure que les quantités spécifiées sur les certificats de dépôt sont conformes à la réalité

- (e) Si un déposant a besoin de financement, il dépose le certificat de dépôt au niveau de l'U-IMCEC qui émet un crédit (individuel)
- (f) Il rembourse après, quand son produit est vendu à un prix favorable. Si le crédit n'est pas remboursé au-delà de la durée initiale, le stock est vendu pour rembourser le prêt. Si le crédit est remboursé, le déposant ne paie que les coûts de stockage dans le magasin et reprend son produit.

### 3.1.6 Résultats du modèle campagnes agricoles 2011 et 2012

- (a) Campagne 2011 : Le produit de crédit mis en place par l'U-IMCEC est un crédit individuel à un taux d'intérêt de 12% annuel linéaire et un taux de nantissement de 70%. Le prix appliqué à la date de fermeture du magasin est de 110 FCFA et les quantités à stocker sont fixées à minimum 700 kg de mil ou 700 kg de maïs par ménage stockeur membre du Groupement.

**Tableau 1 : Données première campagne, 2011**

Village	Comptes ouverts	Stockeurs	Montant crédit (FCFA)	Moyenne (FCFA)
Diaglé	63	44	1 807 405	41 077
Taïf	26	24	1 201 200	50 050
Total	89	68	3 008 605	44 244

Source : U-IMCEC

- (b) Campagne 2012 : Le produit de crédit mis en place par l'U-IMCEC est un crédit individuel à un taux d'intérêt de 12% annuel linéaire et un taux de nantissement de 80%. Le prix appliqué à la date de fermeture du magasin est de 150 FCFA et les quantités à stocker ne sont pas fixées compte tenu de la mauvaise récolte.

**Tableau 2 : Données deuxième campagne, 2012**

Village	Stockeurs	Kg stockés	Montant (FCFA)
Lohenne	61	27 673	3 350 960
Diaglé	21	9 268	1 112 160
Taïf	11	6 140	736 000

Source : U-IMCEC



### 3.1.7 Constats généraux

- (a) Le modèle a buté durant ces deux campagnes d'expérimentation sur un stockage tardif pour cause de temps perdu dans les opérations post récolte. Ceci a été donné comme argument, pour justifier la faiblesse des productions stockées. La batteuse mise à la disposition de l'ADAK ne pouvait pas répondre aux besoins de tous les producteurs, et le battage se faire dans les délais.
- (b) Les stocks mobilisés durant les deux années ont été fortement tributaires de la tournure de l'hivernage. Pour l'année 2, le nombre de producteurs ayant renouvelé l'expérience a baissé, faute de stocks suffisant.
- (c) La préparation du modèle a pris beaucoup de temps, et sa gestion pourrait donner l'impression d'un projet de recherche et développement, où les ressources nécessaires à son fonctionnement proviennent pour l'essentiel des partenaires techniques et financiers.
- (d) Les comités de gestion ont été formés sur les deux campagnes en gestion des stocks. Dans certains villages comme Taïf, il a tout de même été relevé des procédés à l'opposé des bonnes pratiques. En effet, le magasin utilisé pour le warrantage servait aussi à garder du stock non traité, déposé en dehors du programme. Ceci a généré des attaques de rats.
- (e) Selon les données recueillies, les producteurs ont exercé une pression pour un déstockage avant la date prévue pour cause : d'épuisement des stocks familiaux et pour anticiper sur les difficultés d'évacuation avec l'installation de l'hivernage.
- (f) Le développement d'un schéma de commercialisation avec l'appui du projet PROFILS n'a pu se faire : les producteurs se sont rabattus sur un commerçant/producteur habitant la zone pour écouler leur production. Les prix ont été négociés en présence de l'U-IMCEC et l'ensemble du stock commercialisé l'a été par ce processus. Au total, sur les trois villages, 30 tonnes ont été commercialisées, au moment où le commerçant/producteur qui écoule 40 tonnes par semaine, souhaitait intégrer le schéma la campagne suivant. Ceci donne objet à réflexion sur la place future des petits producteurs dans un pareil schéma.
- (g) Durant la deuxième année du programme, les producteurs ont critiqué les retards observés sur le déstockage, alors qu'ils avaient déjà négocié

un prix favorable. L'attente souhaitée par le projet pour organiser un événement médiatique autour de la venue de partenaires (Agence Belge de Développement-Ambassade, U-IMCEC) les avait un tout petit peu courroucé. Ceci, il est clair, pose la problématique de l'impact potentiellement négatif de certaines approches de gestion projet dans la mise en place de schémas de warrantage durable. La recherche effrénée de « success story » peut être un biais important.

- (h) Les producteurs ont réalisé des gains financiers dans cette expérience, avec des marges nettes moyennes de 24%. Néanmoins, vue la faiblesse des stocks en jeu, le gain économique du modèle est très faible, à moins qu'il puisse être répliqué à grande échelle - et on ne voit pas les démarches nécessaires ni de la part des promoteurs, ni de la part de l'OP, ni de la part des projets.
- (i) Dès le début, il est clairement apparu que le programme pilote de warrantage était inscrit comme une innovation dans le cadre des activités d'un projet et qu'in fine, ça devrait être perçu comme une « success story ». Ceci explique sans doute le temps assez long mis dans sa préparation et les études de capitalisation organisées. Au demeurant, on peut s'interroger sur son niveau d'appropriation par les principaux acteurs. Si au départ était prévue une mise à l'échelle de l'expérience, aujourd'hui, la réalité est toute autre. En effet, il n'y aura pas de troisième campagne pour le modèle, consécutivement à la fin des projets PROFIL et PAMIF. L'U-IMCEC, qui bénéficiait du support logistique du PAMIF pour faire le suivi sur le terrain, déclare objectivement ne pas avoir la possibilité de rentabiliser les ressources propres qu'elle devrait mobiliser pour faire face aux coûts opérationnels de suivi, vus les montants de financement en jeu et les distances à parcourir.

### 3.1.8 Analyse FFOM de l'expérience

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'expérience s'est appuyée sur une mutualisation des moyens entre différents acteurs</li> <li>• L'étude de marché faite préalablement, a permis de prendre en charge le risque marché au moment en déstockage</li> <li>• Le portage du programme d'information et de sensibilisation par l'OP a été décisif pour l'implémentation du modèle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence d'une stratégie claire de pérennisation en perspective de la fin des projets PROFIL et PAMIF</li> <li>• Niveau des stocks assez modique pour générer des possibilités objectives de mise à l'échelle</li> <li>• Beaucoup d'efforts et de ressources fournies pour communiquer autour de ce modèle, et le percevoir comme une « première expérience » de réussite de warrantage au Sénégal. Alors que la question de la durabilité n'a pas fait l'objet d'une prise en charge optimale.</li> </ul>
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le pilote s'est déroulé dans une zone très propice au warrantage, du fait que les producteurs sont généralement en poly activités, et ont donc la possibilité de différer la vente de leurs céréales et d'avoir des revenus avec les cultures de rente</li> <li>• L'Institution Financière partenaire U-IMCEC a une bonne vision de la finance rurale et agricole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La menace principale est l'arrêt du programme à la fin des projets PAMIF et PROFIL...C'est déjà le cas, même si l'U-IMCEC va lancer un programme de warrantage dans un autre contexte, à Tamboucounda (l'est du pays).</li> </ul>

## 3.2 Tierce détention sur le maïs dans la région de Kaolack (centre du pays)

### 3.2.1 Cadre de l'expérience

L'USAID/PCE avait initié, durant la campagne agricole 2011, un programme de financement de la production du maïs selon les principes chaîne de valeur. L'utilisation de contrat à terme sous forme de garantie substitutive était l'une des bases du programme. L'introduction de la contractualisation a eu le mérite d'impulser un processus de formalisation des relations d'affaires entre acteurs avec, comme corolaire, une meilleure anticipation des revenus des emprunteurs. Les difficultés de la deuxième année du programme, imputables à des facteurs exogènes (pluviométrie, difficultés d'acquisition des engrais à temps etc...), et à des comportements contreproductifs de certains acheteurs, ont présenté l'intérêt de pousser les producteurs à prendre leur destin en main en créant la Fédération des Producteurs de Maïs du Saloum (FEPROMAS) qui constitue désormais l'interface entre ses membres (les producteurs) et les autres acteurs (les institutions financières, les fournisseurs d'intrants, les industriels, ...). La mise à l'écart des acheteurs intermédiaires et la prise en

charge de leurs fonctions par la FEPROMAS visent à diminuer les coûts de transactions et renforcer ainsi la compétitivité globale de la chaîne de valeur.

Ce processus de structuration de la chaîne de valeur maïs, ainsi que le contexte mondial marqué par un renchérissement du prix de maïs, a offert un cadre pertinent à l'implémentation de mécanismes innovants de financement pour la commercialisation. En effet, l'amélioration des procédés contractuels, l'implication grandissante des industriels ainsi que le développement d'approches de modélisation du prix de maïs, de même que l'affermissement des liens d'interdépendance entre maillons, permettent d'amoindrir les coûts de transaction et une meilleure mitigation des risques dus à la sélection adverse et au hasard moral.

Dans cette perspective, la FEPROMAS, avec l'appui de l'USAID/PCE et en relation avec la CNCAS, a mis en place, un système de crédit à la commercialisation avec nantissement de stock. Le choix de cette technique de financement répondait à un souci de modernisation des systèmes de commercialisation agricole. Il était basé sur un postulat de départ, à savoir que ce système a un intérêt financier et économique réel pour l'ensemble des acteurs, étant en mesure de soutenir l'efficacité des méthodes de commercialisation en se basant sur ce qui fait sa quintessence, c'est-à-dire l'écoulement des produits agricoles sur la base de normes d'agrégation qualité et de traçabilité.

### **3.2.2 Parties prenantes du modèle**

FEPROMAS : C'est une fédération de producteurs de maïs créée en 2012. Elle intervient présentement dans 12 communautés rurales des départements de Kaolack et Nioro. Elle est constituée de 10 réseaux de producteurs regroupant en 2012, 882 producteurs membres dont 102 femmes. La FEPROMAS est, entre autres, chargé de :

- (a) représenter ses membres auprès des autorités et des partenaires
- (b) coordonner les activités des réseaux affiliés
- (c) faciliter l'approvisionnement en intrants et matériels agricoles
- (d) coordonner les activités liées à la commercialisation
- (e) prévenir et gérer les conflits pouvant naître entre ses membres ou avec ses partenaires

- (f) œuvrer pour la sécurité alimentaire de ses membres
- (g) promouvoir la professionnalisation notamment par la formation et la sensibilisation
- (h) améliorer la qualité de l'offre de maïs.

L'USAID/PCE : c'est un projet qui opère dans le cadre élargi de la stratégie *Feed the Future* du Gouvernement des États-Unis qui vise à améliorer la sécurité alimentaire et la croissance des revenus des populations rurales. Dans ce cadre, le projet cible le développement stratégique des filières riz, maïs et mil, avec un accent particulier sur l'augmentation de la productivité et de la compétitivité en utilisant l'approche chaîne de valeur. Les appuis de l'USAID/PCE consistent en l'assistance technique, les formations et actions pilotes à coûts partagés sur des activités associées à la production, aux opérations post-récolte et logistiques, au stockage, au financement, etc. L'objectif de l'USAID/PCE pour les chaînes de valeur riz irrigué et maïs est d'appuyer les acteurs (producteurs, industriels, distributeurs, etc.) à développer une offre compétitive de produits agricoles qui puisse à terme contribuer significativement à la baisse des importations.

CNCAS : la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal est un établissement financier, créé le 20 mars 1998 par l'État du Sénégal, dans la mouvance de la Nouvelle Politique Agricole. Sa mission est d'accompagner le développement économique du Sénégal en facilitant l'accès au crédit du monde rural, lequel se caractérise par manque d'actifs. La CNCAS met en avant le concept de CAUTION SOLIDAIRE entre les membres des OP.

BOLLORE AFRICA LOGISTICS SENEGAL (Agence de Kaolack) : il fait partie du groupe Bolloré Africa Logistics, l'un des premiers réseaux de logistique intégrée sur le continent africain et le premier opérateur de partenariats public-privé portuaires et ferroviaires. L'agence de Kaolack de Bolloré Africa Logistics Sénégal gère les entrepôts du port sec de Kaolack.

SGS SENEGAL : c'est une filiale de la Société Générale de Surveillance avec son siège à Genève, un leader mondial des services de contrôle, de vérification, d'analyse et de certification.

### **3.2.3 Les fondamentaux du modèle et rôles de chaque acteur**

Le modèle tel que conçu au départ, se voulait un crédit de trésorerie associé à un nantissement sur les stocks de maïs mis sous la surveillance d'une tierce partie. Le crédit mis en place au titre du financement des stocks est matérialisé

par des droits à tirage avec une échéance. Le montant du crédit correspondant est calculé selon le niveau de stocks consolidé par la FEPROMAS à travers ses réseaux membres. Partant de l'hypothèse que la valeur du stock va suivre l'évolution du prix, donc connaître logiquement une courbe ascendante, l'avance de trésorerie demandée équivaut à 100% de la valeur du stock de départ (ce qui peut être considéré comme risqué pour la banque). Le remboursement de l'avance se fait lors du dénouement de la dernière opération de commercialisation.

Tenant compte du fait que la FEPROMAS, nouvellement créée et donc sans historique de crédit, avait besoin de rassurer la banque, l'option stratégique était prise pour un système de récépissé d'entreposage (Tierce Détention) en gestion privée avec le port de Kaolack comme Hub. Le système devrait reposer sur un accord sur trois fronts avec comme parties prenantes : l'institution financière prêteuse (CNCAS), la FEPROMAS (emprunteuse) et Bolloré Logistics (tiers détenteur).

Dans ce modèle, un rôle précis était prévu pour chaque acteur.

FEPROMAS : à titre d'organisation faîtière, devrait informer et mobiliser ses membres autour du modèle. Spécifiquement, elle devrait accompagner ses réseaux membres dans la consolidation primaire de la production au niveau des villages désignés, s'assurer à travers ses animateurs du respect des normes de qualité et de stockage définies et enfin, mobiliser un crédit au nom des membres pour augmenter les capacités d'offres de maïs grain à destination des industriels.

CNCAS : devrait octroyer un crédit commercialisation avec le nantissement du stock comme garantie, et contractualiser avec Bolloré pour respecter les principes de base de la tierce détention.

SGS : assumer le rôle de contrôleur qualité indépendant

USAID/PCE : son rôle à titre de partenaire technique, consistait à conceptualiser le modèle et mettre en place des mesures d'accompagnement.

### **3.2.4 Principes de base du modèle**

- (a) Le modèle repose sur le principe d'une recherche de rentabilité financière pour les principales parties prenantes (Institution Financière-FEPROMAS-Entreposeur) et ne s'inscrit aucunement dans une logique de recherche développement

- (b) La FEPROMAS à travers ses membres contribue au crédit avec leurs fonds propres et leur production propre
- (c) La procédure de libération du crédit se devrait d'être efficace et rapide
- (d) L'entreposeur engage sa responsabilité dans la gestion des stocks et l'émission des récépissés d'entreposage
- (e) Les informations sur le marché seront disponibles et partagées entre les différents acteurs
- (f) Le système sera porté par les acteurs qui y ont un intérêt économique immédiat (réseaux de producteurs, FEPROMAS etc.), les partenaires techniques auront un rôle subsidiaire dans les différentes phases de mise en œuvre.

### **3.2.5 Les objectifs opérationnels suivants étaient visés pour chaque acteur**

*Pour l'institution financière partenaire (CNCAS) :*

- (a) Élargir la gamme d'instruments de garantie utilisée pour le financement de la commercialisation des céréales locales
- (b) Capturer de nouvelles parts de marchés sur le financement de l'agriculture tout en améliorant la qualité du portefeuille
- (c) Améliorer la connaissance sur les risques majeurs liés à la chaîne de valeur maïs en s'insérant dans des modèles intégrés et en atténuant l'asymétrie d'information.

*Pour la FEPROMAS :*

- (a) Faciliter la commercialisation de la production de ses membres et améliorer leurs revenus commerciaux
- (b) Participer à la compétitivité de la chaîne de valeur maïs dans sa globalité en diminuant les coûts de transactions et en appuyant une redistribution réaliste et équitable des marges commerciales
- (c) Permettre aux réseaux de producteurs de s'insérer plus efficacement dans une agriculture contractuelle qui sécurise le crédit et faciliter l'écoulement de la production dans une logique gagnant-gagnant.

*Pour les acheteurs industriels :*

- (a) Développer une source d'approvisionnement locale de maïs grains de qualité
- (b) Diminuer les coûts de transaction sur le maïs local en profitant de l'agrégation de la production réalisée par la FEPROMAS. Profiter des possibilités offertes par le modèle pour bénéficier, à terme, des mêmes instruments de financement utilisés sur l'importation.

*Pour Bolloré Logistics :*

- (a) Adapter la tierce détention sur les céréales locales et développer un marché de masse
- (b) Développer une expertise sur la gestion des stocks du maïs grain.

### **3.2.6 Déroulement du modèle**

Les principales étapes du modèle

- (a) Avant la récolte, une analyse du compte d'exploitation type de production du maïs est faite et un prix de collecte fixé.
- (b) À la récolte, les producteurs individuellement ou par groupement, déposent un stock de maïs au niveau du village central désigné.
- (c) Un contrôle de qualité est fait par le réseau avec l'appui des animateurs de la FEPROMAS. Ce processus d'autocontrôle se fait sur la base des normes établies préalablement et qui tiennent compte des cahiers de charges des industriels. Les animateurs ont été formés préalablement avec l'appui de l'USAID/PCE qui a aussi mis à leur disposition des testeurs d'humidité .
- (d) Par ses propres moyens, chaque réseau achemine à Kaolack ville, le stock qu'il a pu mobiliser.
- (e) La FEPROMAS sollicite une facilité de crédit de commercialisation au niveau de la CNCAS pour un montant égal à la valeur du stock qu'elle compte constituer en propre. Pour la valorisation de stocks, le prix de 136 FCFA/kg a été retenu. Il est supérieur au prix bord champ moyen observé à la récolte et inférieur aux prix moyens relevés les années précédentes en milieu de campagne.



- (f) La SDV met en stockage les productions reçues et délivre un récépissé d'entrepôt au nom de l'OP, laquelle indique le nombre de sacs, la qualité du produit livré ainsi que la provenance (réseau de producteurs). Ce récépissé est remis à la FEPROMAS qui le met en annexe de sa demande de crédit.
- (g) La SGS procède à un contrôle qualité indépendant sur la base d'échantillonnage au niveau village (consolidation primaire) et au niveau de l'entrepôt central géré par Bolloré.
- (h) La FEPROMAS présente les récépissés à la banque comme garantie du prêt demandé.
- (i) Sur la base de cette demande la banque a octroyé le crédit et la FEPROMAS répartit le crédit par réseau de producteurs au prorata du taux de participation à la mobilisation du stock de départ.
- (j) Certains réseaux avec l'argent reçu rachètent sur le marché du maïs et dans certains cas d'autres productions et commercialisent sur des circuits différents. Certains producteurs, compte tenu du retard noté dans la mise en place du crédit commercialisation, ont préféré utiliser les ressources reçues de la FEPROMAS pour solder leur crédit production.
- (k) La FEPROMAS fait des démarches au niveau des acheteurs potentiels, en s'appuyant sur la certification qualité reçue de la SGS.
- (l) La FEPROMAS déstocke et commercialise après plusieurs mois de stockage et solde le crédit commercialisation pris à la banque.
- (m) L'USAID/PCE a pris certaines mesures d'accompagnement, à savoir :
  - i. La mise en place d'égreneuses pour le maïs, dans un souci de raccourcir la durée des activités post-récolte, dans une perspective d'aider la constitution à bonne date du stock de départ
  - ii. La mise en place système global d'agrèage qualité pour gérer le risque de non-conformité des produits au cahier de charge des acheteurs. L'USAID/PCE a accompagné la mise en place de moyens de contrôle de la qualité en dotant la FEPROMAS de 11 humidimètres pour mesurer au

niveau village (premier niveau de consolidation), le taux d'humidité du maïs consolidé ainsi que les impuretés

- iii. La prise en charge des coûts d'amorçage du système en finançant la location de l'entrepôt, les frais propres au tiers détenteur ainsi que la certification qualité. À noter qu'après 6 mois de stockage, la FEPROMAS a pris en charge totalement les frais de stockage.

### **3.2.7 Résultat du modèle : campagne 2012**

- (a) 882 producteurs ont participé au modèle dont 102 femmes
- (b) Un stock de 345 tonnes mobilisé comme garantie et un crédit de 53 millions obtenu de la CNCAS
- (c) Le crédit commercialisation ventilé au sein des réseaux a servi en partie à solder les crédits campagne et à éviter une commercialisation précipitée et atomisée
- (d) La FEPROMAS a pu développer un réseau de clientèle constitué essentiellement d'un industriel (AVISEN) qui a acheté plus de 80% du stock, le reste étant réparti entre plusieurs grossistes
- (e) Le maïs a été vendu entre 155 FCFA/kg et 190 FCFA/kg, et la FEPROMAS à travers ses membres participants au modèle, a réalisé des marges brutes entre 19 FCFA et 54 FCFA par kg selon les acheteurs
- (f) La FEPROMAS a eu l'occasion de construire un historique de crédit qui lui permettra de renforcer ses services aux membres.

### **3.2.8 Constats généraux**

- (a) Le modèle ne s'est pas déroulé comme prévu, la banque n'a pas suivi le processus et s'est limitée à octroyer le crédit sur la base des récépissés d'entreposage fournis par la FEPROMAS. Le contrat de gage qui devait avoir lieu, n'a jamais été formalisé et il n'y a jamais eu de contacts entre la banque et Bolloré Logistics, encore moins la formalisation d'un accord tripartite Banque-FEPROMAS-Bolloré Logistics. En termes de gestion des risques, la CNCAS semble s'être basée sur la seule crédibilité des dirigeants de la FEPROMAS et le processus de déstockage s'est fait sans demande de relâche de sa part.

- (b) Les membres de la FEPROMAS, sur la base des prévisions sur le marché international qui annonçaient des prix minimum de 200 FCFA le kg rendu Dakar et qui les avaient poussé à exiger un prix d'au moins 200 FCFA, se sont mis dans une posture inconfortable, sachant que les industriels se sont rabattus sur le maïs en provenance de la sous-région (Côte d'Ivoire, Burkina) qui, rendu Dakar, se vendait à 125 FCFA/kg. Les premières ventes ont commencé en septembre 2013, alors que le crédit a été octroyé en février.
- (c) La mise en place tardive du crédit n'a pas permis à la FEPROMAS de réaliser plusieurs rotations comme prévu occasionnant ainsi une baisse des revenus attendus.
- (d) Le modèle a nécessité pour son effectivité un appui assez important de la part de l'USAID/PCE - voire plus haut.
- (e) Le modèle a permis à la FEPROMAS d'ouvrir de nouvelles perspectives dans la commercialisation du maïs local et l'objectif de convaincre les industriels qu'il était possible pour les producteurs au travers de leurs organisations, de résoudre la lancinante question de l'atomisation de l'offre de maïs local a été atteint.
- (f) Malgré une évolution des prix en dessous des attentes, la FEPROMAS a pu couvrir ses charges, réaliser des marges bénéficiaires et rembourser sans difficulté le crédit contracté. L'historique du crédit, construit par la FEPROMAS avec ce modèle, a permis à la structure pour la campagne 2013, de mobiliser au niveau de la CNCAS un financement pour la commercialisation d'un montant de 75 millions, sans qu'il soit demandé un nantissement de stocks, la banque ayant basé manifestement sa décision sur le dénouement heureux du premier prêt. Les stocks commercialisés sont passés à 800 tonnes (avant clôture de la campagne) et de nouveaux acheteurs institutionnels comme le PAM, ont manifesté leur désir de contractualiser avec la FEPROMAS.
- (g) Le modèle a évolué durant la campagne 2013, à un système d'entreposage au niveau du village, avec utilisation de magasins communautaires. Le maïs consolidé par les réseaux de producteurs, est constitué d'abord par le stock destiné au remboursement du crédit production, contracté avec l'appui de la FEPROMAS, qui entre autres permet à ses membres d'avoir accès à l'assurance agricole.

### 3.2.9 Analyse FFOM de l'expérience

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'expérience s'est fondamentalement basée sur une approche business et de recherche d'abord d'une profitabilité financière, d'où l'autonomie de décision des producteurs.</li> <li>• Le système d'agrégation qualité porté par les producteurs associé à une certification indépendante a facilité la commercialisation au niveau des industriels.</li> <li>• La participation d'un gestionnaire de stocks de réputation internationale a crédibilisé le processus.</li> <li>• Le modèle s'est démarqué des approches classiques qui veulent cantonner les producteurs dans des logiques de subsistance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'expérience et d'engagement de la banque sur le financement des stocks avec récépissés d'entreposage. Elle opte en 2013 pour une relation directe avec l'OP (FEPROMAS).</li> <li>• Tendance spéculatrice au sein des réseaux de producteurs d'où l'augmentation des frais de stockage et baisse des bénéfices nets.</li> <li>• Coût de consolidation (2 niveaux de stockage) assez significatif.</li> </ul>
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle développé ouvre de nouvelles opportunités pour la FEPROMAS, qui augmente son offre à partir de l'historique de crédit obtenu.</li> <li>• Avec l'augmentation de la demande formelle en maïs local, de nouvelles perspectives de mise à l'échelle du modèle FEPROMAS se dessinent, avec cependant un rôle plus actif des industriels. Ces dernières vont progressivement être les bénéficiaires des mécanismes de financement avec nantissement de stocks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La menace principale est aujourd'hui constituée par le maïs importé de la sous-région, qui se vend beaucoup moins cher que le maïs local. Ceci constitue un risque exogène élevé pour tous ceux qui voudraient emprunter pour stocker.</li> </ul>

## 3.3 Modèle hybride combinant SMA et CMA sur le riz local

### 3.3.1 Cadre de l'expérience

Le modèle qui sera développé ci-après est une combinaison de deux schémas complémentaires qui mettent en jeu deux banques avec des profils différents. Le premier schéma est assimilable à un Stock Monitoring Agreement (SMA) et fait intervenir essentiellement, la CNCAS, les producteurs et l'agro-industriel Vital. Le deuxième schéma est un système formel de tierce détention avec comme acteurs, Vital, la Banque Régionale des Marchés (BRM) et des distributeurs de riz présents dans les grands centres urbains.

Ce modèle hybride a été mis en place dans un contexte marqué d'une volonté des autorités nationales et des partenaires au développement de booster la performance de la chaîne de valeur riz local. En effet, la filière riz local, malgré des performances agronomiques très satisfaisantes, a peine jusqu'à maintenant à rassurer sur sa capacité à se substituer sur le moyen et long terme à l'importation. Cet état de fait découle de plusieurs facteurs conjoncturels qui se manifestent singulièrement par : une désintégration de la chaîne de valeur, une faiblesse des concours bancaires (focalisés au niveau de la production...) et une atomisation de l'offre qui ne permettait pas d'intéresser les grands distributeurs. Ces difficultés et d'autres font que la production locale couvre moins de 20% des besoins nationaux et plus US\$ 250 million de dollars sont dépensés annuellement pour importer du riz.

Le modèle développé se veut une solution aux difficultés évoquées précédemment. Il tire sa quintessence des liens d'interdépendance entre distributeurs, riziers et producteurs.

Dans sa partie SMA, le modèle a été mis en place par l'USAID/PCE durant la campagne 2012 en collaboration avec la CNCAS, l'agro-industrie Vital, les groupements de producteurs à travers les Unions Hydrauliques.

Les objectifs visés à travers ce modèle hybride étaient les suivants :

- (a) Faciliter le dénouement rapide du crédit campagne de la CNCAS et permettre aux producteurs d'enchaîner sur un nouveau cycle de crédit pour une double culture effective
- (b) Permettre une distribution du riz local dans les grands centres urbains, par le truchement d'une offre en quantité et qualité suffisantes
- (c) Décloisonner les différents maillons de la chaîne de valeur riz
- (d) Sécuriser les crédits de campagne, de commercialisation et le financement des équipements par des outils catalytiques de mitigation de risques sans forcément recourir à des garanties classiques
- (e) Résoudre la cascade de contraintes techniques et logistiques qui limitent la croissance de la chaîne de valeur riz, en s'appuyant sur des produits financiers qui facilitent : la mécanisation, la mise en place à bonne date des intrants et l'utilisation de stocks de produits agricoles comme leviers pour dynamiser la commercialisation.

### 3.3.2 Parties prenantes du modèle

Les deux schémas qui constituent le modèle intégré font intervenir plusieurs acteurs avec des profils assez différents. Dans cette partie, nous nous limiterons aux acteurs directs, sachant qu'un projet comme l'USAID/PCE a joué un rôle crucial dans la conceptualisation et la mise en relation des différents acteurs.

Vital : la Société Vital S.A est une rizerie nouvellement créée (2011) par un privé sénégalais. Elle propose du riz blanc entier et brisé sous le label « Rixel » produit localement dans la vallée du fleuve Sénégal. Vital dépend à 100% des producteurs pour son approvisionnement.

CNCAS : voir plus haut.

La SAED : la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé.

BRM : la Banque Régionale des Marchés est la première institution bancaire de la zone de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine spécialisée par choix stratégique dans les activités de banque d'affaires et de marchés.

Les Unions Hydrauliques : ce sont des organisations mises en place pour prendre la relève de l'autorité publique dans la gestion des aménagements. Elles regroupent, selon la taille des périmètres, plusieurs groupements de producteurs (GIE) et villages.

ACE : Audit Control Expertise est une firme internationale spécialisée entres autres dans la tierce détention et le stock monitoring.

### 3.3.3 Les fondamentaux du modèle et rôles de chaque acteur

Le modèle qui est présenté a pour soubassement l'approche chaîne de valeur et les instruments financiers qui y sont associés. C'est pourquoi le modèle dans sa globalité s'appuie sur la formalisation des transactions commerciales, pour la mise en place d'un financement structuré. Le but qui était visé était d'amener les institutions financières à utiliser des garanties substitutives, en mettant l'accent sur le produit et la performance de la transaction plutôt que de recourir systématiquement à des actifs immobilisés.

Dans ce modèle chaque acteur devait jouer un rôle qui était sa mission et son cœur de métier.

Vital : contractualiser avec les producteurs pour l'approvisionnement en riz paddy ainsi qu'avec des distributeurs de riz blanc. Elle avait la responsabilité de faire des enlèvements au niveau des entrepôts des Unions Hydrauliques.

CNCAS : octroyer le crédit aux organisations de producteurs et à Vital, procéder à la consignation des stocks de riz paddy destinés au remboursement du crédit et fournir progressivement les quitus d'enlèvement assimilables à un certificat de mainlevée, pour permettre à Vital de transférer les stocks à son usine.

La SAED : la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé.

BRM : mise en place d'une ligne de crédit sur la base du contrat de gage signé et envoi d'instructions de relâche au tiers détenteur.

Les Unions Hydrauliques : au-delà de leurs missions classiques, elles avaient la responsabilité de la garde des stocks consignés par la CNCAS.

ACE : joue le rôle dévolu à tout tiers détenteur : sécurisation des marchandises et produits pour le compte du financier (créancier gagiste), émission de Lettre de tierce détention, reçus d'entrepôt pour la quantité réceptionnée et gestion des stocks et relâche de la marchandise.

### **3.3.4 Les principes de base du modèle**

- (a) Faire de la formalisation des relations commerciales entre Vital et distributeurs, le point de départ de la stratégie de financement
- (b) Conception selon une approche participative en vue d'impulser un processus de gouvernance de la chaîne de valeur et de soutenir la durabilité du modèle
- (c) Spécialisation des acteurs comme facteur de performance et de compétitivité globale de la chaîne de valeur
- (d) Internalisation des compétences d'autocontrôle au sein des organisations de base sur la conformité du paddy aux normes de qualité.

### **3.3.5 Déroulement du modèle**

La première étape du modèle est constituée par le processus de consignation des stocks destinés au remboursement du crédit production. Il peut être assimilé à un système *informel de warrantage* et suit les étapes ci-dessous:

- (a) Vital formalise par bon de commande ses relations commerciales avec des distributeurs avec spécification des normes de qualité et, dans certains cas, une avance ou traite avalisée.
- (b) La CNCAS donne des injonctions aux producteurs de rembourser le crédit en nature sur la base d'un prix qui est fixé d'un commun accord par les parties prenantes.
- (c) Les Unions Hydrauliques organisent à la récolte l'entreposage du stock destiné aux remboursements de leurs membres et déroulent leurs procédures internes de gestion de la qualité.
- (d) La SAED organise un atelier de préparation de la campagne de commercialisation pour fixer le prix de cession du paddy avec la participation de tous les acteurs, avec comme référence les comptes d'exploitations type de la campagne.
- (e) Vital contractualise avec les GIE de producteurs bénéficiaires de financement de la CNCAS après la récolte sur la partie de la production destinée au remboursement du crédit. Dans les contrats de commercialisation sont spécifiés les cahiers de charges pour le riz paddy.
- (f) La CNCAS en rapport avec les Unions Hydrauliques procède à la consignation des stocks destinés au remboursement et lève la contrainte du renouvellement du crédit pour les producteurs ayant fait consigner leurs stocks. Il faut relever que, dans la vallée, nous avons deux campagnes de production qui s'imbriquent ; d'où la difficulté pour les producteurs de renouveler leur crédit pour la campagne suivante si effectivement ils n'arrivent à commercialiser à temps et à solder leur crédit production.
- (g) Les stocks consignés sont laissés à la garde des Unions, qui les rendent disponibles à Vital uniquement sur présentation d'un quitus d'enlèvement fourni par la CNCAS. Ce quitus est produit sur la base des facilités mises en place par la banque, mais le principe de base reste que Vital doit disposer dans son compte ouvert à la CNCAS de ressources équivalentes à la valeur du quitus.

C'est à partir de la constitution des stocks au niveau des entrepôts des Unions, qu'entre en jeu le schéma de tierce détention qui suit un processus classique, à savoir :



- (a) Mise en place d'une ligne de crédit conditionnée par la signature d'un contrat annuel de gage sur la base d'un tonnage (5,000 tonnes) pouvant faire l'objet d'avenant. Le système fonctionne sur la base de tirages à 90 jours, calculés sur la base des prévisions d'entrée de cash flows.
- (b) Mise en place d'un dépôt de garantie, 10% de la valeur du contrat.
- (c) Signature d'une convention sur trois fronts: ACE-Vital-BRM sur la base de certaines conditionnalités : Vital doit assurer les stocks contre les incidents, et ACE souscrit à une police d'assurance globale qui couvre ses responsabilités civiles à titre de tiers détenteur.
- (d) La BRM autorise un premier tirage permettant la constitution d'un premier stock. Ce stock est généralement issu de la production consignée par la CNCAS dans les entrepôts des Unions. Ces ressources dégagées par la BRM devraient permettre à Vital de créditer son compte CNCAS et ainsi permettre l'émission d'un quitus d'enlèvement.
- (e) ACE qui assure un stock monitoring sur le riz paddy et une tierce détention formelle sur le riz blanc, établit des récépissés d'entreposage qui sont envoyés à la banque.
- (f) Les clients de Vital reçoivent les stocks de riz blanc et règlent les factures, par versement dans le compte ouvert à la BRM.
- (g) La BRM crédite le compte Vital et met en compte séquestre le montant équivalent au financement octroyé (montant du tirage), et laisse disponible la marge bénéficiaire préalablement calculée.
- (h) La BRM envoie ses ordres de relâche à ACE.
- (i) ACE relâche le riz blanc selon les instructions de la banque.
- (j) Le processus continue ainsi, jusqu'à enlèvement total des stocks de riz paddy consignés dans les entrepôts des unions.

### **3.3.6 Résultat du modèle**

Le modèle hybride qui a mobilisé plusieurs acteurs (producteurs, riziers, banques et tiers détenteur...), a connu une évolution rapide entre 2011 et 2013. En effet, de 2.830 tonnes à la campagne de commercialisation hivernale de

2011, la production commercialisée grâce au modèle est passée à 29.510 tonnes lors de la campagne de contresaison 2013 (soit un financement d'US\$ 7.377.000).

Le tableau suivant fait un résumé des résultats du modèle, en termes de financement mobilisé et de volume commercialisé.

Année	2011	2012	2013
Volume commercialisé (Tonnes)	2834	22 000	29510

Par ailleurs, le modèle a permis à 6.800 exploitations familiales d'intégrer un processus contractuel avec une amélioration du prix aux producteurs et donc de leurs revenus. Un autre impact direct du modèle a été l'amélioration significative du taux de remboursement pour le crédit à la production au niveau de la CNCAS, qui est passé de 80% à 95% entre deux saisons. Les perspectives de duplication du modèle avec d'autres rizeries existent. Toutefois, les difficultés de trésorerie auxquelles l'acteur principal Vital est confronté ne permettent pas une mise à l'échelle dans un court terme.

### 3.3.7 Constats généraux

- (a) Le modèle est une expérimentation à grande échelle des techniques de financement avec récépissés d'entreposage jadis utilisées sur l'importation. Il s'est voulu fondamentalement orienté vers une logique économique.
- (b) Le modèle était basé sur une approche fondée sur des systèmes commerciaux qui exigent une compréhension pointue des marchés finaux, du rôle du secteur privé.
- (c) Le modèle a eu la particularité d'avoir retenu comme locomotive l'industriel (Vital) qui en a fait une stratégie de développement tout simplement. Une approche B2B a été voulue dès le début, d'où l'absence de subventions dans le processus de mise en place.
- (d) Le système a été incitatif à la pratique de la double culture avec le raccourcissement des délais de remboursement du crédit avec incidence sur l'intensification agricole et la sécurité alimentaire.

- (e) Les coûts supportés par Vital (paiement tiers détenteur, assurance etc...) n'ont pas été sans conséquence sur sa rentabilité.
- (f) Les dysfonctionnements notés dans certains cas montrent que ce type de modèle a besoin d'être consolidé, amélioré pour une grande efficacité et durabilité. En effet, beaucoup de défis restent à relever pour définitivement en faire une alternative notamment durable. Ces défis concernent essentiellement la gestion globale de la qualité, le dénouement rapide des contrats avec les producteurs et la capacité de l'industriel à minimiser ses frais financiers ; il peut aussi obtenir un coût de revient compétitif qui reste un défi de taille, notamment en ce qui concerne la brisure de riz fortement concurrencée par les importations en provenance de l'Inde.

### 3.3.8 Analyse FFOM de l'expérience

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'expérience s'est d'abord basée sur une approche business et de recherche de rentabilité financière, d'où l'autonomie de décision des acteurs.</li> <li>• Le modèle s'est accompagné d'un processus de construction d'une gouvernance de la chaîne de valeur.</li> <li>• La pérennisation du modèle dépend de la seule performance des acteurs directs, les partenaires techniques y ont un rôle subsidiaire.</li> <li>• La vulgarisation de l'approche chaîne de valeur tout au long du processus d'implémentation a permis d'insérer le modèle dans un schéma global de financement structuré.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts directs liés à l'utilisation d'un tiers détenteur, onéreux au vu du niveau du taux de rentabilité interne moyen du rizier.</li> <li>• Système d'agrégation qualité défaillant, avec comme corolaire un taux de non-conformité du riz blanc non négligeable.</li> <li>• Processus de dénouement des contrats avec les producteurs assez long, entraînant des tensions entre parties prenantes.</li> <li>• Croissance non maîtrisée du modèle par Vital qui s'est trouvé dans des difficultés à honorer ses engagements à date avec ces partenaires financiers, notamment la CNCAS.</li> <li>• Système de stockage déficient entraînant des risques de détérioration de la qualité du paddy.</li> </ul>
OPPORTUNITÉS	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le modèle, malgré ses contraintes, bénéficie aujourd'hui de nouvelles possibilités de mise à l'échelle avec l'installation de nouvelles rizières de type industriel.</li> <li>• La prise en charge progressive de la question de l'entreposage va créer un cadre plus propice au financement avec consignation ou nantissement de stocks.</li> <li>• Avec l'augmentation de la demande formelle en maïs local, de nouvelles perspectives de mise à l'échelle du modèle FEPROMAS se dessinent, avec cependant un rôle plus actif des industriels. Ces derniers vont progressivement être les bénéficiaires des mécanismes de financement avec nantissement de stocks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La menace qui pèse sur le modèle réside particulièrement dans son modèle économique. Le système ne peut pas être durable si l'acteur principal qui supporte les coûts directs (Vital) ne réalise pas des économies d'échelle et n'en tire des avantages coûts/bénéfices certains.</li> </ul>

## 3.4 Conclusions et recommandations

Les mécanismes de financement avec utilisation de récépissés d'entreposage sont encore à leurs premiers balbutiements au Sénégal, malgré leur utilisation croissante sur les céréales importées et les hydrocarbures. Des défis restent à être relevés, à la lumière des enseignements tirés des expériences partagées dans ce rapport, pour en faire définitivement un instrument de sécurisation du crédit et de modernisation de la commercialisation des produits agricoles.

Une transaction avec à la clé le nantissement de matières premières agricoles (avec ou sans dépossession), peut être source de variation du risque structurel pour le prêteur qui est appelé à prêter non plus en se basant uniquement sur la qualité du bilan d'une entreprise et donc de prendre le risque de crédit, mais à prêter désormais en appréciant le risque de performance. Ce changement de paradigme, imposé par l'impérieuse nécessité de repenser autrement le financement du secteur de l'agriculture, renforce l'intérêt stratégique de l'utilisation des récépissés d'entreposage. En effet, avec ces instruments, le risque de performance est minimisé car le prêteur a la possibilité de vendre l'actif en cas de défaut. Dans les prêts classiques à garantie traditionnelle, la garantie sous-jacente est la deuxième source de remboursement qui va être saisie en cas de défaut ; dans le financement avec nantissement de stocks, la garantie sous-jacente (le stock de matière première) peut être la première source de remboursement. Plutôt que de compter sur la volonté de l'emprunteur à rembourser le prêt et son existence en tant qu'entreprise, le prêteur se base sur la capacité de performance de l'emprunteur (qualité de la transaction sous-jacente) et a la possibilité de vendre un actif très liquide, à savoir les stocks de matières premières (le warrant) dès que le prêt est en défaut.

Nous avons pu voir que le crédit avec nantissement de stock peut avoir plusieurs variantes et appellations. Dans les systèmes plus formels, on parlera de tierce détention, de Contrats d'Inspection Périodique de Marchandises (Stock Monitoring Agreement - SMA), crédits sur inventaire, et dans certaines expériences notamment dans les pays en développement, on parle beaucoup plus de warrantage.

Au Sénégal, ces mécanismes sont fréquemment cités comme une alternative crédible aux garanties classiques, avec des perspectives d'utilisation sur les filières stratégiques comme le riz et l'arachide. Néanmoins, il convient de relever que le développement de ces mécanismes a été très souvent porté par des projets, avec tous les défis de durabilité que cela pose. Par ailleurs, certaines options de politiques économiques et sociales peuvent impacter négativement sur leur promotion. En effet, devant la pression sociale, le gouvernement a tendance à privilégier la baisse des prix des denrées de première nécessité, quitte à favoriser l'importation massive de produits à bas prix qui viennent directement concurrencer la production. C'est le cas par exemple de la brisure de riz en provenance de certains pays asiatiques qui arrive sur le marché local à un prix plus compétitif que la production.

De ce fait, tout système avec des surcoûts (comme la tierce détention), ne ferait qu'accentuer ce manque de compétitivité. Toutefois, les perspectives de

développement de ces mécanismes sont très bonnes, mais il conviendra de prendre en charge un certain nombre de défis, que nous formulons en recommandations ci-après :

*Pour l'État*

- (a) Élaborer une loi spécifique pour encadrer la tierce détention avec mention précise des conditions d'agrément et d'exercice du métier de tiers détenteur
- (b) Mettre en place un programme de réhabilitation des entrepôts publics et soutenir le développement de pôles de stockage, dédiés à la tierce détention, dans le cadre d'un partenariat public-privé
- (c) Renforcer les capacités d'intervention de l'Association Sénégalaise de Normalisation, avec un soutien à l'élaboration participative de normes de qualités pour tous les produits agricoles, cibles potentiels de programme de crédit stockage
- (d) Accélérer les réformes en cours pour un raccourcissement des délais de traitements des contentieux commerciaux financiers
- (e) Mettre en place un programme ambitieux d'entrepôts modernes, dans les grands bassins de production, en recherchant un effet levier au niveau des banques et établissements financiers.

*Pour les producteurs et leurs organisations*

- (a) S'inscrire résolument dans une dynamique de rupture et d'autonomie vis-à-vis des projets, en organisant la mise en marché collective de leur production, et en recherchant un effet levier, plutôt que de rester dans des schémas classiques de petits programmes de stockage sans impacts économiques réels.
- (b) Utiliser les systèmes de crédit stockage pour une meilleure insertion dans des chaînes de valeurs agricoles, qui peuvent leur permettre d'accroître leur solvabilité et ainsi avoir des gains de productivités et de production

- (c) Internaliser au sein des groupements de producteurs des normes de contrôle qualité de la production, ainsi que les préconisations pour une bonne gestion des stocks.

*Pour les institutions financières*

- (a) Former leurs personnels sur les outils de financement, avec utilisation de récépissés d'entreposage
- (b) Mettre en place une tarification adaptée à la tierce détention avec, si possible, une intégration dans le taux effectif global, mais en appliquant un coefficient de pondération de risques plus faible sur le crédit octroyé.

*Pour les sociétés de tierce détention*

- (a) Vulgariser leur offre, et participer à la formation des établissements financiers sur l'utilisation de leurs outils
- (b) Adopter une tarification adaptée qui ne renchérit pas significativement le coût du crédit, en travaillant plus sur des économies d'échelles
- (c) Développer des compétences spécifiques par produits agricoles, pour atténuer autant que faire se peut les risques de mauvaise appréciation de la qualité des produits stockés.

*Pour les partenaires techniques et financiers (bailleurs)*

- (a) Accompagner les états dans leurs efforts de modernisation des systèmes d'entreposage communautaires et publics(
- b) Soutenir les démarches en cours pour le développement de véritables bourses agricoles
- (c) Mettre en place des programmes de subvention, pour une prise en charge partielle des coûts d'amorçage de programmes d'envergures utilisant des récépissés d'entreposage.

# Ghana

Author: Alexis Aning

## Contents

<b>Glossary</b> .....	<b>203</b>
<b>Exchange rates</b> .....	<b>205</b>
<b>Summary</b> .....	<b>206</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>209</b>
1.1 Types of warehouse receipting in Ghana .....	209
1.2 Recent measures to promote WRS and the commodity exchange in Ghana .....	214
1.3 The focus and methodology for this study.....	216
<b>2. The status of smallholder farmers and producer organisations (POs)</b> .....	<b>217</b>
<b>3. Legal issues affecting the use of warehouse receipts in Ghana</b> .....	<b>219</b>
3.1 Key findings of the Ghana legal report (Volume III, Section B, Block 2).....	219
3.2 Repurchase agreement (repo) financing in Ghana .....	220
3.3 Documents related to stored agricultural products which can be traded, endorsed or discounted.....	221
3.4 Possibility of financiers taking a security interest in an existing or future agricultural production.....	223
<b>4. Non-regulated collateral management in Ghana</b> .....	<b>225</b>
4.1 Background.....	225
4.2 How it operates.....	226
4.3 Companies involved in collateral management .....	227
4.4 Survey of collateral managers and financial institutions .....	228
<b>5. The RWRS organised by the Ghana Grains Council</b> .....	<b>231</b>
5.1 Ghana Grains Council (GGC) .....	231
5.2 Financing under GGC's WRS.....	236
5.3 Commodities targeted importance and scope for increase .....	238
5.4 Potential for warehouse receipt and repo financing in Ghana .....	239
5.5 The position of warehouse operators under the Ghana Grains Council .....	241
5.6 Record and registration of a security interest and (electronic) registries .....	242
5.7 Obstacles to the use of electronic warehouse receipts .....	243
5.8 Insurance and bonding requirements.....	244
5.9 Support programmes for secure warehouse receipt financing and financing based on repurchase agreements.....	245
5.10 Performance of the GGC system .....	245
5.11 Outlook for further development.....	246



<b>6. Other activities outside the RWRS .....</b>	<b>249</b>
6.1 Repurchase agreements (repos).....	249
6.2 Put option contracts for repo contracts .....	249
<b>7. Conclusions and recommendations .....</b>	<b>251</b>
<b>References.....</b>	<b>253</b>
<b>Annex 1: List of people contacted .....</b>	<b>256</b>
<b>Annex 2: Questionnaire for producer organisations and cooperatives.....</b>	<b>258</b>
<b>Annex 2a: The status of smallholder farmers and producer organisations .....</b>	<b>259</b>
<b>Annex 3: Questionnaire for collateral managers in Ghana .....</b>	<b>264</b>
<b>Annex 3a: Survey response from collateral managers in Ghana.....</b>	<b>266</b>
<b>Annex 4: Questionnaire for the financial institutions.....</b>	<b>268</b>
<b>Annex 4a: Survey response from the financial institutions.....</b>	<b>271</b>
<b>Annex 5: Food balance sheet (in thousands of t) .....</b>	<b>274</b>
<b>Annex 5a: GGC-licensed warehouse operators.....</b>	<b>275</b>
<b>Annex 6: Support programmes for secure warehouse receipt financing and financing based on repurchase agreements.....</b>	<b>276</b>
<b>Annex 7: Type of services offered by warehouse operators and potential accredited collateral managers .....</b>	<b>282</b>
<b>Annex 8: Comparison of performance - conventional WRS/REPOs.....</b>	<b>283</b>

## Glossary

<b>ADVANCE</b>	Agricultural Development and Value Chain Enhancement
<b>AgDevCo</b>	Agricultural Development Company
<b>AGRA</b>	Alliance for a Green Revolution in Africa
<b>AGSSIP</b>	Agricultural Services Sub-Sector Improvement Programme
<b>APDF</b>	African Project Development Facility
<b>ASI</b>	Agribusiness System International
<b>BA</b>	Brong Ahafo Region
<b>BFS</b>	block farming system
<b>BSS</b>	buffer stock system
<b>CCH</b>	Commodity Clearing House Ltd.
<b>CCHFHL</b>	CCH Finance House Limited
<b>CDH</b>	Consolidated Discount House Ltd.
<b>CDS</b>	central depository system
<b>CEPS</b>	Customs Excise and Preventive Service
<b>CFC</b>	The Common Fund for Commodities
<b>CM</b>	collateral managers
<b>CMAs</b>	collateral management agreements
<b>COD</b>	Department of Cooperatives
<b>CTA</b>	Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation
<b>CTORs</b>	cocoa take-over receipts
<b>DCA</b>	Development Credit Authority
<b>DFID</b>	Department For International Development
<b>EAGC</b>	Eastern African Grains Council
<b>EDAIF</b>	Export Development and Agricultural Investment Fund
<b>EU-ACP</b>	European Union - African, Caribbean and Pacific Group of States

<b>FBOs</b>	farm-based organisations
<b>FinGAP</b>	Financing Ghanaian Agriculture Project
<b>FIs</b>	financial institutions
<b>FTF</b>	Feed The Future
<b>FTF-FinGAP</b>	Feed The Future - Financing Ghanaian Agricultural Project
<b>FTF-GCAP</b>	Feed The Future - Ghana Commercial Agricultural Project
<b>GCAP</b>	Ghana Commercial Agriculture Project
<b>GCX</b>	Ghana Commodities Exchange
<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>GGC</b>	Ghana Grains Council
<b>GIZ</b>	German Development Cooperation
<b>GOG</b>	Government of Ghana
<b>GRN</b>	goods received note
<b>GSA</b>	Ghana Standards Authority
<b>IFAD</b>	International Fund for Agricultural Development
<b>IFC</b>	International Finance Cooperation
<b>IFS</b>	International Foundation for Science
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency
<b>LBCs</b>	licensed buying companies
<b>LCs</b>	letters of credit
<b>LPO</b>	legal purchase orders
<b>MCA</b>	Millennium Challenge Account
<b>MIDA</b>	Millennium Development Authority
<b>MoFA</b>	Ministry of Food and Agriculture
<b>MOU</b>	memorandum of understanding
<b>NAFCO</b>	National Food Buffer Stock Company
<b>NGO</b>	non-governmental organisation
<b>NR</b>	Northern Region

<b>NRI</b>	National Resource Institute
<b>PPP</b>	public private partnership
<b>QCC</b>	quality control company
<b>RWRS</b>	regulated warehouse receipt system
<b>SMA</b> s	stock monitoring agreements
<b>SME</b> s	small and medium enterprises
<b>TIP</b>	Trade & Investment Project
<b>t</b>	tonne
<b>UE</b>	Upper East Region
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>USAID/IFC</b>	USAID/International Finance Corporation
<b>UW</b>	Upper West Region
<b>WAAIF</b>	West African Agricultural Investment Fund
<b>WB</b>	The World Bank
<b>WOM</b>	Women and Orphanage Movement
<b>WO</b> s	warehouse operators
<b>WRS</b>	warehouse receipt system

## Exchange rates

GH¢ 2.83 = US\$ 1

GH¢ 3.93 = € 1

# Summary

## *Introduction*

Over the past ten years, agriculture has accounted for about 36% of Ghanaian GDP, but Ghanaian banks have had very limited involvement in it: agriculture accounted for around 5% to 7% of portfolios, including loans against imported and exported commodities.

Type B warehousing (collateral management agreements), along with stock monitoring arrangements, accounts for most warehouse receipt financing and it is a major instrument of financing bulk imports of rice, sugar, and other commodities and exports of commodities like shea nuts and raw cashew nuts. Type B warehousing is also used for financing stocks held at *field warehouses* of processing companies. TechnoServe promoted an inventory credit scheme with maize (broadly Type A financing) which allowed participating farmers to derive great benefits, but it was ultimately discontinued. Three problems contributed to its demise: the weak interest of banks resulting from the high interest rate regime; limited volumes handled; and its dependency on NGO support. There have been two attempts to introduce public warehousing (Type C financing) with maize, the first of which proved the concept but came to an end (in 1997) due to constraints at the level of public policy, and the latest of which was launched in 2013 under the auspices of the Ghana Grains Council (GGC).

Since 2004, public policy has supported the establishment of both a regulated warehouse receipts system and a national commodity exchange. Government has formed national task forces for their development, enabling legislation has been drafted and official grading standards have been approved for maize, soybeans, paddy rice and millet.

The report focuses mainly on the GGC-supported regulated warehouse receipt system (RWRS) and it also discusses the status of smallholder farmers, legal issues, the collateral management business and other initiatives outside the RWRS.

## *Non-regulated collateral management (Type A warehousing)*

Until recently, most of Ghana's experience has been with international inspection companies handling imported and exported stock around the ports. However, the industry is changing very fast, with Ghanaian-owned collateral managers in collaborative arrangements with European companies now having

the largest market share with Ghanaian banks. They finance imports and local distribution and they also offer services to commodity processing companies bulking inputs for animal (notably poultry) feed. Notwithstanding, the high fixed costs of collateral management make it largely inaccessible to most players (SMEs) in domestic value-chains for field crops like maize. Moreover, when lending in such circumstances, the banks normally require additional collateral in addition to warehouse receipts (like treasury bills or landed property) and the loan processing is very cumbersome with significant delays. Banks lack proper expertise in the WR system, particularly as regards domestically traded commodities where there is often no offtake arrangement and make no provisions for appropriate in-house training or capacity building. However, most banks would welcome training and short courses for key staff, as well as a statutory regulatory arrangement for the WRS.

### *Regulated warehouse receipt system (RWRS)*

GGC is a membership organisation formed in 2010 by value-chain players, including producer groups, traders, grain processors, agribusinesses, and banks, with the support of two USAID projects. Starting in 2012, it established the RWRS for grains with itself acting as certification and regulatory agency, through an appointed agent (*certified collateral manager*) which approves warehouses, carries out stock monitoring and issues warehouse receipts on behalf of GGC. Each warehouse is equipped for drying and cleaning and commodities are graded by the Ghana Standards Authority (GSA). GGC has a mixed manual-electronic warehouse receipt system and warehouse receipts are handled through its central depository system.

A study of 2009 estimated that the potential volume of warehouse receipting would rise from 60,000 t to 473,500 t over five years. In practice, GGC has certified seven warehouses with capacity of 32,000 t of maize. Starting in December 2012, three of them have issued 92 warehouse receipts for a total of 29,000 t of maize and 12,555 t has been financed for a total of GH¢ 4.98 million (roughly € 1.8 million).

To date, all financing has been against stocks belonging to the warehouse owners rather than third-party depositors and the financing has consisted of bank funds channelled through a *repurchase (repo) financing* scheme managed by a local GGC member, Commodities Clearing House (CCH), rather than conventional bank lending against *attornment* pledges. This latter can mainly be attributed to the lower collateral required under the repo scheme. The main constraint holding back expansion has been poor Ghanaian macro-economic

management, resulting in interest rates from 20% to 48% per annum, in addition to which the failure of one small warehouse operator is testing the robustness of the system.

CCH plans to introduce repos into the money market as short-date fixed-interest securities (*warrants*) before the end of 2014, enabling it to channel lower cost funds to borrowers, and CCH is also seeking to have the warrants traded on the new commodity exchange that Government is promoting.

### *Legal framework*

The Ghanaian legal system is flexible, supporting implementation of inventory financing and security arrangements through contractual agreements, though there are certain legal barriers, including an onerous system of *ad valorem* stamp duty on the registration of security documents, a cumbersome enforcement process over moveable property and the absence of a general legal framework for the negotiability of warehouse receipts. The planned legislation will overcome the latter problem and provide the country with a regulatory framework, reducing the burden of due diligence for financiers and helping to develop contractual frameworks.

The introduction of repos under the RNWRS is also proving of interest to financiers, to whom it provides proprietary, rather than possessory, rights to the stock, than with traditional lending against *attornment* pledges. However, taking ownership of goods through a repurchase (repo) agreement would not necessarily offer better protection than lending against the possessory security, in the event that the latter were registered at the Collateral Securities Depository.

### *Recommendations*

Any support envisioned for the sector should focus on further legal reform (so as to reduce onerous stamp duty on secured transactions and introduce a fast-track enforcement), institutional development, building the capacity stakeholder groups, a special Central Bank discount window for the low interest intermediation for warehouse receipt based instruments for agriculture and integration of small farmer organisations in the commodities market and financial system.

# 1 Introduction

## 1.1 Types of warehouse receipting in Ghana



Ghanaian banks have very limited involvement with the agricultural sector. The Bank of Ghana stated in a 2006 report that the total assets of the formal financial institutions available for intermediation in the entire agricultural chain were less than 5% of those assets. A study conducted in 2009 indicated that five of the leading lending institutions had about 7% of their total loan portfolio financing agricultural value chain, which is very low given that 36% of the GDP comprised of agriculture during those periods. Even more disturbing is that these loans were mostly against imported commodities or overdrafts extended to LBCs to purchase cocoa.

The main types of commodity-collateralised financing are as follows:

- (a) Financing against stored commodities, without a third party monitoring the stored commodities

In the past, port warehousing companies and freight forwarders were involved in a relatively simple system under which they offered warehousing services without any independent oversight. It consisted



of commodities being delivered to warehouses, mostly bonded, at the ports, which were issued with documents ascertaining the quantity and quality of the underlying, allowing the banks to advance funds for further aggregation, especially if the export contract involved red clause letters of credit. The banks' staff would themselves monitor the underlying stock in the warehouses.

- (b) Financing against stored commodities with a third party monitoring of stocks

Some of the inspection companies that provide collateral management services also provide banks with stock monitoring agreements (SMAs) for low-value commodities delivered to intermediary warehouses or *field warehouses* of processing companies. This is due to the high fixed costs of collateral management agreements per warehouse location. It involves weekly reporting on the quantity and quality of stocks in the warehouses, which are normally secured by the collateral manager on behalf of the lending institution through a dual key system.

- (c) Financing under collateral management agreements (CMAs)

CMAs are standard tripartite or quadripartite agreements described in the overall multi-country study and they are the main form of warehouse receipt financing currently used in Ghana. CMAs are a major instrument for financing bulk imports of rice, sugar, and other commodities, and exports of commodities like shea nuts and raw cashew. They are also used for financing of stocks held at *field warehouses* of processing companies.

The high fixed costs make CMAs largely inaccessible to most players (who are mostly SMEs) in domestic value-chains for field crops like maize. Moreover, when lending in such circumstances, the banks require, in addition to the pledge of the warehouse receipts, additional liquid securities, like treasury bills or landed property with valuation (on average at about 130% the value of the loans) being indentured as securities before lending. The loan processing is also very cumbersome and creates significant delays. By the time the loan is granted, the market price has shifted and the dynamics of the trade is uncertain. All these factors have motivated the search for other WR approaches described in this study.

(d) WRS schemes focused exclusively on small farmers

Between the latter 1980s and the beginning of the new millennium, the NGO TechnoServe promoted a scheme with farmer cooperatives producing maize (see Coulter and Shepherd, 1995, and Kwadjo, 2000). The cooperatives gained access to small local warehouses, some with capacity as low as 20 t. The massive seasonal price swings allowed farmers to gain greatly through this operation and loan repayment ranged between 95% and 100%. However, the volumes that the cooperatives handled were limited - never more than 1,100 t in a single year for all of them - and they continued to rely upon the NGO to provide overall supervision of storage operations, to monitor cooperative records and activities and to act as the bank's unpaid agent and ensure loan repayment. Consequently, the system did not reach a scale at which it could cover all the related costs and provide comfort to the banks without the mediation of the NGO.

In fairness to TechnoServe, it needs to be recognised that the scheme was also adversely affected by commercial banks' weak representation in rural areas and limited interest in agriculture, at a time when easier returns could be obtained by investing in treasury bills. Government's *ad hoc* authorisation of duty-free imports of maize in 1997 also weakened the scheme, causing many farmers to lose money in that year.

In recent years, MIDA has supported the building of relatively larger warehouses with storage capacity of 1,000 t each and located close to production centres. However, this has been done mostly in conjunction with the scheme of the Ghana Grains Council (GGC) rather than a standalone initiative like that of TechnoServe. AGRA, in collaborating partnership with the USAID-funded ADVANCE programme (the Arzakinmu project), has been facilitating building and up-grading community-level warehouses which comply with GGC's specifications in villages in the northern Ghana. The project has also included capacity building for the warehouses to serve as aggregation centres for eventual delivery to the GGC's warehouses. Most of these warehouses are managed by the farmer groups depositing grains.

As mentioned above, the MIDA-funded warehouses at producing centres have an average size of 1,000 t. These warehouses have been sold, inclusive of a grant, to warehouse operators, who manage them.

To the best of the author's knowledge, there have been no microfinance-linked schemes like those in Sahelian countries, such as the one at Dissin in Burkina Faso, which is just over the border from north-western region. In 2007, AFD and ProCredit, the leading microfinance institution in Ghana, looked at a possibility of credit guarantee and technical assistance for microfinance reach to small-scale farmers and aggregators, but this programme did not materialise. ProCredit has nevertheless expanded its agricultural lending scheme.

(e) Public warehousing and the regulated warehouse receipt system (RWRS)

It can be argued that with the introduction of the Licensed Buying Companies (LBCs) as intermediary purchasing agents, Ghana Cocobod has been operating a regulated warehouse receipt system (RWRS) by issuing cocoa take-over receipts (CTORs) to the LBCs upon their delivery of inspected and graded cocoa at the Cocobod's terminal warehouses, against which the LBCs are paid after 30 days or can discount for immediate cash. However, this scheme is an adjunct to a marketing system which has remained largely under State control.

At a conference in 1993, the UK's Natural Resources Institute (NRI) promoted the concept of public warehousing for maize. Unlike the TechnoServe scheme which had simply targeted farmers, it was proposed to establish warehouses that would make storage capacity available to all comers. No attempt was made to introduce transferable or negotiable warehouse receipts at this stage. However, starting in 1993 several parties, including the Ghana Food Distribution Corporation (GFDC), SGS, the Agricultural Development Bank (ADB), Barclays Bank (Ghana) Ltd. and various traders (mainly supplying poultry farmers) went ahead and implemented the scheme - on their own initiative, without any external project support.

The volumes of maize stored and financed grew steadily for three successive years, with deposits reaching 5,500 t by 2005/06; but this trend came to an end due to difficulties in the policy and institutional environment. On the one hand, the government was unwilling to restructure or privatise the financially ailing GFDC, which subsequently failed in its duties as warehousing operator. On the other hand, the government - fearful of a maize shortage - provided *ad hoc* licences for the duty-free importation of maize, leading to depressed prices for two

seasons. This situation had a negative impact on traders who were storing under this successful pilot, as they were faced with an unanticipated drop in market prices below their carrying cost. As a result, some of them defaulted in repayment of inventory loans, causing losses to the banks, as well (farmers storing under the TechnoServe scheme also lost money). Notwithstanding, the scheme showed that, given a supportive policy and institutional environment, public warehousing could work with maize in Ghana and the experience has encouraged further initiatives.

In the 2004 annual budget statement, the Minister of Finance & Economic Planning included support for the development of a *regulated warehouse receipt system* (RWRS). This led to the World Bank's provision of a grant for a feasibility study of a commodities exchange and a warehouse receipt system in Ghana. The study was completed in 2009.

Eventually, this initiative led to establishment of the GGC, a stakeholder private sector association governed by rules and regulations applied to warehouses, warehouse operators and staff, warehouse inspectors licensed by council, depositors and all persons engaged in the system. Membership is now in excess of 60 and it includes the largest aggregators, farmer-based organisations, warehouse operators, processors, input suppliers, insurance companies, banks and non-bank financial institutions, et cetera. Warehouse receipts for maize have been issued since December 2012 and financed since April 2013. The GGC Board has approved the certification and issue of warehouse receipts for soybeans, millet and paddy rice to start in April 2014. This report mainly focuses on the GGC scheme, as the initiative best positioned to radically increase the volume of warehouse receipt financing in Ghana. There is a separate chapter dedicated to the GGC scheme.

There is also active interest in the further development of the RWRS in conjunction with a new Ghana Commodities Exchange - also discussed later in the report.

(f) Repos

With the assistance of CFC, a GGC founding member company (CCH Finance House Ltd) developed a repo system that allows the GGC-issued warehouse receipts to be financed through a buy-sellback system. Hereafter referred to as CCH. Such schemes are normally conceived as

a means of motivating financing against warehouse receipts in situations where banks cannot quickly foreclose on defaulting debtors in a situation where the loan is made against a contestable security like a pledge. To get around such problems, title to the WRs is transferred to the lender through the GGC's mixed manual/electronic central collateral depository system, a WRS management system. So far, all the GGC-issued receipts that were financed were done under this scheme.

## 1.2 Recent measures to promote WRS and the commodity exchange in Ghana

Uncertainty regarding trade policies has been a real challenge in the development of WRS initiatives in Ghana. As noted above, *ad hoc* intervention by the government in the maize market in the 1990s led to depressed prices for two seasons. This had a negative impact on traders who were participating in a successful pilot WRS, as they were faced with unanticipated drop in market prices below their carrying cost. As a result, these traders defaulted in repayment of inventory loans, causing losses to the lending banks, as well.

In order to bring coherence in policy, especially, in support of the development of a commodities exchange in Ghana, and with growing interest in innovative forms of market organisation, in 2012, the Ministry of Trade & Industry formed a national task force for the development of a commodity exchange and its supportive warehouse receipt system, for the implementation of the World Bank funded study. The task force included high level technical representatives of public institutions whose activities impinge on the commodities and financial markets, including the Ministry of Food and Agriculture, CEPS, Ghana Standards Authority, and Food and Drugs Authority among many others. It also involved private sector stakeholder groups, including the Ghana Grains Council (GGC). The objective of the task force was to look at harmonising policies; draft terms of reference for legislation on commodities exchange and warehouse receipts in the country; and prepare a road map for the implementation of an exchange.

Another task force was set up by the Ministry of Food and Agriculture for the development of a credible warehouse receipt system, including certification of warehouses by an inspectorate, harmonisation of weights and measures, et cetera. Once again, the GGC played a leading role in providing the technical know-how and capacity building for the task force.

The output of these task forces has led to the drafting of bills for commodities exchange and warehouse receipt laws, which are currently pending cabinet

approval before being tabled to parliament for passing into laws. The exchange is expected to be a public-private-partnership entity. The private sector is to buy seats so as to own the overwhelming majority of the shares, with the government owning a small minority position, mostly to influence positive public policy in the development of the exchange.

In the meantime, the Ghana Commodities Exchange Project Office and its consultants, eleni LLC, have begun negotiations with the GGC as a strategic partner that will take advantage of GGC's private sector membership and leverage its experience, infrastructure and systems for the development of the exchange. The overall thrust of these negotiations is the leveraging of GGC's experience, infrastructure and systems in a strategic partnership for the development of the exchange. It is anticipated that the certified warehouses of the GGC will be incorporated into the delivery system of the GCX, with the GGC-associated community-based warehouses serving as primary aggregation and inspection centres prior to delivery to the GGC and/or the GCX delivery centres for certification. Pending formal agreement, it is also anticipated that:

- (a) Based on ongoing negotiations, the GGC is expected to play a direct role in the exchange as the delegated authority for the implementation of the WRS of the exchange, based on the rules and regulations of the exchange and the overall statutory regulations of the Securities & Exchange Commission
- (b) The strategic partnership between the GCX project team and the GGC will be based on the recognition of the latter's membership of private sector key players in the commodity value chains and its experience, infrastructure and systems for operating WRS in Ghana, which can be leveraged for the successful implementation of the exchange
- (c) The certified warehouses of the GGC will be incorporated into the delivery system of the GCX, with the GGC/AGRA/ASI community-based warehouses serving as primary aggregation and inspection centres prior to delivery to the GGC and/or the GCX delivery centres for certification
- (d) The above-mentioned repo financing scheme of the GGC member, CCH, will be incorporated into the GCX's Central Depository-Clearing House integrated Warehouse Receipt Financing system, since the proposed GCX regulations allow for commodity repos to be traded on the exchange.

Grading standards for maize, soybeans, paddy rice and millet have been approved by the Ghana Standards Authority (GSA) and a system of certification has been agreed upon between the GGC and the GSA. GSA has regional offices all over the country and the staff of the authority undertakes the actual sampling and grading of the grains for certification. The depositor/borrower pays for the cost of certification. Warehouse receipts for maize have been issued since January 2013 and been financed since April 2013. The GGC Board has just approved the certification and issue of warehouse receipts for soybeans, millet and paddy rice to start in April 2014.

### **1.3 The focus and methodology for this study**

The author focuses primarily on the GGC-sponsored RWRS as the initiative best placed to radically increase the volume of warehouse receipt financing for domestic agricultural products in Ghana. There are also separate sections dealing with the status of smallholder farmers, legal issues, the collateral management business and other initiatives outside the RWRS

The study was carried out through a mixture of individual interviews with key stakeholders and surveys of farmers, collateral managers and financial institutions. Annex 1 lists people interviewed. Farmers and producer organisations (POs) were surveyed using a questionnaire sent to rural banks, regional and district offices of the department of cooperatives COD, NGOs and individuals in the Upper West Region, Upper East Region, Northern Region, Brong Ahafo Region and Greater Accra Region were purposively selected for the survey (see Annex 2). Annexes 3 and 4 show the questionnaires and other information from surveys of collateral managers and financial institutions, respectively.

# 2

## The status of smallholder farmers and producer organisations (POs)

With the beginning of the new millennium and the increasing concerns with regard to wild private sector-led reforms, African governments, international donors and development scholars have been showing renewed interest in collective action. As a result, producer organisations (POs), and agricultural cooperatives are back on the policy agenda for Africa as a preferential means to achieve a more equitable, inclusive and community-driven development of rural areas.<sup>105</sup>

A collective action by smallholder farmers is commonly pursued as a mean to: improve credit recovery from loans through peer pressure; empower farmers to advocate for external support; manage common (open-access) natural resources such as forests, pastures, groundwater basins and irrigation systems; strengthen the position of small-scale producers vis-à-vis downstream traders; reduce transaction costs of exchanging goods and information with a large number of smallholders; facilitate value addition to agricultural production; and ensure that the allocation of land property rights is done in respect of traditional local customs.<sup>106</sup>

Many governments establish POs to improve rural service delivery and access to public services, to enhance economic growth and peoples' welfare and to reduce poverty.<sup>107</sup> The establishment of POs allows public extension agents to reach out to larger numbers of farmers, especially given the inadequate number of extension agents in many developing countries.<sup>108</sup> In Ghana, for example, each extension worker currently handles 2,500 farmers<sup>109</sup>, far too

105 IFPRI, 2010.

106 Shiferaw et al., 2006.

107 Stockbridge et al., 2003.

108 Chang, ed. 2012.

109 Owusu-Baah, 2012.



many for a single agent to reach effectively. POs are therefore seen by governments as an effective mechanism for increasing agricultural productivity in many African countries since providing access to extension information and new agricultural technologies for large numbers of farmers plays an important role in increasing productivity and enhancing food security.<sup>110</sup>

Survey findings and the questionnaires given to POs can be found in Annex 2 and 2.a, respectively.

110 Hussein, K., 2001.

# 3 Legal issues affecting the use of warehouse receipts in Ghana

## 3.1 Key findings of the Ghana legal report (Volume III, Section B, Block 2)

The Ghanaian legal system is flexible, supporting implementation of inventory financing and security arrangements through contractual agreements. There is recognition of the creation of possessory security over commodities through delivery of warehouse receipts, subject to registration at the Collateral Securities Depository; it is possible to create security over a changing pool of assets (including future assets).

There is no restriction on a bank or other institution owning commodities. However, taking ownership of goods through a repurchase (repo) agreement would not necessarily offer better protection than lending against the possessory security, in the event that the latter were registered at the Collateral Securities Depository (see Section 4.5 of the legal report); it is possible that a court in Ghana would question whether the repo is in fact a disguised loan (see Section 5.7).

Apart from these concerns, there are certain legal barriers to further development of the WRS including:

- (a) payment of *ad valorem* stamp duty on security documents, which includes a requirement to *up-stamp* documents where the value of the underlying financing arrangement is increased (if the security is to secure the increased facility amount). In practice, onerous stamp duty costs can be prohibitive for financings<sup>111</sup>

111 In the case of warrant trading, CCH has applied to the Ghana Investment Promotion Centre for exemption from such duties and levies, citing similar provisions made for the initial development of trading of stocks on the Ghana Stock Exchange.

- (b) a cumbersome enforcement process over moveable property
- (c) the absence of a general legal framework for the negotiability of warehouse receipts.

There is currently no legal regulation of warehouses and warehouse operators. However, the GGC has a contractually-based regulatory system applicable to its members when they run or make use of GGC-certified warehouses. At the same time, Ghana plans to enact legislation to support the implementation of Type B and Type C financing, where the financing would be supported by delivery of a negotiable and tradable warehouse receipt to the relevant financier or the collateral manager as its agent. The Draft Warehouse Receipts Regulations will provide the legal framework required for the regulation of warehouses, the licensing criteria for warehouses, warehouse operators and warehouse receipt systems. The legislation is complemented by Draft Commodity Exchange Regulations which will facilitate the establishment of a commodities exchange.

The enactment of the draft legislation would be a positive step for access to warehouse finance in Ghana. The Warehouse Receipts Regulations will reduce the burden of due diligence for financiers, and to some extent it will ensure a more consistent approach in the market contractually. However, stamp duty will continue to be a significant issue in the taking of security by financiers, increasing the cost of financing for borrowers. A reduction in the level of stamp duty from the rate of 0.5% for principal security documents would reduce a barrier for participants in warehouse financing.

Enforcement of security through the courts can be a lengthy and cumbersome process. Although a process exists to enforce registered security without recourse to the courts, doing so requires valuation and public auction. The introduction of a fast-track court enforcement procedure would be of great benefit. However, the right to enforce security by a private sale following default without the need would be the best solution.

For further information, see the legal report.

## **3.2 Repurchase agreement (repo) financing in Ghana**

In Ghana, a local firm (commodity clearing house or CCH) has introduced the repo contract into financial markets on the understanding that this provides a higher value security interest to the lender involving proprietary (as

opposed to possessory) rights over the stocks. Repos can function under both regulated WRS and unregulated WRS, but it functions best under the former because the WRs are transferred to the lender under a regulated system involving members that have agreed to standardised systems and operational rules and regulations, as well as arbitration rules in the event of conflicts.

The repo functions through a master repurchase agreement between the financier and the depositor borrower. The master agreement sets forth, in detail, the rights and obligations of the two parties and it defines the legal interchange between the underlying commodities and loans advanced against the stock through a discount (haircut) of either a contractual offtake price of the commodity or of the ruling market price as of the initiation date. A repo contract has a fixed date of maturity, but it can be redeemed before maturity by paying off the face value plus any accrued interest as defined on the deal slip, which is an annex to the master agreement. Under repo contracts, due to the fungibility of the underlying commodity, especially where it has been certified under a regulated warehouse receipt system, liquidity of the financing mechanism can be obtained through flexibility of substitution of *equivalent commodities* (as per standard certification) under the contract where circumstances permit.

### **3.3 Documents related to stored agricultural products which can be traded, endorsed or discounted**

Other documents used with warehouse receipt financing in Ghana, include:

- (a) Local purchase orders (LPOs). These are purchase orders that, by practice, have been accepted as binding and contractual obligations. A case scenario:
  - CCH financed a GGC member against a maize repo contract.
  - The depositor/borrower defaulted on the termination date.
  - Upon notification of default; CCH sold the warehouse receipt to a broker-member of the GGC.
  - The broker-member obtained LPOs from two major maize offtakers for the supply of the maize stock under the warehouse receipt.
  - The LPOs were then discounted with a finance house and were secured with post-dated cheques from the offtakers.

(b) Bills of exchange are also used in warehouse receipt financing, as follows:

- Deals for supply of commodities under warehouse receipts are structured for payment by letters of credit issued by one of the banks.
- The supplier endorses the transfer of the warehouse receipt in favour of the issuer of the letter of credit in exchange for an endorsed bill of exchange from the buyer.
- The bill of exchange is then presented to the receiving bank for payment.

This instrument is currently being used to finance the trade of grains under GGC warehouse receipts, but it is restricted to members of the Council. This restriction is due to the absence of a statutory legal framework for warehouse receipts, making the GGC-regulated warehouse receipts the only transferable receipts in the country for members only.

(c) CCH intends to introduce a fixed-interest short-dated security, commodity-backed *warrants*, into the money market system in Ghana before the end of 2014.

- This would involve aggregation of repos with same commodity-type warehouse receipts to back the warrants.
- The warrants will then be offered to the participating financial institutions on a weekly auction basis to bid to fund the warrants as fixed income instruments.
- The warrants will be traded based on the lowest interest rates offered and minimum cut-off lot volumes bided for.

The objective of introducing the warrants is based on a strategy to lower the cost of financing of repos by benchmarking it against the treasury bill instead of the higher average base rates of the universal banks plus a margin. The credibility of the repos and the warrants they will be backing, will depend on the existence of a strong warehouse receipt system. For that precise reason, the CCH has invested time and

resources in the development of the GGC; it is currently operating a pilot that functions by acting as agents for banks willing to use the repos to manage their commodity-financing risks (by providing lines of credit for lending) before issuing instruments for the money market.

### **3.4 Possibility of financiers taking a security interest in an existing or future agricultural production**

Ghanaian financial markets are too conservative and innovation-adverse to take security interest in an existing agricultural production, even though the National Insurance Commission, with support from the GIZ, has introduced crop insurance scheme that seeks to insure against expected yield failure. A futures contract for agricultural commodities is a long way off and can only be a realistic option after a successful implementation of a *cash market* in the emerging commodities market in Ghana.



# 4 Non-regulated collateral management in Ghana

## 4.1 Background

Collateral has been used for hundreds of years to provide security against the possibility of payment default by the opposing party in a trade. Collateral management began in Ghana in the 1980s, with Bankers Trust and Salomon Brothers taking collateral against credit exposure. There were no legal standards and most calculations were performed manually on spreadsheets. Collateralisation of derivatives exposures became widespread in the early 1990s. Standardisation began in 1994 via the first International Swaps and Derivatives Association (ISDA) documentation.<sup>112</sup>

In the modern banking industry, collateral is mostly used in over the counter (OTC) trades. However, collateral management has evolved rapidly in the last 15-20 years, with an increasing use of new technologies, competitive pressures in the institutional finance industry and heightened counterparty risk from the wide use of derivatives, securitization of asset pools and leverage. As a result, collateral management is now a very complex process with interrelated functions involving multiple parties.<sup>113</sup>

In the past, Ghana's port warehousing companies and freight forwarders were involved in a relatively simple system under which they offered warehousing services without any regulatory oversight. It consisted of commodities being delivered to warehouses, mostly bonded, at the ports, which were issued with documents ascertaining the quantity and quality of the underlying, which allowed the banks to advance funds for further aggregation, especially if the export contract involved red clause letters of credit. The banks' staff would monitor the underlying stock in the warehouses.

112 Jon Gregory. Counterparty credit risk. p.59.

113 Collateral Management article on Financial-edu.com



## 4.2 How it operates

Conventional warehouse receipt financing is mostly a tri-partite arrangement involving the lender, providing financing against goods under a warehouse receipt; a borrower, who owns the stock being used as security for the loan; and a collateral manager, who takes control of the underlying security for the loan in the form of the commodity stock.

The collateral manager will hold a lease on the warehouse and he will have all risks insurance covering fire, floods, burglary, earthquake, employee fidelity and theft for the warehouse and its contents and professional indemnity insurance or a guarantee in excess of the value of the loan to cover its professional obligations and sanctity of the security against which the loan is being made. The combined costs for the two policies typically range from 0.7% to as high as 1.5% of the insured value, depending of the assessment of the risks by the insurance industry, based on CCH's experience in arranging financing for shea nut aggregation. However, there is no requirement for life policy of key managers or owners of the borrowing company.

If the stock of commodities has a history of high price volatility and/or if there is a limited or no immediate market for the stock, there is a high probability that if there is a default on the loan, the underlying commodity may not fetch enough forced sale value to meet the retirement of the loan, including accrued interest and other charges. In this instance, two risk management tools are employed by lenders: 1) a deep discount (haircut) of the market value of the commodity stock at the initiation of the loan contract is carried out to provide buffer against price fall; and 2) a secondary security is required in the form of fixed asset or liquid financial instrument with value in excess of the loan, in addition to the pledge of the warehouse receipt to the lender.

The basis of the warehouse receipt financing under un-regulated WRF is governed by the contract law of Ghana. The loan contract, the pledge and other securities required for the loan can be registered under the Act 774, with the Collateral Securities Registry. The term of WRF for agricultural commodities in Ghana is normally not to exceed 120 days in the first instance; it may be extended upon expiry by renegotiations of the terms of the loan based on the money market conditions.

One of the main limitations of collateral management outside the regulated system of the GGC has been the absence of open-access (i.e., *public*) WRS operations. The authors are, however, informed that Ecosafe is constructing a

public warehouse where it would manage and receive goods on a *first come, first served* basis.

The operations of the collateral managers in Ghana are normally on a stand-alone contract basis, leasing warehouses for clients or using the clients' field warehouses. They do not normally perform on-site quality grading of the kind that is required at grain warehouses, though they often take samples that they submit to specialist labs. This limitation is borne out of the fact that there is an absence of a universal legal framework that would require all collateral managers to adhere to statutory standards and procedures set by the law. However, Ghana is moving towards a more regulated system, as the Ministry of Trade & Industry is sponsoring warehouse receipt and commodity exchange bills that incorporate statutory procedures.

### **4.3 Companies involved in collateral management**

Until recently, Ghana's experience in inventory credit (WRS) has been overwhelmingly involved with imported and exported stock around the ports, with international inspection companies providing the services. These companies include SGS, Drum, ACE, Ghana Inspection Company, Bureau Veritas, and UniControl. Most of these companies do collateral management, but some only do inspection and stock monitoring of the goods under storage. This is the case with Ghana Inspection Company and UniControl, a Dutch company that inspects and undertakes stock control for bulk shipment of cocoa from Takoradi port.

Companies providing collateral management services also arrange for professional indemnity insurance cover. Volumes of commodities handled are large and collateral management fees are typically of the order of about US\$ 3,500 per site per month.

A new entrant into the market, Collateral Management International, Ghana, is a subsidiary of CMI, which itself is a subsidiary of AFGRI, the leading South African operator of grain silos. CMI initially wanted to be part of the GGC, but pulled out later, apparently on instructions from their headquarters in South Africa. It is not likely that CMI will play a significant role in the local commodities value chain in the short term. They are likely to play significant roles in oil export management and other import supply chain management financing.

It is important to mention that the collateral management market is changing very fast. Ghanaian-owned collateral managers are now in joint ventures with

European companies and, at the moment, have the largest market share in CMAs with Ghanaian banks in financing imports and their local distribution and also offering services to commodity-processing companies bulking inputs for feed. The leading player is Ecosafe Ltd., a joint venture between Ghanaian and Swiss companies, followed by DMT Collateral Ltd. (the CEO of this company has also entered into a collaborative arrangement with Baltic Control which operates an inspection and quality control company in Ghana). Mondial Collateral Management Company is another local company that emerged from Drum operations in Ghana. It manages cashew, shea nuts and imported sugar, fish, rice, some maize and others. All the Ghanaian collateral managers are members of the GGC.

The volume of locally-produced commodities handled is smaller than for imports and exports, but is growing rapidly as the volumes of domestic trade is increasing with the fast expanding GDP. Obviously, the collateral management fees of the local companies are lower than the foreign-based firms, sometimes as low as the equivalent of US\$ 1,000 per site per month. The two joint-venture companies have contracted professional liability cover with international insurers through their partners. Mondial, on the other hand, has contracted with local insurers who obtain their reinsurance cover locally as well as from offshore. Arbitration clauses for their CMAs provide for resolution under Ghanaian law.

#### **4.4 Survey of collateral managers and financial institutions**

During the survey, three collateral management companies were served with the questionnaire shown in Annex 3. Only one company, the locally-owned DMT, provided responses. This is provided in Annex 3a.

There were three respondents to the survey of financial institutions and their responses are reported in Annex 4. The following is a summary of the main points:

- (a) The financing of agricultural commodities in Ghana has seen an increase in terms of volume from the previous years. One of the banks, for instance, financed about 8,000 t of cashew nuts valued at GH¢ 14,000,000, in a single transaction. Most indicated their readiness to make more funds available to the sector and increase their loan portfolio if only the sector was well-structured and well-regulated. In practice, they claimed losses were negligible and attributed this to the rigid Central Bank regulatory framework and well-structured procedures.

- (b) Banks lack proper expertise in the WR system and they make no provisions for appropriate in-house training or capacity building. However, most of them would welcome external support in this area in the form of training and short courses for key staff.
- (c) Banks are largely geared to structured commodity trade across borders where they have secure offtaker arrangements, making use of invoices and letters of credit. With the exception of Stanbic, they do not seem to be organised for the due diligence required for lending against domestically-traded commodities, particularly where there is no offtaker arrangement (e.g., analysing historical price trends, monitoring market movements, marking-to-market and margin calls). At the moment at least, most banks would like to see a statutory regulatory framework for warehouse receipt system, over and above the regulated WRS of the GGC, to motivate them to develop the necessary in-house capacities.
- (d) The other major constraints banks face with the GGC-regulated RWRS (see next section) is the limited number of warehouses and the reliability of the warehouse operators and the GGC-appointed collateral managers. They have an appetite for WR and repo funding, but they stressed the need for a suitable legal and regulatory framework to limit their exposure.



# 5 The RWRS organised by the Ghana Grains Council

## 5.1 Ghana Grains Council (GGC)

Under the auspices of two USAID projects (ATP and ADVANCE), support was given to a group of participating local stakeholders to form GGC, a regulated WRS for grains in 2008, with the purpose of driving the process of market formalization, broadly along the lines of the Eastern African Grains Council (EAGC). According to the GGC's Strategic Management Framework of February 2010, GGC's main goals are to:

- (a) Establish a functioning organisation
- (b) Lead the development of an improved grain warehouse system
- (c) Become the recognised independent advocate for the grain system and thereby help develop a constructive public-private dialogue
- (d) Facilitate the integration of smallholders into more competitive markets.

GGC has established a regulated warehouse receipt system under the law of contract, with GGC itself acting as certification and regulating agency. Rules and regulations for the warehouse receipt system have been developed and approved; they are being used to manage the system, which all members must sign on and abide by or be suspended or kicked out of the Council.

The Ghana Grains Council, a body formed by leaders in the grain business with the aim of increasing the productivity, quality and commercialisation of the industry. Membership is comprised of a range of value chain players, including producer groups, traders, grain processors, agribusinesses and banks, who together form a unique partnership with the goal of building markets for Ghana's grains. GGC has registered Agricultural Development Bank, Stanbic

Bank, Ecobank Ghana Limited and CCH as member financial institutions that finance the Council's members and potential borrower members may approach any of them for finance.

The financial interests that link the stakeholder members of the Council are access to finance and quality standardization (premium pricing), whilst access to market, price discovery and loan portfolio development are yet to be realised.

### **5.1.1 GGC structure and operations**

Founding members formed GGC in February 2010; it currently has 60 registered members, of which seven are platinum (automatic Board members for five years), seven are gold members (eligible to be nominated to the Board) and the rest are regular members, who can be elected to the Board. The membership fees are:

- (a) Platinum (25,000 GH¢)
- (b) Gold (5,000 GH¢)
- (c) Regular (500 GH¢).

These are initial fees. There are also annual renewal fees:

- (a) Platinum (5,000 GH¢)
- (b) Gold (1,000 GH¢)
- (c) Regular (100 GH¢).

Table 1 below shows the category of members of the GGC, their initial and annual cost as well as their respective membership benefits and target number.

**Table 1: GGC membership categories**

Category	Initial cost Cedis	Annual cost Cedis	Membership benefits	Target number
Platinum	25,000	5,000	A guaranteed seat on the GGC Board and the chance to participate in policy analysis and discussions with senior GoG staff and to participate in the formation of the GGC. A chance to participate and lead committees and also have their specialised technical staff as supportive members of some committees. Access to all services of GGC, including warehouse certification, warehouse receipt issuing and to the GGC database of volumes and prices of commodities traded as well as GGC training, seminars, and testing facilities.	10 to 12
Gold	5,000	1,000	A chance for the members and some of the technical staff from their organisation to participate in some GGC committees related to technical and policy issues regarding the grain industry. Committee findings go to GGC board for advocacy activities. Opportunity to be elected to the Board as one of the 3 non-platinum members. Access to all services of GGC as for platinum members.	20-30
Regular	500	100	Access at reduced cost to all GGC training activities and seminars. Access to all services of GGC as for platinum members.	Lots
Honorary	0	0	Access to some services of GGC, including information on training and seminars and newsletters. Chance to have access to some policy discussions and position papers produced by the Council.	A few

Membership benefits are graduated so as to provide members with incentives to contribute time and effort to the development of the organisation. For example, platinum members have a guaranteed seat on the Board and the opportunity to participate in the formation of GGC. Gold members have a better chance of being elected to the Board and better general entitlement than regular members.



### 5.1.2 Corporate governance of the GGC

The GGC is operated through rules and regulations that apply to institutions licensed by the Council and all participants in the Council's WRS. The rules coverage includes:

- Governance, including rules for the executive council, the appeals procedure and disciplinary measures
- Membership
- WRS licensing and certification provisions covering warehouses, warehouse operators, their specialised staff and licensing warehouse inspectors
- GGC warehouse receipts, including issuance, mandatory terms and information, security and prudential requirements, receipts of goods owned by licensed warehouse operators themselves, and delivery and sampling of goods
- Duties, rights and obligations of warehouse operators, including: unlawful practices, inspection, weighing, grading, shelf-life certification and commingling of fungible goods
- Suspension and revocation of licenses
- Dispute resolution procedures (arbitration rules).

GGC currently has 12 board members:

- Tom Gambrah, executive chairman, Premium Foods Ltd., leading processor of grains for the breweries in Ghana
- Sam Owusu, managing director of ECOSAFE Ghana Ltd., inspection and collateral management company
- Alexis Aning, managing director of CCH
- Karen Nwaobi Hendrickson, a management consultant and IT specialist
- William Kotey, general manager, Wienco Ghana Ltd, largest grains aggregator and organizer of largest grain POs in Ghana

- Francis Hammond, executive secretary, Greater Accra Poultry Farmers Association
- Nana Yaw Obeng, managing director, Agrimat Ltd, Input Supplier
- Sylvia Nyante, head of agriculture financing, Agric Development Bank
- A. W. Q. Barnor, CEO, NTHC Group, leading financial brokerage firm
- Andrew Achampong Kyei, head of legal & risks, Glico Group of Companies
- Paul-Harry Athnard, head of commodities, Ecobank Group, London
- A representative of USAID's ADVANCE project, managed by the American consulting company ACDI-VOCA, which provides the most of the financial the resources required by GGC

### 5.1.3 Collateral management under the GGC

The GGC WRS is a system of certified warehouses, operated for its members on a *public* first-come-first-served basis. GGC's current mandate covers only local grains and to date WRs have only been issued for maize. However, the Board has just agreed to extend the scheme to paddy rice and soybeans, starting in April 2014.

GGC certifies the warehouses working through a *certified collateral manager*. The role of this party is different from that of a conventional collateral manager, because it is the GGC licensed warehouse operator and not the *certified collateral manager* who is responsible for the delivery of stocks according to the warehouse receipt. The certified collateral manager's job has so far been mainly to carry out stock monitoring, to verify the certification and approval of warehouses to issue of WRs on behalf of the GGC and to manage the central depository system (CDS). The role is publicly tendered, but the appointed company must be a member of the Council. The USAID-ADVANCE project, has paid for the services of the certified collateral manager under a grant. Until 31 December 2013, Ecosafe was the appointed party and DMT assumed the role until May/June 2014 under an interim contract, paid for by the Council out of membership fees. A new tender will be advertised for provision of the services thereafter.

When commodities are deposited at certified warehouses, they are subject to preliminary inspection of moisture content and grain containing unacceptable

levels of foreign matter and non-conforming products are rejected at this stage. Each warehouse has facilities for drying and cleaning and depositors can, if they desire, use these services to bring their grain up to an acceptable standard. The Ghana Standards Authority (GSA) does the grading. A representative of GSA does the sampling under the supervision of the certified collateral manager and he sends the samples to GSA for grading. The process takes about three days.

## **5.2 Financing under GGC's WRS**

### **5.2.1 Facilities for financing GGC's WRS**

Member banks (ADB, Ecobank and Stanbic) have offered WRS financing lines directly to members, but they require additional collateral, mostly fixed asset securities. As an example, member Ecobank Ghana has made available to GGC members a facility with a limit of GH¢ 200,000 per client, but the terms include the pledge of the warehouse receipt and additional fixed asset or treasury bill security equivalent to, or in excess of, the amount borrowed. With the repo scheme by contrast, CCH buys the receipt from the depositor, provides financing and sells it back to the original owner at purchase price plus loan interest. CCH requires no other securities except for the guarantee of the underlying transactions and a demand guarantee for the non-insurable risks of the collateral management (see Section 5.8).

### **5.2.2 Repos financing under GGC's WRS**

CCH developed the repo system with the assistance of the Common Fund for Commodities (CFC). As there were no statutory provisions for warehouse receipts, the system was developed under the rules and regulations of the GGC which allow members to transfer title of the receipts and then have them registered in its central depository system.

The holder of the GGC warehouse receipt who wants financing enters into a repo contract with CCH. The contract is based on a Master Repurchase Agreement, which sets up the general terms and conditions of lending transactions and it has an annex that states the detailed terms, including the repo face value, the interest rate, tenor and other fees, insurance covers and guarantees for the WR required. The repo states the initiation and maturity dates, with a maximum tenor of 91 days. However, the repos are allowed to be rolled over as many times as possible (or as agreed with the provider of the line of credit), so long as (1) the WR's shelf life has been certified as valid, (2) all warehouse lease or rents are fully paid up to exceed the requested tenor, and (3) required insurance policies are fully renewed with validity exceeding

the tenor of the requested repo roll-over. Roll-overs involve re-pricing of the repo based on the market pricing and volatility factors at the initiation of the roll-over.

When the warehouse receipt holder enters into a repo contract, it then instructs GGC to transfer the WR to CCH. Title is transferred through the GGC's mixed manual/electronic Central Collateral Management System. CCH then pays the face value of the repo to the original holder.

In order to manage price risks and get a reference price for the discounting for the repos, CCH usually requires the borrower to have offtake contracts backing the warehouse receipts. If there are no credible offtake contracts, CCH calls a list of brokers and traders (both GGC and non-GGC members and end-users) to get a sense of the market prices before pricing the repos. Some member banks (Ecobank and Stanbic) have used the system to finance member depositors by providing lines of credit to CCH.

All the GGC-issued receipts and financing were done under this scheme; and so far, CCH has been able to do repo contracts for maize. There have been a couple of operational challenges, but overall the system works and it is being audited for the improvement of its control systems. The real constraint to the high level volumes of financing under this scheme is the high cost of funds in the money market of Ghana.

### **5.2.3 Methods used for valuation of products**

Methods used for the valuation of agricultural products under storage in a warehouse vary depending on the underlying offtake contracts, price volatility of the underlying commodity stock and the marketability of the underlying stock. Most of the banks financing local commodities through inventory credit use the market price (Esoko reference, Kintampo) as the benchmark, and they discount these prices to between 70% and as low as 50% in determining the value for lending. If there is an underlying offtake contract, then the delivery contract price is used as a reference and discounted on the basis of an assessment of the risk of the offtake contract and payment instruments.

The problem with the use of Esoko price reference is that it is based on ungraded and uncertified maize prices in the market centres. There is no indication of the moisture content, foreign materials, discoloration, infestation, et cetera. This price index cannot be used for regulated and certified WRS, or used as reference prices for industrial feedstock. The GGC is in the process of contracting Esoko to use the grading standards approved by the GSA and used

by the Council to obtain reference prices on standardised commodities. In the meantime, the GGC collates information on maize contracts of its member traders and brokers and it makes these available to members as a reference.

### 5.3 Commodities targeted importance and scope for increase

The following Table shows official figures for production of staple foods from 2000 to 2011, while Annex 5 provides a food balance sheet for 2010. The leading cereals are maize, rice, millet and sorghum. Maize is the most consumed cereal, with direct food consumption of nearly 1.1 million according to the food balance sheet; while consumption per capita is lower than in many African countries, it is a staple for most Ghanaians. It is also grown for the poultry feed sector, with extra yellow maize being imported to complement the stock. Rice is the second most consumed commodity, but Ghana is running a large deficit and both for this reason and due to taste preferences, it imports a large quantity of Asian and U.S. rice. Total consumption is estimated at 596,000 t of which rather more than half is imported. Millet and sorghum are mainly produced and consumed in the northern parts of Ghana.

**Table 2: Production of selected crops (in 1000 t)**

Crop	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maize	938	1,400	1,289	1,158	1,171	1,189	1,220	1,470	1,620	1,872	1,683
Millet	134	159	176	144	185	165	113	194	246	219	183
Rice (paddy)	253	280	239	242	237	250	185	302	391	492	463
Rice (milled basis)	152	168	143	145	142	150	111	181	235	295	278
Sorghum	280	316	338	287	305	315	155	331	351	324	287
Cassava	8,966	9,731	10,239	9,739	9,567	9,638	10,218	11,351	12,231	13,504	14,240
Cocoyam	1,688	1,860	1,805	1,716	1,686	1,660	1,690	1,688	1,504	1,355	1299
Plantain	2,074	2,279	2,329	2,381	2,792	2,900	3,234	3,338	3,563	3,538	3,619
Yam	3,547	3,900	3,813	3,892	3,923	4,288	4,376	4,895	5,778	5,960	5,855
<b>Total</b>	<b>18,032</b>	<b>20,093</b>	<b>20,371</b>	<b>19,704</b>	<b>20,008</b>	<b>20,555</b>	<b>21,302</b>	<b>23,750</b>	<b>25,919</b>	<b>27,559</b>	<b>27,907</b>

Source: SRID, MoFA

Note: Milled rice is estimated to be 60% of paddy.

In spite of growing cereal production, analysis conducted in 2012 by CCH's Commodity Databank indicated that Ghana's production cost of grains, specifically maize, is not very competitive globally and the farm gate prices of

maize produced in Ghana were, on average, about 57% higher than those of the USA. GGC's objective of developing an improved grain warehouse system through the RWRS is part of a broader effort to reduce the costs of these crops throughout the value chain.

## 5.4 Potential for warehouse receipt and repo financing in Ghana

In a study of the feasibility of a commodities exchange and supportive warehouse receipt system, Onumah and Aning (2009) estimated as follows the potential of commodities to be receipted and traded on a commodities exchange, taking account of annual average production of crops and procurement by industrial end-users.

**Table 3: Summary of assessment of commodities for receipting/trading in Ghana (2009)**

Commodity	Average annual output (t)	Potential for receipting	Potential for exchange trading
Maize	1,190,000	High	High
Sorghum	297,000	High	Moderate
Rice (paddy)	257,000	High	High
Millet	170,000	Low	Low
Cassava flour	-	High	High
Yam	3,878,000	Low	Moderate
Groundnuts	450,000	High	High
Shea nuts	250,000	High	High
Palm oil	100,000	High	Low
Coffee	3,000	Low	High
Cocoa	740,000	High	High (domestic)
Seed cotton	-	High	High
Frozen fish	-	High	Moderate
Natural rubber	-	High	Low
Soybeans	49,000	High	High
Fruit juice concentrate	-	Moderate	Moderate

Source: Feasibility study for establishment of a commodities exchange in Ghana, Onumah, Aning, 2009

Onumah and Aning went on to estimate the size of the formal market for agricultural commodities in Ghana based and potential volumes to be receipted, as follows.

**Table 4: Estimated size of formal market for agricultural commodities in Ghana (2009)**

Commodity	Volume traded in formal market (t)	Average price per t (US\$)	Estimated value (US\$)
Maize	300,000	175	52,500,000
Sorghum	40,000	220	8,800,000
Rice (paddy)	250,000	300	75,000,000
Groundnuts	50,000	550	27,500,000
Shea nuts	60,000	450	27,000,000
Palm oil	120,000	650	78,000,000
Cashew	20,700	250	5,175,000
Soybeans	5,000	350	1,750,000
Coffee	3,000	590	1,770,000
Cocoa (domestic market)	260,000	1,800	468,000,000
<b>Total</b>	<b>1,108,000</b>		<b>745,495,000</b>

**Table 5: Total potential volumes of commodities projected to be receipted (t) (2009)**

Commodity	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
Maize	30,000	45,000	65,000	125,000	150,000
Sorghum	-	10,000	25,000	35,000	50,000
Rice (paddy)	20,000	35,000	55,000	75,000	100,000
Cassava flour	-	2,000	3,500	6,500	10,000
Groundnuts	-	2,500	3,500	6,500	10,000
Shea nuts	-	5,000	7,500	12,000	20,000
Palm oil	5,000	8,500	20,000	25,000	40,000
Cashew	5,000	6,500	10,000	15,000	20,000
Cotton lint/Seed	-	2,000	3,500	5,000	8,500
Frozen fish	-	6,500	8,500	10,000	15,000
Soybeans	-	1,000	2,000	3,500	5,000
Cocoa (domestic market)	-	-	25,000	35,000	65,000
<b>Total</b>	<b>60,000</b>	<b>124,000</b>	<b>218,500</b>	<b>343,500</b>	<b>473,500</b>

The potential for receipting and repo financing of commodities is expected to increase astronomically in the coming years due to the following developments in the country:

- (a) The pending warehouse receipt law will expand regulated warehouse receipt beyond the GGC's membership and it will also make the receipts negotiable. This is expected to bring many players on board.
- (b) The Bank of Ghana is working to issue a special licence to make warrants backed by repos tradable in the money market. This will bring more liquidity to the repo financing.

- (c) There is an ongoing lobby to get the Central Bank to open a discount window for commodity-backed warrants (repos), once the special licence is issued. This will make cheaper funds available to finance agricultural commodities under repurchase agreements.
- (d) The USASID/IFC *Agriculture Mechanisation* project has just been launched; it is designed to support large-scale production of agricultural commodities and support its processing, which will require rapid development of warehouse receipts and repurchase agreements.
- (e) The proposed Ghana Commodities Exchange is to develop eight large delivery sites around the country with a linked warehouse receipts system and designated warehouse operators.
- (f) Under the same GCX, a consortium has been proposed for the construction of 280,000 t of warehouse storage capacity across all delivery sites over four years; this would increase the capacity for storage under warehouse receipts, derivative and associated trading.

## **5.5 The position of warehouse operators under the Ghana Grains Council**

The warehouse operators operating under GGC's RWRS are in listed in the table in Annex 6. Most of the non-regulated warehouses operating WRS under inventory credit with tri-partite attornment pledge contracts are normally leased by the banks/financial institutions on deal-by-deal basis, or are field warehouses owned by the Borrowers with the leases transferred to the CMs on behalf of the lending institutions.

The sizes of the GGC certified warehouses range from 500 t to 18,000 t. The main commodity that has so far been stored in these warehouses is maize, even though paddy rice and soybeans have been approved by the GGC's Board for receipting as of April 2014. The operators of the listed warehouses are all members of the GGC and the warehouses are either leasehold or freehold.

However, currently none of the GGC WOs is accepting third-party deposits and they are being issued GGC certified WRs against their own stocks. It is anticipated that with further confidence in the system, WOs will accept third-party member deposits. Indeed, the leading WO, Wienco, has agreed that, subject to its own capacity requirements, it will be prepared to set aside part of its certified capacity for third-party member depositors. Capacity utilisation



is low; hence, the real driver for expansion of the industry is its profitability (i.e., high margins provided by the inter-seasonal price curves).

In general, the profitability of the WOs per region is yet to be established, as the information for this analysis is dependent on the readiness of the operators to make full disclosure, which is not forthcoming. A feasibility study on this issue is forthcoming as part of GGC's Strategic Plan for 2014/15.

## **5.6 Record and registration of a security interest and (electronic) registries**

Before the Collateral Registry law was passed, the only system for the registry of security interest in financing against the receipts was that of the Ghana Grains Council's central depository system. This has a dual manual/electronic system which functions as follows:

- (a) The depositor takes the grains to a GGC-certified warehouse.
- (b) The grain stock is inspected for moisture content, weight and foreign materials. If necessary, it is cleaned and re-bagged.
- (c) The Ghana Standards Authority then undertakes the grading of the stock.
- (d) A Goods Received Note (GRN) is issued by the warehouse manager.
- (e) The GRN is passed on to the central depository.
- (f) The GGC's appointed collateral manager then reviews the GRN, issues and signs the warehouse receipt.
- (g) The receipt is then transmitted electronically to the warehouse manager who then appends his signature on it.
- (h) A copy of the receipt is given to the depositor. The warehouse manager retains a copy and a copy is manually sent to the GGC.

Manual and electronic systems are being used for the recording and registration of security interest and registries of the warehouse receipt in the country. Both systems are used side by side. Having a hybrid of an electronic and manual system allows the full-proof registration, storage, backup and recovery of the necessary data relating to WRs.

A fully electronic system will not be 100% reliable in an environment like Ghana, given the sparse nature of internet penetration, stability and distribution throughout the country. The warehouses, from where the WR information originates, are located in remote parts of the country. Internet service is sparse in the rural areas, so the manual system is ideal in these areas. The manual system ensures that physical copies of the WR information are kept and there have not been any instances of failure to date.

The Central Depository manager/officer ensures that the database is regularly backed up and transferred to an offsite location. This is currently done every two weeks and it can be done more frequently as activity increases. In the case of systemic failure, the database can be restored relatively easily. In the worst case, the database can be rebuilt from the hard copies of the manual data.

The financial institutions offering to lend against warehouse receipts under the GGC scheme under tri-partite *attornment* pledge arrangements normally do so with additional security requirements, normally in the form of landed property. The pledge can now be registered at the Collateral Security Registry under the new Act 774. The loan contract, the pledge and the indenture of fixed assets collateral must be registered. The collateral securities are normally registered (under The Borrowers and Lenders Act 2008 [Act 773]), with the Collateral Securities Depository Company, a subsidiary of the Bank of Ghana. This is an electronic system which registers all security interests of the financial institutions in collateral securities of borrowers against licensed institutions' lending.

## **5.7 Obstacles to the use of electronic warehouse receipts**

High investment costs and the relevance to end-users are obstacles for the use of this electronic warehouse receipt system in the country. Regulated WRS is new and not highly patronised in the country at the moment, although it is slowly gaining momentum. More work needs to be done in publicizing, educating and sensitising users to the potential benefits of the WR programme. The ratio of investment cost in the electronic system to usage fees needs to be lowered for the eWRS to gain ground.

The electronic warehouse receipts will gain more ground if used by the planned commodity exchange. The consultants to the exchange development, Eleni LLC, have recommended warehouse receipt financing through a seamless electronic integration of the Central Depository and GCX Depository and GCX Lending/Settlement banks and the GCX Clearing House. The GCX and Eleni LLC plan on using electronic trading system with remote access centers to provide links to the trading system at eight delivery sites across the country.

## 5.8 Insurance and bonding requirements

The GGC regulated WRS requires:

- (a) That the certified warehouse is insured against loss by fire, inherent explosion, theft and burglary, or any other damage.
- (b) A certificate of insurance provided by the warehouse operator on his/her insurable assets, which net assets must meet the sufficiency requirements of the Council. The sufficiency requirement is that the minimum insured value must be at least 30% of the certified capacity (t) of the warehouse multiplied by the grain value per metric ton (i.e., average prevailing market value) of the stored commodities.
- (c) A performance bond secured with an insurance company as a surety, covering any loss, damage, or injury due to the negligence of the warehouse operator. The warehouse operator may also be held liable for a mistake even though there was no negligence. This is a universal requirement for certification.

The following insurance policies are required for the repo financing, apart from those required by the GGC:

- (a) Demand guarantee in the form of surety is issued by a licensed insurance company on behalf of the GGC, but it is paid for by the depositor/borrower, to cover the non-insurable risks of the WRs (i.e., pilferage, contamination, insect infection, degradation of the grain from the certified grade, etc.). This requirement is transaction-based and it relates to the face value of the repo.
- (b) Transactional guarantee bond in the form of a surety issued by a licensed insurance company on behalf of the depositor/borrower to cover price risk in the event of default. It pays for the shortfall in the repo liquidation value and the value obtained from a forced sale of the underlying stock or offtake loss due to price risks (i.e., should the market value fall significantly during the tenor of the repo, forcing the offtaker to demand a lower price than originally agreed upon). CCH always requires offtaker contracts from the borrower, for price risk management purposes. Repo contracts without offtake agreements exposes the contract to downside price risks. With other WR financing that do not require offtake contracts, the lenders always require other fixed assets or securities beyond the pledge or transfer of the receipts.

## 5.9 Support programmes for secure warehouse receipt financing and financing based on repurchase agreements

There have been numerous support programmes for WR financing and financing based on repurchase agreements in Ghana (see Annex 7).

### 5.10 Performance of the GGC system

The GGC issues warehouse receipts that are only transferable among members. The first issue of warehouse receipt was to Wienco, the largest aggregator and farm-based organisation in Ghana, in December 2012. Since then, 92 receipts have been issued to date for estimated 29,000 t of maize deposited in the GGC-certified warehouses. The only information made available by the GGC Secretariat on the operations of GGC in 2013 was:

- (a) Total receipts issued: 92
- (b) Warehouses which have receipted grains: 3 (Wienco, Gundaa and African Connections)
- (c) Types of operations of the WOs: Private agribusiness companies.

There are currently seven certified warehouses located in Ashanti and Northern Regions of Ghana with total capacity of 32,000 t. They are operated by six companies: Weenco, Savannah Farmers Marketing Co, Gundaa Produce Company, Grain Leaders, African Connections (currently under suspension) and Accent Commodities.

To date, the financing provided totals GH¢ 4.98 million (roughly € 1.8 million) for warehouse receipts representing 12,555 t of maize. Significantly, all of this funding originates from the CCH scheme rather than conventional bank lending and it includes roll-overs of repos. Annex 9 provides estimates for the returns to farmers under the CCF scheme and conventional bank financing. Returns are marginally higher under the CCH scheme, but the real advantage to the depositors lies in the less stringent collateral requirements and faster access to finance.

However, it must be pointed out that the collateral management services under the GGC have not worked very well; they are currently subject to review and upgrading. One member was able to get access to the warehouse without the oversight of the *certified collateral manager* and moved part of the stock

under warehouse receipt, which has been financed via a repo contract. Then the same member denied GGC access to take over the balance of the stock to sell to another member that had acquired the warehouse receipts from CCH. This situation has caused a lot of problems for the GGC, which had to seek court injunction to access the certified warehouses. The issue is still ongoing since August 2013, even though the court has ruled in favour of the GGC. Final judgement is to be issued by the high court in October, 2014 (about thirteen months after the default).

## **5.11 Outlook for further development**

### **5.11.1 Introduction of commodity-backed warrants into the money market**

CCH intends to introduce commodity-backed warrants into the money market system in Ghana before the end of 2014. It will involve aggregation of repos with the same commodity-type warehouse receipts to back an instrument called *warrants* and then the warrants will be offered to the participating financial institutions on a weekly auction basis; the institutions may bid to fund the warrants as fixed income instruments. The warrants will be traded based on the lowest interest rates offered and minimum lot volumes bided for. The objective of introducing the warrants is based on a strategy to lower the cost of financing of repos by benchmarking it against the treasury bill instead of the higher average base rates of the universal banks plus a margin.

The credibility of the repos and the warrants they back will depend on having a strong warehouse receipt system. For that precise reason, the CCH has invested time and resources in the development of the GGC and it is operating the current pilot, acting as an agent for banks willing to use the repos to managing their commodity financing risks, before issuing instruments for the money market.

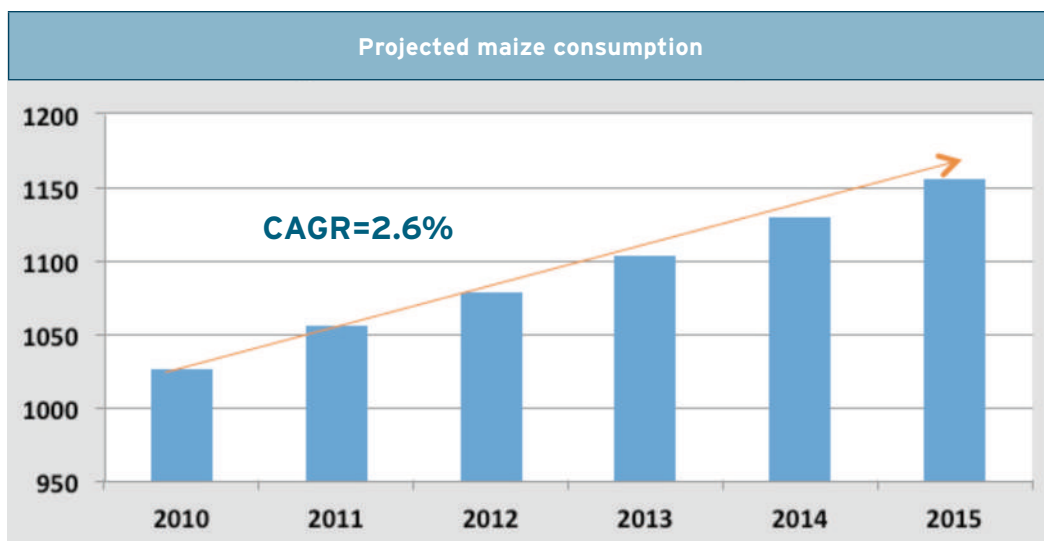
With the new scheme, the idea is to allow the market to determine the risks associated with repo financing and to price the warrants based on yield-to-risk ratios by benchmarking them to the treasury bill rate (the current rate of interest on 91 day treasury bill: 23.69% p.a.). It is also designed to integrate commodity financing into the money markets and bring liquidity to the portfolio. The Central Bank and CCH are developing the necessary regulatory system under the existing Non-bank Financial Institutions Law for the effective supervision of these operations.

Beyond the money market phase, it is anticipated that commodity-backed warrants and/or repos can be traded on the emerging commodities exchange. The proposed regulations for the commodities exchange in Ghana, which are being presented to the legislature to be passed into a law, recognize repos as one of the instruments that can be traded on the exchange. When this system becomes operational, it will provide a greater degree of freedom for financing commodities through WRS, as it will present a whole host of financial engineering possibilities in the financing; it will obtain a high degree of liquidity based on the market perceptions of the underlying trade, risks, yield and its economics.

### 5.11.2 Expansion of maize production

The vast majority of maize is produced by smallholder farmers under rainfed conditions and relying on traditional farming methods, causing yields to remain relatively low and to exhibit considerable annual variations. Yields are well below their attainable levels, averaging approximately 1.5 metric tons per hectare (t per ha), compared to yields as high as 5.0-5.5 t per ha which have been realised by farmers using improved seeds, fertiliser, mechanisation and irrigation. The Ministry of Food and Agriculture estimates that there has been an annual domestic maize deficit of between 84,000 and 145,000 t over the last four years for which data is available, (i.e., a shortfall of between 9 and 15% of total human consumption in these years). Commercial farming can help to fill this gap by using irrigation and mechanised farming.

### 5.11.3 Maize demand



Source: Ministry of Food and Agriculture, statistics Research and Information Directorate Agriculture Sector Plan: 2009- 2015

Maize consumption is projected to grow at a compound annual growth rate of 2.6% based on population growth and increasing per capita income. Based on the most recent domestic production data, the shortfall between domestic production and domestic consumption would reach 267,000 t by 2015. Beyond these projected figures for household consumption, there is considerable unfulfilled demand for processed maize uses and for the growing animal feed sector within Ghana.<sup>114</sup>

#### **5.11.4 Expected impact of Ghana commodity exchange**

The strategic partnership between the GCX project team and the GGC is based on the recognition of the latter's membership of private sector key players in the commodity value chains, as well as its experience, infrastructure and systems for operating WRS in Ghana, which can be leveraged for the successful implementation of the exchange.

The emergence of the cash exchange will prove to be one of the key strategic pillars needed for a robust development of the warehouse receipt financing and the commodities markets. It would provide the assurance for the offtake of the underlying commodities; it would allow for more innovative instruments based on warehouse receipts, repos, swaps, et cetera to be more functional and liquid.

114 Investment Opportunity Ghana, Maize, Soya and Rice Production and Processing MiDA, Matthew Armah (Chief operating Officer- marmah@mida.gov.gh).

# 6 Other activities outside the RWRS

## 6.1 Repurchase agreements (repos)

CCH structured repo contracts for non-GGC WRS commodities (i.e., for shea nuts, cashew nuts and coffee). This process was performed under a CMA with high-rated CMs with solid performance bond guarantees. This involves a quadripartite CMA contract involving the bank providing the line, CCH as the issuer of the repos, the depositor/borrower and the CM. All the insurance policies and guarantees required for the RWR repo financing are required in this structure as well. The lease of the warehouse is transferred to the CM, which issues the WRs against the deposits, which must be inspected, graded and sealed by the Quality Control Company (QCC). The WRs are issued to CCH against a repo issued to the depositor/borrower. The tenor of the repos is normally designed to fit the delivery terms stated in contracts by the offtaker to the depositor/borrower.

In pricing the repos, CCH uses its *commodity databank*, an information and analytical tool with data on all the commodities being financed in their portfolio, which has historical data back to 1960. It is prepared by LMC International of Oxford under contract. Pricing models based on historical volatility trends have been designed to determine tenor volatility factors that help in determining the necessary discounts to obtain repo values for all the commodities under its portfolio, including grains and legumes, tree crops, oils and tubers.

## 6.2 Put option contracts for repo contracts

In cases where the offtake contract payment instruments are not reliable, CCH requires an over-the-counter<sup>115</sup> *put option* contract with potential third-party

115 That is, it is not a standard option contract offered through a commodity exchange.



offtakers, a proprietary structured product of CCH. It is an option to sell the stock under the repo to a third-party offtaker at a negotiated forward price sufficient to service a defaulted repo and offer a price advantage to the option holder. CCH secures the *put* with a letter of credit issued by the option holder but the cost paid for the issuer of the option, CCH, which can exercise it, in case of default of the repo contract.

# 7 Conclusions and recommendations

Despite considerable natural resources, Ghana is still undeveloped and it has a very high incidence of poverty. A fundamental cause of this poverty is the inefficiency of value chains and the lack of effective financial intermediation, which prevents the country from exercising its comparative economic advantages in the form of resources into high value-addition in the form of intermediate or finished products.

However, where the backward integration in the value chain has been fairly well structured and linked to efficient global markets (e.g., in the case of cocoa), financial intermediation has been rolled down the chain to provide incentive for competitive production and downstream integration into processing for global markets. Through the use of a limited regulated warehouse receipt system, the Ghana Cocobod has been able to finance the aggregation of cocoa produced by smallholder farmers through its licensed buying companies; and based on this, Cocobod can undertake forward contracts for the sale of the cocoa. Using these, Cocobod has been able to consistently engage the international banks in an annual syndication of cocoa receivables loans, which has been the largest in global financial markets for the past few years.

In spite of this impressive performance, local financial institutions' intermediation in Ghanaian agricultural commodity markets has been abysmal. The Central Bank estimates their contribution to a sector that currently accounts for about 30% of GDP and employs over 55% of labour force, at below 5% of their total assets. The situation is particularly bad with non-cash food security commodities. Most of the financing is for imports of commodities for consumption or for feeding local industries.

A credible regulated warehouse receipt system with systematic liquidity enhancement and effective risk mitigation strategies can help Ghana break out of this situation.

The tide is now turning with the support of several development partners, promising a major impact on the agricultural commodities sector. Moreover, the enormity of its potential is beginning to dawn on policy makers. After years of frustrated private sector promotion, two successive governments have put the development of warehouse receipt system and commodities exchange onto their policy agenda. Consequently, a public-private-partnership is under fast track promotion for a commodities exchange, employing the already functioning GGC regulated warehouse receipt system as a key driver.

There are still enormous constraints that need to be tackled to realize this potential including:

- (a) Further legal reform so as to reduce onerous stamp duty on secured transactions and introduce a fast-track enforcement procedure
- (b) Capacity building of the entire commodities and financial value chains
- (c) Expansion of the installed capacity of certified warehouses
- (d) Training of the regulators of the commodities standards, regulated warehouse receipt managers and the Central Bank's staff to respond effectively in the regulation of innovative products that will emerge from the development of warehouse receipt system
- (e) Support the further development of the GGC's capacity to respond to the operations of the emerging commodities exchange
- (f) Support for linking small farmers and producer organisations to the regulated warehouse receipt system of the GGC
- (g) An *indemnity fund* for the GGC to underwrite non-insurable risks for its warehouse receipt system
- (h) Funding of information dissemination of warehouse receipt system to the public
- (i) Assisting the Central Bank to develop a discount window of low interest funds for agricultural repos and/or other commodity-backed instruments.

## References

- Alliance for a Green Revolution in Africa, Breadbasket Transformation of Ghana's Northern Region.* Accra: July 2010.
- Armah, Mathew (Chief operating Officer- marmah@mida.gov.gh). *Investment Opportunity Ghana, Maize, Soya and Rice Production and Processing MiDA.*
- Arzakinmu Project Update Narrative Mid-Quarter Report.* Accra: September 2012.
- Breadbasket Transformation of Ghana's Northern Region.* Ministry Of Food and Agriculture Alliance for a Green Revolution in Africa. Final Document, July 2010.
- Chang, H. J., ed. 2012. *Public Policy and Agricultural Development.* New York: Routledge.
- Collateral Management article on Financial-edu.com
- Conference on Advancing microfinance in rural West Africa, Bamako, February 2000.
- Cost Benefit Analysis of the Establishment of A Rice Development Fund in Ghana.* Aftech Consultancy Ltd. Accra: August 2006.
- Coulter, J.P. and Onumah, G.E. *The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa.* Food Policy, Vol. 27, No. 4, 2002.
- Coulter, Jonathan and Alexis Aning. *Assessment of the Potential Role of Regional Commodity Exchanges in West Africa.* Bethesda, MD: USAID ATP Project, Abt Associates Inc., April 2011.
- Development of Repo System in Ghana: Progress Report.* CFC Grant Report: December, 2012.
- GGC Performance Bonds Rules and Creation of Supporting Fund- Draft,* Accra: 2013.

Hussein, K. (2001). *Farmers' Organisations and Agricultural Technology: Institutions that Give Farmers a Voice*. Development. The Society for International Development. SAGE Publications.

Jon Gregory. *Counterparty credit risk*. ISBN 978-0-470-68576-1.p.59.

IFPRI (2010). *A Review of Collective Action In Rural Ghana IFPRI*. Discussion Paper 00998.

*Learning from Success*. SDC Briefing Paper.

*Manual Warehouse Receipt Process: Flowchart*. GGC, Accra: Ghana, 2012.

Onumah, Gideon. *Africa Agricultural Markets Program, Implementing Warehouse Receipt Systems in Africa Potential and Challenges*, September 6-7, 2010.

Onumah G. E. (2003). *Improving access to rural finance through regulated warehouse receipt systems*. Paper presented at international conference on Paving the way forward for rural finance. Washington 2-4 June 2003.

Onumah G. E. and Aning A. (2009). *Feasibility Study for Establishment of a Commodities Exchange in Ghana*. World Bank financed report, on behalf of the Securities and Exchange Commission,

Owusu-Baah, K. (2012). *Ghana. In Public Policy and Agricultural Development*. edited by H. J. Chang. New York: Routledge.

Shiferaw, B., G. Obare, and G. Muricho (2006). *Rural institutions and producer organizations in imperfect markets: Experiences from producer marketing groups in semi-arid eastern Kenya*. Collective Action and Property Rights (CAPRI) Working Paper 60. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

*Standards of GGC Approved Warehouses* Ghana Grains Council, Accra: December, 2010.

Stockbridge M., A. Dorward and J. Kydd (2003). *Farmers' Organisations for Market Access. Learning from Success*. SDC Briefing Paper.

*Update on Clients Financed Under the GGC Warehouse Receipt System. Warehouse Receipt Study Draft Report, Ghana Grains Council, Accra: 2012.*

*Warehouse Receipt Systems in Ghana. Ghana Futures Exchange Workshop Proceedings, Accra: 1999.*

World Bank, NRI, and FAO. *Missing food: the case of postharvest grain losses in Sub-Saharan Africa.* World Bank: 2010.

## Annex 1: List of people contacted

1. Mr. Douglas Turkson, Head, Agric Banking Stanbic Bank Stanbic Heights Airport City Accra Tel: 0302 7670 - 8.
2. Mr. Ira Esiam, Settlement Officer CCH Finance House Ltd. 2<sup>nd</sup> Floor, Lizann House F423/1 Kuku Hill Street Osu - Accra.Tel: 0302 792079.
3. Mr. Kingsley Adofo-Addo, Credit Analyst Ecobank Ghana Ltd. 19, Seventh Avenue Ridge West Accra. Tel: 0302213999.
4. Mr. Livingston Ameevor,Corporate Credit Manager Barclays Bank. Accra High Street Tel: 0302 664901 - 4.
5. Ms. AdjoaDarkwa Credit Manager Fidelity Bank. Ridge Towers Accra Tel: 0302 214490.
6. Mr. Benjamin Begyabeng, Head of Credit Admin Bank of Africa. C131/3 Farrar Avenue Adabraka Accra Tel: 0302 249679/0302 249683.
7. Mr. Mabrouk Adam, Credit Officer IFS Finance & Leasing Co. 3<sup>rd</sup> Floor Opeibea House Liberation Road Accra. Tel: 0302 766303.
8. Mr. Felix Hagan, Divisional Head, Credits NDK Financial Services NDK Building Rev. Hesse Osu Accra Tel: 0302 761802 - 4.
9. Hartet Technologies.135 IPS Road, Legon. Accra Ghana.
10. WIENCO Ghana Ltd.
11. D MT Collateral D MT Collateral Limited Ghana. 28th February Road Castle Junction Osu-Accra Tel:+233-302 785625.
12. Collateral Management International Ghana.
13. GGC, Location: A&C Square, 1st Floor (ACDI/VOCA office), East Legon, Tel: +233 (0) 307 021 091.
14. Farmers from Upper West, Upper East, Northern and Brong Ahafo region.
15. Department of Cooperatives. District Office Upper East, Tel: 0504158553.

16. MoFA, District Office Upper East, Department of Extension.
17. MoFA, District Office West East, Department of Extension.
18. Women & Orphans Organisation. Bolgatanga Ministries, Upper West Region.
19. Trias Ghana, Opposite Regional GNAT Office Zorbisi, Balgantanga, Tel: +233 20824156.
20. Bonzale Rural Bank Lamashegu, Tamale, Ghana Tel: 0372024272.



## Annex 2: Questionnaire for producer organisations and cooperatives

The questionnaire was designed to assess the condition of smallholders farmers, farmer cooperatives and other kinds of PO and covered the following topics:

- (a) Structure of the organisations
- (b) Size of membership
- (c) Common interest and objectives
- (d) Average farm size
- (e) Average output of members and total output of the organisation
- (f) How they get finance for their produce
- (g) Access to warehouse
- (h) How they store the commodities before sale
- (i) Cleaning or pre-sale processing of the produce
- (j) Awareness of inventory credit or WRS financing
- (k) Willingness to participate in inventory credit or WRS financing.

## Annex 2a: The status of smallholder farmers and producer organisations

During the survey for the study, it was very difficult to get in touch with some of the POs and Cooperatives because some lacked secretariat and offices. Most of the information obtained concerning the groups was solicited from the rural banks, regional and district offices of the department of Cooperatives, individuals and the available NGOs that responded to the questionnaire. The primary findings were as follows.

- (a) In the studied areas, POs and Cooperatives were often started by officials from Government Ministries, Assembly men and women, teachers, as well as retired civil servants.
- (b) At Kintampo, in the maize triangle, most of the POs were established by teachers and farmers. Assemblymen and women, elders of the community, as well as NGOs like ACDEP are the main initiators of the POs in the 3 northern regions.
- (c) POs who are engaged in irrigation farming (especially those in the Talensi-Nabdam District) were found to actively farm throughout the year. These POs have a good maize production record and their members rarely default in their credit payments. Most of the famers in the three northern regions engage in mixed cropping. This is mainly to meet their household consumption needs, while selling their surplus grains.
- (d) The high demand for maize in the market has influence over the choice of crops that the farmers cultivate. Maize is the most preferred crop produced, followed by millet and rice. Vegetables are mainly cultivated by women and on a very small scale and they are primarily produced to meet the household consumption.
- (e) Most of the cooperatives are made up of the same community members. The groups are mainly dominated by sets of family members. A group has an average size of 50 members depending on the objective of the group. Groups that are formed to acquire credit from rural banks and other credit institutions are often smaller size, with a minimum of 10 and a maximum of 20.

- (f) Because of the attitude upon which the farmers join or forms POs or Cooperatives, a definite size cannot be obtained. When a secondary data about a particular group is obtained from an institution, it does not correspond with the true situation on the ground. Most of the groups do not have a particular interest or objective even though the need for input procurement cuts across the majority of the groups.
- (g) In the North and the two Upper Regions, they are mostly uninterested in group labour. They prioritise credit inputs and collective sales of their produce because they tend to gain more through cheap collective transportation of their farm produce. The aggregators from the south prefer to trade with them as a group since they are assured of bulk purchase rather than sourcing from individual farmers.
- (h) Mutual labour support, marketing and input procurements are the prevailing objectives of the groups that are formed in the Southern Sector. Some of the groups are gender-specific as with the Women and Orphanage Movement WOM in the Upper East where the group is dominated by women with a size of 298 members with a member having an average farm size of 1 acre.
- (i) Some farmers form groups to have access to government-subsidised tractor services (ploughing and harrowing of their fields). In this instance, operators like to deal with farmers with small land size and are in groups or individuals with large farm size. This forms the basis of the rationale behind the forming of some of the POs and the Cooperatives in the surveyed regions.
- (j) The individual farmers have an average land size ranging from 1.5 to 5 acres while a group farm can range from 20 to 100 acres in the Southern regions. Respondents were not willing to give out data on sales or quantity of their produce. It was revealed that farmers believe if they disclose such information about their income, potential donors might not come to their aid again. So they prefer not to say or to pretend as if they do not know since they do not keep records of their activities.
- (k) For those who maintain sales records but are unwilling to disclose, their banking institutions, credit unions and other financial institutions do not make the information available, as they see it as very sensitive and they are not willing to disclose unless proper notice is given to the management.

- (l) Credit union, personal savings, rural banks, NGOs and Ministry of Food and Agriculture (MoFA) are sources of input credits available to the farmers. NGOs and MoFA farmers usually pay back their credits in kind. Some farmers borrow money from their buyers or customers. When the produce is ready, they deduct the credit from the sales, sometimes with interest. Sometimes there exist some loyalty between the farmers and their buyers. Buyers fund the entire production and the farmers get some percentage of the produce; but the terms of agreement in such cases are only known between the two parties.
- (m) An NGO called Women and Orphanage Movement is working on restoring two grain and seed banks in Nongode and Shaga in the Upper East for their members to store their products. They deal primarily with maize and millet farming with pockets of vegetable farms to support the household.
- (n) Some farmers do access private warehouses, while some large-scale farmers have warehouses on their own. These large-scale farmers sometimes rent their warehouse spaces for other farmers who can afford to pay. In Kintampo, for instance, some farmers bring their produce to the market, keep them under the shade or in an open space under the mercy of the weather, while they wait for aggregators or market women mostly from the urban areas to trade with them.
- (o) Some farmers in the Upper West regions also contact market women while they process their produce. It takes two to five days for these buyers to arrive at the sales point. Because of the poor storage facilities, some produce goes bad, which counts as a cost against the farmer.
- (p) Some NGOs like IFAD and AGSSIP had practiced an inventory credit system in Upper East, but they are no longer in operation. Other related systems being practiced, according to MoFA, is the block farming system and the buffer stock system, which are in operation to solve the problem of post-harvest losses in the grain sector among the farmers in the four regions.

### *Block farming and buffer stock system*

The Block Farm Program implemented by MoFA involves the Upper West, Upper East and Northern Region. With this programme, improved seeds,

fertiliser, weedicide and tractor services are provided to farmers who pay in kind after harvesting. There are organised farmer groups who have their farms in one location (block).

The objectives of this programme are to:

- (a) Support farmers to increase production to ensure food security
- (b) Generate employment in rural communities, especially among the youth
- (c) Increase incomes of small farm households.

The target crops for the programme are rice, maize, soybean, and sorghum, which are the main staples for most Ghanaians. Hence an increase in the production of these crops offers a sure way of addressing food security issues. At the end of the 2009 programme, maize production increased from 131,859 t in 2008 to 167,842 t in 2009, representing a percentage increase of 27%. Rice production increased from 105,278 t in 2008 to 142,219 t in 2009, representing an increase of 35%, whilst soybean production increased from 68,243 t in 2008 to 84,118 t in 2009 representing a percentage increase of 23%.

MoFA has also set up National Food Buffer Stock Company (NAFCO) to ensure food security and to insulate farmers against losses resulting from anticipated increases in production. NAFCO is mandated to manage the government's emergency food security; to purchase, sell, preserve and distribute food stuff; to mop up excess produce from all farmers in order to reduce post-harvest losses resulting from spoilage due to poor storage, thereby protecting farm incomes; and to facilitate the export of excess stock.

With regard to the general system, farmers clustered in an area may be considered under the programme. At the end of the season, farmers are expected to repay the facility in kind. This system takes care of the marketing responsibilities of the farmers and their post-harvest losses. Farmers may sell their produce to the NAFCO or any customer of their choice.

- (a) Public Private Partnership (PPP)-operated warehouses are available in Kintampo, BrongAhafo, Jirapa in the Upper West, Tamale in the North, and Bolgatanga and Navrongo in the Upper East Region of the country. MoFA rents or leases the government warehouses to private bodies to operate and its usage is on a *first come, first served* basis. The farmers

keep their produce there until a buyer comes to buy them and the farmers pay for the warehouse charges mostly on the day that they sell their produces. Some of the warehouse operators act as brokers for sale of the produce.

- (b) It was revealed in the survey that the warehouse receipt system is not known. The respondents are looking forward to getting a better understanding of the system before they can make a decision to be part of it. Those who had the chance to benefit from inventory credit that was operated by the NGOs in the past showed a more positive response to the innovation. Some were concerned about availability of the warehouses, cost of transporting their produces from the farm gate to the warehouses, whilst they often have buyers who come all the way to the farm gate at their own cost to trade with them.
- (c) Some individuals farmers raised concerns about whether offices will be available at the district level for farmers to have access to, in case of any misunderstanding or conflict between the parties involved. Some also asked if they will have their money for the produce as soon as they send the produce to the warehouse and if they would be paid relative to the future expected prices or at the current market prices.
- (d) Some argued that if payment were to be done at the current market prices, why go through all the pain of sending their produce to the warehouses while they have market men and women with whom they deal.

## Annex 3: Questionnaire for collateral managers in Ghana

1. The position of warehouse operators in the country
  - (a) Who are the main warehouse operators known under WRS in Ghana?
  - (b) What is the approximate size of their warehouses?
  - (c) What commodities have they been storing?
  - (d) Are these properties lease-hold or freehold?
  - (e) Are the warehouses fully insured?
    - i. Type of policies
    - ii. Exclusions
    - iii. Normal tenure
  - (f) Are the WO's members of any association?
    - i. If so, which?
    - ii. Common interest or objectives
    - iii. Any common operational regulations
  - (g) Do they carry any professional indemnity policies?
  - (h) What is the capacity utilization rate for different seasonal cycles of the stored commodities?
  - (i) What is the driver for expansion of the industry?
  - (j) In general, are they profitable (per region)?
2. Financial interest that links the stakeholders of WR
  - (a) What are the financial interests that link the stakeholders?

- i. Access to finance
- ii. Access to markets
- iii. Price discovery
- iv. Quality standardization (premium products)
- v. Portfolio development

3. Review of the organisational and operational framework of warehouse operators (public or private entities, regional, national, local structures) and when the business of warehouse operators is not developed, review of the prevailing practices for storage of agricultural products

- (a) Organisational and operational framework of known WOs
  - i. Public
  - ii. Private
  - iii. National
  - iv. Regional
- (b) How are other agricultural products stored without warehouses or WOs?

4. Provide information on the type of services offered by warehouse operators and accredited collateral managers:

- (a) grading
- (b) classifying products at the time of storage
- (c) standardization
- (d) bundling
- (e) secure storage facility



## Annex 3a: Survey response from collateral managers in Ghana

### The status of warehouse operators and other entities involved in storage of agricultural products (as collateral managers)

#### *The position of warehouse operators in the country*

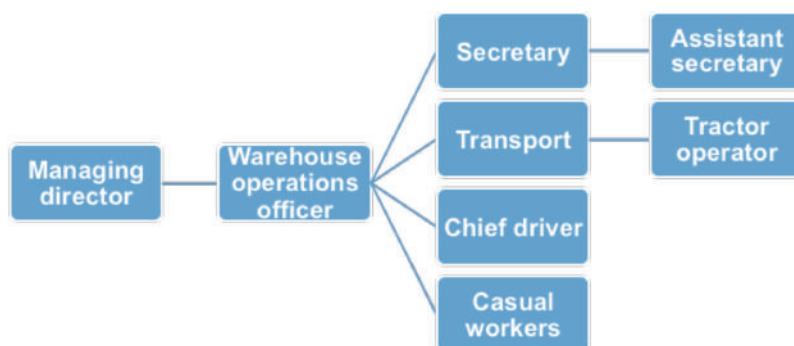
Among the 3 collateral management firms who were asked to participate in the survey, only DMT responded. The other two firms held back due to some technicalities and administrative reasons. Answers were as follows:

Main warehouse operators known under WRS in Ghana	Gundaa, Golden Web Limited, Savannah, Accent Commodities & CDH Commodities. These are all certified warehouses under the Ghana Grains Council.
Approximate size of the DMT's warehouses	500 t to 5,000 t, this is the estimated quantity of commodity that comes in and out annually per warehouse. DMT warehouses also collaterally manage petroleum products, but the estimated figure does not include petroleum products; it is solely agriculture commodities.
Kind of commodities stored	Agricultural commodities such as maize, rice, sugar, cashew nut, soybean, etc., as well as petroleum products.
Forms of warehouse ownership	Both lease-hold and free-hold.
Warehouse insurance	The warehouses which are insured are the only ones they deal with.
Insurance policy, exclusions and normal tenure	The types of insurance policies that are adopted are: the Building and Contents and Normal Tenure policies. The warehouse structures are covered and they are repaired or rebuilt up to the sum insured, in case of damage. The contents (stored commodity) are covered as well, so it gives the depositor and the financier a high sense of security. According to the respondent, there are no exclusions in the policies that they are aware of.
Warehouse operators' affiliation to an association. Common interest and operational regulations	The warehouse operators are members of the Ghana Grains Council with the objective of supplying onto market grains of international standard at an effective cost. A common operational regulation of Compliance to Standards. They carry professional indemnity policies.

Capacity utilisation rate for different seasonal cycles of the stored commodities	Full patronage during dry season but relatively negligible patronage during the rainy season.
Driver for expansion of the industry and profitability	For Ghanaian farmers & traders to have ready market for their products. The industry is very profitable.
Financial interest that links the stakeholders of WR	Access to finance, access to markets and quality standardisation (premium products).

### *Organisational and operational framework of known WOs*

The warehouses that are privately-owned have an organisational structure as illustrated below.



## Annex 4: Questionnaire for the financial institutions

1. Do you finance agriculture (tick):
  - (a) Production
  - (b) Storage
  - (c) Marketing
  - (d) Processing
  
2. If you finance storage and marketing of agricultural commodities, how do you do the finance?
  - (a) Inventory credit
  - (b) Warehouse receipt financing
  
3. If you have been involved in warehouse receipt financing system:
  - (a) Number of years
  - (b) Size of portfolio last year
  - (c) Portfolio size ratio to total loan portfolio of the institution
  
4. If involved in warehouse receipt financing, do you use repurchase agreements in the transactions?
  - (a) Yes
  - (b) No
  
5. What type(s) of agricultural commodities do you finance under the warehouse receipt system?
  - (a) ...
  - (b) Etc.

6. Are you a member of the Ghana Grains Council (GGC)?
  - (a) Yes
  - (b) No
7. Do you own or have access to a GGC certified warehouse?
  - (a) Yes i) Size:..... t ii) Location:...
  - (b) No
8. What is the average size of your warehouse receipt or inventory credit transactions?
9. What are conditions for such transactions?
10. How do you determine the value of the commodities being financed?
11. Which criteria do you use in determining the haircut of the value of commodities being financed?
12. What is the average tenor of your WR or repo financing or inventory credit?
  - a) 42 days
  - b) 60 days
  - c) 91 days
  - d) 182 days
  - e) 270 days
  - f) 360 days
13. Beyond the WR or the repo or the inventory pledge, what other collateral conditions used to secure the loans?
14. How do you determine the interest rate of the commodities of the commodities being financed?

15. What are the identified risks for the financing transactions? (Please rank them).

16. How do you mitigate underlying transactional risks?

17. What are the costs involved in the financing transactions?

18. How do you recover these costs?

19. Are you able to record profit from these transactions? Yes / No

If yes, what is your average gross margin?

20. What was largest transaction in terms of volume of commodities financing?

21. Have you encountered any loss in the warehouse receipt financing/repo transactions?

Yes: .... Ratio of loss to loan portfolio

22. What measures do you have in place to avoid these losses in future?

23. What is the level of expertise you have in the warehouse receipt /repo financing?

24. What systematic barriers or constraints do you encounter in the warehouse receipt/repo financing?

25. What are your corporate objectives in the warehouse receipt/repo financing?

26. Any other comments on warehouse receipt/repo financing?

27. Would you need support in terms of capacity building in the warehouse receipt/repo financing?

No: ...

28. Yes: ... In what form?

## Annex 4a: Survey response from the financial institutions

### Systemic barriers or constraints affecting banks in the WR/repo or inventory credit financing

#### *Loss experience with warehouse receipt financing*

The financing of agricultural commodities in Ghana has seen an increase in terms of volume from the previous years. Most of the banks surveyed indicated their readiness to make more funds available to the sector and increase their loan portfolio but only if the sector is well-structured and well-regulated. One of the banks surveyed, for instance, financed about 8,000 t of cashew nuts valued at GH¢14,000,000 in a single transaction.

Due to the rigid regulatory framework within which the FIs operate under the Central Bank and the well-structured procedures that such transactions are subjected to, most of the banks surveyed did not experience any form of loss in the warehouse receipt financing or the repurchase agreements. On the other hand, one of the FIs encountered a loss with the ratio of loss to the loan portfolio being 0.0909%, which is negligible.

#### *The FIs expertise and internal capacity for warehouse receipt financing*

The proficiency of the banks to adequately deal in the WR financing or inventory credit is minimal. FIs lack the necessary expertise in the WR system; and from the survey, it was quite clear that the FIs made no provisions in-house to train their personnel who deal in the WR financing in terms of knowledge acquisition and capacity building of the WR system.

It can be inferred from the survey responses that the banks are largely geared toward structured commodity trade across borders where they have secure offtaker arrangements, making uses of invoices and letters of credit. With the exception of Stanbic, they do not seem to be organised for due diligence required for lending against domestically-traded commodities, particularly where there is no offtaker arrangement (e.g., analysing historical price trends, monitoring market movements, marking-to-market and margin calls). At the moment at least, most of the banks would like to see a statutory regulatory framework for warehouse receipt system, over and above the regulated WRS of the GGC, to motivate them to develop the necessary in-house capacities.

### *The main obstacles and constraints the FIs encounter in WR financing*

The major constraints the banks face in the warehouse receipt financing or the repurchase agreement is lack of technical know-how of the personnel involved in the financing deals. Other constraints as given by those FIs surveyed, include, but not limited to:

#### *Limited number of warehouses*

Even under the regulated warehouse scheme, there currently exist only seven (7) GGC-certified warehouses located across the country. There are also few smaller community-based warehouses that are scattered in the rural farming communities with storage capacity ranging from 1,000 to 1,500 t. Clearly this is not enough to support large scale warehouse receipt financing in Ghana if all the commodities are to be stored in a certified warehouse and receipts issued against the stored commodities.

#### *Reliability of warehouse managers/collateral managers*

The dependability or trustworthiness of the collateral managers was also raised since the FIs need to be assured that the quantity and quality of the stored commodities will be guaranteed throughout the tenor of the transactions. The issue of theft and stocks diversion by the collateral managers is a major constraint, as far as the FIs are concerned, for the warehouse receipt financing and financing via repurchase agreement.

#### *The FIs' potential appetite for WR/repo financing*

The appetite to take full advantage of the WR/repo financing exists among the banks surveyed. Most of the banks indicated their readiness to increase their loan portfolios by financing larger transactions; but they added that the necessary legal regulatory framework must be made available to regulate the system in order to limit their risk exposure. The banks acknowledge the fact that the WR financing/repo transactions or inventory credit for agricultural commodities hold lots of prospects for the financial sector of Ghana since the agricultural sector is one of the most important economic sectors, accounting for almost one-third of Ghana's GDP and export earnings.

### *The FIs' prerequisites for greater involvement in warehouse receipt/repo financing*

All the banks/FIs expressed interest for full participation in the warehouse receipt and repurchase financing contingent upon the removal of certain barriers or constraints that currently prevents them from fully participating in the warehouse receipts/repo agreement, including: lack of technical know-how, limited number of warehouses, reliability of collateral managers, lack of adequate regulatory framework, et cetera. Until some of these barriers are eliminated, the FIs intend to maintain their current level of participation in order to reduce their exposure.

### *The needs of the FIs in terms of support and incentives*

Most of the FIs surveyed indicated their need for the capacity building of their key personnel involved in the WRS. In order to take full advantage of the system and derive maximum benefit, the FIs stated the need for institutional support in terms of training and short courses that will build the right competencies of their staff.

There is a need for incentives in the form of grants to make the WR system more liquid so that more farmers/aggregators and depositors can be financed and also for the institutionalisation of the system by governmental agencies that are directly involved so it can be well regulated.



## Annex 5: Food balance sheet (in thousands of t)

Type of commodity	Gross biological production	Available total domestic production available for human consumption**	Total imports of commodities	Carry over stock	Total exports of commodities	Total supply of commodities	Per capita consumption (kg/annum)	Estimated net consumption of commodities	Net deficit/surplus
CEREALS	2,433	1,831	663	277	15	2,756		2,256	450
Maize	1,684	1,179	16	119	15	1,299	45.0	1,088	210
Rice (milled)***	278	242	257	78	-	577	24.0	596	-19
Millet	184	160	-	16	-	176	5.0	124	52
Sorghum	287	250	-	25	-	275	5.0	124	150
Wheat	0	0	390	39	-	429	13.0	323	106
STARCHY STAPLES	25,456	19,316	-	-	2	19,314		10,007	9,307
Cassava	14,241	9,969	-	-	-	10	154.0	4	6
Yam	6,295	5,036	-	-	2	5,034	50.0	3,106	1,928
Plantain	3,620	3,077	-	-	-	3,077	85.0	2,107	970
Cocoyam	1,300	1,235	-	-	-	1,235	38.0	994	241
LEGUMES:	883	775	-	-	-	774		472	
Groundnuts	479	431	-	-	-	431	12.0	298	133
Cowpea	239	203	-	-	-	203	5.0	124	79
Soybean	165	140	-	-	-	139	2.0	49	90

Source: SRID

Notes: \*Provisional \*\*Estimated Population for 2011=25 million, based on 2010 census figure. 95% for cocoyam; 90% for groundnuts; 85% for plantain and cowpea. Livestock feed, wastage and seed account for the discount

\*\*\* Milled rice is 60% of the paddy

## Annex 5a: GGC-licensed warehouse operators

### REGISTER OF LICENSES - WAREHOUSE

No.	Warehouses covered	GGC membership ID	Warehouse license number	Location of warehouses	Warehouse capacity (t)	Nature of title to warehouse	District
1	Grain leaders Ltd.	GGC 015R	100 001 - 1	Nkoranza - Nkoranza South District, Brong Ahafo Region	500	Freehold	Nkoranza South
2	Wienco (Ghana) Ltd.	GGC 006P	100 002 - 1	Lamashegu - Tamale Metro, Northern Region	18,000	Freehold	Tamale Metro
3	Africa Connections Ghana Ltd.	GGC 032R	100 003 - 1	Bonyon, MiDA - ABC, Ashanti Region	1,000	Leasehold	Ejura - Sekyeredumase
			100 003 - 2	Aframso, MiDA - ABC, Ashanti Region	1,000	Leasehold	
4	Gunda Produce Company Ltd.	GGC 014R	100 004 - 1	Datoyili, Tamale Metro, Northern Region	500	Freehold	Tamale Metro
5	Savannah Farmers Marketing Company Ltd.	GGC 029R	100 005 - 1	Chanzini, Tamale Metro, Northern Region	1,000	Freehold	Tamale Metro
6	Accent Commodities Ltd.	GGC 046G	100 006 - 1	Tema Community 25	10,000	Leasehold	Kpone - Katamanso
7	CDH Commodities Ltd.	GGC 036G	100 007 - 1	Avenor/ Circle Close	4,600	Leasehold	Accra Metro
				TOTAL	36,600		

## Annex 6: Support programmes for secure warehouse receipt financing and financing based on repurchase agreements

There has been numerous support programmes for WR financing and financing based on repurchase agreements in Ghana:

- (a) African Project Development Facility (APDF), set up by the International Finance Corporation, provided support for the feasibility of a warehouse receipt commodities financing mechanism and system in Ghana.
- (b) Under the EU-ACP Business Assistance Scheme, a grant was provided for the development of the business model for the commodity-backed repo and warrant systems.
- (c) The Common Fund for Commodities offered a grant to CCH to develop the repo systems including the development of procedures and capacity building, operating and procedures manuals, electronic trading system, legal drafting and review of the repurchase agreement, put option contracts, etc. This has gone a long way for the success of the scheme in Ghana so far.
- (d) The Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA) provided grants for capacity building through visits to functioning warehouse receipts systems operating in Tanzania and South Africa.
- (e) The Government of Ghana, under various ministries and agencies, has also provided programmes that support WRS and repurchase agreements, albeit, these have been done without focusing on the financial intermediation process:
  - The Bank of Ghana has been working with CCH in developing special regulations under the non-bank financial institutions law, to enable the effective operations of commodity-backed warrants in the money markets. The Ministry of Trade & Industry has advanced the initiative of developing the commodities exchange and warehouse receipt system in Ghana through the set-up of the Task Force and recently, a Secretariat for the implementation of the initiatives. The Ministry has gone further to develop and sponsor legislation for WRS law and a commodities exchange law. An MOU has been signed with a consultant, eleni LLC, to implement the exchange as a PPP, with GCC as a strategic and technical partner.

- MOFA has developed a task force for enhancing warehouse receipt system in Ghana.
- The Ministry of Finance & Economic Planning saw the need for the development of the commodities market system and incorporated RWRS development in the 2004 Annual Budget, which led the World Bank to provide support for the feasibility study of a commodities exchange and a supportive warehouse receipt system in Ghana. This initiative from the Ministry, coupled with private sector promotion of the development of a regulated warehouse receipt system and an exchange, has culminated in the current positive status for the development of the commodities markets.
- Export Development & Agricultural Investment Fund (EDAIF) has been legislated to provide grants and low interest cost loans to the agricultural value chains and industry by levying 0.5% tax on all non-petroleum imports and placing it with the EDAIF to manage the fund. It is providing grants and low-interest loans to institutions within the agricultural value chain, including those providing WRS and repurchase financing for agricultural commodities. Currently, the Agency has tabled a new law to replace the existing one, with the 0.5% levy imposed on imports to capitalise the fund, increased to 0.75%, as an example of public support for the industry's value chain.

Funding has been earmarked in 2014 budget:

To support 5,000 smallholder cashew farmers and processors in Wenchi, Techiman, and Bole to enable them to expand the cultivation and processing of cashew for export under a stimulus package programme

To provide two million shea nuts seedlings to farmers in the three northern regions to cultivate alongside their annual crops in a bid to ensure sustainable development of the crop which was harvested in the wild, a situation which was unsustainable. This would enhance the volume available to be receipted and repo'ed.

- Ghana Commercial Agriculture Project (GCAP) is a Government of Ghana owned and managed programme to facilitate commercial agricultural investments in the north of Ghana. FTF-GCAP is co-

financed through a USAID grant and a World Bank (WB) loan to the GOG. FTF-GCAP is structured to carry out activities jointly with large private investors, both Ghanaian and international and through these private investors create viable market solutions to the country's agricultural challenges. A top-down approach to value chain development is being used to develop a *Growth Pole* to spread benefits more widely, for example, from commercial (nucleus) to smallholder farmers. Activities supported by FTF-GCAP are focused on the Accra Plains (WB funds) and on the north of Ghana (USAID and WB funds).

(f) USAID has been a major promoter of the development of the warehouse receipt system and repurchase agreements in Ghana. From the Trade & Investment Project (TIP) through to the ADVANCE project, the USAID has provided many interventions that have made it possible for the regulated warehouse receipts system and the repurchase agreement to be implemented in Ghana.

- ATP and ADVANCE, both USAID projects in Ghana, were responsible for the funding of the start-up of GGC, the WRS and its RWRS. ADVANCE has since then teamed up with several donor institutions like AGRA, GIZ, JICA, the WB and IFC, etc., in furthering the development of the value chains in support of the WRS and repurchase agreement.
- Under the Feed the Future Programme, there are several intervention projects designed to support the environment that can sustain WR financing and repurchase agreements:

FTF-FinGAP, (Financing Ghanaian Agriculture Project) has just been launched to support the identification and realization of private investments important to modernization of the rice, maize and soybean production and marketing value chains, to the benefit of rural entrepreneurs and smallholder producers engaged in out-grower schemes and other contract farming arrangements. It takes a comprehensive and integrated approach to facilitating agriculture related investment, engaging a broad range of Ghanaian financial institutions (banks, non-bank financial institutions, private equity firms,

leasing companies, investment funds, etc.) in providing agricultural financing. FTF-FinGAP interventions are expected to mitigate both perceived and actual risks to agricultural lending and increase the availability of financial products that are appropriate for the intended investment. FinGAP is highly interested in the development of WRS and repurchase agreement in Ghana.

- o For an example, it is providing support for application of grants from the EDAIF (Export Development & Agricultural Investment Fund) for low interest credit for the repos.
- o The Development Credit Authority of the USAID is considering partial credit guarantees to provide low cost offshore funds to support the effective launch of the repo system, which currently operates in a high interest regime.
- o Millennium Challenge Account (MIDA) Phase One in Ghana has invested millions of US\$ in the development of the agricultural value chain to assist in food security and exports of high value crops. Some of the projects currently running and impacting positively on the development of WRS and repurchase financing in Ghana include:
  - ✓ Farmer and enterprise training in commercial agriculture: to accelerate the development of commercial skills and capacity among POs and their business partners.
  - ✓ Improvement of post-harvest handling and value chain services: to facilitate strategic investments by POs in post-harvest infrastructure improvements and to build the capacity of the public sector to introduce and monitor compliance with international plant protection standards.
  - ✓ Improvement of credit services for on-farm and value chain investments: to augment the supply of and access to credit provided by financial institutions operating in the intervention zones.

MIDA agri-business centres are listed below:

Name		Location	
		District	Community
1	IPSL	Savelugu-Nanton	Savelugu
2	AMSIG Resources	Tolon-Kumbugu	Woribogukukuo
3	Savanna Farmers Marketing Company	Tamale Metro	Tamale
4	GAABIC	Karaga	Karaga
5	Presby Agric. Services	West Mamprusi	Walewale
6	Victory Feeds	Ejura	Aframso
7	Yaweh Salom	Ejura	Bunyo
8	CPDF	Kwahu-North	
9	Seedshop	Gomoa East	Gomoa Abaasa
10	Quality Agric Services	Upper Manya	Asesewa

- (g) AGRA has contributed tremendously to the development of the warehouse system in Ghana by contributing to various forms of agricultural value chain development. Apart from directly supporting the GGC with grants to support its programmes, AGRA is a partner in the ASI Azinkinmu Community-Based Warehouse Development Project, allowing intermediation with smallholder farmers. CCH is developing a pilot to integrate the smallholder farmers in the Upper West into a WRS value chain for repo financing.

AGRA has also provided support in many other ways:

- Supporting five start-up seed companies (in Tamale, Kumasi, Ho, Ejura and Wa) to improve on the supply of high quality certified seeds of basic staples such as maize, rice, cowpea and sorghum. The companies are also supported with business development services and linkages to financing through AGRA-supported West African Agricultural Investment Fund (WAAIF). AGRA has also provided support to the Plant Protection and Regulatory Services Division in the revision of the old seed law which led to the enactment of the new Plant Bill. These interventions will go a long way to provide quality grains for financing under the GGC's WRS.
- Market Access Programme: The purpose of the Market Access Programme is to increase incomes and reduce poverty by promoting efficient and well-functioning markets that will create market linkages for millions of African farmers for them to sell their produce at good returns. The goal of the programme is to improve

the output markets by reducing transaction costs that erode farmer returns, increase value addition of staple crops thereby increasing incomes and consumption, promoting investments in alternative uses for food staples (animal feeds, starches, etc.) and improvement of trading environment.

- In Ghana, the AGRA-supported initiative farmers-to-markets project is facilitating organisation of farmers into producer groups, contract farming to enable them to gain access to established market outlets. The project works with SMEs such as the Savannah Farmers Marketing Company, Tamale to support aggregation and bulking of farm products by smallholder farmers and linkages to reliable offtakers. Savannah Farmers Marketing Company is a member of the GGC and potential client for the repo financing.

An internet-based mobile phone platform known as mFarms has been developed to link several value chain actors and improve on linkages and transparency in the marketplace. This platform is providing smallholder farmers the opportunity of building long term business linkages with marketing agents and further strengthening their farm productivity and entrepreneurial skills. This obviously has the potential to allow for price discovery and dissemination, which are key to the success of WRS.



## Annex 7: Type of services offered by warehouse operators and potential accredited collateral managers

**Table 8a. The type of services offered by warehouse operators and potential accredited collateral managers**

Type of service	Warehouse operators	Collateral managers
Grading	Cleaning, bagging and sampling of products for Ghana Standard Authority	Witnesses processes and makes sure right sampling method is used and correct quantity taken
Classifying products at the time of storage	Products are classified according to type and date of arrival using harbour packing method	Supervises process
Standardisation	Grading, inspection, management	Makes sure due procedures are followed
Bundling	Rebagging in 50 kg poly sacks	Supervises
Secure storage facility	24hrs security officers on guard	Ensures security is provided
Issue of warehouse receipts	Verify quantity and quality	Certifies quantity and quality to other stakeholders
Quality of services offered in terms of stock management and custody	Regular drying and fumigation services	Supervises
Cost of storage	Depending on areas, it is estimated between 10 to 13 US\$ per square meter by the warehouse operator	

## Annex 8: Comparison of performance - conventional WRS/repos

Conventional WRS		Repos	
Cash available to household: loan less cost of bagging, transport = US\$ 210.00		Cash available to household: loan less cost of bagging, transport = US\$ 210.00	
Gross earnings from sale of 3 tonnes in January is US\$ 540.00		Gross earnings from sale of 3 tonnes in January is US\$ 540.00	
Less carrying/trading cost:		Less carrying/trading cost:	
Warehouse receipt = US\$ 10.00		Warehouse receipt=	
		Facility Fee = US\$ 4.80	
		Sell back fee = US\$ 2.40	
		Demand Guarantee = US\$ 1.80	
		Offtake Guarantee = US\$ 2.25	
		Total = US\$ 11.25	
Storage cost (US\$ 3 x 3.0 tonnes x 4 months)	US\$ 36.00	Storage cost (US\$ 3 x 3.0 tonnes x 4 months)	US\$ 36.00
Interest charges (@ 4% per month for 4 months)	US\$ 38.40	Interest charges (@ 3% per month for 4 months)	US\$ 24.00
Brokers fees (@ 4% of value)	US\$ 21.60	Brokers fees (@ 4% of value)	US\$ 21.60
Total carrying and trading cost	US\$ 106.00	Total carrying and trading cost	US\$ 92.85
Less inventory finance obtained by household	US\$ 240.00	Less inventory finance obtained by household	US\$ 240.00
	US\$ 300.00		US\$ 300.00
Net household income in January	US\$ 194.00	Net household income in January	US\$ 207.15
Total seasonal household income (including cash advance in September) is:	US\$ 404.00	Total seasonal household income (including cash advance in September) is US\$ 420.00.	US\$ 417.15



# Côte d'Ivoire

Author : Solène Prince, ACE Global, Côte d'Ivoire

## Contents

<b>Glossary.....</b>	<b>286</b>
<b>Summary.....</b>	<b>287</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>291</b>
1.1 Brief country background.....	291
<b>2. Legal, regulatory and institutional framework.....</b>	<b>297</b>
2.1 Findings of the legal report for Côte d'Ivoire (Volume III, Section B, Block 2).....	297
<b>3. Additional observations by ACE-CI on the legal framework.....</b>	<b>299</b>
<b>4. Collateral management agreements, including field warehousing (Type B financing) ....</b>	<b>303</b>
4.1 Introduction.....	303
4.2 Project on the improvement of cocoa marketing and trade in liberalising cocoa producing countries, 1999-2007.....	304
4.3 The guarantee fund for coffee and cocoa cooperatives (FGCCC).....	305
4.4 The fund for regulation and control of coffee and cocoa (FRC).....	310
4.5 Cotton input finance .....	312
4.6 SWOT analysis of collateral management in Côte d'Ivoire.....	316
<b>5. Recommendations.....</b>	<b>319</b>
<b>Annex 1: List of persons contacted.....</b>	<b>321</b>

## Glossary

<b>ACE</b>	Audit, Control & Expertise Global Côte d'Ivoire
<b>ANADER</b>	Agence Nationale d'Appui au Développement Rural
<b>ARCC</b>	Coffee and Cocoa Regulatory Authority
<b>BCEAO</b>	Central Bank of West Africa
<b>CAA</b>	Caisse Autonome D'Amortissement
<b>CACC</b>	Centrale d'Achat et de Commercialisation Café Cacao
<b>CEPC</b>	Caisse d'Epargne Populaire et de Crédit de Côte d'Ivoire
<b>CI</b>	Côte d'Ivoire
<b>CCA</b>	Conseil du Coton et de l'Anacarde
<b>CCC</b>	Conseil du Café et du Cacao
<b>CIDT</b>	Compagnie Ivoirienne pour le Développement des Textiles
<b>FRC</b>	Fund for the Regulation of Coffee and Cocoa
<b>FDPCC</b>	Fund for the Development and Promotion of Coffee and Cocoa Producers
<b>ICCO</b>	International Cocoa Organisation
<b>ITFC</b>	International Trade Finance Corporation
<b>PEA</b>	Project Execution Agency
<b>SME</b>	Small and medium-scale enterprise

## Summary

### *Introduction*

Côte d'Ivoire (CI) is one of Africa's leading agro-exporting nations, accounting for 40% of world cocoa production and a significant producer and exporter of coffee, cotton, cashew nut, rubber and palm oil; and the agricultural marketing system is more structured than in most African countries. Crop production is dominated by smallholder farmers characterised by a low resource base in terms of land, capital, labour and limited farm management skills and the country has been wracked by civil war and political turmoil.

The government has taken considerable interest in the warehouse receipt system and has sought to use it to address market failures that have become apparent since the liberalisation of crop marketing systems in the 90s, or as a result of civil war. Uniquely among the study countries, it has established a regulatory framework for collateral managers handling export crops. The recent surge in production of cashew nuts (of which CI is now the second largest producer in the World) is causing it to take a further step and establish a regulated system of public warehouses as a means of holding stocks for local processing.

Community inventory credit (Type A financing) is not significant in Côte d'Ivoire. Neither is lending against current or future production (Type D financing) except in the financing of rubber plantations. While there is a major need for Type D financing, it is a difficult concept in a country where banks are not succeeding in lending to farmers and producer organisations against collaterally-managed stock. The study mainly focuses on collateral management arrangements (Type B financing), as the main form of lending against warehouse receipts.

### *Type B financing*

Type B financing involves collateral managers who sometimes also do stock monitoring. There are five leading collateral managers, all part of international groups, particularly around the ports of Abidjan and San Pedro. They have achieved significant success in developing the business with clients based there, though their outreach to up-country cooperatives and SMEs is very weak. The role of the collateral manager varies in complexity: rather than just financing single-point storage of goods in a warehouse, banks find it increasingly attractive to use these services in structuring finance in a larger part of the supply chain, for example from up-country warehouses to export

warehouses, or complex transactions that incorporate input supply and processing operations. But this only accounts for a minor part of collateral management in the country.

The report describes four publicly-sponsored initiatives to develop value chains for export crops, mainly focused on cocoa, coffee and cotton. All these schemes have sought to directly involve farmers through their organisations and they have involved collateral management companies in managing credit risks. The cotton input finance scheme (part of the government's plan to revive the cotton industry after the civil war) was by far the most successful of these, making it possible to provide inputs on credit to a large proportion of Ivorian cotton farmers and leading to a major improvement in reimbursement. The cocoa schemes have been generally unsuccessful. They have had a range of problems, especially with the cocoa cooperatives which were often poorly managed and over-indebted, compounded by official reluctance to disqualify non-performing cooperatives. Consequently, collateral management and stock monitoring services have remained largely restricted to established exporters of agricultural commodities; and they never got firmly established with up-country cooperatives and SMEs.

#### *Legal and regulatory framework*

The OHADA legal framework is generally supportive of financing in both collaterally-managed (Type B) and public (Type C) warehouses. The concept of field warehousing can be implemented in reliance on existing contractual principles and land law concerning leases. Pledges need to be registered in order to establish priority of security, but this system is onerous and difficult and banks usually avoid doing so, often finding other ways of taking security, for example by floating charges over a range of assets or mortgages on property. In addition, banks are not comfortable because they are not the owner of the goods, even if they have priority on the security; and they usually request for a self-liquidating asset system (an offtaker). This is unfortunate because it reduces the opportunities of poorer borrowers who cannot provide such securities.

Côte d'Ivoire has a general regulatory framework for collateral management, but the specific conditions only apply to four key export commodities (coffee, cocoa, cotton and cashews). Moreover, there are some shortcomings with it, including:

- a) loopholes which could allow shady and unprofessional companies to register as collateral managers

- b) financial requirements that are completely inadequate in relation to the value of the commodities that collateral managers are likely to handle
- c) no statutory obligation for them to subscribe to professional indemnity insurance that could make up for this inadequacy
- d) the registration process makes it practically impossible to register goods that have been pledged and need to be transported and/or processed.

Other legal constraints on the development of warehouse receipting are the non-negotiability of warehouse receipts (which should be addressed by the new Act) and a requirement to pay *ad valorem* stamp duty and registration costs when registering security.

However, the government and private stakeholders, with the support of the World Bank Group, have recently drafted a bill to provide for a system of regulated public warehouses (Type C financing) and this is to be piloted with cashews in the next crop.

### *Conclusions and recommendations*

The policy, macro-economic and institutional framework, provides a basis for the success of warehouse receipts systems; the basics are there, but they need to be improved so that the activity can achieve its potential. The main challenge to address is trust in the legal system, especially at the level of operation and enforcement. The new WRS law is a very positive move, but there needs to be wider legal reform with a strong, independent judiciary that enforces contracts and a system to resolve disputes quickly and efficiently. There needs to be clear procedures for registering pledges.

There is also a need for strong stakeholder cooperation to ensure that conditions are right for financing of cooperatives and smallholders, a stronger focus on improving and maintaining product quality, improvement in bank procedures, better market information systems and other arrangements to help depositors find markets and for investment in the provision and rehabilitation of warehouses.

The banks are vital to the success of the planned public warehousing system. They need to participate fully in the effort and specify their requirements for its use as a financing tool.





# 1 Introduction

## 1.1 Brief country background



Côte d'Ivoire (CI) is a tropical West African country with a diverse climate, including a humid forest climate in the south and a Savannah climate in the center and north. It covers 322,632 km<sup>2</sup> and has 450 km of coast, 22,400,835 inhabitants (July 2013 est.) and 60 ethnic groups. Agriculture and downstream agribusiness are the main industries engaging roughly two-thirds of the population.

CI is the world's largest producer of cocoa beans (40% of the total, about

1.6 million t); it is a significant producer and exporter of coffee, cotton, cashew nut, rubber and palm oil. CI also produces bananas, palm kernels, corn, paddy/rice, cassava, sweet potatoes, sugar, timber, millet and sorghum. Production of raw cashew nuts has been growing at an extraordinarily high rate, having risen from 64,000 t in 2000 to about 450,000 t in 2012 and CI is now the second largest producer in the world. Consequently, the economy is highly sensitive to fluctuations in international prices for these products and in climatic conditions. The country also produces oil and boasts two offshore oil finds in 2012.

CI's long-term challenges include political instability and degrading infrastructure. Since the end of the civil war in 2003, political turmoil has continued to damage the economy, resulting in the loss of foreign investment and slow economic growth.

Notwithstanding, the agricultural marketing system is more structured than that of other western African countries, while policy, macro-economic and institutional support provides a stable base for the success of a warehouse receipts system in the country. Ivorian financial institutions are aware of the needs and benefits of a warehouse receipts system programme and are supportive.

### **1.1.1 The warehouse operators and collateral managers in Côte d'Ivoire**

In CI, banks mainly do commodity-collateralised lending with exporters and importers, but they barely finance agricultural cooperatives at the present time. Banks often require borrowers to use collateral management services (*tierce détention*) to access working capital finance and the collateral managers (CMs) concerned have played an important role in ensuring the flow of trade credit, particularly to local Ivorian borrowers who cannot access credit offshore. Significantly, it is the local Ivorian and regional banks (players like BNI, Ecobank, Diamond Bank and BOA) that mainly do this kind of financing. The international banks are more reluctant to finance; and they only finance the big players which usually have their headquarters based in Europe.

Collateral management operates under the OHADA legal framework regarding the *Droits des Sûretés*, apart from which the Central Bank of West Africa (BCEAO) requires the separation of warehouse control from the trader or the bank. Uniquely among the study countries, CI has developed a specific legal and regulatory framework for collateral management, but it only covers four commodities: cocoa and coffee and more recently, cashew nuts and cotton. All CMs are subject to the Law 620 of 1994, but there is only a regulatory framework with specific provisions for these four commodities.<sup>116</sup>

Collateral management has had some success, mainly in and around the ports of Abidjan and San Pedro; many of the existing warehouses in the port area are available for this activity and are in good condition. The main CMs active in Côte d'Ivoire are ACE CI, Katoen Natie (KTD), CWT, SAGA (Bolloré Group) and Drum Commodities. Katoen Natie (KTD) acquired Unicontrol Commodity in 2008 and Univeem in 2009 in order to create the Commodity Division of KTD. SGS is no longer active in the business but still provides inspection and other services. SAGA is mainly involved with cotton and cashew, whereas ACE CI, CWT and KTD do coffee, cocoa, sugar, rice, palm oil, fertiliser, wheat and other agricultural commodities. Drum Commodities operates out of its UK headquarters and seems only to have been involved with sugar and rice.

116 The relevant decrees are nos. 2012-1013 of 17 October 2012 concerning coffee and cocoa, and no 2013-8814 of 26 November 2013 concerning cotton and cashew.

ACE CI (hereafter, simply ACE) used to have inspectors all over the country, especially at the cotton ginneries plant in the north of the country; and it still has an office in Korhogo in addition to San-Pedro and Abidjan. Except for ACE, CMs are based in the main cities/ports and are usually not active up-country. However, now that the security situation is getting back to normal and KTD, SAGA and CWT are deploying in Bouaké so they can do cashew and cotton.

Worldwide, the collateral management business has experienced a number of serious frauds and some inspection companies have backed out of the business. For example, Bureau Véritas has not been involved for a few years, but still carries out inspection, control and others activities, which Cotecna, which was in CI from 2000 to 2005 closed its office there.

Except for SAGA, which is in the freight-forwarding and logistics business, most CMs do not have their own storage sites. Much of the collateral management is carried out in *field warehouses*.<sup>117</sup> All the storage sites used are privately owned.

It is difficult to obtain figures for the volume of CM activities, the commodities handled and the related fees/costs.

CMs do not run public warehouses and they only issue non-negotiable paper WRs. To date, no company has issued electronic warehouse receipts (e-Receipts). Presently, however, the Ministry of Industry is working with IFC support on a Warehouse Receipts Bill which will provide for regulated public warehousing. The original idea has been to develop the system with cashews and then extended to other crops. After discussions with the stakeholders, IFC is considering starting the system with another crop than cashew nut. Industry stakeholders, including banks, insurance companies, producers, cooperatives, processors, collateral managers and the government through the Ministry of Trade, Industry and Finance have all reviewed the draft Bill and contributed to its drafting. The Act will provide for a Regulatory Council<sup>118</sup> to certify warehouse managers/collateral managers that will take deposits from the public and, if required, issue negotiable and non-negotiable warehouse receipts against them. These may be electronic or paper documents. The bill also provides for a central registry. The Council will be responsible for ensuring their compliance with the rules and for enforcing commodity standards used in the warehouse receipt system.

117 Note: some parties in Côte d'Ivoire define field warehousing as a different type of financing from collateral management. In this report, it is considered as a sub-Type of collateral management/private warehousing (Type B according to our nomenclature).

118 Conseil du Système de Récépissés d'Entreposage et à des fins connexes.

The bill is currently being reviewed by the Ministry of Industry before submission to other relevant Ministries and to the National Assembly. Once approved at this level, decrees and regulations must be drafted and approved and only then can the system be implemented. If the government opts to pilot the system with cashew, implementation may start with the next cashew crop in February-March 2015. After the establishment of the regulated WRS, it is envisaged that the country will establish a physical commodity exchange.

### **1.1.2 The focus for the study in terms of financing types**

The following paragraphs outline current activities in CI, according to the financing type set out in the terms of reference for this study:

- (a) Financing against stored commodities, without the involvement of a third-party warehouse operator or supervisor/surveillance company (i.e., the lender may carry out its own surveillance). Due to issues of trust, the formal banking sector does not do this, but MFIs often carry out their own surveillance, sending their own agents in the field in order to do check stocks on a regular basis.
- (b) Financing against stored commodities, with a third party carrying out stock monitoring on lender's behalf (SMAs). In some specific cases, banks find that SMAs provide sufficient comfort to lend to coops, traders or processors. However, they only do so with a minority of clients in whom they have considerable confidence.
- (c) Collateral-management agreements (CMAs), including field warehousing. A CMA is a more secure arrangement; many international and local banks find that it has operational and/or security advantages over alternatives. It is the most widely practiced form of third-party warehousing in CI; any improvement in its performance is likely to be of considerable benefit to farmers, even indirectly, when the services are only accessed by downstream processors and exporters. The role of the collateral manager varies in complexity: rather than just financing single-point storage of goods in a warehouse, the bank often finds it attractive to finance a larger part of the supply chain, for example, from up-country warehouses to export warehouses, or to complex transactions that incorporate input supply and processing operations. Field warehousing agreements give the borrower the added advantage of immediately being able to use trading assets on its own premises as security for a loan.

- (d) *Public warehouses open to all-comers.* This system has not yet been implemented in CI. However, the government wants to substantially increase local processing of raw commodities; it sees public warehousing accessible to farmers and cooperatives as playing an important role in this. The cashew sector is developing quickly. National production reached 450,000 t in 2012, making CI the number two producer in the World. However, stakeholders have great difficulty in accessing storage and financing and only 5% of national production is locally processed. For this reason, the government wants to pilot the regulated system of public warehousing with cashews and subsequently extend it to other crops. Apart from the International Finance Corporation (IFC), the leading national stakeholders involved in the sector are committed to the scheme. These include: the Ministries of Industries and Mines, of Agriculture, of the Economy, and of Finance; the associations of insurers, bankers, and cashew nut exporters; the Cotton and Cashew Council; and agricultural marketing cooperative; and three collateral managers (ACE CI, CWT and KTD). It was first proposed that the use of the warehouse receipt system would be voluntary, but after discussions with the stakeholders it was agreed that farmers, processors and other sector players would only be allowed store the cashew in approved warehouses, on the basis of which the licensed warehouse operator would issue a goods received note. Following that, it would, upon request of the depositor, issue a negotiable or non-negotiable warehouse receipt.
- (e) *Microfinance-linked inventory credit systems for small farmers (warrantage communautaire).* In Côte d'Ivoire there are more and more MFIs involved in agricultural and rural financing, but the authors have no knowledge of them providing inventory credit as they are doing in Burkina Faso and Niger. Leading exporters directly finance the farmers in order to secure their purchase, working either directly or through middlemen, but they don't issue any title document for the goods.
- (f) *Lending against the security of current or future production, not held in warehouses.* The OHADA Uniform Act on Securities of 15 December 2010 (AUS) introduced the pledge over future production; this provides a stronger legal basis for long-standing lending, input finance and contract-farming practices in the cotton and cocoa sector but also in other agricultural product sectors. However, the lending banks do not seem to be using this facility but are instead relying on supervisory relationships and monitoring systems to ensure repayment. However,

BNI says it is financing rubber farmers, typically with 10-15 ha each. The bank takes the future crop as security, and this is recorded in the Registry. In case of a problem, the Bank will collect the crop production and sell it, or it will appoint a company to do so. In addition to that and as precedent conditions to the credit facility, the bank will request for the assignment of receivables (*cession de créances*) of the future crop sales proceeds.

There is presently no lending against forward contracts as happens in Brazil with their *Cedulas de Produtos Rurais*. This seems a difficult concept for CI at present time where more simple forms of financing farmers against commodities held under collateral management have so far failed. However, there is certainly a major need for this, given the difficulty farmers have in finding money to purchase inputs and their lack of collateral to meet the requirements of financiers.

This study focuses mainly on CMAs, because they are the dominant practice at the moment in CI. However, public warehouses are also of great interest to CI government and stakeholder commitment to the new Bill. Despite challenges, it provides a means of transforming agricultural markets for a range of durable commodities, and it is at the core at South Africa's highly efficient grain market, which is one of the most efficient in the world. In the terminology of the multi-country report (Volume I) CMAs and public warehouses are Types B and C, respectively.

# 2 Legal, regulatory and institutional framework

## 2.1 Findings of the legal report for Côte d'Ivoire (Volume III, Section B, Block 2)

The legal framework for taking security over goods is governed by supranational legislation passed by OHADA (*Acte Uniforme Révisé portant Organisation des Sûretés*, of 15 December 2010) and security over goods takes the form of pledges. Pledges can be perfected either by registration with the *Régistre du Commerce et du Crédit Mobilier* or by the secured party taking possession (either actual or constructive) of the pledged goods. Priority of competing pledges over the same goods (normally an issue in insolvency cases) is principally determined by which pledge was perfected first.

The OHADA legal framework is generally supportive of financing in both collaterally managed and public warehouses. The concept of field warehousing is not expressly recognised under Ivorian law, but it can be implemented in reliance on existing contractual principles and land law concerning leases.

As noted above, CI already has the Law of 1994<sup>119</sup> which provides a general regulatory framework for collateral management. There is also a regulatory framework with specific provisions for four commodities, coffee, cocoa, cotton and cashew, under Decrees no. 2012-1013 of 17 October 2012 (coffee and cocoa) and no. 2013-814 of 26 November 2013 (cotton and cashew). There are two regulatory organs, the Conseil du Café et du Cacao (CCC) and the Conseil du Coton et de l'Anacarde (CCA), dealing with two crops each, but not with other commodities.

Unfortunately, the powers of these two regulatory organs to issue sanctions against non-compliant collateral managers are inadequate when considered

119 Loi no. 94-620 of 18 novembre 1994 relative à la tierce détention en matière de produits agricoles.



against the value of the stocks that these collateral managers hold. Other constraints on the development of warehouse receipting are the non-negotiability of warehouse receipts and a requirement to pay *ad valorem* stamp duty and registration costs when registering security.

The report noted that CI had focused on adopting legislation and carrying out regulation only in the area where it is most needed, with key agricultural export crops. This incremental approach had the benefit of allowing the legislators and regulators to review the strengths and weaknesses of the existing framework and to address these in each new decree issued. However, it would now be helpful to apply warehouse legislation to all warehouse operators and collateral managers, irrespective of the industry or goods. Doing so could first provide a minimum threshold that warehouse operators and collateral managers must meet in order to provide their relevant services. The minimum position could then be developed further for certain products or industries through the use of ancillary legislation, as is currently the case in the decrees.

As mentioned above, a new WRS law is likely to be approved soon. It is a more comprehensive form of legislation and would implement a number of valuable changes including:

- (a) recognition of warehouse receipts as negotiable instruments, which would be a significant step in improving the speed of the sale and purchase of commodities and would enable lenders to foreclose more easily on defaulting debtors
- (b) providing express confirmation that warehouse receipts may be issued electronically (and for the implementation of the system allowing this to happen)
- (c) the establishment of a centralised body responsible for regulation of the WRS, the *Conseil du Système des Récepissés d'Entreposage*, with administrative powers to issue, suspend and revoke licences for collateral managers and a legislative power to create subsidiary regulations in connection with the operation of the warehouse financing system
- (d) a central registry of all transactions involving negotiable and non-negotiable WRs (*information added by ACE-CI*).

For further information the reader is referred to the legal report.

# 3 Additional observations by ACE-CI on the legal framework

There are various inadequacies in the Law of 18 November 1994 and subsidiary decrees passed to date, notably:

- (a) there is a loophole allowing shady companies (e.g., a company with one shareholder) to register as collateral managers
- (b) the requirement for share capital (*capital social*) of FCFA 300 million for cocoa and coffee, FCFA 100 million for cotton and cashew (€ 457,300 and € 152,000, respectively) are totally inadequate in the view of the massive value of commodities handled at individual warehousing sites.<sup>120</sup> Legislators provided these requirements with the intention of ensuring that the parties practicing CM were real professionals with a strong financials. However, the levels they have set will have little practical effect. Moreover, there is nothing in the law to prevent practitioners from using the capital for other purposes, or emptying the company of funds the day after getting constituted. At the same time, the decision to base the criterion on share capital, which only measures capital as and when paid up, is highly questionable as it does not represent the company's net worth
- (c) the required bank guarantee (*caution bancaire*) of FCFA 100 million for cocoa and coffee, FCFA 50 million for cotton and cashew is completely inadequate in view of the values of product at risk. It would cover any default up to the following derisory quantities of stock: cocoa 65 t, coffee 95 t, raw cashew nuts 125 t, and cotton lint 55 t
- (d) One glaring deficiency in the current regulatory arrangements and especially the registration process is that it makes it quite impossible to

120 10,000 t of cocoa @ a price of € 2.3/kg = € 23 million.

register goods that have been pledged and need to be transported and/or processed. The system allows for collateral management of goods which are undergoing processing and transport, but if the pledge has to be registered, all the different steps need to be registered as well.

It is recommended that the best way to address the second and third defects would be to make it mandatory for the CM to subscribe to a proper *Professional Indemnity* (PI) insurance covering the CM's employees fraud, errors and omissions as well as a comprehensive insurance.

An important problem is detected in the OHADA Acte Uniforme of 15 December 2010 concerning *the organisation of Securities for pledging of stocks of raw materials and merchandise* (Organisation des Sûretés en Matière de Nantissement de Stocks de Matières premières et de Marchandises). The Law does not make it mandatory to register pledges, but it is advisable to do so even though the constructive possession provided by a CMA would seem to provide the necessary security. The pledge (gage) should be registered in order to be opposable to all parties. However, this is an onerous procedure centralised at the RCCM (*Régistre du Commerce et du Crédit Mobilier*). The system rests on the clerks responsible for the Commercial Registries, under their personal responsibility and the authority of the court president. However, the clerks' offices are usually ill-equipped and unable to properly carry out this job which involves additional work; and this adds to a situation of endemic paralysis. Consequently, an exporter domiciled in the port of Abidjan or San Pedro will have to register his charge in the domicile of the debtor which may lie several hundred kilometres away. Moreover, every act of pledging and unpledging has to be separately registered, making the operation more onerous.

It seems very difficult to get clear information about the RCCM's requirements regarding procedures and cost. The cost is supposed to be a percentage of the value of the goods, but the RCCM does not state how much up front. Banks need to know that in the event of problems they can quickly foreclose and liquidate the goods and so get reimbursed. This is not possible, because even if the pledge is registered, the lender will need a judge to confirm that the goods may be sold and this takes an indeterminate number of months, if not a year.

Banks find themselves in an awkward situation. They can't sell the goods to get reimbursed quickly, and if the goods remain in storage, stock quality deteriorates. Moreover, being bankers and not traders, they are poorly equipped to handle the practicalities of selling. They must make sure all the

legal formalities are complied with, including paying the registration fee with the tax authority and paying for it to be stamped on each page, while any clerical error is likely to invalidate the pledge.

Given this situation, and the additional costs involved, banks generally opt not to register their pledges against collaterally managed goods. In fact, much of the collateral management is carried out in situations where banks are not lending against pledges of specific assets but other securities, notably floating charges over a range of company assets and mortgages (pers. comm., Cheick Diawara, Pres. Conseil d'Administration, ACE-CI). This makes it more difficult for POs and SMEs to access warehouse finance.

In the light of these and other observations, it is concluded that apart from current and planned legislation, Côte d'Ivoire needs wider legal reform, with laws which provide for the inviolability of contracts and a strong, independent judiciary that enforces contracts and resolves disputes quickly and efficiently.

At the same time, the integrity of the warehouse receipt system should be assured by an indemnity fund, with guarantees against non-performance. It should be well-funded, of unquestionable integrity and accepted by the trade and financial institutions within the country.



# 4 Collateral management agreements, including field warehousing (Type B financing)

## 4.1 Introduction

Smallholders in Côte d'Ivoire constitute most of CI's farming fraternity and they are characterised by a low resource base in terms of land, capital, labour and limited farm management skills. Their farming operations are of a low input/low output nature, product quality is low; they generally lack necessary market information. They have low bargaining power and they derive limited benefit from farming, which is their major livelihood.

The liberalisation of agricultural markets in West Africa in the 1980's and 90's was designed to address a range of weaknesses with the State-dominated systems that had prevailed, but left behind a range of new or unresolved difficulties, notably:

- (a) reduction in trade finance available to small operators
- (b) disappearance of the forward market
- (c) absence of adequate rules and regulations and structure regarding commodity trading
- (d) deterioration of the product quality
- (e) lack of market information
- (f) new market operators without adequate know-how.

Over the last 15 years, various publicly-sponsored projects have been implemented in CI to pick up the pieces and they have often sought to make

use of warehouse receipting as an implementation tool, together with other forms of interventions. Some of these experiences are discussed below.

## **4.2 Project on the improvement of cocoa marketing and trade in liberalising cocoa producing countries, 1999-2007**

This project was supported by the Common Fund for Commodities (CFC) and the International Cocoa Organisation (ICCO) and it was implemented in Côte d'Ivoire, Cameroon and Nigeria through a project execution agency (PEA) which was first GTZ and subsequently UNOPS, with six main components:

- (a) Promotion of a privately run warehousing system
- (b) Development of a marketing information system (MIS)
- (c) Development of a quality assurance and certification system
- (d) Development of a system of commodity trade finance
- (e) Project implementation and coordination, at local level
- (f) Project execution: staff training and dissemination of project results.

While seeking to strengthen the capacity of local exporters, a programme was launched to create large cooperative enterprises and in CI much of the project resources were invested in endowing them with conditioning plants. In fact, the establishment of conditioning plants was not part of the original project design, but considerable manpower resources were devoted to this objective. The first cooperative was Socatene, at Oume (south of Yamoussoukro) and it received substantial technical support as well as financial support from the national bank (BNI).

The project was ambitious and it encountered a number of problems. Notably, local banks were adverse to risks inherent in the cocoa trade, mainly because of bad experiences in the past where they had lost large amounts of money. They also lacked relevant experience and expertise and they were reluctant to use collateral management financing, such that results could only be achieved with substantial support from the government. At the same time, the structural change brought by the project conflicted with the interests of some stakeholders, notably cocoa traders.

Both PEAs are widely believed to have performed poorly, with neither institution properly understanding the project and uninvolved in its technical implementation, a point which ICCO took up in the Project Completion Report. In CI, the coalition of interests around the project seems to have disintegrated, with collateral managers, exporters and cooperatives terminating their relationship with the project. The Project Completion Report claimed that certain results were achieved, as follows:

- (a) a cocoa market information had been implemented
- (b) a document had been drafted with suggestions regarding the solution to cocoa warehousing, quality issues, quality control and cocoa trade financing
- (c) a database on cocoa trade and warehousing had been established
- (d) a procedures manual and draft contracts for structured trade finance
- (e) training documents for all the stakeholders as much as training session.

### **4.3 The guarantee fund for coffee and cocoa cooperatives (FGCCC)**

#### **How the scheme worked**

FGCCC was originally established in 2002 as a non-banking financial institution with the purpose of guaranteeing loans to coops and working for an increase in their share in farm-gate collection of coffee and cocoa. It was designed to foster the credibility and sustainability of coops and enable them to develop strong linkages with the banks. It was organised nationally, with a Directorate-General and agencies in different coffee and cacao growing zones and it worked closely with government departments of agriculture, economy and finance. It had various functions including:

- (a) Securing loans by banks for coffee and cocoa coops to carry out marketing activities
- (b) Strengthening coops' management and operational capacity
- (c) Evaluating, on an ongoing basis, coops' performance and supporting their operations



- (d) Developing systems of micro-credits for coop producer-members
- (e) Monitoring repayment of bank loans.

Banks had been financing many coops with seasonal credit, while processors and exporters also provided them with advances for collection of produce. These operations involved successive transactions in which financiers ran a series of risks, most notably those of: poor credit analyses; misappropriation of funds for other purposes; poor product quality and processing; unpaid suppliers being unwilling to deliver product; over-indebtedness of borrowers (leading to insolvency); and final purchasers defaulting on payment.

In order to reduce the risks involved, FGCCC opted for a structured financing system involving coops, BNI and ACE CI in the 2004/05 season, backed up by a FGCC guarantee for 80% of the amounts loaned. There were four key components:

- (a) the opening of a FGCCC account at the BNI
- (b) calculation of amounts to be financed according to the coop's potential production within a given period (maximum one month)
- (c) an advance to coops on loading trucks for dispatch, allowing for the collection costs
- (d) staggered deductions of advances against sale value of products as they are delivered.

FGCCC identified the coops to be financed and a panel of exporters of buyers to participate in the scheme. The coops had to deliver the cocoa and coffee to identified warehouses under the supervision of ACE, which carried out stock monitoring and quality testing and provided FGCC and the cooperative with a warehouse receipt (*certificat d'entrepasage*) for all accepted products. The issue of the warehouse receipt in turn triggers a cash payment of 90% of the *reference price* to the coop, through the CECP network.

Originally ACE was to have a role in selling the product. As soon as the product had been accepted in the warehouse, the coop had to tell ACE the price at which it wished to sell. ACE registered this information on an *indicative price form* which it sent electronically to the panel of export buyers. The buyer offering the best price confirmed its purchase to ACE which informed FGCCC

accordingly. Subsequently, the coop invoiced the exporter which settled FGCCC's *Products Account*. Once the sale has been confirmed, ACE issued a formal advice note (*un avis de mise à disposition*) to the bank and FGCCC for immediate payment, subject to previously agreed deductions and these are balanced off against the bank's advances for the account of FGCCC.

Upon implementation of the project, these agreed arrangements were substantially altered. The preliminary work in identifying cooperatives to be financed was completed by an overwhelmingly public sector committee of value-chain players (*comité filière*) including the FGCCC, the Regulatory Fund for Coffee and Cocoa (FDPCC), the Fund for the Development and Promotion of Coffee and Cocoa Producers (FDPCC) and the Coffee and Cocoa Regulatory Authority (ARCC) and this had to confirm or reject FGCCC's decision.<sup>121</sup> Selling was placed exclusively in the hands of FGCCC, which offered products to the exporter panel. The process of financing the coops was carried out in two stages, including a first stage involving the provision of funds for (a) working capital and (b) equipment (vehicles, scales, computers, etc.) repayable over 2-3 years and a second stage of replenishment of funds to coops which had delivered products to the warehouses, on the basis of 90% of the reference prices (using a scale assessed by FGCCC). BNI made financing available for the latter purpose to FGCCC and settlement was channelled through the CECP network after deduction of diverse expenses.

As soon as the sale was complete and payment made, FGCCC issued a release order (*autorisation de sortie*) to ACE, and the buyers are allowed (in principle) 48 hours to remove the products from the warehouse. In the event that the product has not been sold within 48 working hours, the coop was required to sell at the highest price bid by the panel.

The guarantee system works as follows. The participating banks require a guarantee on first demand for 100% of the requested loan amount in the form of fixed term cash deposit. The cooperative deposits 20% of the loan amount and the FGCC the remainder, up to 80%. However, one bank (Omnifinance) only requires cover for 80% of the loan and this reduces the FGCCC guarantee to 60%.

#### *How the scheme performed*

Table 1 below shows that the scheme did not work out as planned, with deliveries of only 30% of forecast.

121 ACE and the FGCCC went upcountry and inspected the warehouses cooperatives and the existence of the cooperatives, but ACE was not involved in the approval process.

**Table 1: Statistical summary of FGCCC coffee and cocoa financing scheme**

Season	Nos. of warehouses		Forecast deliveries in tons	Actual deliveries in tons	Number of coops financed		
	Planned	Opened			Total	Having delivered	Not having delivered
2004-2005	17	12	96,056	2,858	169	120	49
2005-2006	22	18	77,803	8,593	148	148	0
2006-2007	35	33	21,182	10,700	57	57	0
2007-2008	18	18	0	7,354	16	16	0
<b>Total</b>			<b>198,041</b>	<b>29,505</b>			

Based on field missions to the FGCCC's agency heads and few representative cooperatives and discussions with banks and exporters, ACE CI found a series of problems indicative of failings in design, governance, diligence and compliance (see Box 1). Box 2 shows the case of lending to an over-indebted cooperative which occurred under the scheme.

### **BOX 1: PROBLEMS WITH THE FGCCC SCHEME**

*Insufficiently thorough operational and technical assessment of coops.* The FGCCC agencies were not properly checking out what was actually happening, nor were they checking for over-indebtedness.

*Excessive time taken on administrative and decision-making processes, causing coops to get their financing facilities too late.* Late financing strongly penalizes coops whose activities only start when the main crop ends and can no longer honor their commitments vis-à-vis the bank and therefore the FGCCC. In some cases, it also induced misappropriation of funds for other purposes.

*Agencies lacked follow-up powers.* As long as a lending bank did not report an unpaid bill, the agencies could not make follow-enquiries. FGCCC could only initiate actions for recovery after the first quarter or at the end of the main crop and this undermined opportunities for recovery, as the cooperative no longer had any income-generating activity.

*Failure to observe FGCCC's rules.* In the case of the CACK coop in Akoupé, the relevant FGCCC agency estimated that the coop was

ineligible for funding, but it was overruled by the guarantee committee which went ahead and provided the guarantee.

*The scheme did not involve all the relevant players.* As a management advisory structure knowing a lot about the coops, the National Agency for the Support of Rural Development (ANADER) could have contributed a lot, but it was not involved in the scheme. Other lenders should have been consulted to know the overall debts of coops seeking support from the Fund.

*Over-indebtedness of cooperatives.* Overall indebtedness of cooperatives is not a penalizing criterion according to the FGCCC evaluation sheet. Furthermore, the FGCCC does not take into account financing granted to cooperatives by other structures such as the FDPCC, exporters, etc. Box 2 shows a case in point.

*Lack of reimbursement monitoring by and information from, FGCCC,* noted by three different banks that also complained of discontinuous communications. Management and agencies were not been able to provide an up-to-date statement of coops' debts and loans secured.

*Inappropriate loan maturities for investment credits.* These were not properly tailored to the seasonal nature of agricultural production and coops were finding themselves having to honor commitments after the cessation of activities.

*Failure of some coops to repay.* Coops are poorly represented in the cities and they found it difficult and time-consuming to wait for payment approvals and effect repayments. However, several simply didn't want to repay, alleging a variety of reasons, notably: that FGCCC cheats and develops purchasing coops providing unfair competition, causing side selling and non-reimbursement of credits; FGCCC officers treat coops unequally over repayment; unwillingness to bear debts incurred by former *Groupements à vocation de Coopérative* (GVCs) and previous management teams; claims that bank loans do not take account of charges for transport, purchase of fuel, etc. Some of these complaints reflected coops' misunderstanding of FGCCC's role.

*Exporters no longer want to be involved in the levy process.* Usually, exporters are part of the process, as they are in charge to apply a discount (corresponding to the levy for reimbursement of the credit facility) on the purchase price that they pay to the suppliers at the time of reception of the goods in the warehouse. In this situation, the suppliers (i.e., cooperatives) will go and deliver the products to other exporters which are not part of the financing process and which will allow them to get a better price.

## **BOX 2: COOPADJI - FGCCC GUARANTEES FINANCING OF AN OVER-INDEBTED COOP**

The cooperative COOPADJI in Divo had debts of FCFA 67 million at the end of the 1999-2000 crop period having reimbursed 36% of a credit. Between 2003 and 2004 it received an investment loan of FCFA 13 million and FCFA 5 million of crop credit from the exporter Socaténé. Between 2003 and 2004, the Centrale d'Achat et de Commercialisation Café Cacao (CACC) financed this cooperative for FCFA 40 million, of which only two million were repaid and COOPADJI was also granted 35 million FCFA (15 million of investment loan and 20 million FCFA of working capital) by the FGCCC for the same crop. Total repayment reached FCFA 8 million, including 7 million of guarantee lodged by the COOPADJI and a further million as reimbursement. The cooperative only achieved 839 t of cocoa in 2002/03 and 779 t in 2003/04 despite of all funding it was granted.

### **4.4 The fund for regulation and control of coffee and cocoa<sup>122</sup> (FRC)**

Starting in November 2001, the FRC and Caisse Autonome D'Amortissement (CAA), the State bank that later became BNI, decided to promote export cooperatives and SME exporters in the coffee and cocoa sectors. In 2003/04, they decided to work with ACE, which acted in a credit support role. FRC made available to CAA a deposit of FCFA 15 billion (approx. € 23 million) at an annual rate of 6.95%, with which CAA sought to support cocoa exporters by providing funds to cover operating costs, while guaranteeing producers a minimum price of FCFA 625 per kg. The security was the stocks of goods and related sales contracts.

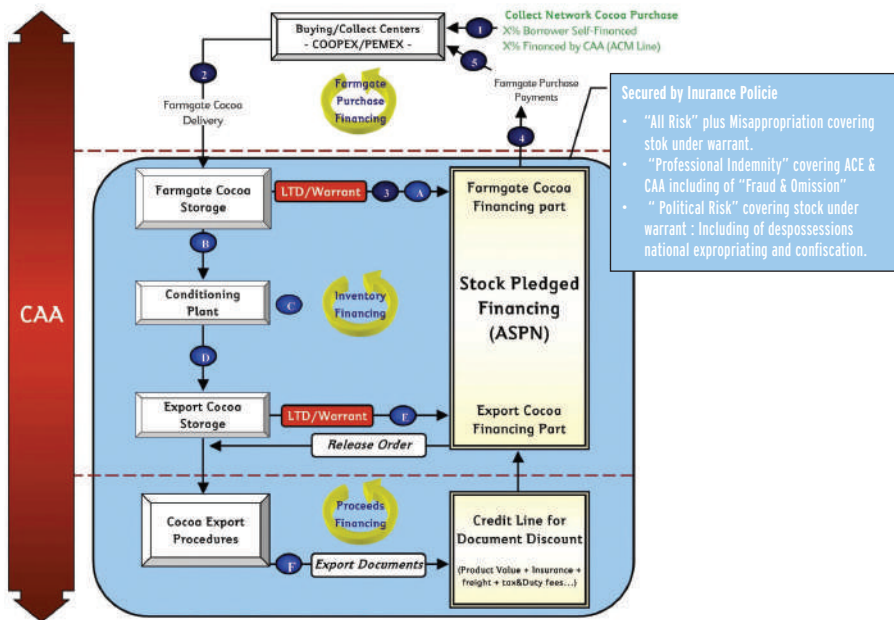
Exporters were funded through a structured arrangement whereby the underlying asset was pledged to CAA on the basis of its value in corresponding export contracts. CAA also took the calculated risk of providing the exporters with *seed money* which was not secured by specific assets, to kick-start the crop purchasing. CAA required ACE to establish monitoring procedures and forecasting tools to assess how much should be advanced, taking account of need and workability and to ensure its effective use and reimbursement out of

122 Fonds de Régulation et de Contrôle Café et Cacao.

export proceeds. From the moment the cocoa arrived at the conditioning up to the point it was delivered to the shipper at the port, it was held under collateral management, during which the bank advanced further funds corresponding to the value of the merchandise, export taxes and disbursements. Once the bank had obtained the shipping documents, it authorised ACE to release the product for shipment.

The diagram below shows the concept in schematic form.

**Figure 1: FRC Scheme**



For the 2004-2005 cocoa crop, nine exporters were financed for a total pledged stock of 54,500 t. Unfortunately, the scheme did not continue because the exporters were accustomed to having no sales contracts or sales contracts with no fixed price when the lender made it mandatory to have a fixed price sales contract with an approved off taker in order to reduce the risk on price.

In addition, some cooperative exporters wished to speculate or otherwise keep their options open as to the final price. Under such circumstances, the banks found the transaction risky and were unwilling to provide financing.

## 4.5 Cotton input finance

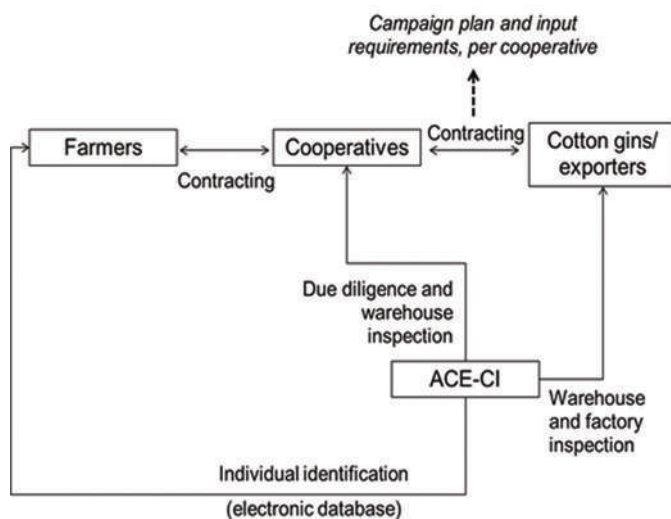
Cotton is the major cash crop in the north of Côte d'Ivoire, providing direct and indirect income to some 3.5 million Ivoirians. Civil strife, which started in 2002, severely disrupted production. Reviving the cotton sector became a crucial part of the programme of national reconstruction. As part of its industry revival plan, the State, through the Ministry of Agriculture and the Economy and Finance, decided to help the industry put in place a scheme for the financing of agricultural inputs required by small-scale producers in the north of the country. The scheme would need to cover a very large number of risks, from the supply and quality of inputs, through proper use of the inputs, delivery of seed cotton to the ginneries, the performance of ginneries, payment of taxes, to delivery of the lint against export contracts. Thus, a partnership agreement was signed in July 2008 with *the Islamic Development Bank* (IDB) that agreed to provide funding of approximately €18 million for the purchase of agricultural inputs under of the 2007-2008 season, with the support of a government guarantee. The State-owned *Compagnie Ivoirienne pour le Développement des Textiles* (CIDT) was selected as the executing agency for this funding.

### *How the scheme worked*

The ginneries would supply the producers through their organisations just over €22 million inputs, against a counterpart obligation to deliver the seed cotton. It was a *Mudarabah* (participation or trust financing) scheme with the *International Trade Finance Corporation* (ITFC) which was the *mudarib* (managing trustee) of funds provided by its parent, IDB. ITFC invested these funds with CIDT, which in turn used them to purchase inputs, for the operations of its own ginneries and those of another exporter, Yebe Wogon. ITFC is reimbursed through the sales proceeds from the cotton ultimately exported by the borrowers.

These two exporters (CIDT and Yebe Wogon) together reached most of Côte d'Ivoire's cotton farmers and each accounted for more than a quarter of the country's cotton production. CIDT is majority government-owned and it operates four ginneries. Some 72,000 farmers depend on it as their main supplier of inputs and offtaker. It is in a difficult financial situation, having built up large debts during and after the period of civil war, and would be unbankable in normal conditions. Yebe Wogon is an umbrella organisation of a number of cooperatives of cotton growers, which in 2007 bought two cotton ginneries in Korhogo with a joint capacity of 75,000 t. It is financially sound, but it is a young organisation and cannot offer banks much of a track record.

**Figure 2: Setting up the cotton financing scheme**



The cooperatives contracted with their members for future deliveries, and in turn, contracted with the cotton gins for the same volumes. On the basis of these volumes, it was possible to establish seasonal plans (in terms of the timing of input supply and cotton deliveries) and input requirements per cooperative.

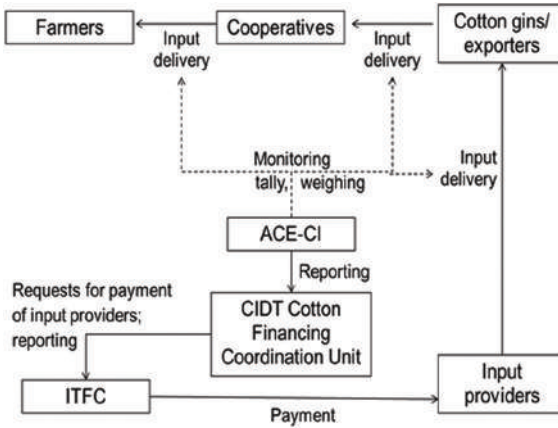
All farmers benefiting from the scheme are individually captured in a database managed by ACE in terms of their total land surface and part allocated to cotton; their past cotton deliveries and other socio-economic data. This makes it possible to ensure a realistic plan for input allocations. Fertilisers used by the cotton sector benefit from a 50% government subsidy and tight control over distribution is necessary to avoid diversion. Only cooperatives with a reasonable track record of past contract performance are included in the scheme. Their warehouses and those of the gins need to meet certain minimum conditions. The due diligence also includes the efficiency of the processing operations, setting conversion ratios from seed cotton to cotton lint for each individual ginneries.

#### *Deal mechanics - input distribution*

The necessary inputs are pre-ordered from input providers and distributed according to the cotton crop agenda. Distribution is through the ginneries.



**Figure 3: Cotton financing scheme - input distribution**

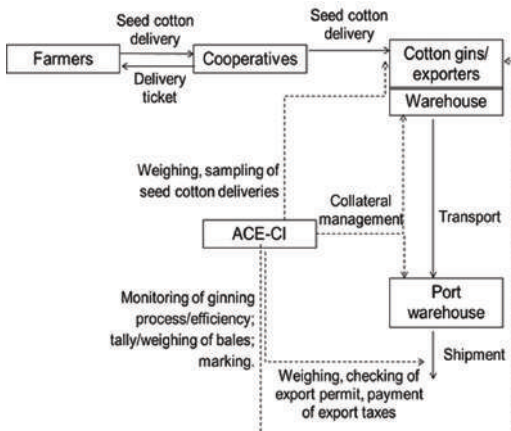


They request the input providers to deliver inputs, which are then delivered to cooperatives which have the responsibility for distributing them to farmers. Under the oversight of the CIDT Cotton Financing Coordination Unit and a collateral management agreement, ACE controls the stocks of inputs at the level of the gins and the cooperatives; it monitors the process of distribution, tallying and weighing the actual movements of inputs from the input providers to the farmers. None of the funds of the financing actually go to cotton ginneries: all is used for the input supply.

*Deal mechanics - reimbursement*

Harvesting starts in late November and finishes in March. Individual farmers must pay for the inputs they have received through deduction from the proceeds of their cotton sales.

**Figure 4: Cotton financing scheme: reimbursement**



Farmers deliver their seed cotton to their coop and they receive a delivery ticket acknowledging delivery. This delivery ticket is matched with the earlier input deliveries, enabling a correct deduction of input costs. The cooperatives deliver the seed cotton to the cotton gins, where it enters into warehouses under the control of ACE. ACE, at this stage, issues warehouse receipts for the seed cotton in cotton lint equivalent terms, based on each gin's processing ratio.

The cotton gets ginned throughout the season, with ACE authorising release of only enough seed cotton process for the ginning process and monitoring the warehousing of the bales of lint once produced. ACE then controls the process of transport from the ginnery warehouses to port warehouses, including due diligence to determine which transport companies are authorised. Whereas ACE provides up-country services on a monitoring basis, ACE takes full collateral responsibility of the cotton bales once they reach the port warehouses. However, ACE's activity and insurance cover provides a full system of credit control through the supply chain, from the seed cotton to the delivery into a vessel. It has identified the risks and implemented the related mitigants. It also checks the export contract, whether export taxes have been paid and it is responsible for collecting the shipment documents for remittance to ITFC.

### *Conclusion*

The scheme made it possible to provide inputs on credit to a large portion of Côte d'Ivoire's cotton farmers. It follows earlier transactions where the level of control was much looser, and which resulted in difficulties in debt recovery. Without the structure put in place in this transaction, input supply and thus cotton production in the country, would have fallen further.

In the first year (2007/08), one ginner (CIDT), eight cooperative unions, and one individual coop benefited from the lending of €14 billion for NPK, urea and insecticide. 77% of the financed inputs were distributed to the producers and 74% was used; and the total lending was reimbursed. In the second year (2008-2009 crop), total lending was €23 billion and was disbursed in favour of the two ginning companies and six cooperative unions. Again the total amount was reimbursed, 86% with export proceeds and the remainder with a government subsidy.

## 4.6 SWOT analysis of collateral management in Côte d'Ivoire

Strengths	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Major demand for collateral management services for mitigating risks in export cash crop value chains</li> <li>• CI has a range of highly experienced CM practitioners</li> <li>• Regional Legal framework already in place under OHADA law</li> <li>• Regulatory framework already in place for some specific commodities (coffee, cocoa, cotton and cashew nuts) - uniquely out of the nine study countries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High fixed costs per site, lack of insurance coverage and concentration at ports limits access to smaller depositors and rural outreach</li> <li>• Stakeholders and bank staff lack knowledge of and misunderstand CM system</li> <li>• Not applicable to all the commodities (perishables goods, small production)</li> <li>• Poor bank network outside of the urban area</li> <li>• Lack trust in the quality assessments</li> <li>• Limited bank risk appetite limits business growth</li> <li>• Responsibility to find a market not clear to many depositors</li> <li>• Missing market infrastructure for some commodities</li> <li>• Insurance failures: insufficiency; cover limited &amp; not extending to aspects like quality deterioration; laxity in putting it in place; CMs with insufficient PI insurance; insurance companies. fail to compensate losses</li> <li>• Collusion and mis-representation of facts by some CMs</li> <li>• Inadequate technical and management knowledge, including inventory and quality management</li> <li>• Bank failings: poor understanding, delays in disbursements and capturing receivables</li> <li>• Lack of market info systems</li> <li>• Local Legal environment and structures for commodity ownership and pledges is weak</li> </ul>
Opportunities	Threats
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strong experience with key commodities provide basis for extending geographically and with more commodities</li> <li>• Development of a more comprehensive regulatory framework based on concrete experience to date</li> <li>• Transport: the road system including rural roads is developed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Further political instability and conflict</li> </ul>

The really critical issues are:

- (a) Misunderstanding or absence of knowledge of the operation of the CMA. Stakeholders don't really understand the whole process of transactional financing and the sequence of events. It is very important to identify the key players involved and based on this the operational, legal and transactional risks, put in place the proper mitigant.
- (b) It is not applicable to all the commodities, including perishable goods and those for which production is small. It is also difficult with commodities for which there are no grades and standards, though it is possible to issue warehouse receipts on a weight basis only.
- (c) Poor bank network outside major urban areas. This is also quite critical as the producers need to be paid as soon as the commodities are delivered to approved warehouses. The CEPC has branches around the country, but they are sometimes short of funds. If goods are received up-country, there are usually no bank branches in the vicinity and this delays the payment of the producers. In order to overcome this problem, one needs to examine options (including telephony-based systems) for paying producers at the moment they deliver the goods.
- (d) Limited appetite of banks for this type of financing and its associated risks limits business growth. They use it mainly for cocoa and coffee and in the port cities, gaining comfort from the regulatory role of the *Conseil Café et Cacao*. Bankers' confidence in the security of the system is key to its success.
- (e) The responsibility for finding a market for commodities deposited in the warehouse is not clear to many depositors. Banks will finance the purchase, transport, processing (if any) of the goods, but they don't really look at the sale side of the transaction. Then there is a sale risk: price risk (sale price below than purchase price of the good), risk of non-performance by the offtaker; if the goods are not sold there is an additional risk that the bank won't be reimbursed and the goods will stay in storage for a long period. It is essential to ensure that the goods have been sold or at least that there is a market and purchase order for them. If not, then the scheme should provide a liquidation procedure.

- (f) Collateral managers have no statutory obligation to subscribe to a professional indemnity insurance; this situation leads to the involvement of players with insufficient cover in the event there are problems such as collusion and misrepresentation of facts associated with fraud cases. For this reason there is an urgent need for a tougher legal and regulatory framework than that with currently exists. There is also a need for a proper market information system.
- (g) A glaring deficiency in the current regulatory arrangements regarding the registry of pledge is that they make it complicated for collateral management of goods which are undergoing processing and transport.
- (h) Lack of suitable storage facilities. Available warehouses need to be identified, some need to be rebuilt or improved and new warehouses need to be built.

# 5 Recommendations

Based on the programmes project listed above as much as the documentary review, the main challenges are:

- (a) Legal environment:
  - To implement clear procedures for registering pledges
  - To reinforce the security of the pledged goods
  - To establish a system where the holder of a warehouse receipt is the owner of the goods and is able to sell them as soon as needed (negotiable warehouse receipt)
  - To define clear procedures regarding the pledge on future production
  - To improve the credibility of the warehouse operator/collateral manager
  - To involve the stakeholders in the system design
  - To get 100% support from the financial institutions
- (b) To establish associations or cooperatives of smallholders in rural areas in order to ensure consistent grades and an adequate flow of product
- (c) To implement a strong sector focus on improving or maintaining product quality

- (d) To define a process by which warehouse operators have the capacity to conduct quality assessments.
- (e) To ensure that the private sector works together to ensure demand for and utilization of warehouses. Large quality-oriented offtakers should take the lead. This effort should not be led by the public sector.
- (f) To ensure that the system assists depositors in finding buyers for their goods. There are various options here that can be used individually or in combination, including: a reliable market information system; a web-based bulletin board to assist sales; brokerage services; electronic settlement arrangements to ensure payment against delivery of the warehouse receipt, or; a fully-fledged commodity exchange.

## Annex 1: List of persons contacted

ACE Côte d'Ivoire	Mr Fanhan Coulibaly Mr Oscar Kouacou Mr Noumouke Konate Mr Ninmah Coulibaly Mr Ped Bly (former ACE CI) Mr Cheick Diawara
BNI	Mr Bertrand Niagne
Ecobank	Mr Sidoine Viagbo
SGBCI Bank	N'dri Augustin, Responsable Marché Négocier & Agro-Industries
IFC	Mr Jean Saint Geours Mr David Ivanovic Mme Fanja Ravoavy Mme Cassandra Colbert
Conseil Coton Anacarde	Mr Malamine Sanogo Mr Simplicie Gue
Bolloré Africa Logistics	René van Nol, Manager logistics solutions, transit export maritime Frédérique Lamel, Chef de section nantissement
Katoen Natie CI	Martijn Versteeg, Directeur général
GIZ	Mme Andrea Wilhelmi
Bil-Aka, Brizoua-Bi & Associés	Ben V. Cisse Dr Noel Faustin Kouame





# Madagascar

Authors: Jonathan Coulter and FTHM Consultants (Sata Ramamonjisoa)

## Contents

<b>Glossary</b> .....	<b>324</b>
<b>Exchange rates</b> .....	<b>324</b>
<b>Summary</b> .....	<b>325</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>329</b>
1.1 Brief country background.....	329
1.2 Relevant involvement of client organisations.....	330
1.3 Consultants' activities .....	331
1.4 Typology of commodity-collateralised lending in Madagascar .....	331
<b>2. The GCV system in Madagascar</b> .....	<b>335</b>
2.1 Overview .....	335
2.2 Distinctive approaches of different networks.....	340
2.3 SWOT analysis for the GCV approach.....	342
2.4 The fund for the marketing of agricultural products (FCPA).....	343
<b>3. Legal and regulatory framework</b> .....	<b>347</b>
3.1 Introduction.....	347
3.2 Type A warehousing.....	347
<b>4. Conclusion</b> .....	<b>349</b>
4.1 Success of the GCV model.....	349
4.2 Demand for GCV services is growing very rapidly, above all in urban locations and the MFIs are becoming warehouse operators in their own right.....	350
4.3 Recommendations.....	358
<b>References</b> .....	<b>360</b>
<b>Annex 1: List of persons contacted</b> .....	<b>361</b>
<b>Annex 2: Notes on pest control with maize and beans</b> .....	<b>362</b>
<b>Annex 3: A simplified model of the impact of increased storage on seasonal price stability in Madagascar</b> .....	<b>364</b>
<b>Annex 4: Rice mill at Isorana</b> .....	<b>365</b>

## Glossary

<b>AROPA</b>	Project for Farmers' Organisations and Agricultural Service Centres
<b>CCI</b>	Chambers of Commerce and Industry
<b>FCPA</b>	The Fund for the Marketing of Agricultural Production
<b>GCV</b>	Greniers Communautaires Villageoises
<b>LVM</b>	hire-purchase loan
<b>MFI</b>	microfinance institution
<b>PO</b>	producers organisations
<b>PROSPERER</b>	Programme of Support for Rural Microenterprise Poles and Regional Economies
<b>PPRR</b>	Rural Income Promotion Programme
<b>Quantum</b>	loan-to-value rate, or amount
<b>RCS</b>	Registre du Commerce et des Sociétés

## Exchange rates

Approx. 3,250 Ariary = € 1

2,350 Ariary = US \$1

## Summary

### *Introduction*

Madagascar produces a wide variety of crops, including rice, which is the dominant local food staple and spices (cloves, vanilla and pepper), which account for most agricultural exports. The country typically satisfies around 10% of its rice consumption needs through imports, but this more than doubled in 2013 as a result of flooding, a swarm of locusts and the government's decision to liberalise imports.

There are at present two main types of commodity-collateralised lending involving agricultural commodities: (1) commercial advances on stock under bank surveillance; and (2) *Greniers Communautaires Villageoises* (GCV) loans. Malagasy banks have resisted employing collateral managers, as they are comfortable to provide advances on stock while doing the surveillance themselves. There was, however, one government/aid-supported initiative to develop collateral management for domestic agricultural products, the Fund for the Marketing of Agricultural Production (FCPA). It was started in response to a national crisis in 2002; it continued up to 2009, but it ultimately failed due to mismanagement.

### *The GCV (Type A financing)*

The GCV is Madagascar's singular achievement in commodity-collateralised lending. It is a microfinance-linked product that allows farmers and others to store crops (overwhelmingly paddy rice) locally, both for home consumption and for sale. It was originally promoted as the main product of the CECAM mutual microfinance networks, but was so successful that a range of other mutual and non-mutual networks have taken it up. It was conceived as a means of getting product held in PO stores, but in practice the dominant arrangement has been home storage, with tens of thousands of home-based GCVs holding the stock of 1-4 depositors, often from the same family, with an average of 1-2 t per depositor. Assisted by an AFD guarantee, the commercial banks refinance the MFIs to 60 bn Ariary (approx. €18.5 million) per annum.

There is currently a move towards the establishment of more centralised purpose-built and rented stores prompted by: (1) concern over the security of loan collateral held in home stores; (2) the time and expense in overseeing large numbers of small household stores; and (3) the willingness of donors to fund the construction of grain stores.

There are no consolidated statistics on GCVs, but available information suggests that deposits are of the order of 100,000 to 120,000 t per annum and they are on a strongly upward trend. Over 90% of the tonnage is paddy rice; much of the rest milled rice, while cloves and coffee are also significant in value terms. There have been attempts to diversify the stored products involving vanilla, maize, groundnuts, beans, cloves, coffee and cinnamon, but there have been some significant failures, notably with vanilla (because it proved difficult to handle the product correctly and forecast price movements) and maize (due to lack of knowledge about post-harvest handling and pest control). Repayment rates are around 99%, although with up to 5% repayment beyond due date.

The success of the GCV approach is evident in terms of: (1) food security; (2) enhanced livelihoods of rural people; (3) a dynamic effect on the development of MFI services; and (4) seasonal price stability for rice. The success can in large measure be attributed to two mutual microfinance networks (CECAMs and TIAVO) which have a strong rural presence and have built themselves up around the GCV product, which represents over 40% of their lending portfolio. However other, more urban-oriented networks, have followed suit, with GCVs representing 25% of the portfolio in one case. At the same time, the ease of home storage and relatively predictable price variations of paddy rice (*vis-à-vis* other crops) has made it relatively easy to roll out the product. The system is highly decentralised which minimises costs of transporting grain around and contributes to local food security; it causes members to invest in their home stores and take responsibility for managing stocks under the supervision of the MFIs. There are some difficulties with the product, including rigidity of the product which doesn't always meet borrowers' needs, limited capacity, physical insecurity in farmers' homes and borrowers are sometimes poorly informed and poorly use borrowed funds.

At the same time, high dependency on the GCV product makes some of the MFIs vulnerable to: (1) unforeseen upsets in market fundamentals; and (2) competition from other providers. The quest for market share seems to be inducing risky behaviour, mostly notably with TIAVO providing 100% loan-to-value on commodities with highly volatile prices (in August 2014, the authors learned that TIAVO had declared bankruptcy).

Government intervention in the rice market, as a means of regulation and/or political manipulation, represents a significant threat to the GCV product and MFIs dependent on it. It has sometimes upset market fundamentals and caused borrowers to lose money, but it has not so far caused serious damage to the system. Physical insecurity and fraud also poses a threat which the MFIs

mainly associate with home-based GCVs; however, experience from the African Continent and the FPCA suggest that such risks will increase as more products are held in more central locations. The latter change will moreover require MFIs to develop skills in-house, including: store management; pest control; the capability to commingle and grade products of different depositors; clearer lines of authority and responsibility; greater transparency and equity in pricing of services; and the ability to transfer titles to buyers (using transferable warehouse receipts).

### *Legal and regulatory framework*

Financiers appear to be content with the current system of advances against stock (and therefore have no recourse to collateral managers) and there are no serious legal concerns at present. The development of Type A financing is reflected in the lack of regulation and the lack of involvement of specialist warehouse operators and collateral managers, with control over goods often being favoured in place of legal security over goods. However, the gradual move to more centralised GCVs and the storage of crops more perishable than paddy rice will require building the capacity of those operating the warehouses and developing some sort of national regulatory capability to ensure good practice and minimise the risks involved (notably physical losses, quality deterioration, fraud and speculative price risks). At present, the Banking and Finance Supervision Commission (CSBF) of Madagascar regulates the MFIs as institutions, but it is underfunded and is not carrying out any oversight of GCVs which are the dominant lending product of various networks. The bankruptcy of TIAVO shows this to be particularly unfortunate.

### *Recommendations*

While recent experience of TIAVO highlights an important threat, the achievements with GCV lending suggest that the MFIs have two major opportunities. The first is to greatly increase financing of storage of commodities other than paddy rice, notably maize, pulses, potatoes and dried cassava; this will require that the MFIs come to grips with technical storage issues which they have hitherto largely left to the borrower/depositors. The second involves building on the trend to more centralised storage and developing a national warehousing profession, with an appropriate regulatory structure. With their track record to date, the MFIs could be prime movers in establishing such a system, but it will need to reach out to the government, banks and other value-chain players. Any regulatory structure should be able to sustain itself through levies on licensed warehouse systems and internalise

the cost of all due diligence and risk assessment, so as not to depend on government budgetary allocations.

The authors recommend the clients organise a meeting or workshop to discuss these opportunities with the Malagasy MFIs and key banks involved in refinancing GCVs. If the response is favourable, they should try to organise a technical support programme to help translate them into reality. The programme should also help the MFIs and refinancing banks further develop operational and risk management systems for GCVs, centralised warehousing, inventory financing and pricing.

MFIs and agricultural sector players will also need strong advocacy with respect to rice marketing policy, so as to prevent sudden changes in import policies that cause producers using GGVs to lose money, as happened in 2013. Coupled to the development of regulatory, risk management and advocacy functions, AFD should seek to gradually phase out its portfolio guarantees. While formally beyond the scope of this study, there also may be a case for support in other areas, for example, diversification of the MFIs' lending portfolio and development of solidarity lending.

# 1 Introduction

## 1.1 Brief country background



Madagascar is an island in the western Indian Ocean, 400 km from the African continent, with surface area of 590,000 km<sup>2</sup> and a population of 22 million in 2013, with 75% of them living in rural areas. Agriculture represents 28.3% of the GNP and it employs about 70% of the active labour force.<sup>123</sup>

The island's climatic and ecological diversity allows it to produce fruits that are specific to temperate countries like apples, pears, plums and citrus fruits, as well as tropical fruits like mangoes and litchis and a range of other crops including vanilla, coffee, cloves, sisal, maize and root crops. Madagascar's main export crops are:

- (a) cloves and pepper on the eastern coastal plains, with combined export revenue of around US\$ 176 million and US\$ 188 millions in 2011 and 2012, respectively<sup>124</sup> (mainly cloves)

123 FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/>).

124 Statistiques de la Direction du commerce extérieur, Madagascar.



- (b) vanilla, in the northeast, the east, and the southwest, with revenue of US\$ 96 million in 2011 and US\$ 76 million in 2012
- (c) coffee and cocoa in the coastal areas of the north, the northwest, and east
- (d) cotton in the southwest and northwest
- (e) sisal on the semi-arid plateaus of the south.

Annual rice consumption is 130 kg per capita, one of the highest in the world. Rice provides 50% of the calories in the Malagasy diet and it plays an even larger role in diet of the poorest people. Rice production is the most important economic activity in the country, is undertaken by 80% of rural households and represents 12% of the national economy.<sup>125</sup>

Due to the natural disasters of 2013 (flooding and a swarm of locusts<sup>126</sup>) and the liberalisation of imports decreed by the then government, the volume of rice imports more than doubled from the level of the previous years, causing a stagnation in the price of paddy in the lean season.

**Table 1: Production and imports of rice (in 1000 t)**

Year	2009	2010	2011	2012	2013
National production (paddy rice)	4,540	4,738	4,300	3,611	2,888
Imports (milled rice)	89	122	192	204	410

Source: (i) HoRIZon n°55 (décembre 2013 - janvier 2014), Observatoire du Riz, Madagascar, 2013; (ii) FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/>)

## 1.2 Relevant involvement of client organisations

The authors were unable to meet AFD, but learned that it is providing support for rice irrigation schemes and the Observatoire du Riz market information system. AFD is a major player in Malagasy microfinance through the guarantee fund for MFI (ARIZ) and its support for CECAMs (one of the biggest MFI networks).

IFAD is probably the organisation that has provided the most support to MFIs over the years (through various developments projects, notably PPRR,

125 INSTAT, Enquête Auprès Des Ménages Périodique 2010, Tableau 27, page 58.

126 Rapport Spécial, Mission FAO/PAM Evaluation de la sécurité alimentaire à Madagascar, Oct 2013, PAM/FAO.

PROSPERER and AROPA). It has helped the CECAMs, FIVOY, TIAVO, OTIV and PAMF to establish new networks or outreach to new locations and it is promoting contract-farming and producers /exporter partnerships, as well as organic and fairtrade exports. Both organisations have been funding the construction of warehouses for MFIs.

### 1.3 Consultants' activities

The project leader (Coulter) had already studied the Malagasy system of Greniers Communautaires Villageoises (GCVs) promoted by Malagasy MFIs, visiting the capital Antananarivo (Tana for short) and the key rice producing area around Lake Alaotra (Coulter, 2009). With the present study he sought to study the situation in greater depth.

The first step was to hire FTHM Consultants (specialists in the microfinance sector) to do an initial desk study. On the basis of this study, it was decided to focus primarily on the GCV system and particularly in the highland area to the south and the west of Tana where it had originated. The GCVs were Madagascar's most singular contribution in the field of warehouse receipting and collateral management and collateral management services had never caught on as in continental Africa.

Coulter then visited Madagascar from 9-20 March 2014, held a range of meetings in Tana and made a 5-day field trip together with Mr Sata Ramamonjisoa of FTHM, the author of the desk study. The regions visited included nos. 3, 5, 6, 14 and 15 on the map in Figure 1, with stops at Analavory, Sakay, Ilaka Centre, Ambositra, Camp Robin, Manandroy and Fianarantsoa. Annex 1 provides a list of persons contacted.

### 1.4 Typology of commodity-collateralised lending in Madagascar

Presently, there are two main Types of commodity-collateralised lending involving agricultural commodities known as: (1) *advances on stock* and; (2) *GCV loans*. The former are loans to domestic traders, agribusiness, importers and exporters by the primary commercial banks (notably BOA, BNI-CA et BFV-SG), while the latter are seasonal loans to farmers and rural traders (known as *collectors*) against stocks of agricultural commodities, mainly paddy rice which beneficiaries are holding in expectation of price increases and/or to ensure their food security in the lean season.

It should be noted that up to the 1980s, the Chambers of Commerce and Industry (CCI), which at that time were public sector bodies, provided public warehousing services, entirely in customs-bonded areas of the ports. They apparently did this under a French pre-independence General Warehouses Law (*Loi de Magasins Généraux*) and a Madagascar regulation. However, with the liberalisation of the economy and successive changes in their structure and governance, the CCI ceased to offer this service. Indeed, buildings and handling equipment were not maintained or renewed and they deteriorated to the point where they could no longer perform this function.<sup>127</sup>

The Central Bank compiles statistics on different forms of lending and various categories are relevant, including those shown in Table 2:

**Table 2: Treasury loans**

Fiche no.	Category	Value in billions of ariary	Approx value in US\$ millions
4	Avances sur stocks de marchandises	2,476	1,077
5	Avances sur stocks de produits	1,038	451
6	Facilités de caisse et crédits diverses	11,739	5,104
8	Crédits de faisance - valoir	40	17
9	Préfinancement de collecte de produits	257	112
	Total	15,550	6,760

Source: Statistics of Central Bank of Madagascar (Jan-Dec 2013)

The most directly relevant category is Fiche 5 (*avances sur stocks de produit*) which is broken down by product, including vanilla (39.6 Bn Ariary), cloves (22.8 Bn), coffee (8.7 Bn), paddy (5.7 Bn) and others (23.8 Bn). However, Fiche 6, the largest category (*facilités de caisse et crédits diverses*), contains a wide variety of lending, including overdrafts and documentary credits and it probably includes a portion of lending against agricultural commodities. According to an authoritative source, private banks provide refinancing of GCV credits to the tune of 60 Bn. Ariary per annum; and it is likely that Central Bank statistics record this as Fiche 6. Hence, while the Central Bank figures are relevant, they do not allow for the accurate quantification of commodity-collateralised lending.

The banks provide *avances against stocks* at Base Rate +7.5 to 9 points (between 17% and 18.5% at the time of writing), usually under their own

127 Personal communication with Directeur des Affaires Générales et Juridiques (DAGJ) of the Antananarivo CCI).

surveillance and without employing a collateral manager. Madagascan banks are unusual in having resisted employment of collateral managers, being comfortable to carry out the necessary due diligence and surveillance themselves. According to industry sources, the constant fall in agricultural exports; the main focus of agricultural production on rice for the domestic market has not encouraged the private sector to invest in this service (Ministère du Commerce, 2014). An international inspection company with a long track record in collateral management proposed the service to banks in 2009, but it failed to elicit interest. Notwithstanding, it has occasionally found banks willing to pay for surveillance under Stock Monitoring Agreements (SMAs), a cheaper service which does not involve the inspection company taking responsibility for physical integrity of the stock, but simply reporting back to the bank.

Despite the lack of private sector activity in this area, there was one Government aid-supported initiative to develop collateral management in the wake of a crisis in 2002, the Fund for the Marketing of Agricultural Production (FCPA) which continued up to 2009.

This study focuses mainly on the GCV system, which is discussed in Section 4. It is of particular interest in being by far the largest and self-sustaining of the village inventory credit (*warrantage communautaire*) initiatives, with potential lessons for other countries and for further development within Madagascar. A short account of the government-sponsored FCPA initiative is provided in Section 5.



# 2 The GCV system in Madagascar

## 2.1 Overview

The origin and development of the GCV product has been widely reported; see for example Beaurre d'Augères (2007), Fraslin (2008) Bouquet *et al.* (2009), Coulter (2009), Ramanampamonjy *et al.* (2011). Box 1 contains key product data. Commodities are held in stores secured by two or three separate padlocks, in such a way that owners may not access their goods without the presence of a representative of the MFI providing the finance.

### BOX 1: KEY FEATURES OF THE GCV PRODUCT

- Products: non-perishable agricultural products, including paddy and milled rice, groundnuts, beans, maize, cloves, coffee and cinnamon. In practice paddy rice accounts for over 90% by weight.
- Depositors: individual persons and legal entities.
- Storage period: 3 to 10 months. Most network provide for a minimum of 5 months.
- Interest rates: 1.58% to 4% per month, with a median of 3%.
- Loan-to-value rate: this is known locally as the *Quantum* and it is normally 60% to 80% of the market price. TIAVO advances 100% under its GCV Flash product.
- Padlocks and keys: there are at least two locks, with the MFI and a representative of depositors each holding a key to his/her respective lock. Sometimes there is a third padlock for the storeowner. All key holders must be present to open the store.
- Alternative warehouse locations: depositor's home or compound; warehouse owned or rented by MFI; or PO-managed warehouses.

UNICECAM, TIAVO and OTIV Tana state that homes or compounds account for 85%, 70% and 20% of tonnage, respectively. PO-managed warehouses account for a relatively small percentage.

- Storage operations (cleaning, weighing, loading, stacking, etc.): these are the collective responsibility of the members constituting the stock, though IMF staff is more involved under MFI-owned or rented warehouses. Variable forms of dunnage are used, with both logs and pallets seen in MFI-managed warehouses. Commodities are held *identity preserved* (IP), with sacks marked with the name of depositor. Care is taken to ensure cleanliness of store and that products are dry prior to storage. Probes are sometimes used for sampling, but there was no evidence of more sophisticated equipment (trial balances, moisture meters, etc.) and, even in warehouses directly controlled by the MFI, there are often no scales.
- Pest control: rat poison is typically put down. There is limited (and sometimes incorrect) use of storage insecticides.<sup>128</sup>
- Insurance: for mutual MFIs (CECAM, TIAVO), depositors must only insure against theft, fire and allied perils when storing more than a specified quantity of product (e.g., 50 or 200 t). With certain MFIs (OTIV Tana, EAM, Microcred), it is mandatory whatever the quantity stored.
- Destocking and sales: tends to be done in several tranches, allowing depositors to find funds to cover each tranche. Some MFIs allow depositors to sell their product before the minimum term of the loan, but this sometimes involves an interest penalty (e.g., CECAMs allow 5-10 months storage and require payment of minimum 5 months' interest). With a few exceptions, depositors sell their products individually rather than through a collective arrangement.
- Users of the service: these are the members of the mutual networks and the clients of the non-mutual networks. Most networks have tried to target farmers and to limit the involvement of *collectors* (i.e., middlemen), but they are now largely reconciled with the

<sup>128</sup> The authors found one MFI using aluminium phosphide tablets to rid the MFI store of pests prior to storage. These tablets, which are freely available in a local agricultural products store, generate deadly poisonous phosphine gas. The product should only be used by highly qualified persons and for direct fumigation of products in a hermetic environment. To prepare the store to receive products, spraying with a soluble contact insecticide would have been appropriate. Members holding maize in home stores were reported to have mixed it with a contact insecticide powder (K-Othrine) or red chillies, or to have burnt an (unspecified) liquid product to produce a toxic vapour.

latter; indeed they are finding it financially rewarding. There are no statistics on the breakdown between farmers and collectors (many farmers also collect), but it is clear that collectors are disproportionately represented in central storage locations, above all in stores rented by the MFIs. A substantial number of collectors hold more than 200 t each, there being more than 10 in the southern town of Ihosy.

- Repayment record: mostly around 99%, although up to 5% of repayment is beyond due date. Repayment has been around 60% for EAM.

The first GCVs were started in the 1980s, but it is important to note that the product did not take off in the way many of its promoters expected. Much of the early promotional effort was devoted to getting the product held in the stores of producer organisations (POs) as is done with Warrantage communautaire in Sahelian countries, but the results were poor. It was widely observed that POs were weak and often politicised. In practice, the dominant arrangement was that of storing in the homes of individual depositors, building on traditional communal storage practices in the central highlands.<sup>129</sup> The number of GCVs proliferated and there are now tens of thousands, each typically holding the stock of 1-4 depositors, often of the same family, with an average of 1-2 t per depositor.

There is currently a move towards the establishment of more centralised purpose-built stores, prompted by concern over the security of loan collateral held in home stores. While the MFI can secure the formal entrance into these stores, it cannot stop owners from coming in through the roof or making holes in the walls. In one area members had taken flight after defrauding the regional union of 200 million Ariary (about € 62,500), and causing the rate of repayment to fall to 95-96%, which is unusually low for what is normally a very secure product. The Chief Executive of another MFI spoke of highly placed members engaging in fraud; while this currently represented a tiny percentage of his GCV portfolio, he feared it could be the start (*faire tache d'huile*) of a more generalised phenomenon. Another factor encouraging centralisation is the time and expense involved in overseeing large number of small household stores.

129 Haingo (personal communication) reports traditional communal granaries where each family stored their grain in a structure made of a woven mat (natte).



MFI networks are increasingly renting warehouses of up 400 t capacity to hold members' stock. There were several rented stores in Fianarantsoa and the authors were informed that in the southern town of Ihosy there were over ten people holding 200 t or more in such structures. In Bongolava region, the CECAM union is now giving members loans of up to three years (at 3% interest) for store construction.<sup>130</sup> The union also plans to invest its own funds to build a central store of 500 t capacity this year, while three branches are collaborating to establish a 200 ton facility using silos belonging to the local authority. For some years now, international agencies, including the EU, AFD, IFAD and UNOPS, have been facilitating the change in store types by building warehouses alongside MFI branches (*caisses*).

There are no consolidated statistics on GCV lending or on the volume of products stored, but available information suggests that it is of the order of 100,000 to 120,000 t per annum and on a very strong upward trend. Table 3 contains consolidated figures for three of the leading MFIs: the UNICECAM network, TIAVO and OTIV Tana.

**Table 3: Consolidated GCV statistics for three leading MFIs (UNICECAM network, TIAVO, and OTIV Tana)**

Year	2009	2010	2011	2012	2013
No. of GCV credits (in thousands)	30.2	35.4	42.3	53.9	65.4
Total loans in millions of US\$	9.2	10.2	18.4	21.3	20.6
Average loan size (US\$)	305	288	436	395	315
Quantity collected (in thousands of tons)	56.6	58.9	99.9	95.9	86.7
Average quantity per loan (t)	1.9	1.7	2.4	1.8	1.3
Source: Authors' survey					

The number of GCV credits for these MFIs has more than doubled during the period shown, but the average loan size which reached a peak in 2011 has since fallen back sharply, causing the overall loan values to stay at around US\$ 20 million between 2011 and 2013. This situation can be attributed in part to the very poor rice harvest in 2013; the massive arrival of imported rice in the local market; and in part to very volatile lending by TIAVO whose total loan portfolio multiplied by 4.4 in local currency terms between 2010 and 2011, and then halved to 2013.

130 The store must be a permanent structure (i.e., not in traditional adobe) and have a minimum 20 ton capacity. Members must have 3 years' experience with the GCV storing at least tons a year.

According to the MFIs, paddy rice accounts for 90 to 95% of the products stored by weight, while milled rice accounts for part of the remainder. The focus on paddy rice reflects the overwhelming importance of this crop, the ease of storage compared to most other crops, and a fairly predictable seasonal price pattern (save in exceptional seasons like 2005/06), starting at a harvest-time trough around mid-year and rising to a peak in the first quarter of the following year. Farm-gate prices for paddy are more variable than Antanarivo prices for milled rice. Jenn-Treyer (2008) quotes data showing that prices for the local milled rice rise by an average of 25%, but research by Bouquet *et al.* (2009) at 188 small stores operating under the GCV showed an average increase of 44% in the price of paddy between the times of storage and discharge from 2003 to 2007.

There have been some attempts to diversify the products stored and financed, for example:

- (a) Vanilla in north-eastern Madagascar, with the support of the PADANE project and the OTIV Sava network
- (b) Maize in Bonglava region with the CECAM union, and in Tulear with TIAVO
- (c) Cloves, coffee and cinnamon with TIAVO in the southeast.

Limited volumes have been handled, but cloves and coffee are clearly significant in value terms. TIAVO indicated that it is doing about 500 t per year of cloves and 250 t (previously 900 t) of coffee. Depending on the price at which these commodities are valued for loan purposes, they may have accounted for 15% or more of the total loan portfolio in certain years.

There have been some significant failures in attempting to diversify products. For example, in the case of vanilla in SAVA region, it has proved difficult to forecast price movements and handle the product correctly. Market prices fluctuate so much that OTIV-SAVA has not been able to offer an advance which depositors find attractive vis-à-vis prices offered by collectors. Moreover, vanilla requires a lot of processing, and this complexity complicates storage at GCV level.

Maize has also proved difficult, despite large and fairly predictable seasonal price increases, particularly in Bonglava and Itasy regions to the west of

Tana.<sup>131</sup> However, initiatives involving this crop have failed because there is little knowledge of its post-harvest handling and pest control in what is an overwhelmingly rice-producing country; indeed, in most of the country maize is mainly used as animal feed (for poultry, ducks and pigs). Moreover, in as much as farmers are aware of chemical storage insecticides, they often distrust them. On various occasions people told the authors that it was only safe to store maize for about three months. The same problem is likely to inhibit storage of beans, which are normally highly susceptible to bruchids (beetles). However, even if the knowledge constraint can be overcome, home storage will be more difficult than with paddy due to the technical constraints discussed in Annex 2. The key reason why GCVs have taken off at a household level in Madagascar, and that similar schemes have worked in Thailand and Nepal, is that paddy husk is a hard silicon-based substance that protects the endosperm from insects. It is probably for similar reasons that the authors did not hear of problems with GCVs storing in-shell groundnuts, which was the second most important product stored in three of the locations visited.

## 2.2 Distinctive approaches of different networks

While largely similar, there are some significant differences in the approaches adopted by the different networks, as follows:

- (a) The CECAMs. There is a national federation (UNICECAM), 9 regional unions (URCECAMs), 202 branches (*caisses*) and 164,000 members of which 27% are women. They originated in the highlands, but have spread to the southwest, and are now represented in regions 3, 4, 5, 6, 7, 14, 18, 19, and 20 (see map in Figure 1). They are rurally-based and agriculturally-oriented MFIs, and they have built up their operations with external credit support, and they remain heavily dependent on refinancing from the major banks. In order to build up an in-house resource base, it requires members to contribute the *part social variable* (or *PSV*), 4% of the value of the credit; they must also pay a 2.5% arrangement fee (*frais de dossier*). They pioneered the GCV concept working with a PO called FIFATA. The GCV product accounts for 40 to 50% of the loan portfolio, and it is the foundation upon which the CECAMs are built, with a very reliable repayment record compared to its other lending products, which are mainly seasonal production loans (*crédit productif*) and longer-term loans for acquisition of agricultural equipment (*LVM*).

131 This concurs with Vidal-Mbarga (2011) who estimated that lean season prices rose on average 100% above harvest prices in these two regions.

- (b) TIAVO. This Federation is based in southeastern Madagascar, with 107 branches in seven highland and coastal regions, particularly nos. 15 and 16, and headquarters in Fianarantsoa. It has 110,000 members of which 43% are women. It is highly dependent on banks that refinance its operation, partly on account of its prudential policy of not lending more than 50% of members' savings. It has two GCV products, including the classic GCV, which is similar to the CECAM product and the GCV Flash, which was designed with a 100% loan-to-value ratio so as to attract small farmers who would otherwise sell to collectors. As a result of this, the average size of TIAVO loans is much smaller than in most other networks.<sup>132</sup> It now accounts for most of the network's GCV lending and it has also proved attractive to the collectors. Paddy rice is the main commodity, but cloves and coffee are very significant in the coastal regions.<sup>133</sup> TIAVO is particularly active in developing the value chain for commodities its members produce and store, notably by establishing a marketing company (COLDIS) and it is planning initiatives with spices, coffee roasting and honey exports. COLDIS now focuses on cloves and coffee which it holds in a coastal warehouse. During fieldwork in March 2014, the authors got the impression that TIAVO was pursuing a risky financing strategy (see Section 5.4), and as of August 2014 (just before finalising this report) it was learned that TIAVO had gone bankrupt as a result of its investment in COLDIS.
- (c) OTIV Tana. There are five OTIV networks that operate independently of one another, of which OTIV Tana and OTIV Alaotra-Mangoro are by far the most involved with the GCV product. OTIV Tana started in 1996 and has 91 branches in regions 3, 4, 5, 6, 8, 14 and 15, and 230,000 members. It has more of an urban clientele and a savings-driven approach than is the case with the CECAMs and TIAVO. It only started with the GCVs in 2009, but the product has grown explosively and in 2013 it accounted for 25% of its credit portfolio. OTIV Tana's strong savings base has allowed it to lend more cheaply than most other MFIs and it charges 2% interest on GCVs loans and 1.5% on term loans of up to 5 years. It claims to limit the quantity of paddy stored by individuals to 10 t in line on account of an internal norm that limits branches' exposure to specific borrowers.
- (d) OTIV Alaotra-Mangoro (region no. 11). The authors were unable to obtain any up-to-date information on this network and can only rely on some

132 Over the last five years, TIAVO loans averaged 360,000 Ariary (about € 110) and 20% and 27%, respectively, of the average for OTIV Tana and the CECAMs.

133 According to the deputy chief executive, they do about 500 tons of cloves per year and 250 tons of coffee, and previously 900 tons of the latter.

dated information collected by Coulter (2009). Lake Alaotra is Madagascar's leading rice-producing zone. A new CECAM network entered the zone and introduced GCVs in 2002, after which the established OTIV network followed suit. Combined deposits grew from 500 t in 2002 to 15,000 t in 2008; OTIV accounted for 7,560 t of this, and reported close to 100% reimbursement, compared to 90% for other products. It was making greater use of these central stores than the CECAM network, and it was negotiating with a development project to build more. It paid for guards and required insurance cover against fire and theft.

## 2.3 SWOT analysis for the GCV approach

Strengths	Weaknesses
The strength of Malagasy microfinance networks. Some of these are in close proximity with rural members and have made GCVs their fundamental building block.	MFIs and their clients have very limited knowledge of post-harvest handling of some important crops, notably maize and beans, for which pest control is more difficult than for paddy or groundnuts.
The specific characteristics of paddy, i.e., easy to store at home and (to date) generally predictable seasonal price variations.	Limited storage capacity in farmers' own homes.
A simple and low cost system that reduces the need for independent collateral management and costly insurance coverage characterised by commercial warehousing in most of the African continent.	Physical insecurity in the farmers' own homes can facilitate misappropriation by the store owner. This encourages MFIs to become collateral managers in their own right.
A decentralised system which minimise costs of transporting grain around and contributes to local food security, particularly when storage is in the farmers' own homes.	Borrowers' poor financial practices sometimes cause them to poorly use borrowed funds, making it difficult to repay at maturity.
Loan provide funds with which borrowers can invest in income-generation and/or cover immediate consumption needs.	Insufficient funds at the MFI often leads to delayed disbursement (Ramanampamonjy et al., 2011).
A system that causes members to invest in storage in their own homes and take responsibility for managing the stocks under supervision and control of the MFI.	The rigidity of the product which does not always meet the borrowers' needs. For example the commodity is locked up until the lean season and cannot be accessed for whatever reason.
A very secure product flagship product, profitable to the MFIs and enabling them to penetrate rural areas and introduce other developmentally important products with a higher risk profile, e.g., productive credits and hire-purchase (LVMs).	Weaknesses in price risk management, with one network providing 100% loan-to value on highly volatile commodities (cloves and coffee), apparently without hedging its position.
A means of mitigating seasonal food prices variability in rural and urban areas.	Lack of accurate information about the product and its operation is sometimes source of mistrust among producers (Ramanampamonjy et al., 2011).

Opportunities	Threats
Scope to improve greatly increase rural storage of commodities other than paddy rice, notably maize, pulses, potatoes and dried cassava, facilitated by technical knowledge: (a) using the GCV system and; (b) independently of the GCV system.	Some MFIs (notably CECAMs and TIAVO) are very highly dependent on the GCV product, making them vulnerable to: (a) unforeseen upsets in market fundamentals and; (b) competition from other providers. The quest for market share could induce risky behaviour.
MFIs are in a position to develop warehousing as a profitable activity in its own right and to ensure high industry standards.	Government intervention in the rice market, as a means of both regulation and political manipulation, could upset market fundamentals and cause losses at GCVs (as occurred in 2004/05 and 2013). In 2013, the country experienced a large drop in production (see Table 1) as a result of flooding, a swarm of locusts and deteriorating irrigation infrastructure. In the light of this, the State liberalised rice imports to avoid food shortages and to keep the price at an acceptable level for consumers in advance of elections before the end of the year. While this kept prices at the same level as in 2012, it caused a fall in producer prices and, consequently, revenue losses for those who stored.
Scope to better use borrowed funds to develop income-generating activities in the post-harvest period, including off-season production.	Increasing insecurity of storage warehouses leading to higher insurance premiums, lower profitability for the MFI and a product that is less attractive to customers.
The opportunity to develop products other than GCVs, notably solidarity lending.	

## 2.4 The fund for the marketing of agricultural products (FCPA)

The FCPA was set up by Government and USAID to get banks to finance the collection and storage of agricultural products using a collateral manager to hold the products as loan security.

The first steps were taken after the political crisis of 2002, at a time when Madagascar's rice market was in complete disarray, with shortages in the main cities. The government established the fund for paddy marketing (FCP), endowing it with 1.2 Bn Ariary from the Highly Indebted Poor Country (HIPC) initiative. The FCP worked as a revolving fund, loaning to eligible collectors to

allow them to purchase paddy at a remunerative price from small producers in the Lake Alaotra region. In 2003, a management committee was established composed of representatives of four ministries and this committee was supported technically, logistically and administratively by two successive USAID programmes.

From 2002 to 2004, a 100% rate of recovery was achieved, with the number of beneficiaries increasing. Encouraged by this success, the government, in collaboration with several banks and the PTE/USAID Programme, decided to replace FCP with the Fund for the Marketing of Agricultural Products (FCPA), extend it to the entire territory and make it available for a large range of agricultural products. The involvement of the banks allowed the FCPA to mobilise much larger resources for the purchase and storage of agricultural products. In 2004, the BAMEX/USAID programme took over the managerial functions from the PTE/USAID programme, continuing until 2008. The loan-to-value rate was 100%. Very favourable to borrowers, but questionable practice as it left no margin to cover price variations and warehouseman's lien.

FCPA acted as collateral manager, hiring warehouses for crop storage on an annual basis and taking out insurance against fire and theft. Warehouses had to meet certain requirements, including accessibility, a minimum capacity of 50 tonnes, freedom from dampness, a single entrance door and reliable security. Products had to be non-perishable items such as paddy, milled rice, beans, groundnuts and cloves, but in practice paddy accounted for 95% of the total. FCPA sealed the doors and held the only keys. In the early stages, only warehouses hired by FCPA could be used and FCPA was directly responsible for security.

Later however, given the shortage of warehouses for rental, FCPA opted for the system of *field warehousing*, deciding that collectors could store in their own warehouses. These sometimes failed to fulfil the pre-established norms. Moreover, the change in strategy led to stricter procedures and higher operational costs as FCPA had to deal with a more scattered set of storage locations.

Despite the nationwide coverage, the quantities stored were a negligible percentage of national production, and tiny by comparison with quantities currently held by the microfinance-linked GCVs. In 2002-2003, there were 15 beneficiaries storing around 750 t, while in 2008, there were 60 beneficiaries storing 2,000 t. Moreover, when BAMEX/USAID came to an end, the FCPA began to experience management problems. There was an increase in the number of fraud cases, a restriction of lending to a few clients and a loss of

credibility. Repayment was only 60% in 2008. As of 2009, only a few hundred thousand Ariary were left out of the FCP's original 1.2 billion Ariary fund, causing the banks to pull out and the fund to be wound up.

Knowledgeable informants indicate that an important cause of failure was one of politicisation, in the interest highly placed people. However, a range of other problems have been noted, including:

- (a) over-centralisation of decision-making in the capital and slow administrative procedures unsuited to the situation in the field
- (b) high and unsustainable management costs, including the committee and field staff
- (c) insufficient communication with beneficiaries about an approach with which they were unfamiliar and which engendered mistrust (i.e., that of the FCPA taking possession of their commodities and locking them up in secure storage)
- (d) Lack of professionalism among the staff, including experience in warehousing and collateral management
- (e) Above all, the initiative does not seem to have grown strong local roots. It was highly dependent on a series of donor-funded projects of limited duration and it collapsed not long after the last of these ended. There seems to have been some lasting benefit. The scheme helped many collectors build up their capital base and at the end of the programme they became regular clients of the banks involved in the programme.





# 3 Legal and regulatory framework

## 3.1 Introduction

The following are key findings from the legal report for Madagascar (Volume III, Section B, Block 2), which was completed after extensive dialogue with the authors of this (technical) report.

Financiers appear to be content with the current system of advances against stock (and therefore have no recourse to collateral managers) and there are no serious legal concerns at present. For this reason, the legal report focuses mainly on the GCVs (Type A financing) and the issues which would arise if Type B and/or Type C financing were to be developed.

There is no specific legislation in place governing warehouse financing (with this being conducted in reliance on normal contractual arrangements), although there is a General Warehouses law stemming from the colonial era which provides for General Warehouses (*magasins généraux*) to issue two-part warehouse receipts (*récépissés-warrants*), which are in principle negotiable. However, no General Warehouses have operated since the 1980s and it is doubtful that the general warehouse model is sufficiently up-to-date and appropriate for Madagascar at this point of time.

For fuller information the reader is referred to the legal report.

## 3.2 Type A warehousing

The development of Type A financing is reflected in the lack of regulation and lack of involvement of specialist warehouse operators and collateral managers, with control over goods often being favoured in place of legal security over goods. There is a system for making the pledges effective against third-party claims by registering them at the *Registre du Commerce et des Sociétés* (the

RCS) and paying the requisite stamp duty, but lenders make little if any use of it. The double-padlock system provides them with a workable system of gaining constructive possession of the goods without the need to incur time and cost of registering the pledge. One factor reported to favour such practical approaches is the cultural resistance among many borrowers to register pledges given the bad memories of draconian debt-recovery measures taken during Madagascar's socialist period in the 1970s.

The gradual move to more centralised GCVs will involve larger quantities being stored in single locations and there will be an increasing need to move away from identity preservation and commingle commodities of different depositors by grade. The storage of more perishable crops than paddy rice also requires new skills. Apart from the need for additional warehousing capacity, these challenges will require building the capacity of those operating the warehouses and developing some sort of national regulatory capability to ensure good practice and minimise the risks involved (notably, speculative price risks, physical losses, quality deterioration and fraud). Although the CSBF is regulating the MFIs as institutions, it is not carrying out any oversight of their key lending product.

Any initiative to regulate warehouse financing should probably come from the MFIs and the refinancing banks, given their track record with the GCVs and their stake in the development of a vibrant and secure warehousing system. This could lead to enabling legislation at national level, covering issues such as warehouse licensing and regulation, the respective liabilities of participants, commodity handling and grading, and the negotiability of warehouse receipts. Such a process would facilitate the development of Type B or Type C financing and it would also help improve existing Type A financing.

# 4 Conclusion

This section should be read in conjunction with previous sections, particularly the SWOT analysis for the GCV approach in Section 2.3.

## 4.1 Success of the GCV model

The success of the GCV model is evident in terms of: (1) food security; (2) enhanced livelihoods of members; (3) a dynamic effect on the development of MFI services; and (4) seasonal price stability for rice.

Much of the gain in food security results from members using their GCVs to hold back paddy for home consumption and for sale in the lean season. If they sell it, it becomes available to other local consumers and this reduces the need for circuitous and costly grain movements through urban centres. Such gains occur even if the people holding the grain are collectors who have not produced it; the important thing is that the grain remains in the locality.

There is overwhelming agreement among those interviewed that speculative gain was a prime motive in adoption of the GCV system, so it can be inferred that income/livelihood enhancement is key to members' growing demand for the service. Besides this, a more food secure population will be less risk averse and focus more on income enhancement.

Some of the MFIs (notably the CECAMS and TIAVO) have anchored their viability on the GCV product and it has allowed them to penetrate rural areas and introduce other products of major importance for livelihood development, notably productive credits and hire purchase (LVMS). Research on the CECAMS by Bouquet *et al.* (2007) found that: different forms of lending tended to complement each other; members generally considered their combined availability to be a source of decreased risk; the system was relatively equitable to poor members in terms of their ability to access credits.

It may be inferred that the activity is having an important impact on season price stability of rice in Madagascar. While the total quantity of paddy stored per annum (in excess of 100,000 t) represents little more than 2% of annual rice consumption, the percentage impact on price stability will be much larger than this, due to the inelastic nature of demand for staple food commodities and other factors. As illustrated in a simplified calculation in Annex 3, a relatively small change in the aggregate level of storage between the harvest and lean season has a wholly disproportionate impact on seasonal price stability. Significantly, though without proving cause and effect, Carimentrand (2011, pXIV) reports in her study of the Malagasy rice market, that *the magnitude of seasonal fluctuations appears to have decreased and become more regular in recent years.*

The main explanations for the success of the GCV product are as follows:

- (a) The strength of the Malagasy microfinance, mainly mutual networks, for some of which GCV are the fundamental building block
- (b) The specific characteristics of paddy: easy to store at home and (to date) relatively predictable seasonal price variations
- (c) A simple, decentralised and low-cost system which requires members to invest in storage facilities, generally at their own homes, and take responsibility for managing the stocks under supervision of the MFIs.

Notwithstanding this record, there are no lack of complaints about the GCV system and some of them are captured in the review of the GCVs in the PARECAM zone (Ramanampamonjy, 2011), where they speak of: beneficiaries' difficulty in determining profitability (due to lack of information and relevant education); misunderstanding of how the system works; excessive interest rates; physical losses due to theft and pests; inappropriate stores; and fraud by those with responsibility for the system. Notwithstanding, overall demand for the service continues growing.

## **4.2 Demand for GCV services is growing very rapidly, above all in urban locations and the MFIs are becoming warehouse operators in their own right**

While the available data does not allow one to accurately quantify the rate of growth, there is a very strong upward trend in demand for and use of GCV services, overwhelmingly concentrated on paddy. The GCV model proved itself with home

storage, but a growing proportion of deposits are now being made in branch and rented warehouses, much of it by *collectors* (i.e., middlemen/women). This change is being driven in part by MFIs' concerns over security and (it may be inferred) by economics (i.e., the search for economies of scale and thereby profit).

As a result of this change, the MFIs are gradually developing a new line of business, becoming warehouse operators in their own right. At the same time, the authors see a gradual change in commodity-collateralised lending, from a highly decentralised system based primarily on home-based GCVs, towards a mixed system including central stores operated by the MFIs. Significantly, the MFIs' growing role in managing central stores provides an opportunity to develop warehousing services throughout the value chain and of achieving (indeed exceeding) the objectives of the failed Fund for the Marketing of Agricultural Products (FCPA).

The MFIs are permanent, indigenous and self-financing private sector institutions, widely trusted by the public and less susceptible to political influence than was FCPA. They could be instrumental in developing the warehousing profession from the bottom up. However, this trust cannot be taken for granted; these are membership-owned and controlled institutions, so the will of the membership and their representative institutions is paramount.

If the MFIs decide to go down this route, they may eventually need to establish subsidiary companies specialised in warehousing and collateral management, so they can develop this as a profitable venture in its own right.

#### **4.2.1 The potential of GCVs is not being realised with some other crops, largely due to MFIs' and members' lack of knowledge of post-harvest technology**

Rice dominates Madagascar's agriculture and its diet, so it is understandable that GCVs have focused overwhelmingly on this product. With its silicon-based husk, paddy is naturally resistant to insect attack and therefore relatively easy to store. Consequently, post-harvest handling of food staples is much less of a concern than it is in African countries where maize is the major staple.

Maize is, however, produced widely in Madagascar, particularly in the central highlands, much of it for incorporation into pork and poultry feeds.<sup>134</sup> FAOSTAT

<sup>134</sup> Using FAO data, Vidal-Mbarga (2011) indicates that 25% of the Madagascan maize and 60% of the marketed surplus, is used in animal feed. The people the authors spoke to indicated that maize is overwhelmingly produced for this purpose in highland areas.

shows total production at around 400,000 t. It is a staple food in the southwest and some regions (e.g., Itasy and Bongolava) produce large quantities for local livestock production and for booming demand from large-scale compounders in Tana. According to FAOSTAT Madagascar's pulse production was 132,000 t in 2012, of which 94,000 t beans in 2012. Significantly, the country is developing a growing export market for beans, with volumes exported rising from around 2,000 t in 2004 to 35,000 t in 2013.<sup>135</sup>

While there are large seasonal price variations for maize and beans, the level of knowledge about post-harvest handling and pest control for these commodities is very low and there is a widespread belief that maize cannot be stored for more than three months.<sup>136</sup>

Annex 2 provides a short discussion of pest control with maize and beans. The main points to note are as follows:

- (a) If the MFIs wish to fund maize and bean storage in GCVs in the home, the available alternatives are: (1) for them to mix the grain with a suitable contact insecticide; or (2) to use hermetic storage containers, such as galvanised-iron silos, plastic tubs, metal barrels or gastight storage bags made of non-porous plastic materials (e.g., high density polyethylene - HDPE).
- (b) While contact insecticides are an important option, it will be difficult to ensure proper use of them in the absence of very strong technical support and rigorous oversight. It is not a serious option to allow farmers to decide what, if anything, they do about pest control. The MFIs will need to ensure that farmers are properly trained and periodically supervised to ensure they are applying the correct products and not under-dosing. Agricultural input suppliers and government extension services may assist, but MFI staff (and elected members) need to at least know what needs doing and provide oversight.
- (c) If the MFIs opt for hermetic storage containers they will need a strong marketing support programme, drawing upon experiences elsewhere in the world and covering the following elements: the identification of

135 Source: [www.trademap.org](http://www.trademap.org)

136 This situation seems to be symptomatic of the general neglect of the maize in public policy and practical action. Vidal Mbarga states that « Au niveau national, Madagascar n'a actuellement aucune politique publique de développement sur le maïs, ni de recherche variétale spécifique, ni de plateforme de concertation et ce, malgré la mise en œuvre de nombreux programmes de développement agricole dans les années 90 ».

needs and demand for the containers in different parts of Madagascar; training in their fabrication (if they cannot be purchased off the shelf) and in their use; credit to assist members to acquire them; and quality control to ensure they are properly fabricated and used.<sup>137</sup> Here again the MFIs will themselves need to provide oversight.

- (d) Given professional management and pest-control, the same commodities could be safely stored in bagged form in central warehouses operated by MFIs or other parties and fumigated with the necessary precautions under special PVC fumigation sheets. However, to do this economically it would be necessary to standardise and commingle the commodities of different depositors by grade which would, in technical terms, be straightforward for a commodity like maize destined overwhelmingly for animal consumption. The development of such centralised maize storage is a real opportunity for MFIs such as CECAMs of Bongolava and Itasy, given that the leading animal feed compounders (*provendiers*), companies like LFL, SABMA and Star, are seeking to develop a *Maize Platform* through which the country can intensify production and iron out inefficiencies in the domestic supply chain.

#### 4.2.2 There remain weaknesses in the area of risk management

Two main risks need to be discussed here: price risks and fraud.

The MFIs' main tool in managing price risks is by monitoring price trends, particularly by making use of the *HoRIZon* publication<sup>138</sup> and by fixing an appropriate *Quantum* (i.e., the loan-to-value ratio) to the current market price, in deciding how much to advance to the borrower. Some research is currently being conducted into the use of market information, giving early indications that lenders and users of the GCV do not intensively study *HoRIZon*, that it tends not to be seen by anyone below the branch president and that the quantum was treated as *an exogenous variable* rather than being derived in a systematic manner.<sup>139</sup> However, more worrying was the situation the authors encountered with TIAVO during fieldwork in March 2014. It had fixed a quantum

137 The author, Jonathan Coulter, can advise based on his own experience and there is relevant info on the following website: [http://www.sdc-foodsecurity.ch/en/Home/Focus\\_areas/Post\\_harvest](http://www.sdc-foodsecurity.ch/en/Home/Focus_areas/Post_harvest).

138 Published by the Observatoire du Riz de Madagascar with the support of CIRAD. It contains a lot of information on domestic and international price trends, import parity prices, world stocks, domestic production, imports, freight rates, exchange rates, fertiliser prices, and market analysis.

139 From personal communication with David Benz, CIRAD.



of 100% for its flash product, which was not only being used with domestically consumed commodities, but with export commodities like cloves which are subject to major international price volatility. TIAVO, or its marketing arm COLDIS, could eliminate most of the risk if it fully covered its lending by forward sales or by hedging in some way. The authors tried to ascertain whether they are doing this, but obtained no response. It was therefore not altogether surprising when, in August 2014, it was learned that TIAVO had declared bankruptcy as a consequence of its investment in COLDIS.

Insecurity and fraud has been mentioned in relation to home-based GCVs. However, such a decentralised form of storage is a source of major benefits to members and their surrounding communities. Rather than phase out this arrangement in favour of central storage, it would be better to find ways of reducing the risks involved, for example by requiring guarantors or mutual guarantees between neighbouring GCVs.

At the same time, much larger quantities of commodities will be at risk at central locations than in any given home-based GCV; while the MFIs have not had much problem with them to date, they will need to have risk mitigation plans in place. Experience on the African continent with warehouse receipting and inventory credit shows that fraud has only proved a major hazard with large-scale centralised storage.

Bankers refinancing GCVs are able to set off much of their risk with the AFD guarantee-fund, ARIZ. However, permanent reliance on such guarantees seems questionable in the case of one of the safest loan products; it could induce the banks and the regulator (CSBF) into a state of hubris, such that they skimp on their own due diligence. No evidence was found that the banks were analysing the risks associated with this form of lending. Discussion with the Central Bank indicated that CSBF risk assessments invariably focused on the MFI as an enterprise rather than on any of its products. Moreover, it seems that CSBF does not carry out risk assessments regularly, due to shortage of funds, but only when specific problems are identified with the MFIs.

### **4.2.3 Given the move towards centralised storage, the MFIs will need to address various issues**

The MFIs' practices have largely reflected their experience with decentralised home-based GCVs, but with the move towards centralised storage, new issues will need to be addressed.

### *Development of skills in store management and pest control*

MFIs lack strong in-house expertise or external mentoring in the area of store management and pest control.

### *The need for clear authority and responsibility with regard in store management*

While the MFIs are formally responsible for the integrity of stocks within branch and rented stores, members are currently responsible for store hygiene, pest control and all manual operations as they are in home-based GCVs. Such divided responsibility will make it difficult to hold the MFI staff responsible for the effective running of the stores, notably as regards stack construction, pest control, et cetera. This will be particularly the case when handling crops susceptible to infestation, like maize and beans.

### *Commingling versus identity preservation (IP) of depositors' stocks*

IP makes perfect sense when members are storing in their homes, but it can become anachronistic and costly when they store large quantities destined for the market in central locations. The requirement to return to individual members the self-same bags of grain they originally deposited involves substantial costs which could potentially be avoided if grain were commingled in homogeneous stacks on the basis of their variety and grade. The costs include: (1) additional handling costs of dismantling and rebuilding stacks so that farmers can recuperate their sacks at the time of their own volition; and (2) consequently poorly constructed stacks and poor use of storage space. Given the mayhem involved in dismantling and rebuilding stacks, members often find it more convenient to agree on particular days for destocking; however, this involves another cost - that of inconvenience to those who would prefer to recuperate their sacks either before or after the agreed date. If commodities were standardised and commingled, it would be much easier to issue grain at members' convenience.

Of course, standardisation and commingling also involves additional costs, notably those of more rigorous testing and quality control at the time grain is deposited. However, by selling the grain to buyers seeking larger volumes of product of uniform varietal characteristics and quality it should be possible to generate added value in excess of the costs involved.

Standardisation is relatively straightforward with a commodity like maize that is overwhelmingly destined for animal feed, but is more difficult with paddy rice, given differences in variety, grain length, colour and degree of ripeness (some paddy is harvested early to avoid theft). Moreover, there are variations in local demand preferences. However, it is probable that even with this relatively complex product, some form of standardisation will make sense, particularly when selling to larger-scale mills which need to be calibrated to the size of the feedstock so as to optimise the out-turn. The manager of *le Relais* who runs a mill at Isorana just north of Fianaratsoa expressed interest in the idea of pre-cleaning and classifying rice by type and grade before storage, seeing that uniformity would give him increased yield in whole grain on the *riz normale de qualité*, with 2-3% broken as opposed to 5% broken without classification. See Annex 4 for further information on this mill.

The biggest obstacle to such changes is likely to be members' mistrust of standardised grain and insistence on *identity-preservation* of stocks, (i.e., having their individual names marked on the specific bags they deposit). One way around this problem may be to offer them lower storage charges for commingled grain, reflecting the better use of space and lower costs involved. However, for this to happen, the MFIs first need to establish realistic charges for their warehousing services.

### *Transparency and equity in pricing of services*

As long as all members must store in their own homes, it is they who bear the costs and risks involved, including:

- (a) the capital cost of investment in the buildings (or assuming they had already made the investment before embarking on the GCV, it is the opportunity cost of not using their stores for other domestic purposes)
- (b) the cost of managing the stores, grain handling and protection
- (c) the risk of physical losses and damages to the building due to mishandling of the product, fire, wind, rain, theft, fraud, or other perils.

By contrast, when members store in branch or rented stores, the MFI bears most of these costs and risks, in return for slender revenue which covers out-of-pocket costs but can make little contribution to management overheads or capital

cost.<sup>140</sup> For example, in one of the regional CECAM union, members must pay 10 Ariary per kg of product for the entire storage period, which if this average to average 6 months, is about € 0.5 per ton-month. By way of comparison, this is about one third of what a store operator in the UK (€0.37 per ton/week) for loads of 30 t or more of wheat or barley<sup>141</sup>, a rate which is fairly typical of charges in developed countries like the UK which have very low capital costs and a vast stock of storage capacity which is already largely written off on the books.

The large difference suggests that the Madagascan MFIs may be subsidising members who store in the central locations (including some relatively large-scale collectors while those who store in their own homes or compounds pay the full cost). By building branch warehouses, international organisations including the EU, IFAD, AFD, UNOPS, et cetera may be inadvertently supporting this. However against this, it may be claimed that the MFI incurs disproportionate staff and management expense overseeing large numbers of small and scattered home-based GCVs. What can be said at this stage is that the topic merits a proper investigation.

### *The need to transfer title to buyers*

The investment in, and cost of, running centralised stores can be more easily justified if these can be used not only by members who deposit their grain there, but also by downstream operators (end users and traders) who would like to go on holding the grain there until such time as they need to ship it out. In this way the credit unions can achieve higher store utilisation, higher storage fee revenue and lower capital costs per ton handled. However, doing so will require standardising stocks by variety and grade, so as to permit trading on the basis of the commodity specification, avoiding the need to dismantle stacks and testing for quality when the trade takes place; this is the essence of the public (i.e., open access) warehousing model.

Hence, as storage operations become larger, more centralised and market oriented, standardisation and commingling become increasingly appropriate. It is difficult to say when it makes sense to switch from IP to commingling, from the GCV to the public warehousing model, but it would probably be worth trying the latter in one or two locations with relatively large stores first.

140 There are no capital costs in the case of rented stores, but most MFIs want to obtain their own stores and they need to generate funds with which to finance them - hence a capital charge is justified.

141 <http://www.peldonhall.com/storage.html>. The operator makes substantial additional charges for his weighbridge, handling in and out of store, drying, cleaning, labelling and bagging and charges a minimum £10 a week to store commodity separately (i.e., identity preserved).

## 4.3 Recommendations

The authors identify the following key opportunities:

- (a) to greatly increase financing of storage of commodities other than paddy rice, notably maize, pulses, potatoes and dried cassava will require that the MFIs come to grips with technical storage issues which they have hitherto largely left to the borrower/depositors
- (b) building on the trend to more centralised storage, to develop a national warehousing profession, with an appropriate regulatory structure
- (c) to bring about further improvements in the operation of the GCV system and to greatly improve risk management practices.

The clients should hold a meeting or workshop to discuss these opportunities thoroughly with the Malagasy MFIs and some of the key banks involved in refinancing GCVs. If the response is favourable, they should offer a technical support programme to help translate them into reality. Any regulatory structure emanating from this process should be funded by levies on the warehouses rather than government grants and it should internalise risk management processes.

If public warehousing or some variant of it proves feasible and credible, local stakeholders are committed to it and prepared to invest their time and effort, it should be tested in two or three pilot locations. These will involve major surplus-producing areas with large warehouses, such as the 500 ton warehouse that the Bongolava URCECAM is currently building. Another possible candidate is the rice mill that the French firm Relais has acquired at Isorana, if it could expand its storage capacity (see Annex 4). The idea of building up warehousing services next to large mills makes logistical sense.

AFD, IFAD and the EU have all been active in building warehouses in support of MFIs up and down the country. The authors believe the proposed technical assistance would complement this activity and help greatly increase its impact.

MFIs and agricultural sector players will also need strong advocacy with regard to rice marketing policy, so as to prevent sudden changes in import policies that cause producers using GGVs to lose money, as happened in 2013. Coupled to the development of regulatory, risk management, and advocacy functions, AFD should gradually phase out its portfolio guarantees.

There may be a case for support in other areas (e.g., diversification of the MFIs' lending portfolio and development of solidarity lending), but this is beyond the scope of this report.

## References

- Beaurre d'Augères, C. (2007). *Getting Better Value for Rice by Selling during Periods of Scarcity after Storage with Credits in the Community Village Granary (CVG: the Experience of CECAMs and FIFATA in Madagascar)*. AFDI.
- Bouquet, E., Wampfler, B., Ralison, E. and Roesch, M. (2007). *Trajectoires de Crédit et Vulnérabilité de Ménages Ruraux: le Cas des Sociétaires des CECAM de Madagascar*. Preliminary version of article submitted for publication.
- Bouquet, E., Wampfler, B., and Ralison, E. (2009). *Rice Inventory Credit in Madagascar: Diversity of Rural Household Strategies around an Hybrid Financial and Marketing Service*. Paper presented at the First European Research Conference on Microfinance, Brussels: June 2-4 2009.
- Carimentrand, A. (2011). *Marchés Agricoles à Madagascar; contraintes et opportunités. Etude de cas: Riz*. Study programme coordinated by Héléne David-Benz and Michael Morris. CIRAD and World Bank.
- Coulter, J.P. (2009). *Review of Warehouse Receipt System and Inventory Credit Initiatives in Eastern & Southern Africa*. Consultancy report to UNCTAD. [http://www.unctad.info/upload/SUC/LusakaWorkshop/Coulter\\_WarehouseReceipt.PDF](http://www.unctad.info/upload/SUC/LusakaWorkshop/Coulter_WarehouseReceipt.PDF)
- Fraslin, J.-H. (2008). *Financing Family Farming: Microfinance as a Means to Reduce Impact of Food Crisis: Example of rice in Madagascar*. Presentation to the European Microfinance Forum.
- Ramanampamonjy, F., Berarazana, V., and Clement (2011). *Etude sur l'Amélioration de l'Appui au Stockage et à la Commercialisation des Produits Agricoles à travers de la mise en place des GCV dans les zones d'intervention du PARECAM*. Ministère de l'Agriculture.
- Vidal Mbarga, H. (2011). *Marchés Agricoles à Madagascar; contraintes et opportunités. Etude de cas: Maïs*. Study programme coordinated by Héléne David-Benz and Michael Morris. CIRAD and World Bank.

## Annex 1: List of persons contacted

Prénom	Nom	Fonction	Société	Branche	Contact	
Blaise	RAJOELINA	Coordination nationale de la microfinance	CNMF	Coordination microfinance	+261202262633	coordmicrofinance@moov.mg
Fanja	RAKOTOMAHARO	Secrétaire général	APIMF	Association microfinance	261333751014	sg.apimf.mada@gmail.com
Haingo	RAKOTONDRA TSIMA	Chargé de liaison	FIDA	Baillleurs de fonds	261320701203	
Jean Hervé	FRASLIN	Directeur général	ICAR	Assistance microfinance	261320748257	
Jean Jacques	CHUK HEN SHUN	Directeur microfinance	BOA Madagascar	Banque	+2613205000429	
Joe	RABEANTOANDRO	Directeur du crédit	Banque Centrale Madagascar	Banque centrale	261202221751	a.rabeantoandro@bfm.mg
Joel Pascal	ANDRIANOMEN-JANAHARY	Directeur d'exploitation	TIAVO	Institution de microfinance		joel.r@tiavo.mg
Luc	RONSSIN	Représentant pays	Le Relais	Riziculteur	261207593158	
Mamy	ANDRIAMAHENINA	Chargé d'étude	CNMF	Microfinance	+261202262633	coordmicrofinance@moov.mg
Niry	RANDRIARIMANGA	Chef de service Appui au Finance Rural	Ministère de l'Agriculture	Ministère	+261340561055	chef_safr.daof@agriculture.gov.mg
Pascal	BEZENCON	Directeur général	SGS	Société de contrôle	261202356410	
Rahaja-Harjao	RAZAFINDRAINIBE	Directeur général adjoint	TIAVO	Microfinance		rahajaraza@tiavo.mg
RANDRIANIAINA	RAKOTOARIVAO	Directeur général	OTIV TANA	Institution de microfinance	261202229068	dir.otivtana@moov.mg
Rivolala	BEZAKA	Responsable SIM	Observatoire du Riz	Organisation étatique	261340590051	
Serge	RAJAONARISON	Directeur général	UNICECAM	Ministère		dir.daof@agriculture.gov.mg
Seth	RAMANGANAVALONA	Directeur général adjoint	UNICECAM	Microfinance	+261202606193	s.ramanganavalona@unicecam.mg
Willy	RAKOTOMALALA	Secrétaire général	Tranoben'ny tantsaha	Organisation paysanne	+261340539878	



## Annex 2: Notes on pest control with maize and beans

In many places, particularly on the route south to Fianarantsoa, storage insecticides are not being used to prevent insect infestation. Farmers typically store their maize by suspending the cobs from parts of the home, hoping thereby to keep the product away from pests.

In the area to the west of Tana, phosphine tablets were being used to fumigate maize but usually without any attempt to achieve a hermetic seal. To achieve a complete kill of insects and larvae it is necessary to fumigate in sealed location, maintaining a phosphine gas concentration at 1.5g/m<sup>3</sup> for at least five days. The methods people are using in practice are unsafe with such a deadly poison and moreover are likely to be useless. The sight of dead insects may cause people to think that the treatment is effective, but most live insects and larvae will survive.

One may speculate that difficulty in storing maize, in conjunction with its low post-harvest prices, are discouraging farmers from producing it.

With good post-harvesting handling and pest control it is possible to store maize and beans for at least two years, except in very moist places where grains reabsorb atmospheric humidity. Additionally, beans tend to become hard when stored for lengthy periods. Bagged stocks need to be fumigated under airtight fumigation sheets, but this can only be done safely by expert fumigators in professionally-managed warehouses, so this is not an option in domestic compounds. It is also possible to safely fumigate in silos, but these are currently absent in rural areas of Madagascar.

Insecticide powders containing organophosphates or synthetic pyrethroids provide another pest control tool. They are available for sale in some stores; and they can be administered at household level. If the powder is thoroughly mixed with the grain, the treatment will probably be effective for up to six months. The user will need to carry out periodic controls to check that it is proving effective. Further problems occur if the product is adulterated or if the farmer attempts to underdose it to save money, as very often happens in developing countries. While such contact insecticides are an option, it will be difficult to ensure their proper use in the absence of very strong technical support and very rigorous oversight. Presently, MFIs leave farmers to decide what, if anything, they do about pest control and provide little in the way of oversight.

Another approach to pest control, one that can be carried out in relatively small volumes (from 50 kg to 1.5 t), is the introduction hermetic storage structures, such as galvanised-iron silos, plastic tubs, metal barrels, or storage bags made of non-porous plastic materials (e.g., high-density polyethylene - HDPE). By storing grain in such structures, it is possible to kill the insects by asphyxiation. The respiration of insects converts whatever oxygen remains in the structures into carbon dioxide such that they can no longer survive. The MFIs could offer members loans to assist in the acquisition of such structures, or they could offer trained artisans financial support in marketing their fabrication services in rural communities.

## Annex 3: A simplified model of the impact of increased storage on seasonal price stability in Madagascar

The following is a *simplified model* because it lacks much relevant data and it does not anticipate all the interactions among players in the system. The model makes the following assumptions:

- (a) Due to institutional improvements (like GCVs) there is an increase in seasonal rice storage of 2%
- (b) Without the improvements, the price in the immediate post-harvest period is 100 units
- (c) Without the improvements, the average seasonal price increase without GCVs is 50% (i.e., the lean season price is 160 units)
- (d) Price elasticity of demand for rice = -0.4, a typical figure for poor developing countries.

The calculations are as follows:

At harvest time, the improvements cause paddy to be withheld from the market and the price increases to  $100 \times (1 + 0.02/0.4) = 105$ .

When the same paddy is destocked and re-enters the market during the lean season, the price falls to  $150 \times (1 - 0.02/0.4) = 142.5$ .

The percentage seasonal price increase is now  $1 - (142.5/105) = 35.7\%$ .

This is a 28.6% reduction on the previous increase of 60% (i.e., 14.3 times the 2% increase in the percentage stored).

Even with the assumptions used, it would not be reasonable to attribute the entirety of the reduction in price instability to the GCVs, since the GCVs may in part be displacing speculative storage by other players. The important thing about the above calculation is that it shows how a relatively small change in the aggregate level of storage between the harvest and lean season can have a wholly disproportionate impact on seasonal price stability.

## Annex 4: Rice mill at Isorana

The French firm Relais has acquired a rice mill at Isorana, 35 km northwest of Fianarantsoa. Relais supplied the following information about its operation. It is located at the outlet of an isolated area which produces 30,000 t of paddy rice per annum, of which 15,000 t is surplus to local needs. It is a Schule (German) plant installed in 1960, in good condition, and it has a capacity of 3 t of paddy per hour, equivalent to 6,000 t per annum working one shift. It could process 9,000 t per annum. The plant generates its power by burning rice husks. It collected 1,000 t of paddy in 2012 and 350 t in 2013 (reflecting the short supply situation in that year). It expects to get 1,200 t in 2014. It is clearly underutilising its processing capacity and, though financed by IFRA, remains short of working capital. It has 660 m<sup>2</sup> of storage capacity, which would probably not allow it to hold more than 1,000 t of paddy, but it has an additional 2,000 m<sup>2</sup> of land on which it could erect further storage.

The manager, Mr Rossin, expressed interest in the idea of pre-cleaning and classifying product by type and grade before storage, seeing that uniformity would give him increased yield on his *riz normale de qualité*, with 2-3% broken as opposed to 5% broken without classification (by way of comparison, simple one-pass *décortiqueuses* give about 9% broken).



# Cameroun

Auteur : Pierre Etoa

## Sommaire

<b>Glossaire.....</b>	<b>368</b>
<b>Résumé (en anglais) .....</b>	<b>369</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>373</b>
1.1 Évolution des politiques agricoles au Cameroun .....	373
1.2 Les objectifs de production et d'investissements agricoles, et les besoins de financement.....	374
1.3 Les mécanismes de financement du secteur agricole.....	375
1.4 Les défis du financement rural au Cameroun .....	377
1.5 Le warrantage et l'utilisation des récépissés d'entrepôt.....	379
<b>2. Financement Type B : les activités de tierce détention .....</b>	<b>381</b>
2.1 Les acteurs et professionnels de la tierce détention .....	381
2.2 Les produits concernés .....	382
2.3 Le système bancaire local.....	382
<b>3. Financement Type A : le warrantage communautaire et activités similaires     exploitables.....</b>	<b>383</b>
<b>4. Contexte juridique et institutionnel .....</b>	<b>385</b>
4.1 Conclusions principales de l'étude légale (Volume III, section B, Block 1).....	385
4.2 Autres observations de l'auteur sur les différents textes et leur application .....	385
<b>5. Les initiatives de vulgarisation (tous Types confondus).....</b>	<b>389</b>
<b>6. Recommandations.....</b>	<b>395</b>
6.1 Entreposage et acteurs .....	395
6.2 Banques et micro finances .....	396
6.3 La mise en œuvre des autres projets .....	397
<b>Bibliographie .....</b>	<b>398</b>
<b>Annexe 1: Liste de personnes contactées.....</b>	<b>399</b>

## Glossaire

<b>APCC</b>	Association de producteurs de coton du Cameroun
<b>AUS</b>	l'Acte Uniforme Révisé portant l'Organisation des Sûretés OHADA, du 15 décembre 2010
<b>CAMCCUL</b>	Cooperative Credit Union League Ltd. of Cameroon
<b>CICC</b>	Conseil Interprofessionnel du Cacao et du Café du Cameroun
<b>DSRP</b>	Document de stratégie pour la raduction de la pauvreté
<b>FODECC</b>	Fonds de développement des filières cacao et café
<b>IADM</b>	Initiative d'Allégement des Dettes Multilatérales = Multilateral Initiative for Debt Relief
<b>IMF</b>	Institutions de micro finance
<b>MIFED</b>	Micro finance et développement
<b>MINADER</b>	Ministère de l'agriculture et du développement rural
<b>OHADA</b>	Organisation pour l'harmonisation du droit en Afrique
<b>ONCC</b>	Office National du cacao et du Café du Cameroun
<b>PADMIR</b>	Projet d'appui au développement de la microfinance rurale
<b>PIDMA</b>	Projet d'investissement et de développement des marchés agricole au Cameroun
<b>PPTE</b>	pays pauvres très endettés
<b>SODECOTON</b>	Société de développement du coton

## Résumé (en anglais)

Cameroon is an important agro-exporting country that is still trying to overcome market failures that became evident in the wake of the market liberalisation of the 1990s.

There are half a dozen collateral managers all based at Douala using rented warehouses or carrying out *field-warehousing* on borrowers' sites. They are employed to handle a range of imported and exported commodities, notably cocoa, coffee, cotton and rubber, but they are not involved with commodities which are locally produced and consumed. All the commercial banks use their services, working with their own funds or in partnership with offshore financiers. Unfortunately, the reputation of this industry has been somewhat tarnished by bad experiences involving the financing of fictitious stocks, poor controls and deficient insurance coverage.

All except two of the collateral managers do not work outside urban or port areas due to poor communications and lack of confidence on the part of financiers. Notwithstanding, there have been some warehousing and inventory credit initiatives in these areas. These include:

- (a) a scheme for grains and agricultural inputs in northern Cameroon involving members the cotton producers association (APCC), the MFI Credit du Sahel, the cotton parastatal SODECOTON and the Islamic Development Bank (as financier)
- (b) the Government and IFAD-backed *Projet d'appui au développement de la microfinance rurale (PADMIR)* project
- (c) isolated cases where the leading CAMCCUL microfinance network has funded storage of cocoa and coffee.

Warehouse receipting in Cameroon is presently carried out within the framework of standard commercial law and the supranational OHADA Uniform Act on Securities of 15 December 2010. According to this Act, pledges need to be registered in order to establish priority of security (as set out in the legal study). There are certain regulatory texts regarding commodity standards (conditioning, marketing and quality) of cocoa and coffee, but none regarding the construction and management of warehouses, or for the licensing of collateral managers or warehouse operators. The above-mentioned problems suggest that there is a real need for such regulation.



There is an arbitration unit very recently created by the *Groupement Interpatronal du Cameroun*<sup>142</sup>, but there is still no operational arbitration system for trade disputes and unless there is some sort of out-of-court settlement, these automatically end up in court.

In 2009 and 2010, the coffee and cocoa sector had workshops dealing with the establishment of a commodity exchange, the problem of input supply and warehouse receipting. The WRS workshop was preceded by an UNCTAD-funded study which concluded that the biggest obstacle to the development of warehouse receipting at producer level was the lack of guarantees provided by producer organisations, and that the solution for this problem lay in getting them to *raise their game* by rewarding excellence and providing sanctions for non-performance and in more generally improving the capacity of value-chain players.

The study also laid bare the legal and regulatory vacuum in the area of warehouse receipting and the difficulties in resolving contractual disputes. The August 2010 WRS workshop recommended several actions, notably: (1) the implementation of a warehouse receipting project that would build on an existing *Projet d'assainissement des filières*; (2) the drafting of WRS Laws, applicatory decrees and regulations and their submission to the government; and (3) the updating of studies on the impact of industry levies. It also asked the National Board for Coffee and Cocoa (ONCC) and the Interprofessional Council for Coffee and Cocoa (CICC) to ensure follow-up. Despite governmental commitment, these things simply have not happened. Implementation is expected later in 2014.

Notwithstanding this delay, ONCC has just negotiated with a private Equity Fund (Corporation Daniel Simon/Hyperion Global) a € 30 million revolving line of credit, to be channelled to microfinance institutions (MFIs) and commercial banks with good rural networks to finance the marketing of cocoa and coffee using warehouse receipts. Funds will be used for importing agricultural inputs and for the collection and export of products, with credit management services used as appropriate to mitigate risks between up-country locations and the ports.

The UNCTAD-funded study also recommended turning cooperative coffee processing facilities into *coffee curing companies* issuing warehouse receipts along Tanzanian lines, but the halving in Cameroonian coffee production from 45,000 to 21,000 t will in all likelihood lead to the closure of certain plants

142 The rules and regulations and the list of members exist, but the secretary general is still to be recruited. See GICAM website.

(unless the government's 2013/2035 revival scheme for the cocoa and coffee sector<sup>143</sup> leads to significant change).

Apart from implementing previous recommendations, the author recommends:

- (a) Promoting warehouse receipting in the zones covered by the IFAD-funded PADMIR project, particularly the northerly areas which are suitable for cereals and onions, in order to use it as a learning platform for the microfinance sector. Doing so should be preceded by a national inventory of warehouses and silos and be supported by technical studies.
- (b) Promoting warehouse receipting through the Government of Cameroon/World Bank PIDMA project, so as to help farmers maximise revenue and to improve management of price risks and product quality.
- (c) A capacity development programme for banks and MFIs drawing on experiences elsewhere in Africa.
- (d) Drawing lessons from the experience of the Crédit du Sahel, the APCC and producer organisations in inventory credit for rice and onion.
- (e) A project for the modernisation of the information system of the cocoa and coffee sub-sectors, which provides for a *virtual market* component.

143 The revamping plan for the cocoa and coffee sector is projecting 120,000 t for coffee annual production.



# 1 Introduction

## 1.1 Évolution des politiques agricoles au Cameroun



Cinq périodes<sup>144</sup> permettent de caractériser la politique de financement du monde rural au Cameroun et malheureusement au cours de ces périodes les outils de financement n'ont pas beaucoup évolué.

La période coloniale qui s'est achevée vers les années 1957/59 a favorisé les cultures de rente pour une activité agricole pratiquée par les élites et des étrangers principalement orientés vers les exportations.

De 1960 vers la fin des années 90, le Cameroun a mis en œuvre des plans quinquennaux de développement, avec un accent sur l'autosuffisance alimentaire, et le soutien des filières de rente.

Partant des années 90, au début des années 2000, le Cameroun a vécu les plans d'ajustements structurels et une libéralisation très poussée du secteur agricole et agro industriel qui s'est traduite par le désengagement de l'État du secteur productif avec pour conséquences connues, la dérèglementation, le démantèlement des coopératives, le quasi abandon des producteurs, le tarissement des financements, etc.

144 Yankam Rabelais CT MINADER : forum national sur le financement rural.

De 2004 à nos jours, le Cameroun reprend en main le secteur productif et s'engage résolument dans la lutte contre la pauvreté (DSRP), la recherche de la sécurité alimentaire, la conquête du marché sous régional d'où l'adoption d'un cadre global matérialisé par le document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) avec des déclinaisons sectorielles dont, le document de stratégie pour le développement du secteur rural (DSDSR), la modernisation du secteur agricole par la promotion des micros et petites entreprises agricoles et la promotion de l'agriculture dite de seconde génération.

## 1.2 Les objectifs de production et d'investissements agricoles, et les besoins de financement

(a) Les objectifs de production agricole du Cameroun sont ambitieux

**Tableau 1 : production agricole au Cameroun**

	Production (en milliers de t)			
	Obs 2001	Est. 2005	Proj 2010	Proj 2015
Céréales	1 341	1 686	2 345	3 294
R & T	3 517	3 836	4 916	6 319
Légumineuses	263	300	402	538
Oléagineux	209	239	321	430
Légumes	1 278	1 405	1 837	2 400
Fruits	2 019	2 282	3 067	4 076
Huile de palme	140	177	248	350
Cacao	123	164	232	346
Café arabica	10	10	13	15
Café robusta	50	50	72	93
Coton graine	220	306	350	403
Caoutchouc	55	58	63	68

Source : construit à partir des données de FAOSTAT actualisées.

(b) Il en est de même en matière de production animale

**Tableau 2 : Objectifs de consommation protéinique 2010 à 2020 (en kg/hbt/an)**

Filières	2010	2015
Porcine	2,2	3,1
Volailles	4,2	6,0
Petits ruminants	1,7	2,6
Bovin-viande	3,7	4,0
ENC	0,5	1,0
Œufs	0,9	1,2
Bovin-lait	9,5	9,5
Pêche	9,1	11,4
Aquaculture	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>31,9</b>	<b>39,0</b>

Source : Dr Taiga, Ministre de l'Élevage et des Industries Animales

(c) Les besoins en financement sont donc importants

**Tableau 3 : Estimation des besoins en financement rural (en milliards FCFA) par sous-secteur d'activités sur la base des objectifs de production**

Sous secteur	Besoins en financement	
	Moyen	Long
Agriculture de rente	488,6	179,7
Agriculture vivrière	187,6	210,8
Élevage	10,7	53,4
Pêche	1,5	7,7
Aquaculture	1,7	8,3
<b>Total</b>	<b>690,2</b>	<b>459,8</b>

Source : MINADER/Diagnostic du financement rural du Cameroun; vers la création d'une banque agricole

### 1.3 Les mécanismes de financement du secteur agricole

En général deux sources sont mises à contribution : les financements publics et la mobilisation des financements privés :

- (a) Financements publics à travers le budget de l'État (ressources internes, ressources extérieures et ressources issues de la dette : PPTe, IADM) et le financement des services publics de recherche, vulgarisation, formation, système d'information, désenclavement des bassins de production ; appuis directs en nature ou subventions en capital aux opérateurs regroupés en GIC ou autres OP et aux opérateurs isolés de

moyenne importance (semences, engrais, pesticides, équipements et investissements) à travers différents projets et les fonds comme le Fonds de développement des filières cacao et café (FODECC).

- (b) Mobilisation des financements privés (i) par autofinancement dans certains projets publics à travers les appuis conditionnés par la mobilisation des fonds propres parfois à concurrence au moins de 20% (cas de ACEFA, PACA) ; (ii) par les IMF à travers du Programme d'appui au développement de la micro finance (PADMIR) qui cherche le renforcement de leurs capacités pour la densification des services de qualité offerts, les MC2 (mutuelle communautaire de croissance) et CVCA (caisse villageoise de crédit et d'assistance) ; (iii) par les banques commerciales à financer l'agriculture à travers l'ouverture des lignes de crédit (cas du PRSSE à la Standard Chartered Bank Cameroon) ; chaque banque commerciale devrait disposer d'un portefeuille agricole ; (iv) par la mise en place des structures de financement comme la banque agricole et la banque des petites et moyennes entreprises (capitalisation de l'expérience du passé) qui devraient offrir des services adaptés et différenciés en fonction de l'activité et de la structure de production.

Cependant l'ensemble des efforts fournis par les mécanismes sus décrits ne permet pas encore de mobiliser plus de 50% des besoins en ressources.

À titre d'exemple s'agissant des ressources publiques, le budget du MINADER 2011 était de 71 milliards FCFA soit 2,77% du budget de l'État, moins de 35% des besoins exprimés dans le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), moins de 15% des besoins en financement du sous-secteur agriculture et moins de 10% des besoins totaux.

Pour les Institutions de microfinance (IMF), le poids du secteur agricole et élevage dans les portefeuilles de projets reste encore faible de l'ordre de 15% en moyenne. Ce poids est relativement élevé, environ 40% pour les IMF soutenues par des banques commerciales comme les MC2 (réseau AFRILAND First Bank) et les CVCA/MIFED (réseau BICEC) ce qui tend à démontrer la nécessité et l'efficacité du soutien de l'État.

En marge des mécanismes mis en place, les banques commerciales participent aussi aux financements pour les opérations courtes avec les agro-industries, mais certaines expériences probablement mal sécurisées, douloureuses et déficitaires contribuent à freiner leur engagement.

Le financement de l'agriculture est généralement considérée comme très risqué par les institutions financières qui malgré le rôle moteur que joue l'agriculture pour le développement économique de nos pays font preuve d'une réticence réelle à financer les activités de production et de commercialisation dans le secteur agricole.

Le risque au Cameroun comme dans beaucoup de pays tient à la fois :

- (a) aux aléas climatiques<sup>145</sup>, aux problèmes fonciers
- (b) à l'absence de coordination au niveau des politiques économiques depuis le vent de libéralisation qui a soufflé sur notre économie
- (c) mais aussi à l'inadaptation des produits financiers pouvant faciliter le financement du monde rural dans la mesure où le calendrier agricole n'est pas toujours la base des financements mis en place et le niveau de « bancarisation » en zone rurale est encore très faible. Ces difficultés expliquent la forte dépendance des producteurs aux variations des prix des intrants et aux fluctuations des prix de leur produit de base qui impactent négativement leurs revenus.

## 1.4 Les défis du financement rural au Cameroun

Une étude détaillée présentée en décembre 2011 par Afriland First Bank Cameroon lors de l'atelier sur le financement du monde rural organisé par le ministère de l'agriculture et du développement rural, rappelle opportunément ces défis qui se trouvent dans :

- (a) Les coûts élevés des transactions occasionnés par les difficultés d'accès des zones rurales, l'information asymétrique (les prêteurs formels ne comprennent pas le secteur rural informel ; les ruraux sont sous-informés sur le fonctionnement des institutions financières formelles) les infrastructures sous-développées.
- (b) Les faibles capacités de financement et apports en capitaux rendues difficiles par les barrières culturelles et sociales, avec comme contraintes principales : (i) le manque de couverture conventionnelle (assurance agricole, titre foncier, avaliste, nantissement de contrats etc...) (ii) le besoin de produits financiers adaptés aux petits volumes

145 Un observatoire des aléas climatiques vient d'être créé au Cameroun.



d'épargne et de prêts de la clientèle rurale (crédits d'exploitation, crédits de soudure, scolarité des enfants, dot, funérailles etc....).

- (c) Les marchés financiers et les produits à haut risques sensibles aux caprices du temps, les changements climatiques et l'impact des chocs économiques mondiaux.

Contrairement à d'autre pays en Afrique, le Cameroun tarde à faire l'expérience des innovations avérées dans la finance rurale en Afrique subsaharienne notamment pour faire face aux coûts élevés des transactions dû au défi de l'accès physique au monde rural.

Le Mozambique et la Tanzanie ont développé une stratégie pour la finance rurale avec des conditions d'autorisation accommodantes (révision des exigences de ratios prudentiels, abaissement du capital minimum exigé, réduction des impôts), des programmes de renforcement des capacités et un appui au développement des services financiers.

La Banque Centrale du Nigéria en 1997 avait rendu obligatoire pour les banques commerciales l'ouverture d'un nombre déterminé d'agences rurales et un minimum de 50% des dépôts ruraux était avancé aux emprunteurs ruraux. 756 agences rurales avaient été ouvertes.

Le gouvernement zambien a créé la banque NATSAVE qui a l'obligation de desservir le secteur rural. 15 des 26 agences sont en milieu rural.

La Banque Commerciale de l'Éthiopie offre ses services en masse à travers cinq établissements de microfinance en milieu rural et des lignes de crédit agricole tels les prêts d'engrais aux producteurs agricoles par les coopératives.

D'autres outils et mécanismes de couverture innovants sont utilisés.

La Cooperative Bank du Kenya, créée par les sociétés coopératives, offre des services financiers à 7 million de clients ruraux à travers 89 points et 350 GAB (distributeurs automatiques). Les agents extérieurs ou points de vente tels les supermarchés Nakumatt au Kenya, des stations-service ou encore des coopératives, permettent aux ruraux d'effectuer des opérations bancaires à travers des guichets automatiques, des terminaux, le téléphone mobile, etc.... (9,000 agents agréés au Kenya dont 70% de ruraux).

La Reliance Financial Services en Gambie utilise des kiosques bancaires et des unités mobiles bancaires (fourgons) et des services financiers basés sur la téléphonie mobile.

- (a) Les produits M-pesa au Kenya et en Tanzanie, CelPay en RDC et en Zambie, MTN Mobile Banking et WIZZIT en Afrique du Sud, permettent aux ruraux de déposer, retirer et transférer de l'argent.
- (b) L'innovation par les courts messages (SMS) facilite l'accès des ruraux à l'information sur leurs comptes bancaires (Trust Bank de la Gambie) ou sur les marchés agricoles (Africell - Burundi).

Ces innovations permettent de faire face au défi de délivrance de services financiers à une clientèle rurale à faibles revenus.

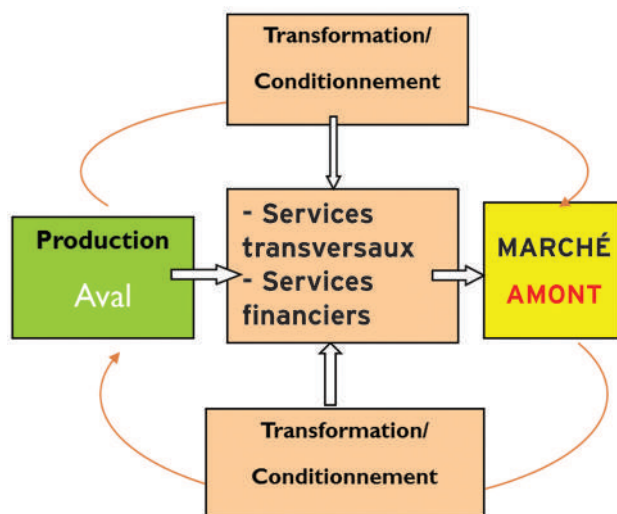
Au Cameroun l'expérience des kiosques bancaires est encore limitée aux grandes villes, pour la Banque Ecobank qui par ailleurs ne dispose même pas d'une couverture optimale en zones urbaines.

L'utilisation de la téléphonie mobile pour des opérations financières pour paiement de factures (i) téléphoniques, (ii) de consommation électrique ou (iii) d'eau est tout aussi limitée au secteur urbain ; l'électrification rurale n'étant pas encore étendue ainsi que la distribution de l'eau potable.

## **1.5 Le warrantage et l'utilisation des récépissés d'entrepôt**

Ils participent de la recherche de solutions innovantes pour améliorer le financement des activités dans le secteur des produits agricoles de base. Il s'agit en effet de passer résolument d'une agriculture de subsistance à un système de filières agricoles tournées vers l'approvisionnement du marché sous régional et international.

Le modèle ci-après fourni par le cabinet FDC (Finance Développement Consulting) lors de l'atelier national sur la micro finance rurale organisé par le MINADER à Yaoundé du 6 au 7 septembre 2011 :



La plupart du warrantage réalisé au Cameroun est du Type B, c'est-à-dire des services de magasinage privés, appelés conventions de tierce détention (*collateral management agreements*, ou CMA en anglais). C'est une activité dédiée surtout au financement de l'importation et de l'exportation de produits agricoles. Il existe aussi quelques expériences Type A développées sous l'égide des projets de développement et les organisations de l'État, que se ressemblent en certains aspects au modèle de warrantage communautaire développé au Niger et au Burkina Faso.

# 2 Financement

## Type B : les activités de tierce détention

### 2.1 Les acteurs et professionnels de la tierce détention au Cameroun

L'on dénombre une demi-douzaine de structures menant des activités d'entreposage, de contrôle de la qualité et de tierce détention import et export sans être officiellement agréées comme entreposeurs/tiers détenteurs, dont entre autres :

- (a) CERTISPEC Services
- (b) Bureau VERITAS
- (c) La Société Générale de Surveillance
- (d) La société Audit Contrôles Expertises
- (e) LIHONGHO Commodity Traders en collaboration avec CERTISPEC services
- (f) Uni Control Commodities
- (g) La Griffes du Littoral.

Toutes ces structures sont basées à Douala et opèrent à partir d'entrepôts de location ou appartenant à des exportateurs, des transitaires, des acconiers ou des établissements publics opérant dans le domaine portuaire.

Très peu acceptent de prendre le risque de conduire des opérations hors zones urbaine ou portuaire, à cause du très mauvais état des routes et du manque de fiabilité du dispositif réglementaire en vigueur, à l'exception de CERTISPEC Services qui a mis en place un schéma de collaboration avec les coopératives et les exportateurs dans le cadre de la commercialisation du cacao et du café.

## 2.2 Les produits concernés

Les produits souvent concernés à l'importation sont les céréales, le ciment, le sucre, les engrais chimiques et organiques, bref tous produits normalisés et de conservation aisée pour des financements mis en place par des banques internationales ou locales. Des opérations ponctuelles sont signalées ou envisagées pour du vin en barrique, de l'huile de palme, le fer à béton, la sardine en boîte. À l'exportation, le cacao, le café, le coton, le caoutchouc brut sont les produits les plus financés par utilisation des récépissés d'entrepôts.

Les autres produits agricoles locaux intéressants (oignons, haricots blancs ou rouges, ananas, maïs, mil, sorgho, manioc, bananes plantain, banane douce, poivre, pommes de terre) malgré des volumes substantiels permettant de dégager des excédents pour le marché national ou le marché sous régional ne sont pas financés par utilisation du warrantage ou des récépissés d'entrepôt du fait de l'inexistence de filières organisées et à cause des problèmes de conservation de certains de ces produits.

## 2.3 Le système bancaire local

Le système bancaire local est familier du financement par tierce détention.

Globalement, toutes les banques commerciales en activité au Cameroun pratiquent ou ont pratiqué la tierce détention sur fonds propres ou en partenariat avec des institutions internationales de financement, notamment United Bank for Africa (UBA), Ecobank, Commercial Bank Cameroon (CBC), Standard Chartered Bank Cameroon (SCBC), La Banque Internationale pour le Commerce et l'Épargne au Cameroun (BICEC), la Banque Gabonaise pour le Financement International (BGFI), la Banque Atlantique, la Société Générale, Afriland First Bank, pour ne citer que celles-là.

Au plan général, des expériences douloureuses tenant de la mauvaise organisation des sécurités dans les transactions n'ont pas véritablement contribué à l'expansion de ce type de financement et au passage à des opérations de financement par warrantage. Beaucoup de financement de stocks fictifs ont été engagés et certaines de ces banques ont parfois mal maîtrisé les stocks financés à cause d'un contrôle approximatif des opérateurs, des flux physiques et documentaires des produits et surtout à cause des insuffisances existantes au niveau des maisons d'assurance qui ne proposent pas de produits spécifiques pour la couverture de ce type d'opération.

# 3 Financement Type A : le warrantage communautaire et activités similaires exploitables

L'utilisation des services de tierce détention récépissés d'entrepôt ou du warrantage est par contre très peu répandue en zone rurale. Elle reste la spécialité de sociétés telles que CERTISPEC et Bureau VERITAS, mais les coopératives et d'autres organisations de producteurs ont assez de difficultés d'y accéder.

Il faut signaler les efforts du gouvernement à travers le Projet d'appui au développement de la micro finance rurale (PADMIR), et d'autres exceptions dans le Sud-Ouest et le Nord-Ouest avec la CAMCUII pour le financement du cacao et du café, ainsi que dans le Nord Cameroun avec les producteurs de coton regroupés au sein de l'Association des producteurs de coton du Cameroun (APCC), ou des essais de warrantage ou autres financements utilisant les récépissés d'entrepôt ont été menées avec plus ou moins de succès notamment pour les céréales, et éventuellement les fongicides, herbicides et engrais par une micro finance « le Crédit du Sahel » en collaboration avec la Société de développement du coton (SODECOTON).

Cette structure, bien avant l'existence du PADMIR/PADFA, et grâce à des partenariats bien encadrés avec la Banque Islamique et la Banque Africaine de Développement (BAD), s'est engagée avec plus ou moins de succès<sup>146</sup> dans le warrantage.

146 Des difficultés conceptuelles et opérationnelles ont fragilisé les transactions avec des pertes importantes enregistrées pour l'oignon et le riz, à cause du stockage prolongé et de la baisse des cours.

Les établissements de micro finance, sauf pour ceux travaillant avec des banques commerciales aguerries (MC 2/AFRILAND FIRST BANK) ne sont pas très impliqués dans ces opérations.

Le PADMIR, projet opérant dans les régions du Centre, de l'Ouest et de l'Extrême nord, vise à améliorer l'accès aux services financiers de 62.000 petits producteurs ruraux à travers les établissements de micro finance dans un réseau de 260 caisses et points de services implantés en milieu rural.

Des évolutions récentes dans les activités du PADMIR l'amènent à s'impliquer d'avantage dans l'appui à la mise en place de nouveaux systèmes de garantie et des lignes de crédit,<sup>147</sup> dédiées à l'usage des IMF et OP.

Le projet d'investissement et de développement des marchés agricoles (PIDMA), initiative conjointe gouvernement camerounais/Banque mondiale dont la première phase de mise en œuvre couvrira la période 2014-2019, cible les chaînes de valeurs du maïs, manioc et sorgho pour assurer le passage d'une agriculture de subsistance à faible rendement vers une agriculture commerciale tirée par la demande du marché et notamment celle du secteur agro-industriel en pleine croissance. En effet, le secteur de l'agro-business et principalement le secteur brassicole a exprimé de forts besoins pour s'approvisionner localement jusqu'à 50% de sa demande annuelle moyenne de matières premières. Ce projet ouvre des perspectives intéressantes en matière d'entreposage pour la conservation des récoltes et de gestion du risque de prix d'où la possibilité de recourir à l'utilisation des récépissés d'entrepôt.

147 Voir document « procédurier final du PADMIR ».

# 4 Contexte juridique et institutionnel

## 4.1 Conclusions principales de l'étude légale (Volume III, section B, Block 1)

Le warrantage se déroule sur la base des principes ordinaires du droit contractuel. Pourtant il n'y a pas une législation spécifique sur l'entreposage, ni aucune structure de surveillance des entreposeurs et des tiers détenteurs.

Le cadre légal sur les suretés est gouverné par une réglementation supranationale promulguée par l'OHADA, i.e. l'Acte Uniforme Révisé portant l'Organisation des Suretés (AUS), du 15 décembre 2010. La garantie sur les biens prend la forme de gage qui peut être perfectionné, soit par enregistrement avec le Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM), soit par la prise de possession (effective ou constructive) des biens par le financier. La question de priorité des gages concurrentiels sur les mêmes biens, qui se pose généralement en cas de faillite, se décide surtout par ordre d'enregistrement.

Le manque d'un cadre légal spécifique pour ce type de financement constitue une barrière à la croissance du Type B et au développement du Type C, ainsi que la non négociabilité des récépissés d'entreposage et les coûts liés à la registration des gages.

Pour plus d'information le lecteur peut se référer à l'étude légale.

## 4.2 Autres observations de l'auteur sur les différents textes et leur application

Il existe au niveau interbancaire une centrale des risques pour le suivi des créanciers douteux sous le contrôle de la Commission des Opération Bancaires pour l'Afrique Centrale (COBAC)<sup>148</sup>.

148 C'est une instance spécialisée de la Communauté Economique et Monétaire D'Afrique Centrale (CEMAC).



Pour le cacao et le café, les principaux textes de base existants sont les suivants:

- (a) L'ordonnance N° 91/007 du 12 juin 1991 portant restructurations des filières cacao/café, ensemble le décret n° 92/276/pm du 20 août 1992 fixant les modalités d'application de ladite ordonnance
- (b) le décret N°2005/1212/PM du 27 avril 2005 réglementant le conditionnement et la commercialisation des fèves de cacao
- (c) le décret N°2005/1213/PM du 27 avril 2005 réglementant le conditionnement et la commercialisation des cafés verts.

L'Office Nationale du Café et du Cacao (ONCC) par ses décrets organiques N°91/271 du 12 juin 1991 et 97/142 du 25 août 1997 est la structure chargée de l'agrément des entrepôts.

Les autres cultures ne font pas vraiment l'objet de textes particuliers.

La spécificité des textes de base cités est que leur objectif premier n'est pas de réglementer les activités d'entreposage ni de garantir la traçabilité des stocks, mais plutôt de fixer les règles de conditionnement et de commercialisation.

Le régime de base pour l'application de ces textes est l'agrément biannuel après inspection des magasins et entrepôts, par une commission technique désignée par le directeur général de l'ONCC, sur la base de critères notifiés aux opérateurs par lettre circulaire.

Les contrôles périodiques et systématiques de la qualité des produits entreposés ne sont pas formalisés, d'où la difficulté à combattre la pratique des mélanges de récoltes ou des produits d'origines différentes.

Les secteurs de l'entreposage et de la tierce détention sont dominés par les multinationales, (Bolloré, OLAM, CARGILL, ADM, BARRY, MOVIS) les opérateurs nationaux étant réduits aux activités de déclaration en douane, sauf pour les coopératives (Union Centrale des Coopératives Agricoles de l'Ouest ; la North West Cooperative Association ; l'Union des Coopératives Agricoles du Littoral) et les structures étatiques ou para étatiques (Conseil National des Chargeurs du Cameroun ; l'Office Céréalière ; la Société de Développement du CACAO) propriétaires et exploitant de leurs magasins.

NB : En matière de facilitation du financement de la commercialisation des produits agricoles par l'utilisation des récépissés d'entrepôts ou les certificats de tierce détention notamment, les récépissés ne sont pas des documents négociables, la règle étant la signature de conventions tripartites de tierce détention entre entreposeurs, exportateurs/importateurs et banquiers, sous lesquelles les tiers détenteurs émettent des lettres de tierce détention qui servent de pièces justificatives pour que la banque puisse financer l'exportateur/l'importateur.

Le recours à des procédures contentieuses pour le règlement des litiges est quasi systématique, et bien que l'Acte Uniforme OHADA sur l'Arbitrage de 11 mars 1999 le prévoit, les acteurs utilisent très peu ou n'utilisent pas cet outil. De Vletter fait le commentaire suivant : *The OHADA Uniform Act (see below) on simplified recovery procedures and measures of execution is considered to be complex and excessively formal, which encourages the use of dilatory tactics by debtors and contributes to lengthening judicial proceedings. Also, the restricted coverage of credit registries and other databases relating to individuals make it difficult to assess the credit performance and solvency of potential borrowers*<sup>149</sup>. Aucun texte n'a été pris sur les normes d'homologation<sup>150</sup> et de gestion des entrepôts (construction des bâtiments, gestion des magasins, normes sanitaires et environnementales, différenciation des points de stockage<sup>151</sup>, procédures de contrôle de poids et de la qualité à l'entrée et à la sortie des magasins, stockage des marchandises en vue de la tierce détention, suivi des stocks, sortie des marchandises, etc..

Il n'y a aucun texte pour organiser la profession ; les opérateurs de ces entrepôts sont déclarés comme exportateurs, transitaires, acconiers, coopératives, usiniers mais en aucun cas comme « entreposeurs professionnels » ce qui n'est pas de nature à rassurer les banques devant cette inexistence ou ces faiblesses des textes de base et des textes d'application.

Au Cameroun beaucoup de structures privées ou publiques sont propriétaires ou gestionnaires d'entrepôts tant en zones portuaires qu'à l'intérieur du pays. Le principal usage n'est pas forcément l'entreposage des produits agricoles et de nombreux cas d'utilisation inappropriée de ces infrastructures sont signalés. La liste de ces entrepôts n'est pas actualisée faute d'une bonne organisation de la profession. Mais il existe un problème beaucoup plus

149 De Vletter, F., 2010.

150 La création de l'agence nationale de normalisation est très récente.

151 Carte des entrepôts et leur spécialisation.

fondamental que le manque des textes, c'est le manque d'application des lois qui existent, comme manifeste De Vletter (2010) : *There is widespread consensus on the importance of strong institutions and an appropriate enabling environment in order to develop the financial sector. This includes notably clear rules of the game; efficient, speedy, and fair courts; effective liens and contract enforcement; and accurate credit and financial information. The absence of these fundamental prerequisites to financial sector development in Cameroon results in gaps in the provision of credit, particularly to market segments that may be perceived as risky, such as agriculture and SMEs*<sup>152</sup>.

152 De Vletter, 2010.

# 5 Les initiatives de vulgarisation (tous Types confondus)

Suite à des travaux et aux recommandations de l'atelier CNUCED/ONCC/MINCOMMERCE<sup>153</sup> tenu du 27 au 29 novembre 2009 à l'hôtel Mont Fébe à Yaoundé sur la création et la mise en place d'une bourse régionale des produits agricoles, il était demandé à l'ONCC de saisir la CNUCED pour l'organisation d'un atelier sur le financement de la commercialisation du café et du cacao par l'utilisation du système de récépissés d'entreposage.

Il est à rappeler que lors de colloques nationaux organisés par le Conseil interprofessionnel du cacao et du café (CICC) respectivement du 29 au 30 avril 2009 à Bamenda sur « le financement des activités de production et de commercialisation: la problématique des intrants » et, les 11 et 12 novembre 2009 à Kribi sur « les orientations stratégiques du CICC et des filières cacao/café » le problème du financement des opérateurs des filières cacao/café avait été posé avec pour principales recommandations :

- (a) d'accélérer la professionnalisation des acteurs (développement des capacités, revue de la réglementation) et la structuration du monde rural (les organisations de producteurs) pour avoir des organisations paysannes performantes
- (b) de mettre en place un fonds de garantie pour sécuriser les transactions des exportateurs et des OP
- (c) de vulgariser les mécanismes de crédit de groupe au sein des organisations paysannes et appliquer à grande échelle le financement par les avances sur produit nantis grâce à l'utilisation des récépissés d'entreposage

153 Conférence des Nations Unies pour le Développement/ONCC/Ministère du Commerce.

- (d) d'évoluer vers la contractualisation de la production agricole et de la commercialisation entre les coopératives de base et les institutions de micro finance.

C'est dire l'importance des travaux hautement spécialisés de l'atelier international CNUCED/ONCC/MINCOMMERCE, qui du 5 au 6 octobre 2010 s'est tenu à Kribi sur le financement des filières cacao/café du Cameroun par l'utilisation des récépissés d'entreposage/crédit warrantage. Ces travaux ont regroupé une soixantaine de participants issus d'organisations de producteurs, de structures de micro finance, de banques, des administrations, des ONG, des bailleurs de fonds et des experts internationaux tous invités par la CNUCED.

En préparation des travaux de Kribi, la CNUCED avait organisé avec l'appui de l'ONCC du 27 juin au 15 juillet 2010 dans l'ensemble de la zone caféière et cacaoyère du Cameroun, une mission d'étude conduite par Mr Jonathan Coulter, consultant international en collaboration avec Monsieur Pierre Etoa Abena, conseiller technique à l'ONCC, sur « le financement de la chaîne de valeur du café et du cacao au Cameroun » pour identifier les problèmes de financement que connaissent les filières cacao/café et proposer des solutions concrètes et durables aux acteurs et plus précisément aux petits producteurs<sup>154</sup>.

Les travaux ont permis de :

- (a) discuter des recommandations concernant la création des « sociétés/centres de services »
- (b) proposer le montage d'un projet spécifique sur le warrantage pour améliorer le financement des filières cacao/café partant du projet « assainissement » en cours de réalisation, au regard des contraintes identifiées et des tentatives de solution proposées par différents acteurs, valider la création d'un fonds de garantie, à l'initiative des professionnels du crédit et de l'entreposage

154 Cet atelier avait pour objectifs (i) d'identifier les contraintes majeures liées au financement de la commercialisation du cacao/café du Cameroun, (ii) d'étudier les différentes possibilités d'amélioration de l'accès au crédit pour les acteurs au regard des exemples de Tanzanie et du Niger et de développement d'un Fonds de Garantie, (iii) expliquer le développement du système d'entreposage/warrantage pour le financement de la commercialisation en vue d'améliorer les performances des filières cacao/café pour faire évoluer les producteurs de l'état de subsistance à la durabilité et la rentabilité économique de la culture du cacao et du café, grâce à la professionnalisation de tous les acteurs et le repositionnement de l'origine Cameroun sur le marché international.

- (c) proposer l'élaboration d'un cadre légal et réglementaire approprié pour sécuriser tout le système.

Des solutions originales de collaboration entre les producteurs, les exportateurs et les établissements de micro finance ont été proposées pour le financement des périodes de récolte et des périodes de soudure afin de permettre aux producteurs de faire face aux charges diverses notamment :

- (a) Les avances sur achat
- (b) Le petit équipement de commercialisation
- (c) L'achat des intrants et du petit équipement de traitement
- (d) La scolarité des enfants et les obsèques éventuellement.

Le véritable obstacle identifié était l'insuffisance des fonds dédiés aux établissements de micro finance et la faiblesse ou l'insuffisance des garanties fournies par les producteurs. La recherche des solutions passe par la réplique des expériences concluantes nées de l'institution et de la pratique à grande échelle de la « prime à l'excellence »<sup>155</sup> au sein des organisations paysannes et au sein des structures d'accompagnement tant publiques que privées<sup>156</sup>.

Ce système devra également prévoir des sanctions pour les structures non performantes tout en évitant de revenir aux subventions qui constituent à terme un motif réel de non performance des organisations paysannes.

L'ONCC vient de négocier une ligne de crédit spécifique qui sera mise à disposition des IMF et des banques commerciales disposant d'une bonne couverture rurale pour solutionner cette question du financement de la commercialisation du cacao et du café par l'utilisation des récépissés d'entrepôts. Elle est d'un montant initial de € 30 million revolving et sera mise en place pour une durée de 18 ans correspondant à la durée des conventions signées avec un fonds d'investissement partenaire de l'État du Cameroun, par une banque internationale de premier ordre disposant d'une structure associée ou partenaire au Cameroun. Elle sera utilisée pour l'importation des engrais, des produits phytosanitaires, des sacs d'emballage pour la collecte et l'exportation des produits, le nantissement du cacao et du café destiné à

155 Pour encourager les meilleurs et instaurer une culture du résultat.

156 Les secteurs public et privé au Cameroun continuent de collaborer pour le développement des capacités des OPA.

l'exportation par utilisation des récépissés d'entrepôt. Ce programme visant à multiplier les activités de prise en charge du cacao et du café de « bord champs » au port d'embarquement de manière à se rapprocher d'avantage des producteurs, il sera nécessaire de veiller à la qualité irréprochable des entreposeurs/tiers détenteurs sollicités et à la sécurisation optimale des différent flux générés<sup>157</sup>.

La prime à l'excellence est en voie d'institution par les pouvoirs publics (Ministère de l'agriculture et du développement rural) pour le renouvellement des plantations notamment ; toutefois il sera utile de relire les dispositions règlementaires en la matière, pour les adapter au contexte actuel de mise en place d'une agriculture de seconde génération promue par les pouvoirs publics.

Les discussions ont également permis de réaffirmer la nécessité d'accentuer la structuration des organisations paysannes et le développement des capacités des acteurs des filières en vue d'une plus grande professionnalisation et une meilleure gouvernance.

Les présentations et discussions portaient sur : les exemples (i) des « coffee curing companies » du système de récépissés d'entreposage en Tanzanie, (ii) le système de warrantage paysan au Niger, (iii) le système de crédit de commercialisation/stockage pratiqué dans le Sud-Ouest du Cameroun par le Duo Limbe Area Farmers Cooperative/Cameroon Cooperative Union LL, (iv) la pratique de la tierce détention, (v) l'organisation et la régulation des activités d'entreposage au Cameroun, (iv) la présentation d'un modèle de fonds de garantie pour en montrer les bienfaits et présenter la rentabilité du système de ces « sociétés/centres de services » dans la filière café en Tanzanie avec les possibilités connexes de gestion et de rentabilisation des infrastructures collectives.

Différents systèmes de warrantage rural et urbain ont aussi été présentés avec leurs modalités de gestion et leurs problèmes spécifiques.

L'étude de 2010 a aussi montré la vide juridique et règlementaire du système d'entreposage au Cameroun, d'où la suggestion faite par l'ensemble des participants d'une meilleure organisation/régulation du secteur de l'entreposage au Cameroun<sup>158</sup> en vue de sécuriser le financement de la commercialisation par l'utilisation du système de récépissé d'entreposage/ crédit warrantage.

157 Bonne qualité des stocks et du stockage, bon dispositif de sécurité et d'indemnisation.

158 Mise en place d'un dispositif légal et règlementaire sur l'entreposage et la tierce détention.

L'ONCC et le CICC ont été retenus comme structures chargées des actions permettant de faciliter la mise en œuvre des différentes recommandations de l'atelier, à savoir :

- (a) L'appui avec l'aide des partenaires du développement à l'élaboration des études de faisabilité et de business plan en vue de la création de « sociétés/centres de services » dans les régions de l'Ouest, du Nord-Ouest et éventuellement du littoral du pays, et la formulation d'un projet plus complet de financement par warrantage, partant du projet d'assainissement des filières, en vue d'une part, de rentabiliser les infrastructures importantes d'usinage et de stockage détenues par les organisations paysannes et, d'autre part, de rationaliser le financement de la commercialisation du café et du cacao.
- (b) À l'initiative de l'ONCC et en concertation avec l'interprofession, l'élaboration d'un package composé de notes explicatives et projets de textes à soumettre à la haute hiérarchie en vue de l'amélioration de l'organisation et de la régulation de l'activité d'entreposage au Cameroun, tenant compte de la nécessité de sécuriser d'avantage le système d'utilisation des récépissés d'entrepôt.
- (c) À l'initiative conjointe de l'ONCC, l'actualisation des études d'impact des prélèvements dans les filières cacao/café et la conduite d'une étude sur la chaîne de valeur notamment dans les filières café robusta partant de l'exemple du cacao mené avec l'appui de l'Organisation internationale du cacao.
- (d) Sous la supervision de l'ONCC et à l'initiative des acteurs de l'entreposage (exportateurs, transitaires, acconiers et autres entités exploitant des magasins de stockage) et de l'Association professionnelle des établissements de crédit du Cameroun (APECCAM), l'élaboration de cahiers de charges en vue de l'agrément aux professions d'entrepôseur et de tiers détenteurs.

La mise en œuvre rapide de ces quatre principales recommandations devait permettre de capitaliser rapidement les résultats de cet atelier.

Malgré la promesse faite d'un examen rapide des propositions de mise en œuvre des différentes recommandations tant par la CNUCED que par le Ministère du commerce, la plupart de ces recommandations ne seront mises en œuvre que dans le cadre des travaux en cours, d'adaptation et d'actualisation



du Plan de relance des filières cacao et café pour en faire un Plan de développement à l'horizon 2020/2025. Le document final sera adopté courant mai 2014.

L'élaboration de cahiers de charges en vue de l'agrément aux professions d'entreposeur et de tiers détenteur est subordonnée à l'élaboration d'un texte plus général organisant la profession. Les projets de textes sur l'entreposage ne sont pas encore prêts.

La production nationale de café a fortement baissé de 45.000 à 21.000 tonnes environ remettant en cause l'actualité de la mise en œuvre des « sociétés de services » pour l'usinage dans les zones caféières au point d'envisager la fermeture et le démontage de certaines usines. L'augmentation régulière des tonnages en zone cacaoyère permettrait toutefois d'envisager ce genre d'équipement collectif pour relever la qualité.

Les textes (loi et décret d'application) en matière de coopérative et d'organisations paysannes sont en cours de relecture/amélioration leur adoption pourrait intervenir sauf ultime modification du calendrier gouvernemental au cours des sessions parlementaires de juin ou septembre 2014.

Les appuis promis par la CNUCED restent attendus.

Le Ministère du commerce a signé récemment (février 2014) une convention avec l'Organisation internationale du cacao (ICCO) pour une étude de faisabilité en vue de la création d'une bourse des produits agricoles au Cameroun. Cet outil permettrait alors de régler les problèmes de production, de commercialisation et de financement identifiés dans les filières agricoles cibles (cacao, café, coton, huile de palme, céréales locales).

# 6 Recommandations

## 6.1 Entreposage et acteurs

Il serait donc recommandé de mettre en place un véritable programme de vulgarisation de l'utilisation des récépissés d'entrepôts dans les zones couvertes par le PADMIR pour tirer avantage de l'expérience de ce projet dans l'encadrement des établissements de micro finance.

Ce programme aurait pour préalable l'organisation d'un inventaire national des entrepôts et silos ruraux à usage collectif pouvant permettre la réplique des exemples à succès du Burkina Faso, du Niger, et de la Côte d'Ivoire.

Les zones de couverture territoriales du PADMIR et plus spécifiquement la partie septentrionale du Cameroun qui nous semble plus propice au warrantage pour les céréales et l'oignon auraient la priorité compte tenu du partenariat actuel avec le Projet d'appui au développement des filières agricoles (PDFA) au sein du Ministère en charge de l'agriculture, de la question genre et de son objectif principal de développement durable et de la compétitivité du riz (pluvial et des bas-fonds) et de l'oignon.

Le projet d'investissement et développement des marchés agricoles (PIDMA) financé conjointement par la Banque mondiale et le gouvernement du Cameroun voudrait promouvoir la culture industrielle du maïs du manioc et du sorgho en vue de l'approvisionnement de l'industrie locale et du marché sous régional tout en contribuant à la sécurité alimentaire nationale.

Au regard des opportunités qu'offrent le marché domestique du secteur de l'agro-business et celui de l'exportation, ce projet constituerait un autre champ de vulgarisation du système de financement par utilisation des récépissés d'entrepôt en vue de maximiser les revenus des producteurs par une meilleure gestion de leurs risques sur les prix et la qualité des produits.

## 6.2 Banques et micro finances

Un véritable programme de développement des capacités des banques et des établissements de micro finance, inspiré des expériences de warrantage communautaire au Niger et au Burkina Faso et de l'utilisation des greniers communautaires villageois à Madagascar, devra être mis en œuvre pour rattraper les retards enregistrés vis-à-vis des pays d'Afrique de l'Ouest.

Le PADMIR a travaillé jusqu'à présent avec les structures de micro finance pour financer les investissements des producteurs agricoles dans la recherche de valeur ajoutée, en utilisant une ligne de crédit revolving mise en place par ses partenaires, suivant un mécanisme mettant 50% du financement à la charge du PADMIR, 30% à la charge de la micro finance et 20% en apport personnel du producteur ou du groupe de producteurs.

Le PADMIR envisage désormais l'utilisation des récépissés d'entrepôt et du warrantage pour améliorer ses capacités de financement et l'autonomie des producteurs. Cette option additionnelle nécessitera des études complémentaires plus poussées au niveau de son mode d'intervention, de la structuration des micro finances et des organisations paysannes partenaires.

Il sera nécessaire de tirer les leçons de l'expérience mitigée de l'utilisation du warrantage par le Crédit du Sahel en partenariat avec l'APCC pour le riz et l'oignon, de même qu'il faudrait s'assurer de l'appropriation par les Organisation de producteurs cibles à travers des formations dédiées des mécanisme d'entreposage et de cautionnement solidaire pour pouvoir mettre en œuvre un Programme rural intégré de financement structuré de l'agriculture (PRIFSA).

Il serait recommandé de travailler avec des institutions comme le MIFED (Micro finance et développement) qui est une structure financée par l'Union Européenne et bénéficiant de l'appui technique et financier de la Banque internationale pour le commerce l'épargne et le crédit au Cameroun à travers les Caisses villageoises d'épargne pour le crédit agricole (CVECA) et le PADMIR afin d'assurer une couverture optimale du monde rural en structure de micro finance pour une plus grande proximité dans la mise en place et le suivi du financement rural agricole.

## 6.3 La mise en œuvre des autres projets

Les projets concernés :

- (a) de modernisation du système d'information des filières cacao/café qui prévoit une composante « marché virtuel » d'où la nécessité de sécuriser les stocks au préalable pour prévenir le risque de non livraison
- (b) d'assainissement de la commercialisation dans les filières agricoles, commandent la revue du dispositif logistique, légal et réglementaire en vigueur en matière d'entreposage, en vue de crédibiliser d'avantage notre système vis-à-vis des tiers, favoriser la différenciation de la qualité en vue de la certification de l'origine et, améliorer le financement de la chaîne de valeur.

## Bibliographie

De Vletter, F. (2010) Feasibility Study African Guarantee Fund for Small and Medium-sized Enterprises. Country report Cameroon. Development Associates A/S.

## **Annexe 1 : Liste de personnes contactées**

### **MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL**

M. YANKAM RABELLAIS : Conseiller technique NO 1 ; mail *rablassy@yahoo.fr*

M. DJAKOU DAGOBERT : Directeur a.i ; téléphone 94 92 48 01

M. LEKOU FRANCIS : Direction de la réglementation et contrôle qualité des intrants agricoles Téléphone 94 46 02 65

Mme MESSEMBE AGNES : Chef de la cellule Cooperative et Groupe d'Initiative communes, Direction du Développement Local et Communautaire ; téléphone 77 75 29 18 /22 22 43 81

### **MINISTÈRE DU COMMERCE**

Mme AWUDU ROSETTE : chef du service des produits de base ; téléphone 33 00 86 69

### **SOCIÉTÉS DE TIERCE DÉTENTION/CONTRÔLE QUALITÉ**

M. MARC LAPOINTE, CERTISPEC SERVICES ; téléphone 96 86 01 05

M. ERIC BIWOLE : AGROGIC ; téléphone 33 40 66 52

M. KONLACK : LA GRIFFE DU LITTORAL ; téléphone 77 62 32 39

Christophe DUCHATELET : UNICONTROLE COMMODITY ; téléphone 33 42 52 11

### **PROJETS ET PROGRAMMES**

M. KOUENKEUE THOMAS : Coordonnateur du Projet d'Appui au Développement de la Microfinance Rurale (PADMIR) ; téléphone 77 63 64 43

M. ELOUNDOU OWONA ZACHARIE : Responsable National Microfinance/ PADMIR, téléphone 22 20 49 72

OSSOA WOLFGANG : Microfinance et Développement (MIFED) ; téléphone 95 62 47 96

JACOB NDUMBE FONDERSON : P.C.A FIRST TRUST SAVING AND LOAN ;  
telephone 33 43 80 42

### **ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS**

KOUNDI ALEXIS : Confédération Nationale des producteurs de Cacao du  
Cameroun: 99 64 82 58

OTOMO MARCELIN : téléphone 74 33 36 80

# Mozambique

Author: Fion de Vletter

## Contents

<b>Glossary.....</b>	<b>402</b>
<b>Summary .....</b>	<b>404</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>409</b>
1.1 Review of WRS-related studies and relevant experiences.....	411
<b>2. Government policy .....</b>	<b>425</b>
2.1 Evolution of policy 1975-2010.....	425
2.2 Post-2010 government agricultural policy.....	426
2.3 Government development funds .....	428
2.4 Recent political developments and implications for WRF .....	429
<b>3. Access to finance and its implications for warehouse receipt finance .....</b>	<b>431</b>
3.1 General context.....	431
3.2 Recent developments in microfinance .....	433
3.3 Informal community-based savings and credit groups .....	436
<b>4. Assessing the preconditions for warehouse receipt finance.....</b>	<b>439</b>
4.1 Legal framework.....	439
4.2 Warehouse capacity.....	442
4.3 Seasonal price fluctuations.....	444
4.4 Market information .....	445
4.5 Gender .....	446
<b>5. Current and prospective approaches to warehouse receipt finance.....</b>	<b>447</b>
5.1 Collateral management and stock monitoring agreements involving commercial banks (private warehousing).....	447
5.2 Type C financing: Public warehouses.....	449
5.3 Type A lending: Community inventory credit (warrantage).....	450
<b>6. Conclusions and recommendations .....</b>	<b>453</b>
6.1 Conclusions.....	453
6.2 Recommendations.....	455
<b>References.....</b>	<b>461</b>
<b>Annex 1: Contacts .....</b>	<b>464</b>
<b>Annex 2: Agricultural finance and other rural credit providers (as at mid-2013).....</b>	<b>466</b>
<b>Annex 3: The agricultural marketing network observed in Montepuez district.....</b>	<b>481</b>



## Glossary

<b>AfDB</b>	African Development Bank
<b>AGRA</b>	Alliance for a Green Revolution in Africa
<b>AMODER</b>	Mozambique Association for Rural Development
<b>AMPCM</b>	Mozambican Association for the Promotion of Modern Cooperatives
<b>ASCA</b>	Accumulating Savings and Credit Association
<b>BCI</b>	Bank of Commerce and Investment
<b>BMM</b>	Mozambique Commodity Exchange
<b>BOM</b>	Opportunity Bank of Mozambique
<b>BoM</b>	Bank of Mozambique (Central Bank)
<b>BSI</b>	Bunge-Senwes International
<b>CAADP</b>	Comprehensive African Development Programme
<b>CBSCG</b>	Community Based Savings and Credit Groups
<b>CCOM</b>	Caixas Comunitárias de Operadores de Moçambique
<b>CEPAGRI</b>	Agricultural Promotion Center
<b>CLUSA</b>	Cooperative League of the USA
<b>CMA</b>	commodity management agreement
<b>DFI</b>	development finance institution
<b>DNCI</b>	National Directorate for Internal Commerce
<b>DUAT</b>	right to use and benefit from land
<b>EC</b>	Economic Commission
<b>ECX</b>	Ethiopian Commodity Exchange
<b>ETG</b>	Export Trading Group
<b>EU</b>	European Union
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations
<b>FDD</b>	district development fund
<b>FFP</b>	Fund for the Development of Fisheries
<b>FFPI</b>	Fund for the Development of Small Industry
<b>FPF</b>	forward purchase facility
<b>GOM</b>	Government of Mozambique
<b>ICM</b>	Mozambique Cereals Institute
<b>IFAD</b>	International Fund for Agricultural Development
<b>IFC</b>	International Finance Corporation
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>LRP</b>	local and regional purchases
<b>MAFIP</b>	Mozambique Access to Finance Project
<b>MCA</b>	Millenium Challenge Account
<b>MFI</b>	microfinance institution

<b>MIC</b>	Ministry of Industry and Commerce
<b>MICTUR</b>	Ministry of Commerce and Tourism
<b>NGO</b>	non-governmental organisation
<b>P4P</b>	Purchase for Progress (programme)
<b>PAFIR</b>	Rural Finance Support Programme
<b>PAMA</b>	Programme for the Support of Agricultural Markets
<b>PAN</b>	Nampula Agricultural Programme
<b>PAPA</b>	Food Production Action Plan
<b>PARP</b>	Poverty Reduction Action Plan
<b>PEDSA</b>	Plan for the Agricultural Sector
<b>SAFEX</b>	South African Commodity Exchange
<b>SATH</b>	Southern African Trade Hub
<b>SDC</b>	Swiss Development Cooperation
<b>SGS</b>	Societe Generale de Surveillance
<b>SMA</b>	stock monitoring agreement
<b>SME</b>	small and medium enterprises
<b>SNV</b>	Netherlands Development Organisation (NGO)
<b>UCASN</b>	The Union of Cooperatives and Associations of Southern Niassa
<b>UNAC</b>	National Union of Farmers and Peasants
<b>USAID</b>	US Agency for International Development
<b>US\$</b>	US dollar
<b>VAT</b>	value added tax
<b>WFP</b>	World Food Programme
<b>WRF</b>	warehouse receipt finance
<b>WRS</b>	warehouse receipt system

## Summary

### *Introduction*

Mozambique's agricultural development has been hampered by very low levels of productivity, low input use, the lowest level of access to financial services of the African countries surveyed and legal restrictions against the use of land as collateral. Rural-urban income disparity is one of the highest in the world and food security remains a priority issue.

Despite a rapidly expanding presence of commercial banks and microfinance institutions (MFIs) in rural areas, access to agricultural finance has been declining. One important factor has been the polluting effect on farmer credit mentality of government subsidised *loans* which impose no sanctions on defaulters. A variety of donor-funded guarantee funds have so far had little impact. Several MFIs which have pioneered smallholder loans have recently cut back on these products for sustainability reasons. Despite many years of donor support, Mozambique has also had a lot of difficulty developing robust and transparent producer organisations, notwithstanding some crop marketing success with *producer forums* supported by CLUSA and Banco Oportunidade de Moçambique's (BOM) lending to selected associations and forums.

Warehouse receipt finance (WRF), in these circumstances, is potentially a very effective weapon for increasing agriculture production, improving farmer welfare and reducing food insecurity. A critical argument in favour of introducing WRF in Mozambique is that the domestic price of maize varies more than elsewhere in the southern African region, more than doubling in most years. Farmers sell much of their produce soon after harvest, when prices are lowest, due to accumulated debts and urgent household needs. Without other acceptable forms of loan collateral, Type A products such as are found in francophone Sahelian countries and Madagascar could help farmers exploit higher prices by postponing sales, while also helping them improve food security and household economic management.

### *Private warehousing experiences*

Currently, Mozambique only has notable experience with private warehousing arrangements involving collateral management agreements (CMAs, Type B finance) and stock monitoring agreements (SMAs). The authors identified three commercial banks which have engaged in one CMA and three SMAs, all with large private sector trading companies or agri-businesses. In most cases,

commodity-collateralised loans are used for purchasing from many producers. Banco Terra, a bank focusing on SME agricultural finance, commissioned a study on WRF and commodity trade finance, resulting in the financing of an agri-business through an SMA, involving the purchase of various crops sold both domestically and exported. Although the pilot was considered successful and worth following up with similar clients, Banco Terra is now reconsidering its WRF strategy, fearing that the recent arrival of the giant grain and oil seeds trading company Cargill will result in significant trader advances, mainly based on good faith and thus avoiding the administrative complexities of WRF.

Due to scale and other constraints, smallholder producers cannot directly access trade commodity finance of these kinds.

### *Promotion of WRS with farmers (Type A and related approaches)*

There have been many attempts to promote some form of a warehouse receipt system (WRS) since the mid-1990s, though it has only been in the past two years that the concept has been seriously contemplated by the government. Up to now, two WRF pilot initiatives were attempted on a small scale but failed. Two proposals recommended establishing WRF initiatives in northern Mozambique, while a third considered the options of integrating a WRF component into a project promoting agricultural marketing, concluding that conditions were not yet right. In 2009 AGRA announced that it was to promote WRS in Mozambique, but so far this effort has been limited to funding a study on the legal framework, leading to the drafting of a draft warehouse receipts law. Other studies recommended introducing a WRS but without specific details. In May 2014 the government called on USAID to help it establish a WRS. As an interim measure, experts were requested to assess prospects which *inter alia* concluded that WRS was possible at the SME trader level but not for smallholders, which is questionable given the very high level of maize price variation and the success of community inventory credit/warrantage experiences (Type A financing) in francophone countries, notably Madagascar.

Notwithstanding the above-mentioned difficulties with rural finance, BOM has had success with offtaker loans for producer organisations supplying the World Food Programme's Purchase for Progress (P4P). On the basis of this success, it has indicated its tentative interest in piloting WRF with selected producer groups. An offshoot of this case study has been the creation of a WRF working group, initiated by the consultant and involving the IFAD and EU-financed Programme for the Promotion of Agricultural Marketing (PROMER), World Food Programme (WFP), the Dutch NGO SNV and BOM. It is hoped that

a pilot can be initiated with one or two well-functioning producer groups before the start of the next growing season. One lesson learned from the previous two failed pilots was the need for a temporary buffer fund which would cushion (the few) years in which prices fell in order for farmers to become accustomed to the benefits of WRF.

Three factors currently mitigate against the broad-based adoption of smallholder-targeted WRF. These include: (1) the lack of MFIs willing to engage in WRF and the high rates of interest; (2) the comparatively poor levels of producer group management capacity; and (3) the poor quality (in terms of dirt and grain size differentiation) of delivered maize (Mozambique is considered as one of the worst of all countries involved in WFP's P4P programme). The new Cooperative Law is expected to stimulate more business-minded producer groups and continued supply arrangements such as P4P should improve the quality of maize. Microfinance provision is a serious constraint and much depends on BOM's willingness to engage in the proposed pilot. A further obstacle to the adoption of Type A financing will be the density of available small and suitable community-based warehouses which remains an unknown.

### *Public sector initiatives*

The government of Mozambique only became seriously interested in warehouse receipting in 2011. The Poverty Reduction Action Plan (PARP), approved that year, identified the creation of an agricultural exchange as a priority instrument to improve the access of farmers to agricultural markets. The 2011-2020 Strategic Plan of the Agricultural Sector (PEDSA) recognises that *the poor standard of storage typically available to small-scale producers requires them to sell their crops immediately after harvest when prices are lowest and that low prices, in turn, inhibit improved production technology.*

Influenced particularly by the Ethiopian Commodity Exchange (visited by the Mozambican President) but probably also by other successes regionally (South Africa, Malawi, Tanzania and Madagascar), the government established the Mozambique Commodity Exchange (BMM) in 2012 and drafted a Warehouse Receipt Law. At the time of writing, the BMM appears to be still far from functional, but it is in the process of assuming responsibility for 39 new silos with a capacity of approximately 200,000 t. Each silo is equipped with a quality control laboratory with the objective of being able to provide certified elevator type storage facilities. BMM representatives admit that they have not consulted private sector stakeholders and are only in the incipient phases of training lab technicians, while still not having developed a business model.

With the domestic demand for crops such as soy, maize, rice and groundnuts increasing, especially from growth industries such as poultry, the BMM may have a role for storing and exchanging locally demanded grains, pulses and seeds; but on the basis of previous studies which have advocated establishing a commodity exchange in the north, there is a strong argument to focus its activities in the most productive agricultural areas, operating in consortium with the Malawi Agricultural Commodity Exchange which already has agents operating in northern Mozambique.

Regardless of the prospects for BMM, the drafting of a new WRS law could provide the opportunity to engage the government seriously about the legal and institutional framework for different kinds of warehouse receipting in Mozambique, including CMAs and SMAs.

### *Recommendations*

Attention should also be given to establishing the Type A community inventory credit/warrantage and related farmer-focused models, focusing on smaller well-run associations, making use of the many community-based warehouses in existence and using guarantee funds to motivate financiers. It is proposed to initiate the pilot with BOM and the above mentioned producer groups before the start of the next growing season, incorporating a temporary buffer fund on a transitional basis.

Regardless of the prospects for BMM, the drafting of a new WRS law could provide the opportunity to engage government seriously about the legal and institutional framework for different kinds of warehouse receipting in Mozambique, including CMAs and SMAs. The following points, most of which were raised by the study's legal consultants, should be placed on the agenda:

- (a) To cut down on onerous formalities, such as the need to notarise documents
- (b) To address the legal difficulties in taking security over commingled fungible goods
- (c) Alternative dispute resolution process to avoid a lengthy and costly court process
- (d) A reliable, searchable electronic collateral register, with a legal obligation to register security

- (e) To eliminate the administrative and financial burden (stamp duty) involved in reconstituting a pledge each time deliveries of goods are made
- (f) The rights and duties of parties to a warehousing contract
- (g) The negotiability of warehouse receipts.

It may be prudent for the government to avoid appointing a regulator at the outset and leave this until after the courts have tested the Law in practice and there is strong demand for such a role among Mozambican stakeholders. The government should also consider the option of piloting the system with a credible international grain company, as is currently being contemplated with ETG, SATH and USAID. The author makes various other suggestions for the development of Type C financing under the auspices of BMM.

# 1 Introduction



The objective of this study is to foster the emergence of warehouse operators and entities in charge of warehousing (accredited collateral managers) in order to promote a wider use of financing based on physical asset collateralisation in favour of smallholder farmers in sub-Saharan Africa.

To facilitate cross-country comparisons and ensure a level of consistency between each of the case studies, the consultants were requested to work with defined WRS types, as follows:

- (a) Type A: Community inventory credit for smallholder farmers
- (b) Type B: Private warehouses, involving collateral management agreements (CMAs)
- (c) Type C: Public warehouses, receiving deposits from all-comers
- (d) Type D: Lending against the security of current or future production
- (e) Stock monitoring agreements (SMAs), normally involving the same players that engage in collateral management agreements (CMAs)



Currently, Mozambique only has notable experience with private warehousing arrangements involving CMAs and SMAs. In this study the authors have identified three commercial banks which have engaged in one CMA and three SMAs, all with large private sector agri-businesses. These services can play an important role in the development of efficient value chains serving smallholder farmers, but due to the high fixed costs involved, they are not accessible to smallholder farmers and small-scale traders. No other type of WRS has been adopted with any success to date, but there have been several attempts to do so.

Mozambique has been the target of several donor-requested missions and studies to introduce a WRS since the mid 1990s and there have been at least two attempts to pilot the concept as early as 1996. These intermittent initiatives have, up to recently, not resulted in any significant intervention. However, the recent launching of the Mozambique Commodity Exchange (BMM) and the drafting of a warehouse receipts legislation and, ultimately, a request by the Minister of Agriculture to USAID to discuss the feasibility of a WRS<sup>159</sup> have put the issue under the spotlight. Furthermore, linked to this study, the consultant has been involved in establishing a working group which hopes to pilot a WRF initiative during the forthcoming 2014/2015 agricultural season.

Although these are encouraging steps, Mozambique is still far from the WRF achievements of its northern, western and eastern neighbours, in particular Tanzania, Malawi, South Africa and Madagascar (Coulter 2009<sup>160</sup>), despite having an agricultural potential that far exceeds most of them. At this stage, Mozambican smallholder farmers have almost no access to formal financial services and the little that does exist is essentially confined to circumstances where there are safe offtaker arrangements. Collateral-based lending at the micro level simply does not exist and despite significant advances made in providing smallholders with land-use rights (DUATs) - which USAID and the IMF have argued should be used as credit guarantees - the Government of Mozambique (GOM) has remained steadfastly counter to such a proposal (land remains State-owned). This possibly explains why GOM has suddenly embraced the urgency of introducing a WRS. Not only are Mozambican smallholders unable to access finance, but they remain (partly as a consequence) among the lowest users of chemical fertiliser in Africa with some of the lowest crop yields. Observers such as Joe Hanlon, further argue (contentiously in the consultant's opinion) that poor agricultural marketing systems have left Mozambican smallholders behind in Mozambique's economic development.

159 Email correspondence shared with consultant.

160 Coulter's study provides a comprehensive review of the warehouse receipt schemes and inventory credit initiatives in Zambia, Malawi, Madagascar, Tanzania, Kenya and Uganda.

The lack of the minimum necessary conditions to promote WRF on a sustainable scale (organised farmer groups, suitable storage facilities and management, willing financial service providers and a suitable regulatory environment) have so far prevented WRF to survive even pilot initiatives. To understand why these necessary conditions have remained disarticulated, it is necessary to look at:

- (a) the country's official agricultural policy (to a large and increasing extent eclipsed by populist policies of a ruling party in crisis) and its recent focus on introducing a WRS (Section 3)
- (b) the financial sector that has, if anything, retracted from smallholder financial service provision, despite a growing presence of commercial banking services outside of the main urban areas (Section 4)
- (c) the country's unofficial agricultural agenda largely in the hands of bilateral and multilateral donors and implemented through NGO and private sector service providers, which have had a significant impact on development of farmer groups and the commercialisation of agricultural commodities (Section 5)
- (d) warehouse capacity (Section 6) and seasonal price fluctuations (Section 7).

Section 2 provides an extensive review of the prior initiatives (missions, studies, pilots, government policy, etc.) related to the introduction of a WRS.

## **1.1 Review of WRS-related studies and relevant experiences**

Mozambique is no stranger to warehouse receipt finance, but its experience prior to the GOM's recent and somewhat unexpected interest in the introduction of a WRS and a commodity exchange has been limited to tentative pilots and proposals. This section reviews these initiatives in some detail as the findings and recommendations, which have hitherto addressed a limited audience, are still largely relevant and fundamental to the objectives of this study and for the stakeholders involved in the current initiatives to introduce WRS and a commodity exchange.

*1996: Dutch Government Study for Inventory Credit Initiative in Northern Mozambique*

The earliest known initiative to introduce a WRS to the country was the study *Warehousing and Inventory Credit in Northern Mozambique: Project Formulation Mission* commissioned by the Netherlands Ministry of Development Cooperation within the framework of the Dutch financed Nampula Agricultural Programme (PAN) and conducted by Jonathan Coulter and J.R. Sondhi.

The main proposals were to:

- (a) Engage a private (non-trading) company to establish a warehousing service along the line of rail in northern Mozambique. The warehouses would receive graded deposited produce by traders and farmers and, where requested, forward it to markets to the east (deficit areas of Nampula province and export markets accessible via Nacala port) and to the west (Malawi and other landlocked countries).
- (b) Evaluate new varieties and alternative cash crops (e.g., soybeans, sunflower, pigeon peas) and, where suitable, introduce them through the PAN. The warehousing system should be used to bulk up marketable quantities of new crops.

The project was to address three key constraints in the existing grain marketing system:

- (a) improving the quality of Mozambican produce, by grading according to market requirements
- (b) improving access to financing through inventory credit arrangements with the banks
- (c) improving logistics and ensuring better access to transport services for Mozambican produce.

A reputable freight forwarder interested in establishing the warehouses was identified (Manica Freight Services). While not proposing that the State owns warehousing companies, the team felt that the Mozambique Cereals Institute (ICM) should be involved through advice and consultancy, leasing of storage facilities and selective retraining of staff within the framework of its own restructuring programme.

A feasibility study was undertaken for a storage company with 6,000 m<sup>2</sup> of warehouse capacity at four sites along the line of rail, to handle 40,000 t of

maize and pulses per annum, with value of about US\$ 7 million (FOB Nacala). The study indicated an acceptable rate of return.

Based on a report by a legal consultant and discussions with banks and other interested parties, it was concluded that inventory credit is provided for in the law and that legal issues concerning the security of pledged produce did not pose major problems.

It was recommended that a tripartite agreement should be followed by a two-year programme of consultancy and training (cost US\$ 500,000) to assist in project implementation.

### *1997: CLUSA and V&M Grain Company*

Informal discussions with the former country director of CLUSA indicated that a pilot WRF scheme was initiated between CLUSA and V&M Grain Company, but that the initiative failed because in that year maize prices fell and farmers were not willing to repeat the experiment. It was suggested that the outcome would have been very different if a guarantee fund to cover the first few years had been in place for farmers to become accustomed to the logic and inherent risks of a WRS.

### *1999: Ministry of Industry, Commerce and Tourism (MICTUR))/FAO/EU Feasibility Study for the Establishment of a Warehousing and Inventory Credit Pilot Scheme in Northern Mozambique*

A joint mission between Ministry of Industry, Commerce and Tourism, MICTUR, FAO and the European Commission Food Security Unit (led by Jonathan Coulter) produced the *Feasibility Study on the Establishment of a Warehousing And Inventory Credit Pilot Scheme In Northern Mozambique* (DNCI Research Note - No. 9).

The study was largely based on the arguments presented in the 1966 study cited above, establishing the feasibility of warehousing and inventory credit for maize and beans in high potential areas of the Nacala Corridor of northern Mozambique and presenting the case for EC support for selected pilot initiatives.

The study first examined the key opportunities and constraints affecting the development of commercial maize and bean production and it found that there was a growing structural deficit in the region, particularly in Malawi and that northern Mozambique was relatively well located to serve because of its rail link while offering the prospect of prices well above international levels.

White maize and other commodities of interest exhibited a high level of price volatility (due to exogenous and unpredictable international markets and to endogenous more predictable domestic seasonal influences). The study identified this volatility both as a constraint and an opportunity for Mozambican smallholders as under present circumstances, where they lack adequate systems of storage and post-harvest financing, farmers generally lose out in the face of price swings.

Significantly, the study pointed out that Mozambican farming is also penalised by very low levels of productivity (maize yields - about 1 ton/ha has not changed for at least 10 years), making it difficult to produce significant surpluses on a regular basis. This can be gradually changed through the use of high-yielding technology, but progress is inhibited by the weakness of agricultural support programmes, the absence of input-supply networks and the risk of loan default.

The study identified a warehousing capacity totalling 62,300 t in the project area and concluded:

- (a) The most feasible approach to large-scale implementation is the *elevator-company* model involving farmer groups marketing through a trading company with which they have the option of selling immediately, or storing for later sale. Two companies and two NGOs (CLUSA and CARE) had expressed the wish to implement this approach.
- (b) Under such an arrangement, local banks were found to be willing to provide inventory credit.
- (c) The proposed model would be the first step towards a highly efficient system to which Mozambique could aspire within a 10 to 20 year time-horizon.

To achieve the 10 to 20 year scenario would require long-term donor support. As a first step, it was proposed that the EC would fund a three-year project, which would:

- (a) Provide back-up support for pilot implementation of the elevator-company model, by farmers' associations, collaborating NGOs and local companies.

- (b) Fund two small warehousing projects involving a market-cum-food-security model, with a strong social orientation, where the warehousing would be provided by religious orders.

The project was budgeted at about US\$ 1 million with project activities including: capacity building in warehousing, market information and banking services; development and establishment of grading systems for maize and beans, a more thoroughgoing review of the legal framework and reform thereof; independent inspection of stocks and fidelity insurance (before economies of scale justify private provision); studies to enhance performance of farmer associations and to extend the project to new commodities and geographical areas; capital inputs (vehicles and office equipment); and management, monitoring and general advisory inputs.

The objective of the project was to benefit 300 farmer associations and 50,000 people over the period of three years and implemented on the basis of a tripartite agreement between the NGOs, the company involved and the bank; a supervisory committee should be created to regulate the system and settle disputes.

Consultant's note: Given the GOM's revived interest (2012) in ICM's role in its food security strategy, it is worthwhile to note the mission's position on the ICM which stated: *Within this framework one priority is to settle the future of ICM. There is a good case for funding severance pay for redundant staff, and its assets should be privatised in such a way as to attract serious local and international operators. A task force should be formed for this purpose and suitable consultants employed to assist the process.*

#### *2000: CARE/V&M pilot initiative*

As a result of the aforementioned 1999 study, in 2000, CARE International and V&M Grain Company collaborated on a pilot basis to develop an inventory credit scheme with associations with which they had been working. The attempt was not successful mainly due to a decrease in the prices during the trading period, exacerbated by lack of timely transport and poor warehouse management.

#### *2002: FAO/Ministry of Industry and Commerce: Feasibility study for establishing a commodity exchange for northern Mozambique*

The consultants Jonathan Coulter and Ian Goggin were contracted to investigate the feasibility of establishing an agricultural commodity exchange

in northern Mozambique and to make proposals for implementation presented in the report *A Commodity Exchange for Northern Mozambique?*

The report describes the workings of a cash commodity exchange and the benefits, which included reduced transactions costs, greater contract security, more predictable and improved product quality, much greater market transparency, lower market risks and improved access to trade finance and external markets.

The report then analyses the case for an exchange in Mozambique. The report found that there was insufficient tradable volume of commodities on the farmer side - an important pre-requisite for getting the exchange started. Smallholders could only participate in the exchange if they bulked up their sales through farmer organisations and while these had made great strides in recent years under NGO auspices, the volumes marketed were far short of those required to maintain three brokerage companies. It was also noted that the existence of a largely unenforceable value added tax on raw agricultural commodities was likely to deter traders from a highly transparent trading medium such as an exchange.

Interviews with the stakeholders indicate that some of the benefits of exchange trading would be very highly appreciated in the immediate future, notably: (1) an improvement in contract enforcement systems; and (2) better grading of commodities traded. Problems in these areas greatly increase transaction costs and depress the prices that are ultimately paid to farmers. With court processes subject to corruption and taking up to 6 years, trade disputes must be resolved informally, or they are left unresolved. Similar problems afflict financial institutions lending to farmers and the small-scale trade. In view of this, the authors proposed that:

- (a) the exchange be set as a medium- to long-term objective, which may be attained when the farmer organisations have consolidated their achievements and reached a critical mass in terms of supply
- (b) steps be taken to immediately address the contract enforcement and grading issues
- (c) that the farmer organisations be strengthened with educational and other inputs and brokerage activities started, to give the farmers a stronger hand in the market and lay the groundwork for an exchange.

Given the crucial role that farmer organisations play in the success of this and related initiatives, it was also recommended that the client reviewed previous evaluations of these organisations and related support programmes.

The main pre-requisite for implementing this initiative was a determined local working group, consisting of players representing the interested parties, notably: the cotton sector; the trade in grains, legumes and cashew nuts; the mainly small-scale farming sector; and interested financial institutions. A modest three-year funding proposal was formulated to cover the cost of a consultant to assist in setting up the Centre and provide training.

*2003: Programme to Support Agricultural Markets (PAMA) (IFAD/Ministry of Agriculture): Rural Finance Options Study including Inventory Credit*

The French consultancy firm IRAM was contacted to undertake the study *Rural Finance Options for Promoting Effective Agricultural Commercialization in the PAMA Focal Areas of Northern Mozambique*. The report, written by Jean-Francois Le Grand and Fion de Vletter, devoted a section to the issue of inventory credit (*Inventory Credit Schemes: are we ready for them?*).

The authors were of the opinion that it was still too early to contemplate the introduction of a conventional inventory credit scheme in the project area based on four main reasons:

- (a) Most importantly, the market for maize (principally Malawi) will continue to be volatile and hence very unpredictable for some time to come.
- (b) Outside of one or two traders based in Nampula province that have indicated an interest in establishing an inventory credit scheme, there is unlikely to be a warehouse operator or trader in the PAMA areas sufficiently interested or competent to manage a warehouse according to the rigorous standards required for an effective credit scheme.
- (c) An inventory credit arrangement is too innovative at this stage for the conservative credit practices currently being pursued by the commercial banking sector.

The report noted that non-bank financial institutions such as Gapi, AMODER or the FFPI were likely to use warehouse receipts as collateral for trading loans and not for the consumption loans likely to be demanded by smallholders while awaiting higher prices for their stock.



The report further concluded that, when conditions allowed, the best approach to inventory credit would be at an elementary level, starting at the village level similar to that of Madagascar piggy backing on to the rural finance associations (using solidarity credit groups of farmers and trades) established by the MFI CCOM in Cabo Delgado.

#### *2004: USAID-funded Study on Rural Financial Services Recommends Support to the Development of WRS*

The Mozambique Rural Financial Services study (Kula and Farmer, 2004), among the six institutional level recommendations presented, included support for the development of an inventory financing system. The study underlined the importance of having public sector support and minimal government intervention in price stabilisation policies. It felt that most of the mechanisms believed necessary for introducing WRS were in place and that the seed company SEMOC had a 2,000 t warehouse that it was willing to use for the purpose.

#### *2009: Proposed AGRA Warehouse Receipt Support to Mozambique*

In 2009 Anne Mbaabu made a presentation in Lusaka announcing that AGRA was to provide WRS support (which was never realised) to various countries including Mozambique (other *Portfolio 1* countries included Tanzania, Rwanda, Mali and Ghana). AGRA was to intervene in the following manner:

- (a) Provide support to organize farmers into groups
- (b) Mobilize smallholders to aggregate volume (post-harvest handling and on-farm storage)
- (c) Train farmers and financial institutions, etc.
- (d) Provide some level of guarantees to financial institutions in some countries
- (e) Support building or rehabilitation of storage facilities, especially those owned by government institutions
- (f) Support for the provision of market information
- (g) Support the link between exchanges and WRS (e.g., store certification and licensing, training on grades and standards).

AGRA has subsequently supported a study on the legal framework of WRS which has led to the drafting of the warehouse receipt law (see below).

*2012: Banco Terra/Rabo International Advisory Services BV: Feasibility Study of the Introduction of Commodity and Associated Trade Financing Products*

This report, prepared by Andrew Dorman Agricultural Consultancy, is the first commissioned study by a Mozambican bank (Banco Terra) to specifically look at WRF and Trade Commodity Finance. This initiative was based on a review undertaken by Banco Terra's in 2008 which recognised the potential benefits of engaging in these products.

However, since 2008, non-performing loans have been a mounting problem and the bank is currently focusing on the restructuring of the portfolio with a shift away from smaller farmers, especially smallholder farmer groups (in particular associations and umbrella groups) and to focus more on the medium- to large-scale commercial farmers, where annual debt use is between US\$ 200,000 and US\$ 500,000. The commodities selected for consideration were: maize, sugar, cotton, sesame, cashew, rice and tobacco. Commodities identified as unsuitable included bananas, mangoes, vegetables and herbs which were considered to be largely self-consumed and/or difficult to store. It is not clear why groundnuts and the large variety of legumes or sunflower seeds were not considered to be suitable.

The report takes a strongly negative position on the legal constraints for WRF, claiming:

*The WRF system is applicable in a country where this legal title is known and recognised by the judicial system. Unfortunately Mozambique does not currently enjoy this luxury and therefore a hybrid system needs to be adopted for these particular conditions.*

The report concludes that the only two solutions available would be via Collateral Management Agreements (CMA) or Stock Monitoring Agreements (SMA) and that these tools would be utilised for commodity financing. The report identified two commodity management companies (as well as potential stock monitors): Societe Generale de Surveillance<sup>161</sup> (SGS) and Drum Commodities<sup>162</sup> (Drum). The

161 <http://www.sgs.com>

162 <http://www.drumcommodities.com>

report further identified the large South African grain trading company Senwes which recently started operations in Manica Province and is in the process of significant warehouse construction as a potential WRF client.

The report devotes considerable space to the fact that Banco Terra's current staff capacity is not yet sufficiently trained or aware of the management implications of WRF or trade commodity finance.

In 2013 Banco Terra in collaboration with Banco ABC entered into an SMA with the collateral manager SGS to fund the multi crop purchasing by the agribusiness Agro Corredor (see Section 5).

### *2009-present: WFP Purchase for Progress (P4P) Programme*

The experience of the WFP's Local and Regional Purchase (LRP) programme demonstrated a high degree of reliance on a few major traders and little on SME traders or producer groups. This was most evident in Mozambique where almost all of the maize was purchased through two dominant traders (V&M Grain Co. and Export Marketing). This catalysed the creation of the P4P initiative which could be regarded as an important first step towards adopting WRF. Of greatest significance to the evolution towards WRF is that the P4P initiative, in addition to SME traders, has forward purchase contracts with some 14 producer associations or umbrella groups (forums or federations). The Building Commodity Value Chains and Market Linkages for Farmer Organisations, referred to as the Joint Programme was meant to complement the P4P initiative, involving, in addition to the WFP, FAO which promoted better on-farm storage facilities and IFAD which established a guarantee fund for financial institutions prepared to lend money to the producer groups. The programme went through considerable teething problems (including theft on the part of senior members of one Federation, quality control issues leading to another Federation enduring a significant loss due to the hiring of labour to clean the grain and late payments on the part of WFP), which contributed to defaults from two Federations receiving loans from Gapi of some US\$ 160,000.

Although Gapi has not since re-financed any P4P farmer groups, BOM has grown its P4P portfolio significantly (now the principal source of agricultural lending) and has, due to the low-risk offtaker arrangement with WFP, recovered most of its P4P loans. Although the delivery of maize grain sorters to some of the larger producer groups has helped improve quality, WFP staff claim that the P4P experience in Mozambique is still facing many problems. The delivery rate of 41% of contracted volumes was one of the lowest of the 20 P4P

countries and the quality of maize remains the worst. A recent assessment of the WFP LRP programme in Mozambique, Ethiopia, Malawi and Uganda (Tschirley *et al.* 2012), indicated that Mozambique was the only country where the WFP intervention had not positively affected the quality culture of traders and producers and that, perhaps due to the dominance of the two traders, the prices were generally the highest in the region. Farmer groups interviewed by the author both in 2012 and in 2013 demonstrated a great deal of dissatisfaction with what were considered to be WFP's consistently late payments, which made them lose out on higher market prices and higher interest payments on their loans. The only stakeholder which was unconditionally happy was BOM, to the extent that it was willing to consider WRF with some of the stronger P4P farmer groups. Last year (2013) 590 t of maize was purchased from 14 producer groups for a value of about US\$ 200,000. In 2014 the expected volume is expected to increase to 900 t. The WFP contracted the company Intertek to provide stock monitoring involving quality control (testing at their laboratory in Beira), charging US\$ 0.35/t.

The WFP has recently focused on building the capacity of farmer groups. As part of that exercise, it conducted an extensive member survey (about one third of the alleged members were found not to exist) which disturbingly revealed that most members were not aware why they had become members and that most claimed that they had not benefited from any service. A database has been compiled of each of the 20 farmer groups (associations and umbrella groups) which allows the WFP to monitor their development. Extensive training for these groups is expected in mid-2014.

### *2012-2014: Establishment of the agricultural commodity exchange and proposed warehouse receipt finance legislation*

In 2011 the Poverty Reduction Action Plan (PARP), approved in 2011, identified the creation of a commodity exchange as a priority instrument to improve farmer access to agricultural markets. Much influenced by a Presidential visit to the Ethiopian Commodity Exchange, the Mozambique Commodity Exchange (BMM) was established in 2012 (see discussion in Section 3).

### *2014: Working group created to establish a WRF pilot for maize*

A WRS working group was established under the initiative of the author within the context of this consultancy. The group is the IFAD/EU funded project PROMER (a project aimed at improving agricultural marketing through the strengthening of farmer groups), SNV, a Dutch NGO with experience in WRS in

Zambia, providing services to PROMER in the form of farmer group capacity building, WFP which has expressed an interest in WRS and has supply contracts with 21 farmer groups, some of which are within the PROMER implementation areas and Banco Oportunidade de Moçambique (BOM) which has expressed an interest in launching WRF. The group has exchanged emails and held one meeting. The group is currently attempting to identify a farmer group(s) that is(are) supported by SNV within the area of PROMER with sufficient warehouse capacity and management experience to participate in the WRF experience but at the same time within the BOM service coverage area. Several candidates are under review with the objective of initiating the pilot during the 2014/2015 maize growing season.

### *2014: USAID mission response to government request for assistance with a WRS*

In April 2014, the Minister of Industry and Trade called on the USAID Mission in Maputo to provide support in developing a WRS, reminding them that they had (apparently) promised to provide assistance, following the President's decision to establish a commodity exchange and a WRS, following a visit to Ethiopia. In response, the Mission requested experts based at its Southern African Trade Hub (SATH) who had been connected with the Malawi's ACE and Zambia's ZAMACE and were involved in designing a pilot WRF initiative in 2013 with Bunge-Senwes International (BSI) in Mozambique which failed due to financial difficulties.

The consultants felt that a WRS in Mozambique should target SME traders rather than smallholders (falsely assuming that smallholders do not produce surpluses and not recognising the extent of seasonal maize price variations). In order for a trader-focused WRS to succeed, they emphasised that the government should not intervene in the commodity market, in particular through export bans and price fixing. They further emphasised the need for WRS legislation to be developed in close consultation with the private sector with the underlying assumptions of: a recognition of WRS in the financial sector; self-regulation within the grain marketing industry; warehouse certification; quality standards/grades; and a good network of quality warehouses.

At the time of writing, SATH had approached the trading group ETG (formerly Export Marketing) to take up the aborted BSI pilot in the north of Mozambique, using one of ETG's main warehouses as a certified storage facility.

## *2014: WRS features in major new donor initiatives*

WRS had featured as an intended component of the USAID agricultural support programme Agrifuturo with interest expressed by BOM to experiment, but for various reasons the initiative was dropped. It is expected to feature in Agrifuturo's successor project, the US\$ 85 million SAFRA project starting in 2015. WRS also features as a potential product to be developed by the Mozambique Access to Finance Project (MAFiP) funded by DIFID, KfW and CIDA.



# 2 Government policy

## 2.1 Evolution of policy 1975-2010

Mozambique's post-independence agricultural policy has been largely driven by outside influences. During the immediate post-independence years, the Marxist government took its cue largely from communist east-European countries which provided large quantities of agricultural equipment and technical assistance for large State-owned farms which collapsed within a few years. Smallholder production was promoted through a collectivist approach to cooperatives which also failed and resulted in prolonged period during which the term *cooperative* was stigmatised and replaced with the more individualistic associations. Commercialisation of smallholder crops was done through the State company Agricom which purchased produce by trading essential goods such as *capulana* cloth, batteries and basic foodstuffs. A network of warehouses throughout the country was under the control of the Cereals Institute of Mozambique (ICM). Following the GOM's relinquishing of its socialist agenda in 1987, structural adjustment was guided by the World Bank and IMF, but it was not until 1992 with the ending of the 16 year civil war, that open agricultural marketing took off, and essentially became open to any individual with working capital and a pick-up van. Through purchasing points (*postos de compra*), traders organised local purchasers with scales and makeshift storage facilities (usually nothing more than a traditional hut(s) to store commodities until a large truck was brought in to take to urban warehouses. In the Northern provinces with the largest volumes of maize beans and groundnuts, there were two dominant traders renting the ICM warehouses. Interventions by NGOs focused largely on the creation and capacity building of farmer organisations and the introduction of new crops, notably sesame, soy and sunflower. American funded agricultural programmes in particular supported producer associations to cooperatively market farmers' crops with the provision of small warehouses with a capacity of around 50t. The GOM ProAgri programme was meant to be a multi-donor intervention, but it was hampered by dissension. Little more was



accomplished other than the provision of woefully inadequate extension services. Hanlon and Smart (2008), commenting on this period, stated:

*How to move forward has been the subject of bitter arguments since independence, leading to policy paralysis and inaction. Government policy struggles have brought regular changes of ministers and no coherent agricultural policy. Donor infighting was so intensive that a policy could not be provided as part of the multi-donor Pro-Agri aid programme.*

## **2.2 Post-2010 government agricultural policy**

To help overcome the problems of the past, the GOM adopted the Strategic Plan for the Agricultural Sector (PEDSA 2010-2009), later revised as the PEDSA 2011-2020. This serves as an overarching framework for the wide range of policies, plans and strategies that already exist, including the Green Revolution Strategy, the Research Strategy, the National Extension Programme, the Food Production Action Plan (PAPA), the National Forestry Plan and Reforestation Strategy and others. The PEDSAs present a medium- to long-term vision which is to a great extent guided by the Comprehensive African Development Programme (CAADP). PEDSA takes a value chain approach based on four pillars: (1) agricultural productivity; (2) access to markets; (3) sustainable use of natural resources; and (4) institution building. Specific sub-strategies relevant to WRF include, under pillar 1 (agricultural productivity) *improve access to agricultural inputs and services, especially to credit*; and under pillar 2 (access to markets) *expand the network of rural market infrastructure, including storage facilities; ensure viable harvest credit to farmers from commercial banks with backing from the government; and promote investment in agriculture through the development of appropriate financial products and platforms for loans to agriculture.*

Somewhat unexpectedly, the GOM has, in recent years, under what appears to be its own initiative, established the Mozambique Commodity Exchange (BMM) and drafted a law on a warehouse receipt system. The PARP (approved in 2011) identified the creation of an agricultural exchange as a priority instrument to improve the access of farmers to agricultural markets. Woodhouse (2012) notes that the PEDSA recognizes that *the poor standard of storage typically available to small- scale producers requires them to sell their crops immediately after harvest when prices are lowest and that low prices, in turn inhibit improved production technology.* The influence of CAADP and later the G8 Alliance in developing the Cooperation Framework to Support the New Alliance

for Food and Security and Nutrition in Mozambique are likely to have had some bearing in this sudden new direction, which appears to have caught many donors by surprise. Another possible driver could be the recommendations that USAID and IMF have made in terms of allowing DUAT certificates obtained by smallholders on a broad scale with assistance from the Millenium Challenge Account (MCA), to be used as collateral for obtaining credit. This could well have alarmed the GOM which has so far maintained a rigid position on the land ownership issue (all land is State-owned). A WRS may have been seen as a good substitute to allaying donor concerns about collateral constraints to obtaining agricultural credit.

A new draft law for Agriculture, Food Security and Nutrition, seemingly aimed at complementing the BMM and the proposed WRS as well as the G8 Alliance objectives gives the GOM *inter alia* the possibility of intervening with agricultural prices, allows for import controls and establishes a new government development fund (presumably credit). This has worried many donors.

Although the initial launching of the BMM was quite hushed and few donors were aware of its existence, considerable recent publicity has been devoted to the BMM (see for example Noticias 14.03.2014). But there is significant donor scepticism about the need, capacity and timing of the BMM to fulfil its role. Various attempts by Legal MCA (the legal consultant working on this study) to get a meeting with members of the Board proved futile and EU offers of technical assistance and exchange trips have not been exploited.<sup>163</sup>

In light of recent problems affecting the Agricultural Commodity Exchange (ACE) of Malawi, linked to the consequences of Government subsidisation of maize prices, concerns about sustainability and costs of government subsidisation should be addressed. Most of the commercialised grains are directly exported so will not necessarily benefit from an exchange. As previously noted in the FAO/MICTUR study of 2002<sup>164</sup>, there is limited internal commercialisation (i.e., low business volumes for the BMM); but in recent years the internal demand for Mozambican maize and soy beans has increased, largely due to the growth of the poultry industry. Due to very low crop yields, production levels remain low, resulting in a situation of huge agricultural potential but continuing low volumes. With the entry of large trading companies such as BSI and Cargill, the marketing landscape is changing with positive implications for the BMM; but the situation is still far from that which could

163 As part of Millenium C1 funds, the EU has offered €150,000 worth of technical assistance and exchange visits to the BMM.

164 Coulter and Goggin, 2002.

render the BMM sustainable. This situation is exacerbated by the fact that the BMM has been given the responsibility of managing the 39 anticipated new silos, each with a capacity of 5,000 t and a quality control laboratory, for which the GOM has virtually no technical capacity.<sup>165</sup> Past regional parastatal experience do not bode well. Unless there is an effective scheme to cede silo space to highly competent private operators, plus the capability to effectively regulate their use, there is a major risk that the silos of the BMM will be poorly managed and underutilised.

The short-to-medium role of the BMM notwithstanding, the prospect of having the WRS law enacted would be a very positive step for a more discretionary implementation of WRF. The proposed law would help overcome some of the limitations of existing legislation (see consultancy report on legal issues in Volume III, Part B, Block 3). However, certain issues would need to be addressed in subsequent drafting. Notably, the scope of the law and its application would need to be defined in terms of commodities and types of warehousing activities to which it applies, that is, public warehouse system (first come first serve), private collateral management arrangement, farmer-focused schemes, or all of them. This is important so that the Law does not give the regulatory agency a theoretical mandate that it cannot attend to in practice. It would need to provide for electronic warehouse receipts (eWRS) which are now being increasingly used to speed transactions, reduce costs and avoid fraud. Issues which already adversely affect unregulated collateral management (see Section 8.2 below) also need to be addressed.

Complementary to the WRS initiative, the ICM has had its commodity purchasing role revived and it is expected to play the role of *buyer of last resort* in order to buy up any un-purchased surpluses particularly for food security purposes. Discussions with the ICM on how in fact these purchases would be made in areas where more conventional traders do not reach was not made clear apart from the hiring of vehicles (suggesting that economic viability may not be an issue). According to the 2011 and 2012 Agricultural Marketing Plan, ICM's intervention would account for only about 4% of the total volumes marketed (Ministry of Industry and Commerce, no date).

### **2.3 Government development funds**

The GOM has, over the years, introduced an array of different sector development funds (*fundos de fomento*) which were essentially offering grants.

165 Fifteen trainee lab technicians have recently been sent to Turkey as the initial step to operate the first batch of the 39 silos in various stages of construction.

Some of these funds, in particular the Fund for Support of Economic Rehabilitation (FARE) and the Fund for the Support of Fishing (FFP), have been used by agencies such as IFAD and the AfDB as credit lines or providing grants for special activities but on the condition that the government ceases its retail lending activities in these two funds because of their very low recovery rates. Both FARE and FFP are now Apex (wholesale) lending funds, though the FFP still offers retail loans in areas that are not served by any financial service providers. The Fund for the Development of Agriculture allocates a small portion of its funds as *credit*. Uniquely, the Fund for the Development of Small Industry (FFPI) provides retail credit and it operates much as a commercial lender, with fairly respectable loan recovery rates. However, it is in an ambiguous position and because it is not registered with the Central Bank, it has not been able to access wholesale loans from apex institutions. If this situation is not resolved soon (and its loan capital is not replenished), closure can be expected.

The dominant GOM fund is the Fund for District Development. Ostensibly providing *credit*, the FDD is a populist endeavour to win votes with only about a 5% loan recovery rate. The government claims that more than 300,000 jobs have been generated through 31,000 supported activities. Critics claim that most of the activities have failed (typically farmer associations are provided with tractors that break down due to absence of, or inability to buy, spare parts). The FDD has also been seen to have a negative impact on rural credit mentality and commercial institutions often complain about the effects of the FDD. The government has also used other funds to support farmers and fishermen, usually with very low rates of interest and little pressure on clients to repay.

## **2.4 Recent political developments and implications for WRF**

Mozambique has recently undergone both economic and political upheavals that need to be understood in order to put the probable evolution of WRF into a better perspective. From once being the world's poorest nation, Mozambique has benefited from a multiple resource boom, initially spearheaded by significant coal reserve findings in Tete Province and followed by discoveries of very large gas reserves (with speculation of oil) in northern Cabo Delgado. Major reserves of titanium have been found and new discoveries of gold and precious minerals are commonly reported. The resource boom has benefited many of the Frelimo elite, in particular those close to the President, who is associated with vast business interests. The conspicuous wealth of the party

elite and what the non-aligned press see as growing flagrant corruption at the highest levels, has led to public disaffection which manifested itself in the election of the opposition party (MDM) town councils in 4 major cities. Though unlikely to affect Frelimo's grip on the presidency and national government, there are now serious rifts within Frelimo, which nevertheless continues to remain strongly in the President's control as revealed by the nomination of a little known successor and widely believed to be a puppet of the incumbent. Mounting dissatisfaction by ex-combatants of Renamo, once the dominant opposition and perpetrator of a 16 year civil war, about the lack of inclusion in the sharing of the economic pie has led perilously close to a return to war and a lengthy process of negotiations for a peaceful resolution. An important upshot of these developments has been an increasingly populist approach to agricultural policy to maintain Frelimo's rural base (MDM clearly eroding its urban base as the more educated and younger elements of the population become disillusioned with corruption and disappointing performance). Political pressures have led the GOM to follow a somewhat schizophrenic approach to development, on the one side led by populist sentiments promoted by the President during his many *Open Presidency* visits and reflected in legislation such as being proposed by the Food Security and Nutrition Law and, on the other, a more sober and rational approach influenced by donors and government technocrats such as the Minister of Agriculture (whose opposition to populist policies was likely to have been subdued while being considered as a presidential candidate). But his very poor standing in the selection process is likely to have made him turn privately to the donors to help him drive a more sensible agricultural policy, including a WRS.

# 3 Access to finance and its implications for warehouse receipt finance

## 3.1 General context

The challenges facing the promotion of WRF in Mozambique are probably most graphically depicted by the very low level of access to financial services in Mozambique which ranked bottom of the thirteen African countries so far covered by Finscope surveys, with only 22% having access to *any* form of financial services. Only 5.3% of the national adult population has a commercial bank account (only 1.2% of the rural population vs. 13.1% urban) and only 3.4% of the urban adults have received a bank loan (compared to 0.3% of the rural adult population)

Data obtained for Mozambique from the Agribusiness Indicators in Africa project<sup>166</sup> indicated that the majority of the more than 3.8 million farms in Mozambique are considered *small* with only 25,654 *medium* and 840 *large* farms. Fewer than 88,000 (2.3%) of these farms have access to finance. Among these farmers, only 3,269 individuals or 3.7% have successfully accessed credit from commercial banks. The rest are financed by the government, agricultural development banks, credit cooperatives, input providers, self-help groups, relatives and friends, or other sources.

The study further noted that for small farmers the expense and complication of the process puts formal credit effectively out of reach. Secondly, interest rates in Mozambique are quite high, normally in excess of 20% (36% for offtaker loans from BOM). In addition, the Bank of Mozambique's regulations

166 Agribusiness Indicators in Africa is a three-year (2010-2012) project, funded by the Bill and Melinda Gates Foundation, which is developing an approach for assessing the ease of doing agribusiness in at least seven pilot countries—Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Mozambique, Kenya, Tanzania and Zambia.

on collateral are very demanding. Collateral is categorised according to four tiers of risk, ranging from no risk to high risk. Any type of movable asset is considered high risk, whereas immovable assets are considered either low or medium risk. Since all land is owned by the State, it cannot be sold or used as collateral against loans. However, improvements to the land, such as buildings, warehouses and irrigation systems, can be sold and used as collateral. Unfortunately, the process of liquidating these assets tends to be prohibitively lengthy and complex.

Finally the study observed that other costs of lending include mandatory life insurance and insurance for vehicles, equipment and infrastructure. Banks typically only finance up to 75% of an investment, which increases the up-front cost for borrowers. Lastly, the typical loan term does not exceed five years, which can restrict some types of agricultural investment. Although Mozambique has a public credit bureau, it currently covers only 2.2% of firms and individuals (351,324 individuals and 9,660 firms), so its usefulness is quite limited.

The Mozambique study for the Agribusiness Indicator Study (World Bank, 2011) provided further nuances:

*Many providers of financial services are hesitant to provide loans to the agriculture sector due to a long history of non-repayment of subsidized loans, thorny land tenure issues, and the risky nature of rainfed agriculture. Even with guarantee schemes, financial institutions are reluctant to lend to agriculture and agribusiness. While some banks and other financial institutions are showing greater interest in mobilizing rural savings and selectively lending to agriculture, use of loan guarantee funds remains highly limited. Warehouse receipt systems essentially do not exist, and the credit registry bureau is housed in the central bank, with its limited information not made available to most parties. Several banks do use machinery (i.e. movable assets) as collateral, but at deep discounts to their estimated value. Many foreign-owned agribusinesses and Mozambican/foreign joint ventures are able to access finance offshore in South Africa, Europe or Asia, so their operations are less constrained by the shallow Mozambican financial sector that is slow to lend to agribusiness by domestic financial intermediaries.*

Towards the end of 2012 Ibraimo Ibraimo, the then CEO of BCI stated that agricultural smallholders don't have the minimum conditions to approach

commercial banks for loans but that the commercial banks could work through MFIs to reach the smallholders.<sup>167</sup>

Wholesale (apex) lending to microfinance operators and other financial service providers operating in rural areas are provided by four institutions, including one bank (Banco Terra), a development finance institution (GAPI) and three Government funds (FARE, the Agricultural Promotion Center [CEPAGRI] and the Fund for Fisheries Development [FFP]). Banco Terra and GAPI provide wholesale loans at commercial rates at around 18% per annum with relatively small amounts relative to total portfolio as loans are usually resorted to for short term capital smoothing considerations. The government funds have been available at highly subsidised rates (2-6% in the case of the FFP, 10% CEPAGRI and 12% for FARE) for specific objectives, including promoting fishing (FFP), agriculture finance (CEPAGRI) and rural finance (FARE).

Currently there are two principal guarantee fund initiatives targeting SME agribusinesses. The first was launched by the Development Credit Authority (DCA) through USAID (2009–2016) which involves BOM and Banco Terra. BOM has provided some 335 loans over the period 2010–2014, for a total value of a little less than US\$ 1 million (average loan size being about US\$ 2,800 and provided almost exclusively to producer associations for the purposes of trading with a rate of interest of 36% per annum and terms of a few months.<sup>168</sup> The Banco Terra loans included loans to smallholders (95 in the Chokwè area averaging about US\$ 10,000 each and 19 loans averaging US\$ 62,000 at an average interest rate of 21% and average term of just under a year). A second guarantee agreement with Banco Terra was signed with DCA and SIDA (2011–2018). To date, 21 loans have been provided for a total of US\$ 11.2 million with an average loan size of just over US\$ 500,000 at an average interest rate of 18% p.a. and average terms of just under 4 years. The other guarantee fund, known as Agro-Garante and also targeting SME agribusinesses is financed by Danida (US\$ 12 million) and is managed by the DFI Gapi. So far, 8 commercial banks have subscribed including Barclays, BCI, FNB, Millenium-BIM, Mozabanco, Banco Procredit and Unico.

### **3.2 Recent developments in microfinance**

There are both encouraging and discouraging trends within the financial sector that influence the prospects for development of WRF in Mozambique. On the

167 Presentation made at the Agricultura para Desenvolvimento conference (23–25 October 2012) organised by Grupo Soico and the Ministry of Planning and Development.

168 This appears to be the case. The situation is not entirely clear from the data.



positive side, the microfinance commercial bank Banco Oportunidade de Moçambique (BOM), has built up its agricultural portfolio with smallholder associations and federations working in collaboration with the WFP's Purchase for Progress (P4P) initiative. As a result of this experience, BOM has now expressed a willingness to pilot a WRF initiative as part of a small working group initiative during the 2014/15 growing season.<sup>169</sup>

This is a positive development within an otherwise conservative, highly risk averse financial sector which, despite initial promising developments in penetrating the smallholder sub-set of agricultural producers, has now suffered significant reversals which will take some time to recover. Government propaganda emphasises the significant inroads made through the Central Bank's *bancarização* policy of promoting rural outreach of the commercial banks and the rapid growth of rural-based microfinance institutions supported by the IFAD- and AfDB-funded Rural Finance and Support Programme (PAFIR).

*Bancarização* has indeed led to an impressive expansion of the commercial banking network, but mainly with the objective of mobilizing rural savings to serve urban clients, with credit being limited mainly to salaried clients. The concept of establishing a broad network of subsidised rural microfinance institutions was, however, poorly conceived. The majority of the microfinance institutions established by PAFIR have either gone bankrupt (due to inexperienced management or unsustainable operations) and many who continue are likely to follow suit. Typically these institutions operate with very low volumes of several hundred clients at best, with attempts at generating revenue through very high rates of interest (often well in excess of 10% per month).

What were once promising initiatives to provide financial services to smallholder clients are now falling victim to rationalisation and sustainability concerns. The first microfinance initiative to target smallholders was promoted by the AFD through the CCCP (now CCOM) in the late 1990s in southern Cabo Delgado which complemented their urban operations in Maputo. The methodology was to establish remote associations of solidarity groups lending mainly for the production of food crops (maize) and repaid by cash obtained from sales of cotton production to the ginnery in Montepuez. This initiative was replicated by the SDC-financed RCRN which built up a membership of 10,000 smallholders in several districts of Nampula Province with some 3,000 active borrowers at any one time.

169 The working group, coordinated by the consultant, consists of representatives from BOM, WFP, Promer and SNV.

Other microfinance initiatives targeting smallholders included Banco Procredit and the Aga Khan-supported First Micro Finance Bank (FMB) which targeted a few farmer associations in Cabo Delgado and attempted to provide input loans on behalf of the Plexus cotton company in Montepuez. The smallholder financing initiatives have since all withered with the exception of CCOM which admits that their Cabo Delgado operations are social initiatives and are cross-subsidised by their urban operations. The RCRN has since been taken over by the Swiss microfinance holding company FIDES Group which has created the *microbanco*<sup>170</sup> FIDES Bank, which has now focused its operations along the Nacala-Nampula Corridor and cut back on its smallholder lending because of the high costs associated with serving remote smallholders. ProCredit has since moved away from serving small farmers (now targeting SME farmers with collateral) and FMB is in the process of closing. Gapi, the country's only development finance institution (DFI) a few years ago announced that it was to establish partnerships with rural MFIs (many supported by PAFIR) and create a national network of 36 *microbancos* but this has stalled and only a handful, if that, of such partnerships exist.

The only non-MFI commercial bank providing credit to smallholders, through associations, has been Banco Terra, but expectations that it would develop this target group have been dissolved as a result of poor portfolio performance and an all but explicit policy that it will minimize lending to this client group, preferring to turn its attention to lower risk registered SME agri-businesses. At this stage of Mozambique's financial sector development, there is little likelihood that any of the existing microfinance operators or non-MFI commercial banks, with the exception of BOM, will be willing to become engaged in any serious way in WRF.

The 2006 national microfinance survey (de Vletter, 2006) showed a sector in quite rapid growth and expansion. The results of the 2012 survey (ICC, 2012) portrayed an industry in decline and transition. The main MFI, Banco ProCredit (formerly Novo Banco) shifted away from microfinance and focused on SME finance and it is in the process of being acquired by Ecobank. Another of the big 4 MFIs, Tchuma, is in the throes of bankruptcy, leaving BOM and Socremo. Socremo is the most successful of the MFIs, turning a profit and indicated as the second best performing commercial bank by the KPMG top 100 companies survey (2013). Since 2006, the MFI sector has been stagnant in terms of clients, though volumes have increased due to loan sizes increasing with loyal clients. The only really positive development in microfinance has been the

170 A *microbanco* can take deposits and lend and it has much lower requirements (such a minimum capital) than commercial banks.

rapid growth of community-based savings and credit groups (CBSGs) which are now being promoted by around 30 organisations.

A quick comparison to countries like Madagascar, where WRF is the dominant form of rural finance, makes it clear that Mozambique does not have operators of the likes of CECAM, OTIV and PAMF that have agencies spread around the country and are directly involved in the management of WRF-lined warehouses.

### **3.3 Informal community-based savings and credit groups**

DFID, in collaboration with KWF, is about to launch its six-year Mozambique Access to Finance Project (MAFIP), but it is far from certain at this stage what strategy it is likely to pursue and what emphasis it will give for promoting rural finance apart from it giving heavy emphasis on ASCA promotion in tandem with other donors such as IFAD, GIZ and similar institutions.

The number of members belonging to informal community-based savings and credit groups, variously known as ASCAs, PCRs, VSLGs, SBSGs and varying slightly in methodology between the estimated 30 or so promoters in the country, have increased from about 70,000 in 2009 to an estimated current 200,000 members (of which about two-thirds are women) belonging to some 13,000 groups (about half being located in Nampula province). ASCAs have been recognised as perhaps the most important mechanism for the rural poor (and not so poor) to save with the objective of accumulating funds for a target expenditure (typically for agricultural labour, housing, consumer durables, etc.) or providing credit for economic or social activities. Many rural development projects such as IFAD's ProPESCA and PROMER projects have significant ASCA promoting components.

With the success of ASCAs and the growing maturity of earlier groups, much attention has been paid to facilitating linkages between either ASCA groups or their more entrepreneurial members to formal financial service providers (MFIs, commercial banks, credit lines). Some progress has been made with the microfinance banks BOM and ProCredit (now an SME bank and recently bought by Ecobank) and the semi-autonomous Government Fund for the Promotion of Small Industry (FFPI). Considerable attention is currently being paid to this issue by donors (e.g., GIZ is conducting a 3 province initiative, while ProPESCA and PROMER are requiring ASCA promoters to develop these linkage mechanisms). Gapi has played a leading role in creating second tier institutions (savings and credit operators - OPEs) with groups of ASCAs and ADEM has

been pioneering the establishment of savings and credit cooperatives - so far with limited success. A forum of the PCR promoter organisations has met annually for the past seven years.



# 4 Assessing the preconditions for warehouse receipt finance

## 4.1 Legal framework

The following are key findings of legal report for Mozambique (Volume III, Section B, Block 3).

Mozambique has a written civil code which enshrines the principle of contractual freedom, allowing parties to contractually agree to any arrangement not prohibited by written law. There is an existing legal regime for deposit contract arrangements which could be adapted by parties to create a commodity-based financing structure.

Mozambican law has some shortcomings in relation to taking security, in particular the difficulty taking security over commingled goods and the lack of a register of encumbrances. There are also some onerous formalities, such as the need to notarise documents.

The court process in Mozambique is very slow and there is little evidence of widespread use of alternative dispute resolution methods.

Draft legislation has been proposed to implement a warehouse receipt system in Mozambique (see Section 3.2). The proposal has been reviewed by the legal consultant and recommendations to rectify identified deficiencies are summarised in Section 7.

### 4.1.1 Farmer group development

The successful implementation of a WRS and the choice of a model depends largely on the capability of smallholder farmer groups to manage different size warehouses and different forms of managing collateral (where third-party collateral managers are not involved). Woodhouse (2012) notes that the PARP identified as one of its strategic objectives the promotion of producer associations and cooperatives to create economies of scale in the use of infrastructure, services and inputs and that prevailing markets in northern Mozambique create strong incentives for farmers to organise in order to achieve greater bargaining power.

USAID, through a string of agricultural support projects starting in the mid 1990s, in partnership with service providers (mainly CARE, CLUSA. and World Vision), has consistently placed considerable focus on the development and capacity building of farmer groups or rural enterprise groups as CLUSA refers to them. The term *cooperative* was stigmatised by the socialist era, most farmer groups became *associations*, but existing government legislation made their registration both cumbersome and expensive. Following considerable pressure from civil society, the GOM passed a decree in 2006 specifically for agricultural associations which simplified registration and legislation of rural associations at the District level as well as the registration costs. Although an important step forward, agricultural associations were technically non-profit organisations. A concerted collaborative effort involving the ILO, lawyers, NGOs such as CLUSA, consultancy companies and the GOM led to the passing of the new Cooperative Law (Lei 23/2009) enacted in 2010, which provides for the legal framework for a new generation of farmer organisations but applies to all types of cooperative enterprises based on the notion of cooperatives as both social and economic entities being autonomous and independent and on the voluntary association its members governed under democratic principles (Kaahus and Woodhouse, 2012). The Mozambican Association for the Promotion of Modern Cooperatives (AMPCM) was established with the support of NGOs such as CLUSA, lawyers and consultancy firms, taking a leading role in implementing the law by working with existing associations to help them transition into cooperatives.

Prior to the new Cooperative Law, the most important developments relating to WRF were the creation of forums comprised of farmer associations, mainly promoted by CLUSA. These were meant to establish business centers providing inputs and marketing facilities. Input provision has largely failed, but marketing has, on the whole, been fairly successful, depending largely on the management capacity and honesty of the management committees. An innovative credit

arrangement for the forums was negotiated between the DFI Gapi and CLUSA whereby loans were provided to five forums for marketing purposes (purchasing crops from their member associations) based on a *solidarity* guarantee between the participating forums. Although widely touted at the time by Gapi and considered to be a success, the experiment was not repeated. In 2003, through CLUSA's support, the *producer owned* trading company IKURU established a limited liability company with the principal shareholders being Gapi and NOVIB (45% each) and 21 of CLUSA's strongest forums representing 9,500 farmers with the principal objectives of: providing inputs; technical assistance; storage facilities; buying processing and packaging of agricultural products; importing and exporting; and marketing. Although during its initial years Ikuru's performance was impressive and seen by some influential observers as a *success story* (Hanlon and Smart, 2012), it has performed poorly during the past few years, forcing it to change its business strategy to focus on seed multiplication and fair-trade/organic crops, with lesser priority being given to the principal crops grown by the vast majority of its members.

Since the passing of the new Cooperative Law, two noteworthy developments with implications on WRF should be noted.

The first is the creation of the Cooperative Alimi (the first to register under the new law), a cooperative based in southern Niassa Province with 500 members and operating in six districts where 416 associations are operating with 10,425 members. Alimi was supported through a project of approximately US\$ 1 million (provided by Oxfam-NOVIB and Agrifuturo [USAID]) and implemented by CLUSA. Significantly, its owners, initially considering the IKURU company model, opted for creating a cooperative to avoid the possibility of their ownership share being diluted. However, the very low membership (including only 15 collective members) is of concern (the joining fee of about US\$ 7 is considered too high by many). The business model is based on acquiring produce (sesame, pigeon peas, mung beans and maize) through 52 buying points. Volumes have, however, only reached about the 5% of the overly optimistic projections. So far, Alimi has survived due to heavy subsidisation of operational costs and significant no-interest loan capital from the project. A trader advance from OLAM and its own social fund has helped Alimi to purchase produce but attempts to obtain commercial bank loans have failed due to the lack of collateral. At the time of its 2011 evaluation (Lof, 2011), Alimi was still awaiting delivery of a 1,000 m<sup>2</sup> warehouse with a 2,500 ton capacity (considered five times larger than necessary by the evaluation) and two trucks. The evaluation felt that if break-even was not reached by 2013,



Alimi would have to reconsider its business plan or contemplate liquidation. The evaluation found that the handover of operational responsibility of the cooperative to its management structures was done well and that governance was good. Of concern was the business model which was overly optimistic on projected volumes as well as on the availability of working capital loans.

Perhaps the most important indicator of farmer group preparedness for WRF has been the WFP's P4P programme (see Section 2). The WFP in Mozambique adopted a farmer group evaluation system using 6 principal variables (such as governance, types of assets owned, financial controls, etc.) which was developed by the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture for the P4P programme in Honduras. The current assessment gives all 20 farmer groups a score of less than 3 (a score higher than 3 would be considered good). A full survey of contracted associations found that membership was about 25% less than reported and that the majority of the association members could not provide reasons to explain why they had become members. Reinforcing this disturbing finding, the 2011 evaluation of the producer-owned trading company Alimi (Lof, 2011) interviewed members of 6 zonal unions in southern Niassa and found no clear answer as to why farmers joined their associations nor what benefits the associations brought them. Similarly, representatives of associations belonging to the Union of Cooperatives and Associations of Southern Niassa (UCASN) stated that the Union has not provided the expected services.

On the more positive side, the BOM has been providing credit to selected associations and forums since 2010 with considerable success and has enthusiastically embraced this financial product (bulking loans) due to the minimal risk arising from the offtaker arrangements (mainly with WFP and a few agri-businesses with contract farming arrangements). So far, virtually all loans have been recovered and the portfolio has been increasing substantially. BOM has been enthusiastic about this arrangement and it now believes that some of the farmer groups are ready to enter into WRF. BOM has expressed an interest in collaborating with the WRF working group.

## **4.2 Warehouse capacity**

Woodhouse (2012) states that the construction of warehouses for farmer groups has been important for two reasons: (1) to allow members to store their produce and (2) to provide the group a collateral asset through which to obtain a loan from a formal financial service provider.

The table below obtained from Dorman (2012) and produced by the Ministry of Agriculture provides some insight, but it is unlikely to have included the many hundreds, if not thousands, of small 30-50 t community-based warehouses that have been built through various donor programmes and NGOs. As an example, the evaluation of the Cooperative Alimi by Lof (2011) found that there were 40 small warehouses of about 50 t capacity in six districts serving more than 400 associations.

Since 2008 the government has been building 39 silo units with a capacity of 5,000 t each at a cost of US\$ 10 million. As indicated above, these silos would fall under the management of the BMM. The ICM when interviewed about their warehouse stock was not very forthcoming with data, but they mentioned that they had over 30 warehouse under their control and that about half were rented by large agricultural traders (mainly the V&M Grain Co. - now BSI - and Export Marketing) while the rest were rented by private operators involved in a variety of non-agricultural activities. All ICM warehouses - in contrast to the new silos being managed by BMM - are rented and managed by private operators since 1996.

Various attempts to obtain information relating to warehouses managed and/or owned by the commodity managers SGS<sup>171</sup> or Drum Commodities failed.

In addition to small community warehouses built with donor funds, some larger farmer organisations such as Federations in Zambezia Province have received very large warehouses with capacities of around 2,000 t, and the Alimi Cooperative, as mentioned above, received a 2,500 t warehouse. Attempts to obtain information about the density of community-based warehouses did not yield much insight. NGOs involved in the construction or rehabilitation of warehouses for producer organisations were asked to provide information on these warehouses. Only two responded: ADRA which operates in two districts in Zambézia reported that they had shared the costs of three warehouses with a 60 t capacity built with traditional materials and fully constructed two 150 t warehouses built of conventional materials; World Vision, operating mainly in Zambézia province, estimates that they have built 8-10 warehouses since starting operations.

171 According to information from other study countries, SGS no longer provides collateral management services.

**Table 1: National warehouse storage capacity<sup>172</sup> - in t**

Province	State sector	Private	Silos	Warehouse	Total
Maputo	51,140	80,000	45,000	86,140	131,140
Gaza	20,580	5,000	0	25,580	25,580
Inhambane	6,700	5,000	0	11,700	11,700
Manica	13,900	21,900	15,000	22,800	37,000
Sofala	7,400	88,000	28,000	67,400	95,000
Tete	23,100	6,000	0	29,100	29,100
Zambezie	43,520	0	0	43,520	43,520
Nampula	35,427	99,000	43,000	91,427	134,427
C. Delgado	24,338	0	0	24,338	24,338
Niassa	20,730	7,000	0	27,730	27,730
Total	248,835	311,900	131,000	429,735	560,735

### 4.3 Seasonal price fluctuations

Due to seasonality in agricultural production, maize prices at various levels of the supply chain fluctuate in predictable ways during the year, most often starting from a minimum during the harvest and then rising over the course of the year until the next harvest. Tschirley et. al. (2013) in their study of the WFP's Local and Regional Procurement programme in Mozambique, Ethiopia, Uganda and Malawi found that these *fluctuations can be quite pronounced in the types of production and marketing systems seen in our study countries, with small-scale production, inadequate storage capacity to minimize physical losses, poor information flows, and very high costs of credit*. Analysis in Mozambique showed annual average maize price rises of between 85% and 90% in major markets of production areas over 11 year study period (2001-2011). These compared to annual average rises of less than 20% in South Africa, which has similar seasonal variation in production but where the production, trading, storage and financial sectors are far more developed.

Donovan and Tostão (2010) in their study of staple food prices inter alia observed the price movements of maize in Mozambique, first referring to the work of Tschirley *et al.* in 2006 which concluded that Mozambique's maize prices were the least volatile in the region (excluding South Africa) and attributed this to the government's trade policies both internal and external. However, despite overall stability, Donovan and Tostão demonstrate the significant variations that take place due to seasonal factors (the basis for WRF) but noted the exceptional years of 2005 and 2006. In 2005, despite high

172 Mozambique Ministry of Agriculture, Economics Directorate.

production, poor predictions of production losses and lagged trader responses led to very high prices, while in 2006, high production and input subsidies in Malawi kept prices low. Prices in southern and central Mozambique were closely related to those of South Africa; and in the North, they are closely aligned to Malawi. The study also found that Mozambican maize prices have in recent years remained considerably higher than world prices, largely due to growing domestic demand for the both human and animal consumption.

Le Grand and de Vletter (2003), reviewing the maize price over 10 years (from 1993 to 2002), found that in six out the ten years, the price at least doubled and that the average difference between minimum and maximum prices over the usual seven-month seasonal cycles was just over 200%. Combining this with the work of Tschirley *et al.* (2013), high seasonal variations are found in all but a few years, making WRF more attractive than in most countries, based on price variations alone. A more difficult issue is the variability in price variation from year to year and consequent risks that depositors may sometime lose money. In a recent presentation, WRS experts from the Southern Africa Trade Hub stated costs related to storage (CMA fees, storage fees, interest costs, insurance and handling costs) are currently in the region of US\$ 40/t. In Mozambique, higher interest rates as well as most other costs are likely to push these costs even higher.

#### **4.4 Market information**

The government established the Mozambique Agricultural Markets Information System (SIMA) in 1991 to divulge trading prices of 25 products obtained from 27 markets throughout the country. Information is published on a weekly basis through its electronic broad-sheet *Quente-Quente*. Information is also allegedly passed on through community radios, extension officers, district government offices, newspapers, etc. According to CLUSA staff, they do not use SIMA prices because they are considered to be up to 6 weeks out of date. They prefer to use instead information available through the ESOKO market information platform developed in Ghana and which is now used in several African countries. CLUSA helped introduce ESOKO to Mozambique, initially in Nampula, but it now extended to Zambézia province and it is providing real time pricing information for soy, maize, sesame, onions, pulses and tomatoes. Producers send text messages to the ESOKO platform which is then automatically forwarded to members registered. Buyers send messages announcing offers to buy stock, indicating volumes and prices offered. The system has very significant potential for application for all types of WRF. However, electronically downloaded and mobile pricing information will not be available to most

farmers. These services are usually accessed by staff and extension officers linked to NGOs and then passed down to their beneficiary farmers and associations. The reality, for the vast majority of smallholders, is that the only information they will be aware of is through the small buying posts established in villages by larger traders, offering prices lower than the market when there are no rival buying points. Some farmer groups will be able to arrange trader advances with the larger traders through forward pricing contracts which anticipate an agreed volume at a fixed date for a fixed price. Similar arrangements have been made through the P4P contracts with the WFP.

## 4.5 Gender

Women continue to play a subservient role in rural organisations, largely due to the continued prevalence of traditional cultural attitudes. It is not uncommon that farmer groups with a vast majority of female members are managed by all-male committees. A good example of this phenomenon was evidenced during the recent mid-term evaluation of the USAID/DCA agricultural guarantee funds.<sup>173</sup> Loans provided by BOM to solidarity groups were almost all in the name of men despite BOM estimating that 20-30% of the group members are women (loans are signed by the most senior committee member or group representatives, which are almost invariably men). Nevertheless, important progress has been made in some aspects of the rural economy as evidenced by the proportion of female members belonging to community based savings and credit groups which have increased from about 20% to 50% with indications that women will eventually significantly outweigh men. In areas of heavy out-migration of men, predominantly to South Africa (traditionally the three southernmost provinces of Mozambique) women are de facto heads of households and play a much more important role in taking decisions affecting the household economy than in the North. For the foreseeable future, we are likely to see that the involvement of women in the main agricultural producing areas of the north in the Type A (community based inventory credit model) will continue to be limited despite their significant presence at the production level.

173 Elim Serviços, 2014. Mid-term Performance Evaluation of the USAID-funded Development Credit Authority (DCA) Activity, Maputo.

# 5 Current and prospective approaches to warehouse receipt finance

## 5.1 Collateral management and stock monitoring agreements involving commercial banks (private warehousing)

Warehouse receipts arrangements with between commodity management firms and commercial banks have existed for several years (some up to about 10 years), involving mainly principal export commodities and two major import commodities. A more recent initiative has covered several smallholder export crops. Only four commercial banks are involved so far: it is still very uncertain in which direction trade commodity finance is likely to go. There is some speculation that, with the imminent arrival of Standard Chartered Bank with a reputed core business in trade commodity finance, one could foresee a growth in financing against stored commodities; but others argue that with the growing presence of large international traders such as Cargill providing advances to producers and traders, financing from banks will be eclipsed. Noteworthy is that the largest bank, BIM, has not engaged in commodity trade finance and it has no short-term plans of doing so. One of the constraints raised by the banks is the difficulty of many traders (Asians in particular) to accept the concept of warehoused commodities as collateral instead of traditional forms such as real estate and equipment.

### *Standard Bank*

Using an SMA with Intertek Services (formerly ITS), Standard Bank has for at least 10 years financed the National Sugar Distributor (DNA), a purchasing and marketing body responsible for domestic sales and exports created by the four major sugar refineries and overviewed by the government (created in 2002). Exported sugar is stored in the Bulk Sugar Terminal (STAM) in the Port of

Maputo (shared with South Africa and Swaziland).<sup>174</sup> DNA borrows in meticaais against anticipated local sales (about 60% of annual production) and in US dollars or euros depending on the export markets (mainly European). Intertek is responsible for monitoring the sugar stocks four times a year. Loans are currently about the equivalent of US\$ 100 million per year (with a tendency to increase annually).

Standard also has a CMA with SGS<sup>175</sup> for wheat imported by the food processing company CIM. Due to capacity restrictions at CIM, the wheat is stored in the government-owned silos (STEMA) and managed by SGS on behalf of the bank but paid by CIM, involving a three-way agreement. Releases of wheat from the STEMA silos are authorised by the bank in conformity with loan repayments. A similar agreement previously existed for rice, involving the company Delta Trading.

SGS has informed Standard Bank that it will be ceasing its CMA services imminently; and Standard has approached its South African headquarters to find an alternative CMA service provider.

### *BCI*

BCI, the country's second largest bank, has one SMA with SGS for exported processed cashew nuts. The SMA is used to monitor three levels of stock against which loans can be made: warehoused raw cashew, cashew in the factory being processed and processed nuts waiting for export (in Nacala port in coded packaging). Loans are mainly used for purchasing the nuts during the harvesting season (mainly October-December). Annual loan agreements (with several stipulated disbursements) are paid against anticipated harvests. To help verify anticipated volumes, bank staff are randomly sent to locations where small trading posts (*postos de compra*) have been established to get indicative insights on likely supply. Loans to initiate purchases will normally be covered by more conventional collateral such as buildings and equipment; but after the initial purchases are stored, loans will be collateralised by the commodity stocks. The SMA has been implemented for approximately 10 years, but it has only been over recent years that BCI has been satisfied with SGS's services, complaining that previously reported visits had not taken place as agreed, the quality of the site inspections were unsatisfactory and reporting was substandard. SMA collateralised loans totalling about US\$ 5 million are

174 information could not be obtained on other warehouses storing domestically consumed sugar.

175 Various attempts to obtain information from SGS via their enquiry email and to staff suggested by telephonic conversation yielded no response.

drawn from a special line of credit backed by a USAID guarantee fund as part of a long-term commitment by USAID to promote cashew exports.

### *Banco Terra and Banco ABC*

Following its 2012 consultancy on WRF and trade commodity finance, Banco Terra piloted a WRF arrangement with Corredor Agro and agri-business engaged in larger-scale outgrower schemes, smallholder contract farming, local sales and export of maize, soy, mung beans, sesame and sugar beans. Banco Terra has shared the loan with ABC Bank which will provide up to US\$ 1 million for exports (25%) of the facility, with Banco Terra lending the remainder in meticais against commodities destined for the local market (mainly poultry farmers). SGS is contracted to visit 5-6 warehouses which have been certified as meeting the minimum storage conditions to comply with a SMA. Each warehouse is inspected every two weeks during the whole year at a cost of US\$ 800 per visit. Corredor has also managed to obtain a trader advance for sesame exports from the trading company ADANI-WILMAR based on a complete trust basis without any collateral.

Collateral is valued at 90% of the purchase value, but it will be adjusted to 85% of any subsequently agreed upon contract price. Banco Terra recognizes that they assume an *enormous* risk during a roughly two week window at the beginning of the purchasing period when no stocks exist, which is partially mitigated by a 15% cash guarantee from the company's shareholders.

Banco Terra and ABC Bank have been satisfied with the pilot and they were considering entering into a similar arrangement with the agri-business ECA, involved in contract farming, smallholder purchasing, milling and marketing. However, Cargill, which has been operating in Mozambique since last year, is offering trader advances to companies such as ECA with large surpluses for export based mainly on good faith and not relatively cumbersome and expensive SMAs. Although Banco Terra is sending three of its staff to participate in an IFC-sponsored WRF training workshop in Malawi, Banco Terra is currently sceptical about the long-term feasibility of SMA or CMA arrangements.

## **5.2 Type C financing: Public warehouses**

Until now, Mozambique has had no experience with WRF through public warehouses. However, due to a convergence of circumstances, the country is on the verge of witnessing two initiatives to introduce Type C financing. One initiative has been set in motion based on the President's wish to replicate the



Ethiopian Commodity Exchange (ECX) experience which set about creating the structure and legislative framework for establishing the Mozambican equivalent but not necessarily the conditions. Establishing the BMM, a draft WRF Law and some 200,000 t of new silo capacity with quality control labs is an impressive achievement, driven mainly by the Ministry of Industry and Commerce (MIC), but it has the distinct prospect of putting the cart before the horse. The lack of capacity building both within the BMM and in terms of silo management is likely to hamper the anticipated broad based strategy for some years.

The second approach was attempted by SATH with BSI in Manica province, but it failed due to the unexpected financial demise of BSI. This failed initiative would probably not have drawn much attention had it not been for the Minister of Agriculture specially requesting USAID to involve itself more actively in piloting WRF, based on alleged promises by USAID a few years ago to drive the concept. USAID has since requested SATH to take on responsibility of the initiative; and it is now, with the intervention of a WRF expert, negotiating a pilot public warehouse with the ETG grain trading group which has agreed to offer one of its main warehouses to operate as a certified warehouse. Depositors of specified crops would obtain receipts against which they would be able to borrow. It is not known at this stage which financial institution, if any, has agreed to lend against the collateralised crops. By working through a private grain trader, the USAID/SATH initiative could be seen as undermining—at least in the short term – the MIC initiative. A more detailed discussion about the prospects of developing Type C financing is provided in Section 6.

### **5.3 Type A lending: Community inventory credit (warrantage)**

Type C WRF (also known as the targeted farmer group model) has been often attempted with varying success by donors and NGOs, usually through the construction of low-capacity warehouses managed by farmer groups. Warehousing operations are usually monitored by the projects which generally offer funded guarantees to lenders. Because of the high dependency on subsidies for building warehouses, the sustainability of these interventions is an issue although the *warrantage*<sup>176</sup> system developed in many francophone

176 Warrantage WRF has been particularly successful in Madagascar and Niger. In the warrantage system, commodity collateral is often stored in small community-based warehouses with two padlocks. The warehouse is only opened a few times for depositing and evacuation and there are no permanent employees on site. Producers don't normally grade to a standard; each depositor is responsible for disposing of the grain (for consumption, sale, gift to family etc.) after retrieving it. For commercially-oriented operations one needs a larger structure, or a highly organised federation of groups with substantial warehousing capacity between them.

African countries have been widely adopted by smallholders and broadly served by the microfinance sector.

During the past 20 years there have been a variety of attempts to get one form or another of type A lending going in Mozambique. They have failed for a variety of reasons, but fundamentally, the key missing factor is a systematic buy-in on the part of the financial institutions. As indicated in Section 5, all the basic preconditions have been established that could develop this form of WRF, that is, sufficient community warehouses, organised farmer groups and regular and significant annual price movements. However, as Section 4 has demonstrated, almost all formal financial service providers have either stayed clear of or reduced their agricultural loan portfolios. Although this has been a setback for stimulating the agricultural sector, donors have continued quite relentlessly to woo the financial sector into rural and, in particular, agricultural lending. Various forms of guarantee funding initiatives have had mixed results. So far, the only likely long-term impact has been with BOM, which has decided to mainstream agricultural lending to smallholders; but it is still looking for a solution to averting cyclical climatic risks that could prejudice a significant part of their agricultural portfolio. Other attempts to subsidize rural financial services, special lines of credit, matching grants, et cetera, have generally failed to get entry at the micro and small level of agricultural lending. Although some of the pilot initiatives failed simply because of the chosen year was statistically unrepresentative due to a low increase or even a decrease in price, it is the consultant's opinion that other initiatives failed because there was insufficient knowledge or inspiring examples that would drive the guinea pig stakeholders with the necessary conviction to succeed. Now that there is more convincing evidence that community-based warehouse schemes can work, one can expect a stronger commitment by the stakeholders. But the process will be a gradual one of convincing the beneficiary farmers of the benefits of WRF which, as has been demonstrated in Madagascar, goes well beyond higher stock prices but also involves better farm and household management. This process could take a few years. Similarly, the financial sector will need to be convinced of the potential advantages of WRF that would open up loans for thousands of hitherto non-collateralised smallholders.

At this stage, it would not be realistic to implement Type A WRF on a large scale. Small pilot schemes such as that being currently being contemplated by PROMER, SNV and BOM are necessary to demonstrate the advantage to all stakeholders. However, to avoid the pitfalls of earlier experiments, the pilots would have to span a few years to ensure that the long run advantages of WRF be fully appreciated. Section 6 considers recommendations for promoting Type A WRF.



# 6 Conclusions and recommendations

## 6.1 Conclusions

It is rare during the course of a relatively short consultancy that the issue under study would undergo such a significant change in perception. At the beginning of 2014, the consultant found few respondents familiar with the concept of a warehouse receipt system. The notion of having a commodity exchange in the country was dismissed as irrelevant and unfeasible for the foreseeable future by staff managing a project that itself financed a workshop requested by the future Board members of the BMM. By the time the report writing stage had been reached, the WRS scenario had totally changed. Although the GOM had quietly approved the creation of a commodity exchange (BMM) in 2012, it was only in March 2014 that GOM announced that it would start pilot activities and that a Board had been appointed. It was further revealed that a law on warehouse receipt finance had been drafted for review by Parliament. Giving urgency to this new direction, the Minister of Trade and Industry in April called on assistance from USAID to help the GOM implement a WRS.

The GOM's sudden rush to establish a commodity exchange with supporting warehouse receipt legislation appears to have been sparked by a presidential visit to the ECX, the second largest commodity exchange in Africa and keen to demonstrate its merits to governments like that of Mozambique seeking a transformation of agricultural markets. No doubt that regional experiences such as South Africa, Malawi, Tanzania, Uganda, Kenya and Madagascar - all having considerable experience with WRF have influenced policy changes in laggard countries such as Mozambique and Zimbabwe which has also recently initiated a WRS initiative (USAID, 2014). WRF may also be seen as a way of deflecting increasing donor pressure for DUATs to be used as collateral - an issue on which the Government remains rigidly opposed. Whatever the case may be, the clear commitment by the GOM is a very important positive step towards introducing a WRS.

The main objective of this paper was to examine key factors that are likely to influence the successful implementation of a sustainable WRS. The study shows that, the critical Government initiatives notwithstanding, there are still: (1) considerable risks, (2) reluctance on the part of some key stakeholders, in particular financial institutions and (3) capacity issues on the part of others, in particular farmer organisations.

If Mozambique were to establish a commodity exchange, it should operate in the north of the country where most of the important commodities (with the exception of sugar) are mainly grown. Such an exchange would be important for internal (especially food security) issues, regional trade (especially Malawi) and overseas exports via the Nacala port. Furthermore, the magnitude of seasonal price variations (which makes WRF attractive for smallholders or rural aggregators) are higher than in most other regional countries, while increasing domestic demand for maize ensures that domestic prices remain consistently higher than world prices (during the past season, it has been reported that Mozambican smallholders received on average about US\$ 50 higher on a ton of maize than the SAFEX price). Warehouse capacity is also considered to be adequate for various forms of WRS, including at the producer group level following years of NGO support for farmer organisations, especially through USAID-driven agricultural support projects.

However, there are still some major concerns, especially in terms of stakeholder participation or capacity. Engaging the financial sector has always been a challenge, but recently, one commercial bank (BOM) has demonstrated an interest in participating in a pilot WRF initiative. Otherwise, the financial sector, on the whole, including MFIs, are withdrawing from agricultural or rural finance, largely for financial sustainability reasons. Banco Terra, despite a successful WRF initiative using a SMA and considering replicating the experience with other agri-businesses, is sceptical about the likelihood of WRF becoming an important element of their business model, given the magnitude of anticipated collateral free trader advances likely to emanate from large trading companies such as Cargill. Even though warehouse capacity is considered to be adequate, this report demonstrates that inadequate warehouse management capacity at most levels will be a major obstacle for a broad-based WRS. Although there are some exceptions, farmer groups, ranging from associations to umbrella organisations, are generally not sufficiently evolved to manage collateral storage of the co-mingled or *elevator* variety, especially within the framework of an agricultural commodity exchange as standardisation and quality control remain a major issue in Mozambique. Beyond farmer groups, warehouse management capacity will also be an issue for the BMM which is tasked with

the management of the GOM's anticipated 39 new silos. It is not at all clear how this will be done nor what preparations are being made for this apart from a handful of technicians sent off for overseas training.

The successful implementation of a WRS will depend on consistency within the GOM's policy towards agricultural development. Politics and pluralism have been constant bugbears hampering more rational planning. The proposed new law on Food Security and Nutrition threatens the possibility of price intervention, trade barriers and possible further provision of subsidised credit which has been inimical to farmer credit culture but has been receiving prominence in the 2013-2020 National Agri-Business Plan.

## 6.2 Recommendations

*Initial focus on Type A lending: Targeting farmer groups using the francophone warrantage model*

Attention should be given to establishing Type A community inventory credit/warrantage and related farmer-focused models, making use of the many community-based warehouses in existence. Provisional guarantee funds can be used to motivate financiers. This could start with the initiative contemplated by the WRF pilot working group, which is aiming to work with one or a few selected farmer groups considered to have a suitable capacity to implement the basics of a WRS. In order to avoid the unfortunate pricing scenario of the two previous pilots (see Section 2), it is recommended that a transitional guarantee fund be established by a donor to compensate farmers for any losses they may have incurred due to counter-seasonal price drops. The main purpose of the pilot would be to demonstrate to all involved stakeholders how a WRS works and the benefits it provides. To avoid long-term dependency, an indemnity fund should be established to which the depositors must contribute on the basis of the value of grain deposited, so as to build up a cushion against future losses whether due to price movements or mismanagement.

Although the main benefit to the farmer is the opportunity to realise a gain by borrowing when crop prices are low and to repaying when prices are high, farmers in countries where warrantage has become ensconced in smallholder seasonal economic behaviour have grown to recognize other benefits such as forced savings and improved management of the household economy. These are recognised as positive subsidiary benefits which help ease the hardships endured during the few years when seasonal price variations go against normal patterns.

Conflicting transitional issues are likely to arise within farmer organisations that have been involved with P4P contracts. As some of the above-mentioned evidence suggests, farmer organisations may not have their member interests at heart. Umbrella organisations such as Alimi and two federations contracting with P4P operate like trading companies maximising margins by minimising purchase prices to maximize their margins. Although the resulting incomes are supposed to be distributed to members, this is often not the case as financial transparency is an ongoing issue. A WRS will put a new dynamic into the system which seeks to maximize the selling price of farmers. It is therefore recommended that the pilot focuses on smaller well-run associations, more closely linked to member needs, storing individual member grain deposits until such time that a majority agrees to sell (after loans are repaid). Until such time that reliable warehouse operators are found to manage individual warehouse receipts for individual farmers, financial service providers such as BOM are likely to want to limit their lending to the associations which can then on-lend to their members proportionately to their deposits. Such an arrangement would use a similar lending methodology as *village banking*, which has been successfully applied to Mozambican smallholders by World Relief (later Africa Works). Most community level farmer groups operating small warehouses have been trained how to correctly store and fumigate crops.

Umbrella organisations interviewed by the consultant suggested that they were looking forward to the expiry of their P4P contracts due to the many inherent problems (e.g., late payments). These umbrella groups have large warehouses (often too large) which could theoretically be linked into the BMM commodity exchange network provided that they adhered to the required quality standard controls. Experience with P4P has taught these organisations, often the hard and costly way, to grade the maize according to P4P standards. This has given these organisations a head start towards establishing elevator type warehouses which would help ensure better prices and facilitate WR lending, either for groups or for individual farmers.

### *Engage the government about legal and other matters*

The creation of the BMM and a draft WRS law may favour the introduction of a WRS, in particular, the type C variety, but it is important to remain very cautious if not sceptical about how the GOM plans to intervene in terms of agricultural and rural development. Given the dispersion of agricultural production and meagre market surpluses, it is doubtful whether an agricultural commodity exchange will generate sufficient turnover to break-even. Management of the government's new silos may also prove challenging. There

is little indication that the planning process to create a commodity exchange foresaw it operating on an economically sustainable basis or that any form of business plan had been contemplated during its creation, or whether there are any expectations of cost recovery on the part of the GOM.

Regardless of the prospects for BMM, the drafting of a new WRS law could provide the opportunity to engage the government seriously about the legal and institutional framework for different kinds of warehouse receipting in Mozambique, including conventional collateral management agreements (CMAs). The proposals are still in the early stages and there are a number of deficiencies in the proposals as currently drafted which, if not addressed, could act as a barrier to the success of the proposed regime. In view of this situation, the legal consultant has proposed the following recommendations with a view to improving the likelihood of its successful implementation:

- (a) Provide for electronic warehouse receipts and an electronic register, as successfully implemented in other countries, notably South Africa.
- (b) Cut down on onerous formalities, such as the need to notarise documents.
- (c) Create a duty to accept deposits on a first-come-first served basis.
- (d) Ensure warehouse operators can engage in trading activities, so as to enable warehouse operators to manage storage capacity more effectively and, potentially, offer lower storage rates.
- (e) Clarify the role of BMM and how it will be financed.
- (f) Address existing legal difficulties in taking security over commingled fungible goods.
- (g) Provide for alternative dispute resolution process that is speedy and reliable, with for example, recourse to a reliable guarantee or bond system if a warehouse operator fails to perform.

Assuming the proposed legislation is not successfully passed into law, the legal consultants recommend the following to address existing areas of legal risk:

- (a) Create a reliable, searchable collateral register and a legal obligation to register security.



- (b) Address the difficulty in taking security over future deliveries of goods, to avoid the administrative and financial burden (stamp duty) involved in reconstituting a pledge each time deliveries of goods are made.
- (c) Address the difficulty in taking security over commingled fungible goods.
- (d) Alternative fast and reliable commercial dispute resolution.

In approaching the government on these matters, it should be remembered that the passing of a Warehouse Receipts Act does not require the government to appoint a regulator immediately. Indeed, experience elsewhere suggests there is a risk of appointing regulators that are underfunded, perform poorly and/or lack the confidence of stakeholders. Provision could initially be made for the negotiability of warehouse receipts on a *buyer beware* basis. That is, usage of the warehouse receipt will depend on the credibility of the issuer. For example, if it is issued by Cargill, AFGRI, Export Trading Co. or Drum Commodities Ltd. it may be highly credible. It might therefore be a sensible strategy for Mozambique to:

- (a) Firstly, pass the Act providing for commingling of goods, rights and duties of parties, negotiability of warehouse receipts, etc.
- (b) Secondly, allow it to be tested in practice and see how the courts handle it.
- (c) Thirdly, with practical experience and there being demand from a wider group of Mozambican stakeholders, identify and empower a regulator trusted by the stakeholders.

Government plans to establish a regulated warehouse receipt system may provide other opportunities for fruitful dialogue. The main topic should be the difficult question of *drivers*: how do you achieve rapid and large-scale adoption of warehouse receipting? The best way of doing this is probably by getting a highly credible international grain company to set the system up on a pilot basis, as currently being contemplated with ETG, SATH and USAID. Such credibility will tend to attract: (1) depositors and (2) financing banks. Given the high level of security financing banks will soon be competing for the business with both local and hard currency financing, dropping their interest rates to get a share of the action. Once the pilot has worked, Mozambique will then need a national strategy to bring other less well established players into the

warehousing business; and this could involve some sort of regulatory framework and the establishment of an indemnity fund to allay financing risks.

Apart from the availability of suitable and appropriately located storage facilities, the most challenging aspect would be how to motivate the international grain company to provide such services to the public. Companies like SENWES and AFGRI have two decades of experience operating public warehouses in South Africa that issue silo certificates and they could perfectly well do the same in Mozambique, but their inclination will be to maximise their return on capital, and this may lead them to operate on a more proprietary basis, de-emphasize the service aspect of their South African operations and/or tie it to the cross-selling of other services. Here GOM can play a crucial role; it has the power to negotiate with these international operators to the advantage of the Mozambican people, by virtue of the permits it can provide and its ability to concession silo facilities to private operators.

#### *Advice to government with respect to Type C financing: Public warehouses*

The BMM has so far kept its planned activities close to its chest. In addition to operating a conventional agricultural commodity exchange, it has also been given the responsibility of managing the government's 39 new silos (in various stages of completion) and regulating the WRS law when approved.

The most important issues to deal with during its implementation phase would be to: (1) develop a strategic plan (including a business plan); (2) identify training needs of the executive officers; (3) identify possible technical assistance interventions, including for quality control lab management; (4) identify geographic focal points; (5) develop regional protocols with other agricultural commodity exchanges such as South Africa, Zimbabwe (being created), Malawi (depending on whether it survives its current crisis) and Tanzania; (6) obtain MOUs with key stakeholders; and (7) to develop suitable WRS models within the existing stakeholder framework.

Given the BMM's multiple responsibilities/interventions into activities that transcend what could be considered as private sector (commodity exchange linked fees/commissions and warehouse operations) and public sector (regulator) functions, it would be important to develop a strategic plan which can be monitored by the Minister of Industry and Commerce to ensure compliance with the GOM's WRS and food security objectives and to minimize the level of subsidisation from the government.

Funds made available by the EU through the WFP and Danida for training, exchange visits and technical assistance should be exploited as soon as possible to demonstrate commitment on the part of the BMM and to leverage further support from donors who have been hitherto sceptical of the need for a commodity exchange. A good start would be to organize visits to regional exchanges, in particular those of South Africa and Tanzania but also to observe different WRS systems (Madagascar, South Africa, Tanzania and any other countries that would be considered to offer useful lessons, based on the findings of this multi-country study). Technical assistance interventions could, as a start, be developed in conjunction with the overall findings made from this study.

It has been long argued, especially by Coulter, that a commodity exchange for Mozambique should have not only a northern focus, but a regional one, especially linked to Malawi. The Malawi commodity exchange (recently suffered due to the government subsidisation of maize prices) in fact followed this model by establishing regional buying points in Mozambique and Zimbabwe. The BMM could consider adopting that strategy by initially focusing its activities in the northern, more agriculturally productive provinces and serve the market needs of surrounding countries. MOUs should be considered between exchanges where grain is flowing from one operational area to another (as has long been the case between Mozambique and Malawi).

The BMM could prime the pump by co-opting key players such as the ICM (buyer of last resort) and the WFP's P4P and Local and Regional Purchase programmes to buy from the BMM warehouses. Instead of trying to buy directly from farmers (an approach which incurs the purchaser in heavy overheads), these organisations could seek to operate at a wholesale level, buying from middlemen and stronger market-oriented producer organisations able deposit in the BMM warehouses. The majority of smallholders to whom the BMM warehouses are inaccessible would still benefit, through BMM's price discovery function (through price broadcasts, ticker boards in local markets). Much as ECX helps Ethiopian smallholder farmers, the price information would help Mozambican farmers negotiate prices at village level.

The BMM, as regulator and promoter of a WRS, would be expected to accommodate the various permutations possible within a WRS, including different types of warehouse receipt arrangements such as collateral management agreements, public elevator storage systems, comingled storage under farmer umbrella groups, or individualised storage under community-based farmer associations.

## References

- Athmer, G. and F. de Vletter. (2006). *Poverty Outreach and Impact Assessment Study of Three MFIs in Maputo, Mozambique*. Netherlands: Platform for Microfinance.
- Austral Cowi/FinMark COWI. (2009). *Finscope Mozambique Survey 2009*. Trust, prepared for the Ministry of Finance/FSTAP.
- Bank of Mozambique. (2013). *Desafios de Inclusão Financeira em Moçambique: Uma Abordagem do Lado da Oferta*. XXXVII Conselho Consultivo, Pemba.
- CENFRI. (2012). *Executive Summary Access to Insurance in Mozambique* (Handout).
- Commission on Agriculture, Economy and Environment. (2014). *Draft law on Agriculture, Food Security and Nutrition*. Parliament of Mozambique.
- Coulter, J. (1999). *Feasibility Study on the Establishment of a Warehouse and Inventory Credit Pilot Sceme in Northern Mozambique*. National Directorate of Internal Commerce (DNCI), Ministry of Industry and Commerce DNCI Research Note No. 9.
- Coulter, J. (2009). *Review of Warehouse Receipt Systems and Inventory Credit Initiatives in Eastern and Southern Africa*. Report commissioned by UNCTAD under the All ACP Agricultural Commodities Programme (AAACP).
- Coulter, J. and J.R. Sondhi. (1996). *Warehousing and Inventory Credit in Northern Mozambique: Project Formulation Mission*. Netherlands: Ministry of Development Cooperation.
- Coulter, J. and I. Goggin. (2002). *A Commodity Exchange for Northern Mozambique?* FAO and Ministry of Industry and Commerce, Maputo.
- Coulter J, and K. Scheider, 2004. *Feasibility Study of Post-Harvest Projects in Mozambique and Tanzania*. Swiss Development Cooperation
- de Vletter, F. (2006). *Microfinance in Mozambique: Achievements, Prospects & Challenges*. Mozambique Microfinance Facility/UNDP.

- Donovan, C. and E Tostão. (2010). *Staple Food Prices in Mozambique*. Paper presented at the Comesa policy seminar on Variation in staple food prices: Causes, consequences and policy options. Maputo.
- ELIM Serviços. (2014). *Mid-term Performance Evaluation of the USAID-funded Development Credit Authority (DCA)*. Activity Maputo.
- FARE. (No date). *Changing Lives in Rural Areas* (Brochure).
- FinMark Trust (2012). *Status of Agricultural and Rural Finance in Mozambique*.
- G8. (No date). *New Alliance for Food Security and Nutrition Cooperation Framework to Support a New Alliance of Food Security and Nutrition in Mozambique*.
- Inrogo, A. (2013). *Actions for Better Access to Markets and Food Security*. Presentation made to the WFP Annual Consultative Meeting of the P4P, Rome.
- Jean-Francois Le Grand J.F and F. de Vletter. (2003). *Rural Finance Options For Promoting Effective Agricultural Commercialization In The Pama Focal Areas Of Northern Mozambique*. IRAM.
- Kaarhus, R. and P. Woodhouse. (2012). *Development of National Producer Organizations and Specialized Business Units in Mozambique*. Royal Norwegian Society for Development.
- Kula, O. and E. Farmer. (2004). *Mozambique Rural Financial Services Study*. ACIDI-VOCA, Accelerated Microenterprise Advancement Project (AMAP), USAID.
- Mbaabu, A. (2009). *AGRA Warehouse Receipt Support*. Powerpoint presentation made in Lusaka.
- Ministry of Agriculture. (No date). *National Plan for Agri-Business (2013-2020)*.
- Ministry of Industry and Commerce, GOM. (2012). *Conceptual and Implementation Document for the Commodity Exchange of Mozambique (BMM)*.

- Nathan Associates. (2007). *Financial Sector Constraints on Private Sector Development in Mozambique*. USAID.
- National Directorate of Rural Development (DNPDR), ICC. (2012). *Microfinance Sector: Mapping and Analysis*.
- Nordier, A. (2013). *The role of a warehouse receipt system: A case study of the Malawi Agricultural Commodity Exchange*. MSc (Agric) thesis, University of Pretoria.
- Onumah, G.E. (2013). *Warehouse receipt financing in Africa*. Agriculture Finance Support Facility (Agrifin): World Bank.
- Tschirley D., R. Myers, and H. Zavale. (2013). *MSU/FSG Study of the Impact of WFP Local and Regional Food Aid Procurement on Markets, Households, and Food Value Chains*.
- USAID. (2014). *Concept Note: Establishment/Operationalization of the Warehouse Receipt System and Agriculture Commodity Exchange in Zimbabwe*. 2<sup>nd</sup> Private-Public Shareholder Consultancy Meeting for the Finalization of WRS (April 9, 2014). Harare.
- Woodhouse, P. (2012). *Raising Agricultural Productivity*. Paper presented at the IESE Third International Conference Mozambique: Accumulation and Transformation in the Context of the International Crisis).
- World Bank. (2012). *Agribusiness Indicators: Mozambique*.

## Annex 1: Contacts

Name	Institution	Contact
Vasco Nunes	Banco Oportunidade de Moçambique (BOM)	vascosn@gmail.com, 823030481
Kathryn Larcombe	BOM	Kathryn.larcombe@banco-oportunidade.com, 843985610
Lusungu Kaunda	BOM	Lusungu.kaunda@banco-oportunidade.com, 823055841
Wigle Vondeling	Head Agricultural Credit, Banco Terra	WVondeling@bancoterra.co.mz, 8230308708
José da Silva Francisco	BCI (bank)	823036820
Natercia Sousa	Standard Bank	Natercia.Sousa@standardbank.co.mz843117619
Rolando Ngulube	BIM (bank)	rngulube@millenniumbim.co.mz
Pedro Paes	Legal consultant to project, MC&A Advocates	pgp@legalmca.com, 829035529
Craig Dunlop	Southern African Trade Hum (SATH)	cdunlop@satradehub.org
Gerrit Struyf	SATH	gstruyf@satradehub.org
Christine de Voest	Chief of Party, Agrifuturo Project (USAID)	Christine.ohresser@gmail.com, 842470207
Brigit Helms	Chief of Party, Project SPEED (USAID)	Brigit_helms@dai.com, 820653735
Tim Born	USAID	tborn@usaid.gov
Elsa Mapilele	USAID	emaphilele@usaid.gov
Jan Joost Nijhoff	Senior Agriculture Economist, World Bank	jnijhoff@worldbank.org, 847986151
Ana Touza	P4P manager, WFP	Ana.touza@wfp.org, 825289546
Claudia Santos	P4P, WFP	Claudia.santos@wfp.org
Alex Serrano	CLUSA	ASerrano@ncba.coop
Graham Strong	World Vision	Graham_strong@wvi.org
Carla Honwana	PROMER	carlahonwana@dnpdr-promer.org.mz, 828906050
Mario Quissico	PROMER	
Alexandre Milice	PROMER	admilice@yahoo.com
Rik Overmars	Country Director, SNV	rovermars@snvworld.org , 843858846
Morgen Gomo	SNV	mgomo@snvworld.org, 840197034
Sophie Teyssier	CEO, Calipso Consulting	sophie.teyssier@gmail.com, 824519840,

Name	Institution	Contact
Guilhermo Machado	ETG Group (previously Export Marketing)	823061250
Mathew Brooke	Head of Rural Development Section, Delegation of the EU	Matthew.Brooke@eeas.europa.eu, 21481046
Antonio Grispos	Chair Person, Board of Directors BMM	muliba@yahoo.com, 843074200
Eduardo Neves João	Member, Board of Directors BMM	Enevesj@gmail.com, 845336387
Vitorino Xavier	Member, Board of Directors BMM	Vitorino.xavier2@gmail.com, 842175381
Manuel Jorge Aranda da Silva	Member, Board of Directors BMM	Manuel.arandadasilva@yahoo.com, 848715662
Bernardo Eduardo Damos	Member, Board of Directors BMM	bdramos@makamba.co.mz, 823003400, 846264242
Joe Boulier	Fintrac, previously with ACIDI-VOCA	jboulier@gmail.com
Sidononio dos Santos	Director, ICM	dossantosidonio@gmail.com
Francisco Carrafola	Advisor, ICM	franciscocarrafola@hotmail.com
Jorge Foquisso	ICM	Jfoquisso@gmail.com, 823096760, 841660449
Ben Botha	CEO, Socrema Bank	843895596
Lynn Boyd	Country Director, ADRA	lboyd@adramozambique.org
Armindo Salato	ADRA, Maputo	asalato@adramozambique.org
Farai Muchiguel	ADARA, Zambézia	fmuchiguel@adramozambique.org
Enoque Changamo	CEO, CCOM (MFI)	828153880
Acacio Lisboa	CCOM	a.lisboa70@yahoo.com.br, 821509118
Marino José Pascual	CCOM	pacualmarino@yahoo.com.br, 823010768, 83010768
Johnny Colon	Formere country director, ACIDI-VOCA	Johnny.colon.cae@gmail.com
Avelar da Silva	General Manager, Intertek Government Services	Avelar.dasilva@intertek.com, 823010850



## Annex 2: Agricultural finance and other rural credit providers (as at mid-2013)

### Banco Oportunidade de Moçambique (BOM)

Banco Oportunidade de Moçambique (BOM), a commercial bank focusing on microfinance, was established in 2005. In recent years, it has developed a dominant niche in rural finance with operations in Maputo City, Sofala, Manica, Tete, Zambezia and Nampula. There is little likelihood that BOM will start operations in Cabo Delgado in the medium or even long term. BOM provides microfinance to smallholders but only through *offtaker* arrangements and it is the biggest supplier of marketing loans to farmer organisations and it is probably the biggest supplier (in volume) of micro loans to smallholder producers. It is the first bank to introduce mobile banking (on wheels) to the country and it has a wide network with 6 vehicles covering Tete, Manica (2), Zambezia, Gaza and Nampula with new ones expected in Gurué and Inhambane/Maxixe. It is also establishing container banks, opening one recently in Zimpeto (outskirts of Maputo) with others planned for Catandica and Nhamatanda.

BOM caters mainly to poor clients with 43% of loans being less than US\$ 300 and only 1% are above US\$ 1,500. Loans for MSME traders start at about US\$ 180 at 5.5% per month (declining). Farmer organisations can borrow from US\$ 18 to US\$ 5,000 per person at 6% per month (fixed). They normally do not lend to clients who live farther than 20 km from an agency of mobile bank stop. The main client group would be small traders and processors

BOM is keen to work with experienced CBSG groups, working with Project Hope in Sofala and Zambezia provinces and with IDPPE in Manica. BOM is expecting to introduce debit cards through interbancos (Ponto 24) in the near future. BOM wants to introduce SMS information on prices and weather

BOM has a pilot project on e-learning for staff (WB financing); and it would like to see this rolled out for clients (standardised and can control quality).

BOM could be an important partner for EDI if it moves into Nampula (agencies in Nampula and mobile bank along Nacala-Nampula corridor).

## Rede de Caixas Rurais de Nampula (RCRN)

Rede de Caixas Rurais de Nampula (RCRN) is a project financed mainly by the SDC with some support from UNHCR and implemented by the French consultancy company IRAM (which established CCOM). At the end of 2011, the RCRN had about 18,000 members (over one quarter are women) of whom just over 7,000 (39%) had active loans. The RCRN operates in 8 districts and 2 urban centres (Nampula and Nacala), through 4 Resource Centres (Nampula City, Nacala, Rapale and Namialo) which in turn control 45 local *caixas* (small agencies). The active portfolio is around US\$ 500,000 with about US\$ 25,000 in guarantee deposits. The project is expected to close at the end of 2012 and transform into a *microbanco* in tandem with the establishment of a microfinance academy for the training of mid-level staff and credit officers employed by any MFI in the country.

The RCRN targets the rural poor with almost two-thirds (63%) of the active clients with loans of less than US\$ 100 and 90% of the borrowers belonging to solidarity groups. Most of the loans are for agriculture (paid off as a single balloon payment at the end of the harvest with a flat rate of interest of 3% per month). Solidarity loans commence with a maximum of about US\$ 65 with subsequent increases of up to US\$ 65. Individuals can borrow starting with a minimum of US\$ 350. In collaboration with CLUSA, RCRN works with producer associations.

In 2012 RCRN entered into an agreement with GETT Farms under the auspices of the SDC funded Inovagro Project - an initiative to build private sector linkages in strategic value chains. GETT, one of the major poultry producers in the country, is giving inputs, technical assistance and contracts to farmers associations producing soybean in Gurué district. RCRN was engaged to provide credit for these inputs as well as labour. Loans totalling US\$ 160,000 were given to 440 unmechanised farmers and to 50 mechanised ones. The interest rate was 2.5% (flat) per month, partly because of the partnership linkage with SDC and partly as a reflection of RCRN planning to reduce its interest rate.

FIDES, a Swiss based microfinance holding company which has recently opened banks in Senegal, Namibia and Ghana, focussing on rural clients away from main MFIs, will be the main shareholder of the new *microbanco* planned for this year. As part of the new business plan, RCRN will centralize its activities along the Nacala-Nampula corridor to save costs with the possibility of expanding its outreach later. Also anticipated is the introduction of micro-insurance (mainly through Hollard Insurance and linked to weather and prices) and mobile (cell phone) banking and possibly mobile banking (on wheels)

similar to BOM. RCRN is also keen to introduce warehouse receipt credits. SDC It is furthermore keen to work with value chains; but it would be more flexible than BOM which does not cover costs that cannot be recovered by *offtakers* (e.g., weeding). As it has already built up a good relationship with Ophavela, the main CBSCG promoter in Nampula, it would like to develop linkages for promotion of individual members or groups.

## Banco ProCredit

Banco ProCredit is the largest and most aggressive of the 4 MFIs that are now commercial banks. It started operations in 2000 and it is mainly owned by the German ProCredit Holdings (85.54%). In 2008 it was still essentially a microfinance bank with 81.7% of all loans less than US\$ 1,000. At the end of 2009, ProCredit made the decision to become an SME lending bank; and now it has a minimum loan size of 100,000 MZN (just over US\$ 3,000). As part of its new focus on SMEs, it is opening up business centres in the major cities; and it will bring in SME specialists from its international operations. It has just closed 5 agencies in the provincial capitals of Tete, Chimoio, Quelimane, Xai Xai, as well as in Nacala (Nampula) due to new strategy to focus mainly in urban areas (Maputo, Beira and Nampula) and agricultural towns in southern Mozambique (Manhiça and Chokwè).

Although considerable time was invested in developing the agricultural loans (starting around 2006 at about US\$ 1,000), this product continued to face problems, especially in loan recovery. ProCredit has recently stopped lending to some 3,000 smallholders (Manica, Tete, Gaza and Maputo), and it now only provides credit to SME farmers with adequate collateral and only in southern Mozambique.

It will also be more rigorous in its client information requirements, implying that many clients will have to undergo some basic business training in order to present the requisite information. It is actively increasing expanding its agricultural loans which is now its best performing portfolio.

Banco ProCredit was the only one of the four microfinance commercial banks that showed any notable growth since 2007 until its change of strategy. It has raised US\$ 3 million on the local bond market (13.5% p.a.) and it has also borrowed money from the local commercial banks BIM, Barclays, BCI and Standard. Banco ProCredit has applied for a license to underwrite bond issues (especially for SMEs under the new regulations of the stock exchange which makes SME bond issues easier).

ProCredit could be a potential lending partner for CRSP/EDI if it were to expand to Nampula as ProCredit will not, at least for the foreseeable future, move to Cabo Delgado. Furthermore, ProCredit would only lend if SME loans could be packaged for associations either for short-term agricultural trading purposes or for production, in particular horticulture.

## Banco Terra

Banco Terra, a commercial bank, effectively started its operations in 2008. Its major shareholder is the Dutch Rabobank (50%). Its 3 main areas of focus are: retail banking, wholesaling (apex) to MFIs and SME finance, particularly for food and agriculture value chains, that is, working capital for crop farmers and capital investments for traders (silos) and producers (e.g., cold storage). Its agricultural portfolio (production and processing) is approximately US\$ 11 million out of a total US\$ 45 million, with the rest partly in consumer loans but mainly corporates such as CIM and Delta Trading as well as some of the big traders in Nampula. Most loans in are the US\$ 150,000-500,000 range, with the biggest loan at the moment being about US\$ 800,000 with a biofuels company. Loans of less than US\$ 400,000 are approved internally, with higher amounts approved by the Board Credit Committee.

Banco Terra's current customer base is about 100-110 Mozambican farmers and 15-20 expatriate farmers accounting for majority of the agricultural portfolio. The most successful applicants are those with high value and relatively easy crops such as sugar and bananas with a guaranteed offtaker. Banco Terra is moving out of small farmers and producer associations which they find difficult to deal with in terms of loan recovery (*small is not beautiful*). Smallholder loan fund guarantors have not been happy because results have been poor and guarantee funds do not last long (vs. expected leveraging). Officials complained about the lack of a commercial farming culture in Mozambique and the poor attitudes toward credit; they cited the Chokwe area which has been spoiled with debt forgiveness in past during election campaigns. Banco Terra also has strong feelings about the level of interest which, though dropping, are *killing the farmers* and should be 10-12% p.a. and not 24% for farmers or 18% for capital investments. Though frustrated and currently moving out of smallholder lending, Banco Terra would like to increase lending to smallholders, but only if they see lower risks and borrowers are in possession of a DUAT (a legal right to use land).

## Fundo de Desenvolvimento de Mulheres (FDM) (Matola, Xai Xai, Inharrimbe, Maxixe)

FDM was originally established by Save the Children and it is one of the oldest MFIs operating in the country. It was initially only serving women, but it now has about 10% men. FDM starts lending to youths of 18 years and it is now investigating the possibility of starting loans with 16 year-olds with the argument that at this age they are considered to be legally responsible for their actions. More than any other MFI, FDM has focused on the development of credit for youth. A special youth product (for 18-30 year olds) launched by FDM allows credits to people with start-ups and lower interest (3.5% per month). Activities financed are mainly trading, but there are some in agriculture and poultry. Normally, clients are required to have an existing economic activity or a salary. However, clients with a special youth product are required to have a guarantor or belong to a solidarity group. At the moment FDM has 1,066 youth with special loans.

In 2010 FDM launched a new agricultural loan product in the 3 provinces, but mostly in the Limpopo Valley around the area of Chonguene, not far from Xai Xai city (where some 700 of 806 recipients are located). The product focuses mainly on horticulture (with some maize and rice) and it enjoys a lower rate of interest of 3% p.m. So far the repayment rate has been around 100%. FDM has introduced the innovative approach of providing training to agricultural clients with an agronomist hired in 2011 who will teach a combination of basic business and *agro-pecuaria*. Most clients are cultivating in areas served by gravity irrigation from the Limpopo, but FDM has contracted a South African farmer with a successful drip irrigation initiative in Inhambane to train 2 clients and 4 FDM employees in establishing a demonstration operation in a rain-fed area (water supplied by well). Two wells have already been dug and they are providing water for horticulture and poultry (separate projects). FDM is experimenting with the cultivation of pineapples.

FDM is changing its focus to be much more rural and it is withdrawing from Matola/Maputo and Xai Xai. It realizes that the operational costs will be higher and it is therefore now planning to diversify and pursue other income-generating activities (joint ventures in undisclosed activities) to help sustain its microfinance activities. Solidarity group loans are up to 23,800 per member, and individual loans are up to 350,000 tons. Starting size for individual loans is usually around 3000-6000 t, with average loan size being around 10,000 t. FDM hopes to work with World Vision PCR groups in helping members graduate to receiving FDM loans.

## Africa Works (Manhiça, Xai Xai and Chokwè)

The microfinance institution Africa Works was established by the American NGO World Relief, which first introduced microfinance to Mozambique in 1994 with village banks in Chokwè. Africa Works now has branches in Manhiça, Chokwè, Xai Xai, Maxixe, Massinga and Vilanculo. The Manhiça branch serves Maputo City, Matola, Moamba, Ressano Garcia (new zone), Bobole and Marracuene. Africa Works still works with village banks (*grupos comunitários*) and it is the only MFI in the country to do so. As such, it probably reaches poorer clients than other MFIs. Eligible age for financing is 18-65. Groups go through a process of graduation and they are able to obtain higher levels of credit as depicted in the following table.

Type of group	Range of eligible credit value (t)	Compulsory deposit
Grupo Comunitário	3,000-30,000	3,000-5,000 (no guarantee, no deposits) > 5,000-10,000 (10%) > 10,000-15,000 (15%) > 15,000-20,000 (20%) > 20,000 (25%)
Grupo Especial	10,000-50,000	As above
Grupo Solidário	20,000-100,000	As above but need physical/ collateral and power or attorney ( <i>procuração</i> ); loans > 50,000 require a guarantor (business person, salaried worker)
Individual	20,000-500,000	25% deposit; collateral and guarantor.

## Cooperativa de Poupanças e Crédito dos Produtores de Limpopo (CPL)(Chokwè & Xai-Xai)

Cooperativa de Poupanças e Crédito dos Produtores de Limpopo (CPL) is a cooperative bank established in Chokwè in 2003 with 80 members, mainly farmers in need of credit. Today it has 1,250 members and it plans to expand its activities to Manica province and two other branches in Gaza province (Xai Xai and Manjacaze). CPL intends to operate as a *microbanco* soon. For the time being, those wishing to borrow must first become a member and pay 1,000 t (US\$ 30) consisting of a joining fee and a share. The types of loans offered are listed in the table below. CPL lends from its own capital and deposits, but it also borrows from the government. CPL also acts as the agent for various government funds, such as the Fund for the Promotion of Agriculture (FDA), the Fund for the Promotion of Fishing (FFP) and the National Energy Fund (FUNAE), which usually offer loans at subsidised rates.

Activity	Minimum value	Maximum	Terms
Agriculture	5,000 t	1,500,000 t	6-60 months
Trading, construction, animal husbandry (mainly poultry), consumer goods	5,000 t	300,000 t	3-24 months
Renewable energy	N/A	1,000,000 t	12-36 months
Fishing	5,000 t	300,000 t	6-24 months

CPL has 6 associations that count as single members, even though in total these associations embrace some 100 members. The CPL is currently managing funds consigned temporarily from OPEC, which are meant to be eventually used for rehabilitating the Chokwé irrigation system. CPL receives assistance from the Japanese Government (JICA) and it recently began receiving financial support from the RFSP. The CPL is operated by highly qualified professionals (the president is studying for a PhD at the University of Pennsylvania in agro-ecology).

## First Micro Finance Bank (FMB)

First Micro Finance Bank (FMB), supported by the Aga Khan Agency for Microfinance (AKAM), has struggled to find its niche in Cabo Delgado since starting its operations in 2003. Financial products offered include loans for groups, individuals and SMEs as well as salaried workers. After almost 10 years, it has an outstanding portfolio of only US\$ 104,000 and 262 clients. FMB has attempted to develop appropriate products for various target groups from informal traders, to salaried workers, farmers associations and horticultural groups, but it has failed to come up with a strategy that results in loan volumes or outreach that approaches sustainability. Despite its recently acquired status of rural *microbanco*, it has not succeeded in building up a solid rural client base (it currently provides loans to 2 farmers associations, 38 borrowers, in Chiure District), but it is currently contemplating an offtaker arrangement with Plexus Cotton in Montepuez with input credits for smallholder cotton farmers. After considering a possible move to Maputo but maintaining its Cabo Delgado operations, a recent Board meeting of AKAM decided that FMB should remain in Cab Delgado for the next 2-3 years in order to have more impact on the province.

Discussions with the CEO demonstrated a strong interest in providing some of the financial products being recommended for the value chains, in particular commodity trading loans for sales committees with an offtaker arrangement with Export Marketing and working capital loans for UACAD associations.

FMB's experience with the horticultural associations was nothing short of disastrous and it is likely to have caused significant setbacks in developing this value chain.

## Caixas Comunitárias de Operadores de Microfinanças

The Caixas Comunitárias de Operadores de Microfinanças (CCOM) started as an AFD-financed project managed by the French consultancy company IRAM with operations commencing in 1998. CCOM is registered as an association operating as a National Union of Savings and Lending Organisations (OPEs, which are a legal form of financial institution recognised by the Bank of Mozambique). CCOM is currently undergoing a transition towards becoming a *microbanco* that would allow it to take deposits from the public. OPEs, usually based in the district capital, provide credit through *Caixas Locais* (local counters) and *Pontos de Serviços* (service points) located in remoter client areas.

In addition to its main activities in Maputo and Gaza Provinces, CCOM also has considerable operations in Cabo Delgado, where CCOM provides financial services mainly to smallholders (agricultural loans in solidarity groups) and informal traders. In terms of active clients (12,000), CCOM is the third largest MFI. For many years, CCOM's activity in Cabo Delgado was seen as the pioneering initiative for agricultural loans with excellent portfolio quality. However, in 2007, AFD, wanting to shorten the horizon for institutional sustainability, put pressure on IRAM to change its lending methodology (with less dependence on independent rural associations that borrowed money from the project to on-lend to member solidarity groups). The resultant transition caused upheaval, forcing CCOM to focus on its main operations in the south. Neglect of the Cabo Delgado operations led to a serious deterioration of portfolio quality. With stability re-established in the south, more attention is now being paid to Cabo Delgado, which has resulted in the whittling down of its active clients from 3,000 to 2,000 but with significantly improved quality. CCOM targets poorer clients (40% of the loans are less than US\$ 300), and it provides financial services that would be relevant to EDI beneficiaries such as informal trading loans of 6-12 months 4.5% p.m. (declining); agricultural marketing loans of 4-6 mo, 4.5% p.m (declining); and agricultural loans of 4-9 months with payment at end of term at 3% p.m. (declining). However, in Cabo Delgado, CCOM's activities are limited to the southern districts (Pemba, Ancuabe, Chiure, Montepuez, Namuno e Balama), and they only overlap with the CRSP project area around Pemba. The CEO of CCOM has indicated that he



would be willing to negotiate entry into new areas depending on expected volumes and risks.

## GAPI

GAPI is the only Development Finance Institution (DFI) in the country starting as a project in 1985. It is 30% owned by the State with the rest of the shares owned by private Mozambican investors. Gapi currently focuses on four activities: 1) SME finance with priority on agriculture and fishing (loan volume in 2011 was approximately US\$ 10 million); 2) the provision of business development services; 3) the promotion of CBSCGs; and 4) establishing a network of rural micro banks, through joint-venture arrangements.

In 2007 GAPI was licensed as an investment company *Gapi Sociedade de Investimento* and it holds a 29% shareholding Banco Terra (see above). As part of the shareholding agreement, GAPI handed over its portfolio of better performing clients, but it will continue to provide SME loans of a riskier nature. GAPI requires 30% co-participation from its clients. Interest rates are based on the *Facilidade Permanente de Cedência* (FPC) on which it puts a spread of 4-7%, giving its current rate of 18.5-23%. GAPI says it is under pressure from the government to provide low interest loans to fishermen and farmers, so fishing and agricultural loans are given at around 19-20%, which is considerably lower than MFI rates. GAPI typically has a PAR of about 15%, reflecting the higher risks of its clients.

What makes GAPI unique as a financial provider in Mozambique is that it is one of the principal providers of business development services (BDS) and it operates through networks of trainers throughout the country. It has offered IYB and SYB courses since the early 1990s and it has since developed microfinance courses for associations of informal traders and producer groups such as unions of associations in order for them to receive wholesale (apex) loans from GAPI for on-lending to members. By creating these MFIs, GAPI has done much to increase the outreach of microfinance.

Over the past few years, GAPI has been increasingly involved in microfinance activities. Previously its level of involvement was indirect as a provider of wholesale funds to retail institutions, including associations of irrigators who would borrow money for on-lending to members while also receiving BDS microfinance management training. GAPI later became involved in the promotion of CBSCGs through support from the Ford Foundation and Bill and Melinda Gates Foundation. More recently, GAPI made the decision to be a

direct provider of microfinance services through the establishment of *microbancos*, the first one (of 36 planned) having opened in Sena, Sofala Province. It will also make equity investments (joint ventures) in other *microbancos*. Its public image is that of an innovator and provider of diverse activities, but its performance has been erratic. In 2010, GAPI's involvement in the Gates-funded Proval Consortium to promote cotton production was terminated due to poor performance.

GAPI is potentially an important partner for the EDI in both Cabo Delgado and Nampula where it provides loans to rural traders and other SMEs (albeit on a diminishing basis, due to the transfer of its best clients to Banco Terra). In Cabo Delgado GAPI, through the PPNNCD project, supports only 4 CBSCGs and it has helped develop and finance two farmer associations in southern Cabo Delgado. With the FFP/PPANNCD in Cabo Delgado and northern Nampula, GAPI is working with a line of credit of US\$ 1.9 million with 125 loans mainly for boats and/or motors. Loan recovery rates have been good in Cabo Delgado (monitored from Pemba) at 90%, but they are lower (70%) in northern Nampula due to distances and costs (monitored from Nampula City). As part of its national network of *microbancos*, GAPI anticipates opening an operation Mocimboa da Praia in the near future.

## AMODER

AMODER (*Associação Moçambicano para o Desenvolvimento Rural*) was founded in 1993 with the principal objective of promoting national development through financing rural activities. In its initial years, AMODER focused on longer term rehabilitation loans to rural shops (*cantinas*), however, as it developed a more business-like attitude towards its lending strategy, it directed most loans to agricultural marketing for licensed SME traders (mostly short term, but still supporting rehabilitation activities and credit for transport). It currently operates in Niassa, Cabo Delgado Nampula, Zambezia, northern Tete province and the north and centre of Inhambane. More recently, through donor initiatives in Niassa, Zambezia and Tete, AMODER has established separate microfinance operations (Lichinga, Cuamba, Gurué, Mocuba and Moatize). Through the PPANNCD in Cabo Delgado and northern Nampula, it ventured for the first time into fishing production loans, mainly fishing gear, but it has also financed some motors (about 12) and a few boats.

AMODER's monthly lending rates are 5.25% (declining) for traders and 2.35-3.75% (declining) for fishing investment loans. Clients are required to

contribute a minimum of 30% up to 60% of the loan value. AMODER has suffered from low rates of repayment (in some years as low as 35%), but this has now stabilised at around 75% repayment. About one quarter of AMODER's revenue comes from interest income and almost 60% comes from subsidies. It is currently estimated that its operational sustainability is about 50-60% and operational sustainability could be reached with a loan portfolio of about the equivalent of US\$ 6 million. In 2011, AMODER disbursed loans of a total value of just under US\$ 2 million.

Although AMODER is one of the oldest financial intermediaries, it continues to be operated inefficiently. It manages to obtain donor funds to operate in remote areas where other operators are reluctant to serve. However, as other more efficient financial service providers expand their outreach, AMODER can expect to lose clients, which is currently happening in Mocuba after BOM opened an agency there.

AMODER has two branches in Cabo Delgado, Pemba and Montepuez, as well as local representatives in the bigger trading towns. In terms of potential service provision for EDI value chains, AMODER would be appropriate for financing SME traders providing inputs for both sesame and horticulture with loan values starting from about US\$ 1,000 upwards. In terms of agricultural commodity trading, AMODER is unlikely to provide loans to SCs because they are unlicensed. It is, however, possible that they would agree to provide credit to SCs through an offtaker arrangement with EM.

## **Fund for the Development of Small Industry (FFPI)**

The Fund for the Development of Small Industry (FFPI) is a State-owned company and it has been the most important financial partner for two IFAD-funded coastal fishing projects supporting artisanal fisheries. It has borrowed US\$ 1 million from the PPANNCD's Line of Credit. Its headquarters are in Maputo with satellite branches in Beira, Nampula and Pemba. The FFPI in many ways has followed the same pattern of survival as AMODER, operating in remote areas where other operators do not. It currently has some 600 active clients of which some 200 are graduated PCR members. Loans are mainly for boats and motors (having financed more than 80 boats and more than 200 motors), but it also has many trader clients and has financed vehicles. Trading loans (6-12 months) carry an interest rate of 30% per annum, while longer term investment loans are 25% with a 30% own-contribution. Although much smaller than GAPI and AMODER (loan volume of less than US\$ 500,000 in

2011), it has the most experience with boat and motor loans. FFPI was highly criticised by IFAD supervision missions for its poor loan performance during the first years of working with fishermen, but since introducing leases for boats and motors, FFPI now has increased its repayment rate to over 80%. FFPI is considering diversifying its activities to become more sustainable by selling fibreglass fishing boats produced from existing moulds developed for a fishing project but currently unused.

The FFPI received considerable technical assistance in the early 1990s from SIDA with the intention of converting the FFPI into a private financial institution. One of the conditions imposed by the AfDB to provide lines of credit to the FFPI was for its privatisation. However, privatisation has not happened and it has been recently decided that the FFPI will continue as State funded to complement the newly-established SME Development Institute (INAPEME).

## KULIMA

Kulima, a national NGO, operates two micro lending operations in Cabo Delgado (starting in 2007) in Meluco and Ancuabe (with two additional operations in Sofala Province) supported by the Rural Finance Support Programme (RFSP) managed by FARE. Kulima has been besieged by problems arising from poor preparation, resulting in both internal fraud as well as a very poor portfolio quality because, according to Kulima's coordinator, clients treat their loans as if they are FDD credits. Kulima provides loans to traders starting off ambulante traders (first loan ranging from US\$ 30-150 and second loan US\$ 150-600, with a one month repayment period at 3%. For traders with a fixed trading site, terms are 3 months at 3% per month (flat). Loans were at first restricted to the district capitals but then expanded beyond which resulted in poor repayment because of difficulties of controlling more distant clients. In Ancuabe there are 430 active clients and in Meluco there are 220. Despite guarantees, few have been seized. Two credit officers work in each of the operations, but all are being investigated in relation to the internal fraud. Operations have been suspended, but the coordinator hoped that they would recommence in June to provide marketing loans for maize and sesame traders. Although Kulima service provision partly covers the project area, it should not be considered (at least for the time being) to provide credit to EDI target groups.

## Progresso

Progresso is a national NGO, supported by FARE, the Norwegian Embassy, and Oxfam-Belgium. It started microfinance activities in 2005. Progresso also has activities in education, teacher training and health (malaria HIV/AIDS). In Cabo Delgado, Progresso operates in the districts of Mueda, Muidimbe, and Nangade providing credit to 19 credit associations that on-lend to member solidarity groups. In 2010 there were 4,000 members of which 600 were active. Progresso has asked for a US\$ 75,000 loan from FARE's RFSP programme with which it hopes to expand its services to Mocimboa and Macomia Districts. As such, it could be an important partner for the EDI. At first FARE refused the loan on the grounds that Progresso's microfinance activities were not sustainable. Following a protest from Progresso, FARE compromised, agreeing to the loan on condition that Progresso find another funder. So far it has not, and a decision on whether to close down Progresso's operations will be made by its General Assembly on the 31 July. Currently its activities have been reduced with 2 credit promoters instead of 3 and 346 active clients and loan disbursement of US\$ 50,000 in 2011. Progresso offers loans varying from US\$ 60-300 for solidarity group members either for trading (6 months) or agriculture (9 months). Associations borrow from Progresso at 2% per month (flat), and it lends to solidarity group members at 3% per month (flat). Progresso claims that the FDD credits have had a negative influence on their portfolio quality.

## Fund for the Promotion of Fisheries (FFP)

The Fund for the Promotion of Fisheries (FFP) is a State fund which formerly provided retail credit but is now focusing on operating as an apex institution with its first credit line provided through the AfDB-financed PPANNCD project located in northern Nampula and Cabo Delgado; it provides wholesale loan funds to 4 institutions: FFPI, GAPI, AMODER and ASS Microcrédito (Moma); the FFP will be used by the Islamic Development Bank to provide wholesale credit to operators willing to provide credit to inland artisanal fishers and fish pond owners in Tete, Manica and Zambezia provinces.

## Standard Bank

Standard Bank signed an agreement in 2010 with AGRA (Rockefeller and Gates Foundations) Guarantee Fund, the Centre for the Promotion of Agricultural

Investments (CEPAGRI) and the Millenium Challenge Account (MCA) to provide agricultural loans to smallholders attached to an offtaker (e.g., contract farming) and to legal associations with adequate collateral with a theoretical focus on Nampula, Zambezia and Manica (MCA focus areas), although they may work with any province. Initially the agreement will be valid for 3 years and subject to an evaluation for renewal (AGRA opened an office in IIAM last year). In the agreement, CEPAGRI will provide technical assistance; AGRA will provide the guarantee fund; MCA will provide monitoring and evaluation services; and Standard will provide operational costs and lines of credit. Loans will not normally be given to individual smallholders but rather through *special purpose vehicles*, that is, producer associations, companies with outgrower schemes and companies providing agricultural inputs. The original policy was to provide 60% of value chain finance to production and 40% to marketing and processing, but now the idea is to invert the percentages (40/60). *Smallholders* are defined as farming < 5ha, although there is a lot of flexibility used and many emerging farmers are included. The consortium is supporting the value chains of maize, mung beans and sesame.

So far only 5 projects of a value of US\$ 2.3m have been supported. They include the following:

- Corridor Capital: production loans
- Corridor Agro: tractors and other machinery; marketing
- Ikuru: marketing and seed processing
- First Natural Choice: marketing and processing (Muchungue Sofala) (outgrowers, frozen fruit pulp, exported to Europe as organic)
- Irrigators of Mponzela (Moamba): horticulture.

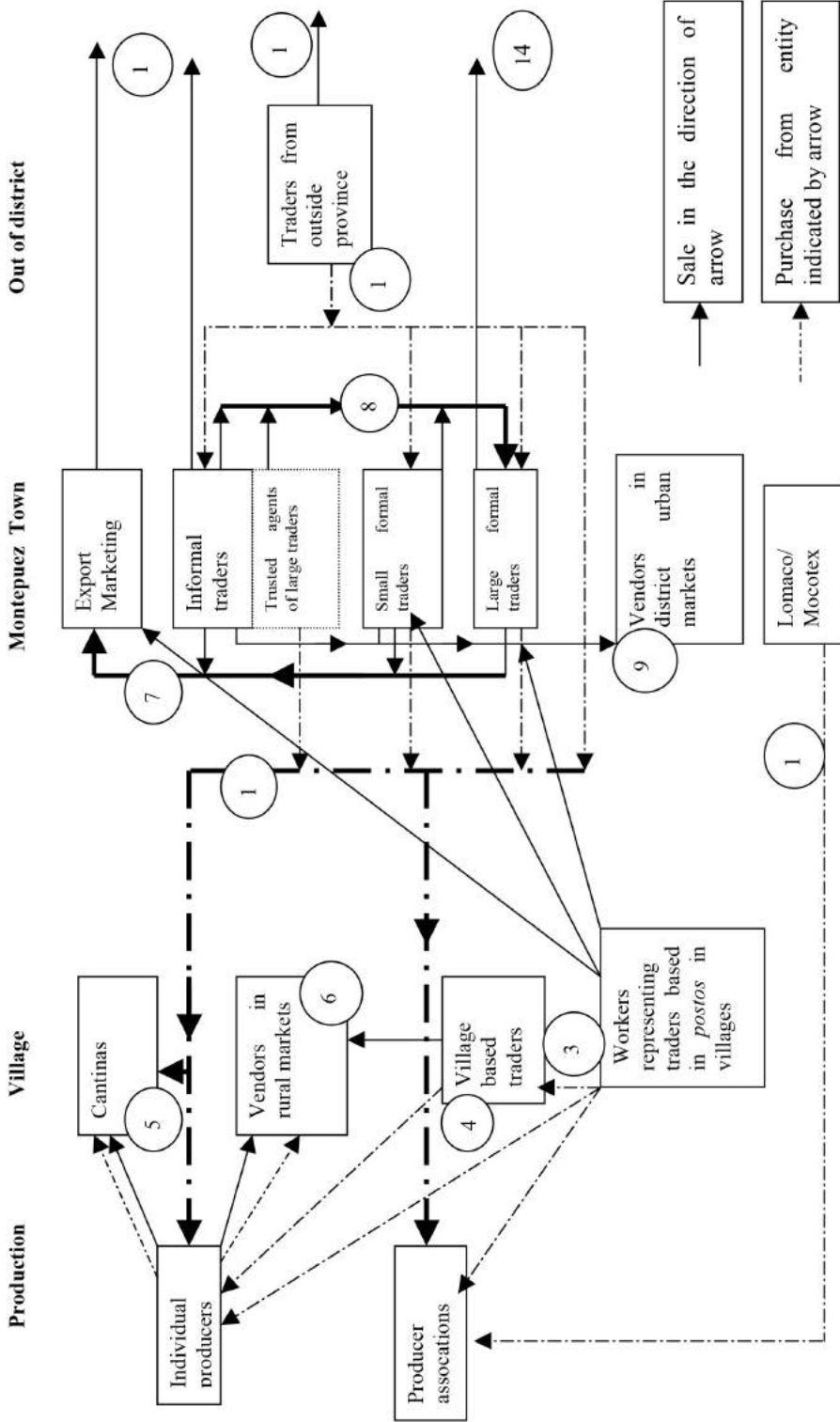
Gett Farms have been approved for soy production in Lioma, Zambézia (tractor pool for servicing out-growers). Currently there are another 10 projects in the pipeline for a value of US\$ 3 million (US\$ 25 million is the projected overall value of loans for the project duration). Loan applications have to be initially approved by the administrator in Maputo and then by the Agricultural Department in Johannesburg. Specialists often are flown into Mozambique to provide advice as well as to assess potential clients. Weather indexed insurance provided for Agra GF credits with Santam and Global Alliance.

## Large agricultural commodity traders (advances to producer associations)

Large trading companies, in particular Export Marketing (operating mainly in Cabo Delgado, Niassa, Nampula and Zambézia) advance considerable sums of money to small formal traders, informal traders, farmers associations and forums to expand the procurement network and to lock trading intermediaries into deals with specific prices and quantities. These loans are interest free as they are usually highly advantageous to the larger traders as procurement costs are incurred by the intermediaries and the prices are low enough to ensure good margins. Loans are usually made for 3-4 months.

Contracts with producer associations are normally done with umbrella farmer groups. The contract usually indicates the type of product to be sold, the quantity, the price per kilo, the total value and a validity of about 20 days. The contract calls for the produce to be of *good quality*, defined as being of the most recent harvest, dry and clean. This definition is vague and quality is said to be a constant problem. It is generally understood that an advance of 50% of the delivery value would be provided and then, when about 30% of the produce is delivered, subsequent smaller amounts are periodically provided. Trader advances will remain the main source of commercialisation funds for producer associations for some time.

# Annex 3: The agricultural marketing network observed in Montepuez district



Source: Le Grand & de Vletter, 2003



## Explanatory notes

1. Traders at all levels buy maize directly from individual producers and producer associations. Selling prices can vary considerably at the outset of the season but will usually stabilize quickly by word of mouth.
2. Export Marketing (EM), a private trading company owned by Tanzanians, is by far the dominant purchaser of maize in the region, operating some several warehouses, principally leased from ICM, although it has leased other warehouses on a short-term basis due to unexpectedly high volumes. EM has workers stationed in villages, purchasing maize; it also has a few agents working for it who are advanced money to purchase maize. EM also purchases directly from cantinas who have small warehouses.
3. Many traders, especially licensed ones with more resources than the informal small traders, have workers based in *postos* in various villages. These workers often come from these villages and are paid monthly wages during the buying season during which they purchase maize from villagers and contact their employers when sufficient amounts are accumulated. Bags are stored in makeshift storerooms. These workers will buy directly from producers, associations and village-based traders (see no. 4).
4. Village-based traders operate in various ways. Some behave as normal informal traders from the larger towns. Some have purchased from fellow villagers at initial season opening prices and intend to store a few tons (usually in small huts and sometimes their own homes) for several months to take advantage of the end of season prices which can be up to five times the opening prices. This maize is often sold back to fellow villagers either directly or through traders in the village market. Some village-based traders are said to use unscrupulous methods to make their margins. It is said that they have special *pratos* (plates) that are used for buying maize by the kilo, but unknown to the producers, these *pratos* measure more than a kilo and the difference is effectively seen as the trader's commission.
5. There are very few cantinas in the rural areas of Cabo Delgado. Many are operated by the larger traders based in the larger towns such as Montepuez and Pemba. The cantinas are often made with small grain storage facilities allowing for the accumulation of about 20–30 t. This maize is either sent on to the larger warehouses owned by the large traders or sold to EM with some reserves kept to sell to local clients in times of shortage.
6. Producers will sometimes, although rarely, sell their maize to vendors of the local market. Normally, maize will be sold in the markets during shortage periods and it will usually be obtained from locally-based traders who have hoarded their stocks to take advantage of the higher end-of-season prices.

7. Maize that has been purchased by all types of traders based in Montepuez will usually be sold (at least in part) to EM. Informal small traders will usually sell their maize to EM at the beginning of the season when maize is plentiful at the source and can be sold quickly (albeit at lower prices). As prices increase and maize is more difficult to find, the smaller traders will tend to store their maize and wait for better prices. The larger traders will usually sell large quantities in the earlier part of the season to EM and then sell to smaller traders, mainly coming from Nampula Province. Large traders benefit from a price structure that favours large tonnages. EM basically stops buying in quantity by the end of October. Grain is transported out as quickly as possible before the cashew selling starts and then grain is slowed considerably as trucks in the region are hired in the entire region for transporting cashew.

8. Informal and licensed small traders will usually sell a large part of their stock to the large local traders who will normally be negotiating larger volume (and by implication higher price) deals with traders from Nampula from November onwards. Informal small traders, who usually do not have adequate storage facilities for their stock, will be the main suppliers to large traders. Formal small traders, with better storage conditions, will try to hold out for end-of-season prices.

9. Market vendors operate in a variety of ways. The poorest vendors will buy small quantities of maize from informal or licensed small traders. Some of the informal small traders may have a stall in the local market, usually operated by an employee, but most are too busy with their itinerant activities. Small licensed traders have been found to have a business based inside or near the main market, part of which is a retail shop of some sort with a small grain store attached. Stored grain or legumes are usually sold in small quantities from the storeroom from a small stall close to the stored grain.

10. The Lomaco cotton ginnery, currently awaiting takeover from its new owner, is currently being managed by the company Mocotex, which purchases cotton from the many villages in the area that have many associations and individual producers with outgrower contracts.

11. Traders from Nampula come in various forms. Many, acting as agents for larger grain traders, come with their own or rented transport to buy directly from producers. More common are agents or traders who will negotiate with many traders, large and small, for a quantity of maize until a minimum volume is attained; and then they return to send transport to fetch the purchased maize. These traders will often transport their product by entering into special deals with drivers of trucks that are returning to Nampula (Nacala, Nampula City and Namialo, being the preferred stops) who will negotiate prices according to bags transported (not reflecting the real economic transport costs as the transport owners are not involved). Such traders are commonly

seen at the Metoro junction. Transport is often done so that the trucks arrive at the destination at night so that the owners do not see the grain being offloaded at the destination. The authors observed one trader who had spent 3 months in Morrumpa (Niassa) collecting 20 t of maize, of which 8 were delivered to the market in Pemba and another 12 was on the roadside at Metoro. The trader had been waiting for 3 days for transport direct to Nacala. During this observation, an empty truck stopped but was going to Namialo. The trader wanted to avoid offloading there and waiting for another lift because of the number of petty thieves known to rob transit maize in Namialo. Small traders, both informal and formal, often benefit from an involuntary *subsidisation* on the part of transporters.

12. This year EM sold most of the maize it purchased to Malawi. Transport from Montepuez to Milange costs around US\$ 70 per ton, which is about the maximum cost that the company can bear to make profits. Maize stored in other warehouses north of Montepuez such as in Moeda and Mocimba de Praia was expected to be used for local consumption in shortage periods. Because of shortage of warehouse space in Malawi, the number of deliveries via Milange had slowed down considerably.

13. Locally-based informal traders were often found to link up with the out-of-district traders and combine the accumulated grain stocks for delivery to the same buyer.

14. Large traders often sold grain outside of the district, especially when transport was needed to collect merchandise in one of the big commercial centres such as Nampula City or Nacala. These traders usually deal with a variety of consumer goods and they are required to transport these items from either Pemba or from Nampula province. As transport normally will leave Montepuez empty, the traders will usually try to arrange a grain deal with one of the larger out-of-district traders, taking advantage of the zero cost of outward transport.

# Uganda

Authors: Jonathan Coulter and Harriet Nabirye

## Contents

<b>Glossary.....</b>	<b>486</b>
<b>Summary.....</b>	<b>487</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>491</b>
1.1 Agricultural and food background .....	491
1.2 Banking and telecommunications .....	493
1.3 Approach to the assignment .....	494
<b>2. Legal aspects.....</b>	<b>495</b>
2.1 Key findings of the legal report for Uganda.....	495
2.2 Further observations on unregulated warehouse receipting.....	496
<b>3. Unregulated warehousing in Uganda .....</b>	<b>499</b>
3.1 Collateral management .....	499
3.2 Development projects in the warehousing area .....	501
3.3 Conclusions.....	504
<b>4. The regulated system for public warehouses .....</b>	<b>505</b>
4.1 How the system was set up .....	505
4.2 Factors for and against a regulated WRS for grains in Uganda .....	510
4.3 A plan to kick-start the regulated WRS for grains .....	513
4.4 Progress in the use of the WRS .....	517
4.5 Explanations advanced for low uptake and declining use of the regulated WRS.....	520
4.6 The current situation .....	522
4.7 Conclusions.....	523
<b>5. Recommendations .....</b>	<b>529</b>
5.1 For regulated public warehousing: Type C.....	529
5.2 For unregulated collateral management: Type B .....	531
<b>References .....</b>	<b>532</b>
<b>Annex 1: List of study respondents.....</b>	<b>533</b>
<b>Annex 2: Beneficiaries and their gains/losses from the regulated WRS, 2009/10 .....</b>	<b>534</b>

## Glossary

The following are terms not listed in the Glossary to Volume I.

<b>ACE</b>	Audit, Control & Expertise Global Uganda Ltd.
<b>CDO</b>	Cotton Development Organisation
<b>CWE</b>	Chief Warehouse Examiner
<b>DCA</b>	Development Credit Authority (USAID)
<b>DCL</b>	Drum Commodities Ltd.
<b>EAC</b>	East African Community
<b>eWRS</b>	electronic warehouse receipt system
<b>IDPs</b>	internally displaced persons
<b>MCP</b>	market collection point
<b>MTIC</b>	Ministry of Trade, Industry and Cooperatives
<b>MTTI</b>	Ministry of Trade, Tourism and Industry (former MTIC)
<b>SACCOS</b>	savings and credit cooperatives
<b>UCE</b>	Uganda Commodity Exchange
<b>UGTL</b>	Uganda Grain Traders Ltd.

## Summary

### *Introduction*

Warehouse receipting in Uganda can be classified into two main categories:

- (a) unregulated warehouse receipting, consisting mainly of conventional collateral management agreements (Type B according to study typology) and a number of *developmental pilots* supported by donors and/or the government
- (b) the regulated public warehousing system for grain introduced under the WRS Act of 2006 (Type C according to study typology).

### *Unregulated warehouse receipting*

Unregulated CMAs account for most warehouse receipting in Uganda. The activity started in the wake of market liberalisation and bank restructuring of the 1990s, but it was shaken by two major frauds in the new millennium. At least three collateral managers now share the market and there is a fairly modest but sustained business volume with at least nine banks involved in financing. Coronet, the relative newcomer to the collateral management business, is clearly willing to innovate and it seems to be complementing the more established player, ACE, by reaching out to new customers, particularly cooperatives. The UK-based DCL is also doing a few CMAs in Kampala.

Unfortunately, the industry has not been able to put an end to fraud-related problems and it is now reported that the Capital Markets Authority intends to establish a regulatory framework specifically for collateral managers (not to be confused with the regulatory system for grains discussed below).

There have been various development pilots, including a successful scheme where cooperatives near Kasese obtained financing while having their cotton toll-ginned and another with grains in eastern Uganda which was at first highly successful but subsequently collapsed due to calamitous fraud.

### *Regulated public warehousing for grains*

The regulated public warehousing system was implemented with EU assistance from 2006 to 2010. In implementing the Act, the government vested regulatory authority in the Uganda Commodity Exchange (UCE). A Chief Warehouse

Examiner (CWE) was hired and trained to train warehouse staff to carry out regular inspections; to ascertain compliance with all aspects of the system, including grain quality; and to request remedial action. Considerable training was provided to farmers and farmer groups around the hinterland of licensed warehouses and a South African software company was contracted to install an electronic warehouse receipt system (eWRS) linked to that in South Africa. UCE also re-established a previously inactive trading floor and EU assistance was provided to train brokers and to design and install a settlement system.

Given the mainly informal and fragmented nature of the grain trade, UCE sought to enlist the dominant buyer (WFP) as a market maker, as part of a win-win strategy, to ensure there was strong demand for receipted grains in the early stages and that prospective warehouse operators would wish to get licensed. WFP came on board at the end of 2008, only after two years of discussions, eventually committing to buy 150,000 t of commodities through the WRS and making a series of investments in drying and storage facilities, market collection points, access roads and farmer capacity building.

UCE licensed five warehouses, but the deposits were about 22,600 t up to 2013, which is a small fraction of what was needed to ensure the financial viability of most of the warehouses and the regulatory agency. The low level of procurement was attributed to several reasons: problems of quality (i.e., stored grains did not comply with the quality standards that WFP had since 2011 when it began enforcing more strict compliance with all its purchases); WFP's lengthy procurement and payment cycle, which caused depositors to look elsewhere; and grain price movements. Notwithstanding these problems, all WRS loans were reportedly repaid.

With the end of the EU funding in 2010, UCE became fully dependent on government budgetary resources. Services and compliance declined and the regulatory system is now hardly operational. Notwithstanding, at least two warehouses remain operational and one reports that it is working with about 162 POs representing 10,000 farmers and that it is handling 8,000 t of maize per season.

In trying to explain this very disappointing performance, the authors identify the following causes:

- (a) the project sponsors (Ugandan players and the EU) were at cross-purposes at the time of project design, the former stressing cooperative/bottom-up action and the latter financial viability

- (b) the feasibility of the regulated WRS was not thoroughly appraised at the outset
- (c) WFP did not become a market maker as hoped; and most importantly
- (d) the project sponsors were not equipped to deal with the problems as the project unfolded.

The experience demonstrates that innovative projects of this kind require the leading decision-makers involved to have a very high level of shared understanding and a strong strategic vision before they start. One of the potential hazards of external funding is that it can sometimes mask latent disagreements that emerge further down the line.

### *Legal issues*

The WRS Act of 2006 provides for different kinds of warehouses (public, private, field warehouses), but CMAs (Type B warehousing) continue operating under the pre-existing common law and contractual framework.

The WRS Act is fairly complete, providing for the use of electronic warehouse receipts, negotiability, detailed licensing conditions and other matters. However, lenders using both unregulated and regulated WRS face potential problems with the registration of securities and enforcing security through private sale. There are three collateral registries of varying effectiveness and there is a risk of double-pledging. For this reason, the legal consultants on this study recommended reconciling the existing laws relating to taking security and rationalising the system with an electronic process that allows financiers to find the relevant information in one place. With regard to enforcing security, financiers needed the legal right to sell pledged goods by way of immediate sale.

### *Recommendations*

As regards the regulated system for grains, the authors recommend:

- (a) to bring order to grain quality and grading of grains, building on WFP's commendable tightening of its own standards
- (b) for the Government of Uganda to decide if it still wishes to implement the system and if so, to embrace principles vital to its success, concerning targeting, scale, regulatory compliance and governance



- (c) for external partners to provide support when there is a well thought out and agreed plan, and to pull back if they find they are working at cross purposes.

Uganda should also consider the pros and cons of providing legal recognition to a wider set of producer organisations, not simply cooperatives, so that they can engage in contract-based transactions, including borrowing from banks.

In the case of collateral management, some self-regulatory measures (e.g., setting common documentary and insurance standards) would at the very least be justified given the nature of past problems. The funding agencies should also make contact with the Capital Market Authority and offer advice on legal and regulatory matters. Apart from these recommendations, the authors endorse Coronet's recommendation for better training programmes aimed at banks, rural-based clients and exporters.

# 1 Introduction

## 1.1 Agricultural and food background



Uganda is a tropical country abreast the Equator; much of it is 1,000 metres or more above sea level. With a population of 35.4 million inhabitants and growing at 3.2% per annum, it is one of the most densely populated countries of the African continent. However, it is still overwhelmingly rural, as 82% of the population still live in rural areas and most of these depend on agriculture for their livelihood (source: World Bank).

With arable land representing 57% of the total land area and two rainy seasons in most of the territory, conditions are very favourable for rainfed agriculture. Notwithstanding, production is distinctly *low-tech*, as can be seen from the low use of extension services (20%), improved seeds (6-10%), fertiliser (1%), agrochemicals, ploughs and other agricultural equipment.<sup>177</sup>

The staple food economy differs from most countries in Eastern and Southern Africa. In the first place, it is dominated by perishables (including plantains/bananas, cassava, sweet potatoes and potatoes), unlike the situation elsewhere in Eastern and Southern Africa, where maize is the dominant staple. Secondly, more durable crops (notably maize and beans) have two production seasons

177 Source: Uganda Bureau of Statistics (UBOS) agricultural model, 2010 (seeds, fertilisers and agrochemicals); and Bergen/Makerere Universities' study on extension coverage in Uganda, 2010 (Extension Services).

per year and they tend to be sold quickly and informally, with limited effort devoted to either in-field or artificial drying.

Official statistics show Uganda producing around 2.7 million t of maize and per year, but this is extraordinarily high for a country where maize is not the primary staple food and knowledgeable stakeholders (particularly those in the seeds sector) tend to regard these statistics with scepticism. The true figure may be no more than half of this. Countries where maize is the dominant food staple normally place a higher priority on accurate crop estimation. Production of beans, millet, sorghum and in-shell groundnuts are also significant<sup>178</sup>; the breweries have substantial commercial demand for the latter, often obtaining their supplies through contract farming arrangements. Paddy rice is more of a cash crop than either of these, with consumption largely taking place in urban areas.

Up to 2008, northern Uganda had a large population of internally displaced persons (IDPs), mainly a result of conflict with the Lord's Resistance Army and receiving regular food rations from the World Food Programme (WFP). In the peak years up to 2008, WFP was procuring over 200,000 t of food commodities, most of it maize grain. However, with the end of the conflict in Uganda, Ugandan IDPs have gone home and procurement volumes have plummeted. Notwithstanding, WFP continues procuring maize, beans and corn-soybean blend in Uganda to feed refugees and IDPs within the Eastern and Central African zone, which remains a conflict-prone area.

Uganda's main exports have been coffee, cotton lint, tea and tobacco, and statistics for their overall production (Table 1) show a generally upward trend. Market liberalisation at the beginning of the 1990s led to: (1) the demise of most of the cooperative movement which hitherto had enjoyed a legal monopsony status with coffee and cotton; and (2) the arrival of international trading companies which now dominate purchasing within Uganda. Various agro-exporting companies and particularly local companies that cannot source funds offshore and do not have other forms of collateral security, have their stocks collaterally managed in order to obtain working capital finance.

178 FAO shows production data for 2012 as follows: beans 425,400 t, millet 244,000 t, sorghum 336,000 t, in-shell groundnuts 295,000 t, and paddy rice 212,000 t.

**Table 1: Production of leading cash crops (in thousands of t per annum)**

Item	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Coffee, green	133	175	212	196	167	191	186
Cotton lint	26	13	23	13	26	48	18
Tea	35	45	43	49	49	35	51
Tobacco, unmanufactured	16	26	29	19	27	28	31
Total	210	259	307	277	269	302	286

Source: FAO  
Note: FAO shows sesame seed production of around 168,000 to 216,000 t/year, which appears to be in error as FAO also shows exports in the range of 7,000 to 15,000 t/year

Maize has also been growing in importance as an export crop, with Kenya and South Sudan as the main export market. Overall exports, including informal/unregistered exports, or maize may already have overtaken cotton and tea as a source of foreign exchange; quoting a source in WFP, Onumah suggests that the actual figure may be as high as 300,000 t. Exports of beans are also significant. Uganda is particularly well placed to supply Kenya, which has continually been in deficit in recent years due to its open-door policy towards exports even at times of high prices (in contrast to Tanzania, the other main regional exporter, which frequently imposes export bans on grounds of domestic food security); and also due to the availability of cheap freight rates (backhaul) towards the coast and its ability to supply non-GMO maize.

However, Uganda is losing much export revenue because of the low quality of its maize. In Kenya, Ugandan maize is overwhelmingly used by the less discerning users, including hammer mills and the poultry sector and it has earned the name of *chicken feed*. Since 2011, poor quality has also contributed to declining demand from WFP.

## 1.2 Banking and telecommunications

Table 2 shows selected statistics on banking and mobile telephony. While generally having a stable macro-economy, Uganda experienced considerable instability and high interest rates in 2012 and 2013. Bank of Uganda data show average T-Bill rates at 14.2% per annum and short-term lending rates at 26.2%. However, rates have fallen significantly over the last year, with T-Bills down to 10.38% by April 2014.

Most of the population is unbanked and rural microfinance is quite weak. Large integrated mutual networks such as one finds in Burkina Faso or Madagascar simply don't exist, though there are a large number of stand-alone savings and credit cooperatives (SACCOS).

Mobile telephony has exploded in importance since 2000 and this is leading to a similar explosion in the use of mobile money.

**Table 2: Selected statistics on banking and mobile phones**

Statistic	Current level
No of banks	24
Bank account holders	5 million
Unbanked population	80% (most of them rural)
91-day T-Bills Rate (average annual rate for auction of 17 April)*	10.38%
Mobile phone subscribers	17 million
Teledensity	50% as reported; in reality 40% as there are multiple lines subscribers
Mobile money subscribers	8.9 million

Source: The Finance Year Book; \*Bank of Uganda

### 1.3 Approach to the assignment

The assignment was carried out by the Ugandan Country Consultant with the (UK-based) Project Leader who had considerable relevant working experience in Uganda. The work involved literature review, definition of typologies to be studied and interviews with key stakeholders. Annex 1 shows a list of people contacted. The authors also prepared Section 2 on legal issues, incorporating some key findings from the legal study in the Interim Report of 15 April 2014.

Warehouse receipting in Uganda can be classed in two main categories:

- (a) unregulated warehouse receipting, which consists mainly of conventional collateral management agreements (Type B according to study nomenclature), though there had also been a number of *developmental pilots* supported by donors and/or the government. Unregulated warehouse receipting is discussed in Section 3.
- (b) The regulated public warehousing system introduced under the WRS Act of 2006 (Type C according to study nomenclature). The system is largely modelled on the American system described by Coulter and Onumah (2002). The regulated system is discussed in Section 4.

While some of developmental pilots have been farmer-focused, there do not appear to have been any Type A initiatives (microfinance-linked inventory credit along the lines of the francophone *warrantage communautaire*) and certainly no Type D initiatives.

# 2 Legal aspects

## 2.1 Key findings of the legal report for Uganda

Uganda introduced warehouse receipt system legislation with the WRS Act of 2006 and Regulations of 2007. These establish a system of licensing and regulation for warehouse operators and provide *inter alia* for: the commingling of goods in storage; for the issue of both negotiable and non-negotiable warehouse receipts; and for the use of electronic documentation (e-Receipts). The Uganda Commodity Exchange (UCE) was appointed as regulatory authority up to 2012 (reportedly extended to 2016). Warehouse operators are subject to certain requirements which offer protection to those depositing goods or financing stored goods, for example, requirements to file a financial undertaking with the regulating authority and hold insurance in respect of their operations. In addition, the authority has some step-in rights to take control of the operations of failing warehouses.

These types of measures should give financiers a degree of confidence, but there are still some areas of potential concern for them. For example, the legislation seeks to address all types of warehousing in relation to agricultural commodities, including field warehousing. However, when compared with public warehousing and large-scale private warehousing, field warehousing involves different practical and legal challenges which are not specifically addressed.

Despite the legislation, there remains a potential problem with the registration of securities in Uganda, since there are not one, but three, collateral registries. These are: the Companies Registry; the Registry of Documents; and the registration of warehouse receipts by the Uganda Warehouse Receipts System Authority (see below). Aside from the registry of the authority, which is yet to be fully functional, the registries do not provide effective mechanisms to prevent fraud or double-pledging.

Additionally, to enforce security by way of sale without requiring a court order requires the parties to have included the right to private sale in the underlying security document. Although it is true that an informed financier can seek to ensure that it does this, there is an element of risk that this will not be done or that it will be challenged.

For further information the reader is referred to the legal report (Volume III, Section B, Block 3).

## **2.2 Further observations on unregulated warehouse receipting**

While the authority (UCE) can in principle license all kinds of warehouses, it appears to be only licensing public grain warehouses. It has drawn up licensing conditions for private coffee and cotton warehouses, but it has not licensed any of them. The system does not presently inspire much stakeholder confidence due to the weak operational state of the authority.

Most warehouse receipting occurs on an unregulated basis under private CMAs. While formally speaking, the Act prohibits any person from operating a warehouse without a valid licence, this appears to be of no practical significance; indeed, the leading collateral manager says that the Act has no relevance to its operation. While the regulated WRS is under the strict control of UCE and the WRS act, the unregulated systems follow a common law-cum-contractual framework. According to recent information, the government intends collateral managers to be regulated by the Capital Markets Authority and is preparing regulations for this purpose.

While the legal due diligence suggests that financiers might have difficulty in establishing proper legal control in the case of field warehousing, locally-based collateral managers simply do not see it as a problem. In practical terms, constructive possession of the pledged assets is ensured by the system of dual control of padlock and keys, the hiring of private security guards and the desire of most borrowers/depositors to cultivate and deepen their relationships with the banks. Collateral managers who were interviewed also claimed that the above-mentioned problem with collateral registries did not pose a practical problem for financiers. A Tanzanian collateral manager the authors interviewed expressed exactly the same view on this subject.

According to Onumah and Nakajjo (2014), one of the factors that limit POs' access to finance is the current legislative framework for group-based transactions.

In the post-liberalisation era, cooperatives are no longer the only forms of organisation through which smallholder farmers engage in collective economic actions. Others have emerged, often promoted as a result of donor or NGO-supported programmes. However, existing legislation still recognises cooperatives or corporate entities as the only legal entities through which the groups can transact. It is apparent that many farmers are unwilling to participate in cooperatives, which are usually rather weak organisations, lacking the support of second/third tier organisations which fostered their development in the past. The legal lacuna is therefore making it difficult for farmers' organisations, such as registered associations, to engage in contract-based transactions including borrowing from banks. Some opt to register as cooperatives (in name only) just to circumvent this challenge.





# 3 Unregulated warehousing in Uganda

## 3.1 Collateral management

As happened elsewhere in Africa, collateral managers started by servicing international banks and trading companies which entered Uganda in the wake of structural adjustment and liberalisation, in a process aptly described by Baine (2012). It was around 1994 that the Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) and SGS, an international inspection company, proposed the first inventory-based credit facility for the coffee sector using warehouse receipts.

In using collateral management services, banks were particularly keen to mitigate risks in financing import and export trade. However, in the new millennium two serious fraud cases involving stocks of coffee and wheat resulted in losses in the tens of millions of dollars and they had repercussions far beyond Uganda, causing one international inspection company (Cotecna) to exit the collateral management business worldwide. The other (SGS) ceased providing the service in Uganda and they are recently reported to have withdrawn from the collateral management business worldwide.

Only one provider (ACE Global Uganda Ltd.) remained in the business in Uganda, but it was soon joined by a local competitor, Coronet and more recently, the UK-based Drum Commodities Ltd. (DCL) has taken a share of the market. Most collateral management is carried out at *field-warehouses* but also in purpose-rented locations.

ACE Global Uganda Ltd. works with agricultural commodities, most notably cotton ginneries and coffee exporters and imported commodities like rice, sugar and petroleum, in conjunction with international banks. It does not do any quality testing; it uses the services of an international accredited company, Chemiphar.

Coronet has a rather different client mix, including a significant number of producer organisations and this mix reflects its Executive Director's prior experience in development projects (see Section 3.2) and Coronet's later involvement in the regulated WRS. Local banks and the Uganda Investment Bank are important among its clients. Coronet says that since starting in 2008, it has worked with 102 borrowers, focusing on the financing of agribusiness and structured trade, while assisting SMEs in all sectors that wish to access affordable credit from financial institutions including agriculture. In the agriculture sector, Coronet has served NUCAFE and other cooperatives to secure finance for coffee exports. In the cereals sub-sector, it has helped cooperatives to secure production credit for inputs, labour and other pre-harvest operations. In terms of commodities, it assists importers by collaterally managing in-bond stocks of general merchandise, including sports wear, stationery, tires, building materials, textiles, sugar and others. It also does pre-inspection and quality testing, capacity building and consulting services in value-chain development. However, quality testing involving complex laboratory facilities (e.g., testing for aflatoxin) would need to be sub-contracted to specialist operators.

At the time of writing, DCL had three Kampala-based CMA involving coffee, cocoa beans, fertiliser, fuel, maize, sesame seeds, rice and wheat.

According to one estimate, the split in market share between ACE and Coronet is about 70/30. However, the locally-based providers have not been able to put an end to the problems that marred the industry up to 2007. Indeed, a banking source reported a fraud-related loss of about US\$ 800,000 that the collateral manager concerned could not cover. This situation may have provided an opportunity for DCL to take a share of the market.

Nine domestic banks are reported to be lending against collaterally-managed stocks. Interest rates are typically 23% per annum for local currency loans and 11% when loans are in hard currencies and the loan to value ratio are in the range of 65% to 80%.

ACE and Coronet have similar modes of operation. As regards insurance, two policies are in wide use, including: fire and burglary cover, which is considered mandatory; and all risk insurance, which financial institutions often do not require. Interestingly, Coronet says its warehouse receipts may also be transferred to trade counter-party, allowing the holder to take delivery of the commodity upon presentation of the warehouse receipt at the warehouse. However, this limited form of transferability in no way implies the legal concept of *negotiability*.

Coronet provided information on loan repayment, indicating that bankers financing against stock it was holding averaged a 95% repayment record over the last 5 years. However, defaults on loans for domestic and imported agricultural commodities are reportedly very low. Significantly, it is the collateral management of in-bond stocks that results in the highest level of loan default, with banks seizing goods from importers who have difficulty in competing with imports from China, India, or domestic production.

Current estimates of overall market size were not available, but there was some information based on interviews that UCE carried out in late 2007. According to UCE's findings, 35-45 CMAs were being entered into annually for all commodities and the total value billed was *in excess of US\$ 500,000*. This was made up of:

- (a) 65% local agricultural and fishery commodities, including cotton (10-15 contracts/annum), coffee (10 contracts), frozen fish (4 contracts), plus some grains, cocoa and vanilla
- (b) 35% imported commodities, including rice, sugar, petroleum.

This estimate suggests that the market was in fact quite small and that companies engaging in it would need other sources of income, for example, inspection, capacity building and consulting activities in order to survive. It is likely that there has been significant growth since 2007.

According to the Managing Director of Coronet, the main hindrance to the roll-out of collateral management to more rural clients (apart from the cost of the service) is a lack of understanding, on the part of the banks (and collateral managers too) of the transactional risks at that level. For this reason he suggests training programmes aimed at banks, rural-based clients and exporters - in the latter case to develop and/or extend their supply chains to the rural suppliers which the banks can then support through CMs.

### **3.2 Development projects in the warehousing area**

A project supported by both the Common Fund for Commodities (CFC) and USAID promoted warehouse receipts initiatives in the years up to 2008, which was the beginning of the regulated WRS.

The CFC project was regional and the Ugandan component was managed from a unit under the leadership of the Commissioner for Cooperatives Office in the

Ministry of Trade (then MTTI, now MTIC). Starting in 2004, a series of warehouse receipts pilots were carried out whereby primary cooperative societies deposited coffee and seed cotton in warehouses controlled by a collateral manager. In the cotton case, two primary cooperative societies comprising nearly 400 farmers in the Kazinga Channel zone (near Kasese) were selected to pilot the WRS. Farmers would deposit seed cotton for toll-ginning by the Nyakatonze Cooperative Union and they would receive financing based on the expected out-turn of cotton lint, after which they would be able to market the lint and the seed and repay the loan.

In the first year the primary societies deposited 95 t of seed cotton. The seed cotton was eventually sold by the farmers at UGX 550 per kg, which was UGX 100 per kg higher than the indicative price of UGX 450 announced by the Cotton Development Organisation (CDO) at the onset of the marketing season. In 2007, the primary society was able to obtain its own export license and has been ginning and exporting directly to the international markets under its own name. In 2008, 2009 and 2010 the society exported 460, 570 and 1,000 lint bales respectively (Baine, 2012). Independent studies by UCE in 2006 and 2007 confirmed that this scheme had been successful.

The same project promoted various trials with coffee in Eastern and Western Uganda. Here too the depositors were primarily cooperative societies, but the results were less successful. In 2006, UCE studied the pilot with Arabica coffee in Bushenyi and found that it did not appear to be adding significant value over and above what primary societies were already earning through their normal bulking operations. Indeed, one of the main challenges was competition from fair trade buyers which offered a premium market for organised cooperative suppliers, with prices some 50% over the general market price, and tending to crowd out other approaches such as the WRS.<sup>179</sup>

There were no less than three USAID-financed initiatives with warehouse receipts, as follows:

- (a) There was an inventory credit project carried out by a large PO around Iganga in Eastern Uganda, carried out with financial support of ACDI/VOCA. This was a very significant farmer marketing pilot and in the 18 months from January 2004 it marketed a total of 8,383 t of maize. A study carried out by Mwebaze (2005) found that benefits exceeded costs involved. Farmers earned prices well above market levels and this

179 Recorded in a note to UCE entitled Main Findings of up-country visits by J. Coulter and A. Rwego, 1-15 June, 2006.

motivated farmers to greatly expand acreage and increase production (aided by inventory credit in the form of inputs as no cash loans were ever provided). The system also reduced post-harvest losses, improved quality and attracted larger traders offering better prices. Mwebaze noted that the project had subsidised storage and marketing services, but concluded that the project would still be viable if, after the withdrawal of donor support, charges were raised to realistic levels. Unfortunately, the project folded at the end of 2006 as a result of a large fraud, apparently committed by people intimately connected with the project. ACIDI/VOCA said that it tried to obtain legal redress but found itself frustrated by local interests. Notwithstanding, the project had gone some way in proving the warehouse receipting concept with grains in Uganda.

- (b) There was a DCA credit guarantee facility for US\$ 16 million of loans against warehouses receipts in Uganda. USAID mainly provided this facility to support a receipting operation involving Uganda Grain Traders Ltd. (UGTL) and Stanbic Bank. Local traders and particularly shareholders in UGTL, were supposed to deposit at UGTL's warehouse in Kampala, but there was no uptake. Some parties attribute this result to Stanbic's conservative lending policies, and the bank was very concerned about the speculative risks in financing against grains. At the time, UGTL was the only company providing public warehousing services in the agricultural sector; it provided a significant level of service but has since been liquidated before the regulated WRS described in Section 4 got started.
- (c) There was also the Kapchorwa WRS pilot (Eastern Uganda) supported by the Rural Speed Project. In this case, WFP made a forward contract to purchase maize and the cooperative KAKOFA received deposits in the warehouse it was renting from the SEBEI Cooperative Union. Rural Speed hired the services of a collateral manager, Cotechna, to hold the stock, and Stanbic Bank agreed to lend against it. Warehouse receipts were issued to KAKOFA which dealt directly with farmers. Although about 650 t of maize was deposited, the uptake was less than expected and the pilot expired at the end of the Rural Speed project in 2007. Notably, it took a lot of time for the bank to start lending and when deposits started in earnest, WFP's contract price was out of line with producers' price expectations.

### 3.3 Conclusions

The collateral management business has had a difficult history since its start in the 1990s, involving frauds that are a large multiple of the industry fees earned in any given year. It has settled down since 2008, with two service providers covering market requirements. Coronet, the relative newcomer, is clearly willing to innovate and it seems to be complementing ACE by reaching out to new customers, particularly cooperatives.

Of the various developmental pilots that preceded the regulated system (discussed in the next section), the only successful one was the CFC/MTTI-backed scheme with cotton in Kasese. However, with most of the ginneries sold to non-cooperative players, there was limited scope for expanding this scheme at national level, at least on a voluntary basis.

The prior occurrences of fraud gave cause for caution in trying to introduce into Uganda a public warehousing system which would involve the licensing of a much larger number of warehouse operators, some of them commodity traders in their own right and potentially, thousands of depositors. If the system were to enjoy the confidence of depositors and financiers, it would need to be very well thought through and the regulatory regime would need to be very rigorous.

# 4 The regulated system for public warehouses

## 4.1 How the system was set up

UCE was established in 1998, but it failed to gain traction as a commodity exchange due largely to performance failure (i.e., farmers defaulting on contracts they had made through the exchange). This failure has been a recurring problem for African exchanges seeking to get established in a production environment dominated by smallholders. They have usually tried to solve the problem by establishing registered warehouses where the warehouse-operator can guarantee performance - similar to the way in which collateral managers guarantee credit transactions. This strategy is what UCE did, taking advantage of the WRS Act of 2006 and two technical assistance projects, including:

- (a) a project funded by the Common Fund for Commodities (CFC) and the UN Office for Project Services (UNOPS) which organised some WRS pilots with cotton and coffee (see Section 3.2) and assisted in the drafting of the Act
- (b) an EU technical assistance project which lasted from 2006 to 2010 and was designed to allow Uganda to put in place an efficient, effective and properly-regulated WRS, based on a network of certified and well-managed warehouses and to develop commodity trading through the UCE trading floor at commercially viable volumes and values.

The EU project provided both technical assistance support and subsidy to UCE's internal operating costs; indeed, the project would cover most of UCE's costs up to 2010 except some key salaries which would be borne by the government.

Following on from the Act, the government passed a set of Regulations whereby the Ministry of Tourism, Trade and Industry (MTTI, now MTIC) vested



the regulatory function in UCE as *warehouse regulatory authority*, for a period of five years up to 2012, which has now been extended to 2016.<sup>180</sup> Circumstances outside the UCE framework also pointed to the need for regulation. As indicated in Section 3, three major frauds had seriously shaken both the collateral management business and aid-sponsored attempts to develop rural inventory credit with producer organisations (POs).

In principle, the Act provided for the regulation of both public and private warehouses handling all kinds of commodities (including general merchandise, minerals, etc.), but in practice UCE has concerned itself almost exclusively with public warehouses storing grains and pulses. While the warehouses are open for anybody to deposit commodities, UCE and MTTI prioritised involving smallholder farmers and their POs.

A prospective warehouse operator was required to become compliant with:

- the WRS Act of 2006 (No. 14) of 2006
- the WRS regulations (Statutory Instrument No. 33) of 2007
- a licensing contract with UCE, which was standard for the particular group of commodities which the warehouse operator was licensed to store under the Act.

Box 1 shows the principal licensing conditions for a grain warehouse.

### **BOX 1: PRINCIPLE LICENSING CONDITIONS FOR A GRAIN WAREHOUSE**

The licensing conditions were set out on the UCE website (<http://www.uce.co.ug>). In order to be a licensed warehouse operator in Uganda, the warehouse operator must:

- meet UCE's physical specifications for warehouses and equipment for handling the commodity concerned

180 Our Interim Report to CTA, AFD and IFAD dated 15 April reported that the mandate had not been extended but continued functioning as the de facto authority since 2012. However, official sources indicate that the UCE mandate has indeed been extended to 2016, but is short of operating funds.

- execute and file with the authority a bond of minimum value of UgX 20 million (about Euro 5,714) to secure the faithful performance of his/her obligations under the Act
- insure the stock against fire, theft and allied perils, professional indemnity and fidelity. Where fidelity and theft cover is purchased on a 'first loss' basis, they must each be for a minimum of 100 t of the goods
- ensure graders and weighers are properly trained and are certificated biannually
- publish and exhibit prominently a standard service tariff for unloading, cleaning, drying, bagging, storage, loading out, etc.
- pay the annual licence fee prescribed by the authority

A warehouse operator was originally required to have and maintain net assets of at least UGX 200 million (about € 57,140) and current assets at least as great as current liabilities, but this seems to have been dropped from the licensing conditions.

As a regulator, Uganda Commodity Exchange is responsible for:

- (a) Licensing of warehouses and warehouse keepers
- (b) Ensuring compliance with the Act, Regulations and licensing conditions - the latter included UCE commodity grading standards which in the case of grain commodities were based on East African Community (EAC) standards
- (c) Training and licensing of professional warehouse staff, particularly graders and weighers, who were required to obtain certificates of competence every two years
- (d) Evaluation of prospective warehouses and offering advice on warehouse construction until it is licensed
- (e) Registration and training of the warehouse operators and other users of the electronic warehouse receipt (eWRS) system (see Box 2 below)

- (f) Maintaining the WRS central registry (which was set up under the eWRS)
- (g) Conducting supervisory visits and inspection for compliance with licensing conditions (e.g., physical stock and quality)
- (h) Sensitise farmers about the WRS and support post harvest handling training.

A Chief Warehouse Examiner (CWE) was hired and trained to be a trainer in his own right; to carry out regular inspection to ascertain compliance with all aspects of the system, including grain quality; and to request remedial action. The CWE would be UCE's eyes and ears on the basis of whose advice it would issue, suspend, or revoke warehouse licenses. So as to supplement the efforts of the CWE, UCE could if it wished appoint third parties to act as inspectors under the Act.

According to Baine (2012), over 2,000 farmers and farmer groups had been trained in various aspects under the warehouse receipt system. The training took place around the hinterland of the licensed warehouses.

## **BOX 2: THE UGANDAN EWRS**

The eWRS was closely linked to the South African system of *electronic silo certificates* used to receipt millions of tons of grain every year and to document grain deliveries against contracts of the SAFEX Division of the Johannesburg Stock Exchange. Control of the server was confided to PwC under an arrangement designed to ensure data confidentiality. The eWRS was a web-based system which only authorised parties could access and use, with their requisite user names, pin numbers and passwords. Authorised parties included the *Administrator* (an employee of UCE), *Issuers* (the warehouse operators) and *Users* (the depositors, the financiers and buyers of e-Receipts).

The process works as follows. The *Issuer* issues the e-Receipt to the depositor (normally a farmer, a PO, or a trader), showing the location, quantity and grade of commodity stored at the warehouse and the warehouse operator's lien (i.e., its accumulated charges against stock).

The e-Receipt is a negotiable instrument evidencing title to the grain and the depositor can then transfer it to a financier, *in encumbrance* for a loan, or to a buyer, in fulfillment of a sales transaction. The buyer may then transfer it electronically to another buyer and so on, until such time as a holder wishes to take delivery of the commodity. The holder then transfers the e-Receipt back to the Issuer, paying accumulated charges, after which the Issuer cancels the e-Receipt and releases the product to the holder. Each player can see the status of his holdings on the computer screen at any time. Players could access the system using computers or smartphones of their own and licensed warehouse operators made terminals available which farmers and other depositors could use.

The *Administrator* is the first point of contact for issuers and users signing up to the system, given that the system provides an audit trail of transactions that can be studied in the event of a dispute and is by virtue of this the *Registrar*. The system has various other interesting features:

- e-Receipts can be split into smaller lots; a holder can advertise its stock electronically to other participants
- a holder can transfer an e-Receipt to a broker pending the conclusion of a sale transaction
- it can be serve as an electronic delivery system for a commodity trading platform
- an on-line auction facility can be installed if required to facilitate competitive procurement by buyers
- the system can provide statistics, notably on overall stocks held in warehouses.

UCE should at any time be able to obtain information on the volumes received, at a few touches of buttons.

UCE also contracted Sandbox Technologies, a South African software company, to install an electronic warehouse receipt system (eWRS) (see Box 2).

There are also arrangements in place to regulate UCE's trading floor. An Act of 1996 created the Capital Markets Authority and designated it regulator of

the Commodity Exchange system in Uganda. A process of putting in place a legal and regulatory framework for Commodity Exchanges is now underway, spearheaded by the Capital Markets Authority. So far however, the Uganda Commodity Exchange has been *self-regulating* with respect to the minimal trading floor operations that have so far been executed. Spot trading with face-to-face open outcry bidding has been the major approach to trading on the exchange trading floor and there has so been no attempt to introduce an electronic trading system.

The system was promoted with banks, which would lend a percentage of the commodity value which they would fix on the basis of market intelligence, particularly by making use market information services (MIS) and their assessments of the price risks involved. These MIS report nominal prices per kilogram of maize, but the maize varies widely in terms of quality (percentage defects, foreign matter, etc.) and moisture content over time and the MIS provide no indication of the premiums or discounts applicable on account of these factors. The lender may consequently value the commodity erroneously and this increases the lending risks involved. From time to time, people concerned with the maize market have proposed ways of improving the quality of market information, including the publication of regular WFP contract prices (for mechanically cleaned and dried maize which this institution buys), or converting the *off-lorry prices* at the leading wholesale market in Kampala to dried, cleaned equivalent, but these have not materialised. In practice, however, banks seem to have mitigated the risk of loan default, whether due to miss-valuation, price volatility, or other factors, by using a rather low-to-value ratio of between 50 to 60%.

## 4.2 Factors for and against a regulated WRS for grains in Uganda

Table 3 compares the factors for and against the establishment of the regulated WRS for grains in the Ugandan context, as of 2008-2009 when the system started operating. In doing this it is important to bear in mind that unlike some other kinds of WRS, notably *community inventory credit* practiced in some of the francophone countries, it is a very scale-dependent innovation.

There are important scale-economies in running both the warehouses and the agencies designed to regulate them. Much of the management and administrative costs are fixed in nature, making it advantageous to have large warehouses with a high level of capacity utilisation and for the regulator to have many such warehouses from which it can levy the user fees it needs to achieve breakeven. Previous estimates by the UK Natural Resources Institute (NRI) in Zambia

suggested that a regulated warehousing system would need to handle at least 100,000 t of maize per annum, with 6 months storage, in order to generate sufficient licensing fees for the warehouse regulatory authority to break-even. Theoretically speaking, a regulatory agency could be permanently funded from the government budget, but in practice this would be undesirable as it would render the agency vulnerable to squeezes on public funding and political influence in professional/managerial areas. Given that tough decisions have to be made concerning the issue, suspension or revocation of warehouse licenses, effective managerial autonomy is indispensable if one is to minimise the risks of further cases of fraud and malpractice in the warehousing industry.

**Table 3: Pros and cons in the Ugandan context**

Pros	Cons
<ul style="list-style-type: none"> <li>• The government of Uganda is committed to free trade in grains</li> <li>• Uganda is price competitive as an exporter within the region</li> <li>• Favourable seasonal price pattern, but very erratic from year to year</li> <li>• Major demand from WFP requiring grain dried and cleaned to a standard<sup>181</sup></li> <li>• Various sources of latent demand in Uganda and the Region</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Low grain production vis-à-vis neighbouring countries; bananas and root crops are main food staples</li> <li>• Two harvests per year; temptation to sell quickly and forego drying</li> <li>• Overwhelming informality of trade</li> <li>• Low level of commercial drying and storage capacity</li> </ul>

Uganda was at a disadvantage in terms of scale, because its maize production was lower than in most other countries of Eastern and Southern Africa, as it was not the main staple food crop. As indicated in Section 1.1, there is considerable uncertainty over the level of maize production in Uganda, with official figures and informed estimates over the last decade varying in the range of 600,000 t to 2.7 million t. The following series is probably closer to the truth than either of these extremes.

**Table 4: Maize production and formally recorded trade, Uganda - '000 t**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Production	1,080	1,170	1,258	1,262	1,266	1,272	1,373
Imports	153	79	60	43	n/a	n/a	n/a
Exports	89	90	118	107	67	94	166
Exports/production	8.3%	7.7%	9.4%	8.5%	5.2%	7.4%	12.1%
Source: FAOSTAT, 2011 and MAIF (2011)							

181 However, as discussed later, WFP was not implementing its standards in a rigorous fashion.

Maize was typically one of several crops produced by farmers and produced in small volumes and with very limited use of purchased inputs, mainly improved seed. It was harvested twice a year, often in rainy conditions and both farmers and middlemen tended to sell it quickly to minimise expenditure in drying the crop. Hence, traded maize was overwhelmingly of non-standardised quality and variable moisture content, even when exported to neighbouring countries. Kenya was Uganda's main export market, but Kenyan maize buyers generally perceived maize from Uganda as substandard and often described it as *chicken feed*. Commercial grain drying and storage infrastructure was very limited and largely concentrated in Kampala to meet the needs of the leading formal sector buyer (WFP). Most of the processing was carried out in small-scale small milling units (decorticators and hammer mills) or by pounding at home. The more quality-oriented roller mills that purchased around 1 million t per annum in Kenya were hardly present on the Ugandan market.

On the positive side, however:

- (a) Unlike its counterparts in Kenya and (above all) Tanzania, the government of Uganda had (and has since) consistently demonstrated its commitment to free trade in grains, encouraging Ugandan businesses and individuals to export them to neighbouring countries. This is the flip side of Uganda's disadvantage in terms of the scale of formal sector trade.
- (b) Uganda had proved price competitive in maize production within the region, particularly in Kenya, where it benefited from cheap back-haul rates on trucks destined for Nairobi or the coast. According to official statistics, maize is now Uganda's fourth export by value after coffee, cotton and tea, but it might be its second export if non-recorded flows were considered<sup>182</sup>, but as indicated above, the quality is very low and the grain is mostly flowing to small-scale mills rather than to more quality-oriented food processors.
- (c) The seasonal price pattern generally favours storing maize for about 3 months, though it is very erratic from year to year.
- (d) In stark contrast to the informality of regular trade, there was major demand from WFP for grain that had been mechanically dried and

182 WFP-Uganda (2013) quoted by Onumah (2014) states that the volume of maize grains exported by Uganda is estimated at about 160,000 t, but the actual figure could be as high as 300,000 t.

cleaned so as to permit long-term storage. WFP had been doing about 95% of its procurement in Uganda through a system of competitive tenders and four trading companies which had invested in drying/cleaning equipment and storage capacity mainly in Kampala, accounted for around 80% of the volume supplied. WFP had been Uganda's leading buyer of food commodities since the 1990s, procuring mainly maize and beans; overall purchases rose to a high plateau in the period 2005-2008, averaging 195,000 t a year. WFP purchases accounted for the overwhelming majority of maize and beans that were dried and cleaned such that they could be safely stored in a warehouse. Some Ugandan buyers, mainly brewers and fortified food manufacturers also wanted dry grain of standard quality, but the volume was relatively small but rising. As of 2014 Onumah and Nakajjo (2014) estimates their demand at 20,000 t per annum with potential to rise by 50% in three to five years.

- (e) There was also a potential market among other players who were not at the time seeking to procure much dried cleaned maize in Uganda, but they might be persuaded to do so if a permanent and trusted supply channel could be established. There were the poultry farmers and feed compounders serving them, who were by and large making do with the by-products of hammer-milling and with maize obtained through informal supply channels. There were the public sector and institutional buyers who procured hammer-milled maize, mainly from Kisenyi market in Kampala, but UCE in this market was complicated by very late payment and indeed, uncertainty as to whether payment would eventually be made. There was also potential demand among the more quality-oriented millers at regional level, mainly those of Kenya which are believed to buy around 1 million t per annum.

### **4.3 A plan to kick-start the regulated WRS for grains**

When UCE started to establish the regulated WRS for grains, it faced a serious challenge. The EU technical assistance project would only last four years, from 2006 to 2010 and in that time it would need to break-even or, failing that, make credible progress towards that objective, so as to persuade the project sponsors (the EU and government of Uganda) to provide a further operational subsidy. This would mean UCE-licensed warehouses taking in several tens of thousands of tons of deposits per annum by 2010 or thereabouts. However, given the largely atomised and informal nature of the Ugandan value chains for maize and other commodities, this was a tall order.



The most obvious way of achieving this aim was to persuade WFP-Uganda to become a *market maker* and use the WRS on a large scale. If leading players in the grain trade knew that WFP intended to do that, some of them would want to set up warehouses and get them physically and operationally compliant with the regulatory authority (UCE). Some of these players already possessed substantial storage and drying facilities and they were supplying WFP under the tender system. However, they would need to become compliant with a novel and highly regulated model, involving an intrusive regulator and they would need to invest both funds and management time to *learn the ropes*. WFP demand was seen as a way of motivating them to take this initial *plunge*. Once WFP was procuring a large part of its annual requirement through the WRS and the UCE trading floor, it would be easier to promote their use by other players with latent demand for dried and standardised commodities (e.g., poultry farmers/feed millers, government agencies, quality-oriented buyers in the East African region).

In view of this situation, UCE sought to persuade WFP-Uganda to become a market maker, by procuring maize and beans using first the WRS and subsequently the UCE trading floor (as well). UCE tried to sell this approach to WFP-Uganda as part of a win-win strategy. Not only would it help farmers and other players in the supply chain, but it could help WFP improve its own procurement operations which were predominantly through competitive tenders. WFP would gain by:

- (a) buying from stock and thereby avoiding the risk of suppliers defaulting, which they often did when prices moved against them after they had submitted their tenders
- (b) using UCE-licensed warehouses as their agents in ensuring the quality and grade of commodities and thereby reducing reliance on contracted surveillance companies
- (c) using UCE-licensed warehouses to store commodities before shipping them to locations in Uganda and elsewhere in East Africa (this would avoid the double-handling involved in first shipping commodities to WFP's depots in Kampala and Tororo in eastern Uganda)

- (d) allowing WFP to better achieve its long-standing objective of procuring directly from POs.<sup>183</sup>

UCE started talking to WFP-Uganda in mid-2006, but it made little progress until late 2008, when a new Country Director took charge. Significantly, he had participated in the design of the Purchase for Progress (P4P) initiative and was enthusiastic about the WRS. WFP-Uganda then signed a Joint Action Agreement (JAA) with the government of Uganda, committing WFP to promote the development of structured trading using the WRS; to buying 150,000 t of commodities through the WRS; to rehabilitating and/or building warehouses and equipping them with modern cleaning, drying and grading facilities; building access roads; and training farmers. WFP eventually invested as follows under its Agricultural Marketing Support Programme (AMSP):<sup>184</sup>

- (a) about US\$ 3.2 million in rehabilitation and equipping of principal storage facilities, which were leased to licensed private operators and cooperatives offering services to farmers and other stakeholders in the target communities
- (b) US\$ 952,356 in the construction of 33 market collection points (MCPs) with a total storage capacity of 5,290 tonnes in 17 districts
- (c) US\$ 504,374 in rehabilitating over 120 km of rural market access roads linking rural communities to the market collection centres
- (d) capacity building for over 30,000 farming households in the catchment areas of the MCPs.

This action was intended to enable the participating farmer groups to engage in collective marketing, including using the WRS and the trading facilities of

183 WFP-Uganda had been procuring directly from POs since 2001, but the operation had never come near to the target of 10% of overall procurement, was plagued with defaults (40% between 2004 and 2006 and 44% in 2008), and was consequently very costly on a per ton basis (ODI, 2011, paragraph 54). UCE argued that if POs could deposit their grains in a licensed warehouse, and have them dried, cleaned and bagged to a consistent standard, the warehouse could guarantee contract performance, locking in grains tendered to WFP or offered to buyers through the exchange floor. Thereby WFP could establish a channel through which well-organised POs would become long-term suppliers on a sustainable basis (i.e., without WFP having to directly or indirectly subsidise the operation). However, given the small scale and dispersion of grain production in Uganda, most deposits were at least initially likely to come from rural traders who had already bulked up small surpluses of large numbers of farmers – a point that was acknowledged in the design of the of the EU technical assistance project. See Section 4.7, item (a), below.

184 Onumah, 2014.

the UCE, as well as by selling directly to WFP outside the WRS as they had been doing since 2001. The training included post-harvest handling of grains to ensure that smallholder farmers were able to comply with the EAC grain quality standards adopted by the UCE and WFP.

However, if WFP was to make good on its purchase commitment, it would need to radically speed up its procurement procedures and payment system which had already dogged its programme of direct purchase from farmers, causing the latter to frequently default. The main advantage of the WRS as a *procurement modality* to WFP is that it can hold the warehouse operator legally responsible for *locking in* grain offered by prospective suppliers until such time as the offer is declined or the grain delivered and thereby eliminate supplier defaults. However, this could only work if the transaction cycle (i.e., the time between the depositor's offer and payment by WFP) was very short. If the process of sale and payment was lengthy and uncertain, it would not be possible to lock in the products of suppliers until such time as WFP was willing to pay. This called for a fast-track system with two components:

- (a) a trading system, consisting of the exchange floor, or an on-line auction that Sandbox Technologies offered as part of the eWRS and which would allow deals to be quickly reached
- (b) a delivery-versus-payment (DVP) system allowing for more or less immediate execution of the deal. Delivery would be executed by the seller transferring the warehouse receipt to the buyer and a settlement system would be set up with one or more local banks to ensure immediate payment.

In practice, UCE decided to develop an open-outcry trading floor, for which purpose EU assistance was provided to train 30 brokers and to design and install a settlement system to enable guarantee of payments of receipts.<sup>185</sup> A process was designated whereby all warehoused produce or goods should go through the UCE-licensed brokers to access the trading floor. Training was also provided for local bankers.

185 Onumah and Nakajjo (2014) claim that UCE *did not set up a trading platform as well as a clearing and settlement systems which would have facilitated trading of receipted commodities through the exchange*. However, according to the relevant technical assistance UCE suitable arrangements were made, though it appears that they were not operational at the time of Onumah and Nakajjo's visit, in late 2013.

## 4.4 Progress in the use of the WRS

Also at the end of 2008, farmers started depositing at the first of the UCE-licensed warehouses (Agroways, Jinja; see Figure 1). Two more warehouses were licensed in 2009 and a fourth in 2010. According to the mid-term evaluation of P4P (ODI, 2011), overall deposits grew from 2,650 tonnes of maize in 2009 to 8,133 tonnes in 2010. In the latter year, 2,240 t (28%) were accounted for by sales to WFP and the remainder by other buyers (mainly Sudanese traders and Uganda Breweries Ltd.). WFP asserted that warehouses had delivered quality as per contract, with the exception of one operator that UCE had suspended for six months. However, WFP had been buying much smaller volumes than it planned, the main reason for this being that its lengthy procurement and payment procedures were not adapted to the use of warehouse receipts and depositors ended up selling elsewhere. Information in Annex 2 shows that there had been a mix of parties selling to WFP (smaller and larger farmers, POs, traders and the warehouse operators themselves) and that gains were very variable from season to season.

Onumah and Nakajjo (2014) offer a longer data series on deposits and sales to UCE and one which differs significantly from the P4P Mid-Term Evaluation. Basing their estimate on information from the top 3 licensed warehouses, which accounted for about 90 percent of total deposits, they say that a total of about 22,600 t of maize was receipted by the UCE-licensed warehouses between 2008 and August 2013.<sup>186</sup>

Total deposits of maize in the licensed warehouses rose from 1,217 t in 2008 to just under 5,000 t in 2010, but by 2012 it had fallen to 3,312 t with the downward trend continuing in 2013, as depicted in Figure 1 below.<sup>187</sup>

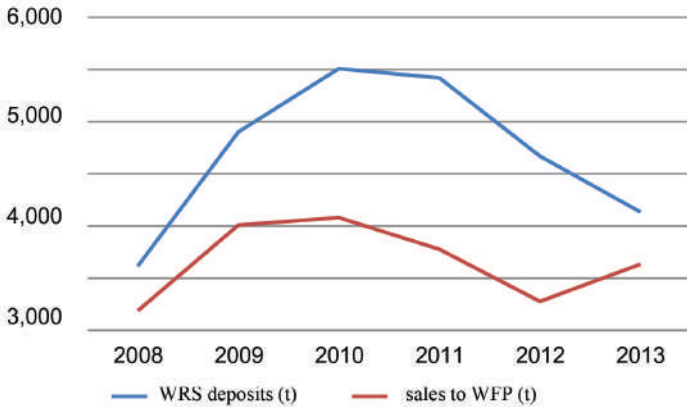
Three banks have been actively involved in providing inventory finance, providing about UGX 6.425 billion (or US\$ 2.57 million) until 2012. The amount peaked in 2010, but it has since declined as has the level of deposits.

Even at the peak, total deposits held by the licensed warehouses represented only 24.9% of total licensed storage capacity and given that there were two harvests per year, it can be inferred that capacity utilisation was half of this figure and that most licensed warehouse operators had difficulty breaking even.

186 The eWRS had been designed to provide this information at the touch of a button, but it clearly hasn't been working properly.

187 The authors have sought unsuccessfully for UCE to supply a breakdown of the type of grain deposited. It is believed to be overwhelmingly maize.

**Figure 1: Trend in grain deposits in top three licensed warehouses**



Source: Baine 2012, Onumah and Nakajjo 2013

Onumah and Nakajjo go on to say that this situation masks the remarkable progress being made by a few of the operators (notably Jinja-based Agroways Ltd and Elshaday Ltd. of Kasese - both being private companies); the four licensed warehouses run by cooperatives (MASGA in Masindi, Nyakatonze Cooperative Union in Kasese, KACOFA in Kapchorwa and Bayankole Kwetarana Cooperative Union at Mbarara); and the Gulu warehouse which a collateral manager ran on behalf of WFP. The two private companies are noted to have actively canvassed for deposits, not only from smallholder farmers but also from small to medium-scale traders, to use the WRS to access trade finance in order to scale up their operations. They offer attractive ancillary services, including brokering sales to major buyers or making proprietary purchases for later sale, providing value-added services (processing) and acting as referees for depositors who apply for production loans.

Notwithstanding, privately owned warehouses sometimes perform less than perfectly. ODI (2011, para 95) reports that UCE suspended one for a six month period and there have been other claims of warehouses not dealing fairly with depositors.<sup>188</sup> The latter could not be confirmed, but it underscores the need for a fair and strict regulatory system to ensure that justice is not only done, but to be seen being done.

It had been anticipated that WFP would buy the bulk of the grains deposited in the warehouses, but over the same period, total WFP procurement was 7,757 t, or only 38% of the total deposits, only about 5% of the purchase commitment

188 For example, see Baine, 2012 (p12) who quotes farmers in the vicinity of a privately-owned warehouse.

it made in 2008 and a minimal proportion of its overall procurement of maize. The rest of the stocks were sold to major domestic buyers such as the breweries and fortified food manufacturers as well as regional grain traders, especially from South Sudan and Kenya. Onumah and Nakajjo interviewed some of the local end-users who said they were interested in procuring through the WRS because it enabled them to buy quality grains (mainly maize and sorghum), thereby reducing the in-house cost of sorting and blending when they buy sub-standard grains.

Box 3 provides some further key facts about the regulated WRS.

### **BOX 3: SOME KEY FACTS ABOUT THE REGULATED WRS**

- **Products:** Warehouses can be licensed to hold coffee, cotton, maize, beans, rice and sesame, but in practice maize has accounted for almost all deposits.
- **Users of the service:** Depositors include cooperatives and other POs (e.g., KACOFA, Muhorro ACE), Uganda Grain Traders Cooperative Union and several individual and private sector farming enterprises (e.g., DURA Estates). UCE states that *up to 950 depositors have participated*. On the demand side, the users are mainly WFP, breweries, food processors and commodity exporters to Kenya and South Sudan.
- **Storage period:** Uganda has two main cropping seasons for maize and beans, so on average, storage is for 3 months. However, some depositors store for up to 12 months.
- **Storage capacity:** According to UCE, 7 licensed and public warehouses have combined capacity of 22,000 t, and will soon rise to 32,000 t. However UCE's website only lists 5 warehouses.
- **Interest rate:** Same as with the unregulated Type: 23% per annum and 11% in hard currencies.
- **Loan-to-value rate:** Typically 67%, or 1:1.5.
- **Padlocks, keys and operations (cleaning, weighing, loading, stacking, etc.):** All under the control of the licensed warehouse operator, who is either the warehouse owner or a collateral manager.
- **Pest control:** According to UCE, pests are controlled by fumigation, using Aluminium Phosphide tablets at a rate of 3g

of Storage pesticide per ton of product. The store is locked up for 72 hours (3 days).<sup>189</sup> The work is performed by: professional fumigators and the fee is charged to the borrower; or by trained staff of the warehouse operator themselves, as part of the monthly collateral management fees.

- Insurance: Fire and burglary insurance is common with all licensed warehouses. In some instances, an All Risk insurance policy is taken additionally.<sup>190</sup>
- Repayment record: According to UCE and the banks interviewed, the repayment record has been 100%.
- Banks/Financial institutions: Four institutions, with Stanbic Bank Uganda Ltd and Housing Finance Bank Ltd accounting for over 85% of lending.

189 This is at odds with Annex 4 to the licensing conditions which specifies among other things that: (a) the dosage rate for phosphine is 2g of gas/tonne or 1.5g of gas/m<sup>3</sup> for maize grains or beans and; (b) there should be a minimum five day fumigation period when average temperatures are 25 degrees C or above. The Annex also say that the surfaces of stores may be sprayed with insecticidal emulsion in association with fumigation states and that warehouse keepers will also be responsible for checking that a fumigation has been successful (full insect kill) and where possible verifying gas concentrations.

190 This is at odds with the licensing conditions which also require insurance for errors and omissions by the warehouse keeper and fidelity of staff. The latter must be for a minimum of 100 t of commodity per warehouse on a first loss basis.

## 4.5 Explanations advanced for low uptake and declining use of the regulated WRS

Three reasons have been put forward to explain the lower than expected level of grain procurement, particularly in the case of WFP: (1) non-compliance of stored grains with the quality standards it uses; (2) WFP's lengthy procurement processes; and (3) grain price movements. Each is discussed below.

### 4.5.1 Non-compliance with quality standards

Concern over non-compliance with quality standards grew largely as a result of neighbouring WFP country programmes complaining about the poor quality of WFP maize shipments. In 2010, WFP began to tighten its quality practices substantially in an effort to enforce EAC grading standards for maize. Quality

became a major issue late in 2012, probably as a result of (1) high rainfall during harvest and (2) aggressive buying by some traders of wet maize in the expectation of high prices.<sup>191</sup> The issue came to a head in early 2013, with WFP deciding to strictly enforce its quality standards which it had previously been prepared to adapt or waive under pressure to procure the demanded quantities. It applied this new policy to the bulk of the grain that it was procuring through its conventional system of competitive tenders with traders and from February 2013 it required its superintendents to perform 100% oversight. Suppliers had considerable difficulty meeting the more strictly enforced standards and in March, 15,000 t of grains supplied under conventional tender procedures were rejected. A recent WFP presentation on this topic indicated that even since August 2013, the contract rejection rate has been 44% and of the 30,000 t of maize grain on which WFP-Uganda tried to contract, *only 9,000 t in the end was delivered in 2013* (Persson, 2014). All this has compounded the headlong decline in WFP's grain procurement in Uganda over recent years. Notwithstanding this, WFP's actions are already having a positive impact on grain handling practices; traders are now trying to ensure that they deliver better quality by demanding the same from their agents and farmers. Many development projects are also emphasizing improving the maize quality beginning at the farm level.

WFP commissioned studies on the topic during 2013, finding that there was a lack of clarity about the definition of some grading parameters. A *ring test* indicated that there were differences in the interpretation of parameters such as *discoloured grains* and *materially-damaged grain* and that the grading results from a single sample of maize sent to 11 different laboratories differed very widely.<sup>192</sup> Moreover, despite the existence of an EAC maize standard, the different EAC countries were far from harmonising their approach to grading in the various jurisdictions. Some countries were yet to publish the standards and countries such as Kenya continued to maintain *trade-hampering non-trade-related standards*. All this implies that the standards are both open to interpretation and that the grading procedures and equipment are not standardised (Onumah and Nakajjo, 2014).

Onumah and Nakajjo also found that UCE had failed to properly enforce quality standards, causing significant volumes of sub-standard maize to be held in the stores of the licensed warehouses, which undermined the confidence of some

191 Tschirley et al., 2013.

192 The laboratories participating in the ring test were run by seven superintendent companies (including one in France), three national bureaus of standards and one commodity exchange. The results varied from EAC Grade 1 compliant to not fit for human consumption.



offtakers, including WFP and the banks. As a result, some of them were undertaking independent grading at extra cost to depositors.<sup>193</sup>

#### **4.5.2 WFP's lengthy procurement processes**

As previously indicated, WFP could only make effective use of the WRS if it took steps to ensure very rapid transactions and payments, but this clearly didn't happen according to observations by ODI (2011) and more recently Onumah and Nakajjo (2014), who report a transaction cycle of up to six weeks. In the past, WFP has been very reluctant to tailor its procurement procedures to the specific nature of the WRS. Today, with procurement officials expressing concern over the conformity of receipted products with grade standards, there is little hope that WFP will accept an arrangement requiring them to pay suppliers immediately upon transfer of the warehouse receipts, without having to test the product or take physical delivery.

#### **4.5.3 Grain price movements**

Despite evidence of seasonal price variation for maize<sup>194</sup>, the lack of such variation was a particular problem in the stagnant market conditions of 2010 when depositors found the warehouse receipt operation unprofitable and interest on loans an extra burden. Sometimes depositors defaulted on contracts with WFP when market prices moved up during the lengthy procurement cycle.

### **4.6 The current situation**

There remains some significant WR activity, notably with warehouse operators Agroways and Elshaday. Agroways has been operating for twelve seasons (there being two seasons per year). It currently has 162 registered farmer groups with an average of 62 farmers each. It says it handled 8,000 t of maize last season, but it is unknown what percentage was receipted as opposed to outright purchased. 30% of the grain is used to produce maize grits for Uganda Breweries and the remainder is sold as whole grain to WFP, traders from Kenya, South Sudan and local traders. Working with USAID assistance, Agroways is working to improve grain quality.

193 Onumah (p52) claims that there are no regulations with respect to how long grain samples must be stored and there is an absence of procedures for grading at delivery, but in reality all this is provided for in the Licensing Conditions (notably Article 11 and 12) which can be seen on the UCE website, [www.uce.co.ug](http://www.uce.co.ug).

194 Tschirley et al. (2013) find that with two annual harvests helping to reduce seasonal variation, Uganda shows seasonal rises of 37% in Kisenyi (Kampala) and 50% in Masindi.

The regulatory authority, UCE, is in dire straits. It has lost both its Executive Director and CWE and it moved to a small office within MTTI. The loss of the CWE is unfortunate, as no replacement staff had been recruited nor trained, leaving UCE without fully qualified staff. UCE lacks laboratory facilities for independent grading, staffing is unsustainably thin, published licensing conditions are not being fully enforced, the governance system is not conducive to robust enforcement and funding constraints are very acute. The eWRS appears not to have been working for some time and the license to use the system is believed to have expired. The trading floor is not functioning at all. Given this situation, it is doubtful whether UCE can continue to operate in a meaningful way.

Much of this information comes from Onumah and Nakkajo's recent study, but the situation of UCE has been getting worse over several years. By March 2011, the P4P Evaluation (ODI, 2011) was noting that some key functions of the WRS were not being adequately maintained. The eWRS had not been working properly since mid-2010 because of connection problems, problems with the change of user names and passwords and times when warehouses had not been able to issue or cancel electronic receipts. At the same time, training activities, which are vital in the early stages of development of the WRS, were not being maintained at a satisfactory level. Baine (2012) reported complaints from traders in Jinja that it took them up to 2 weeks to get the electronic receipt issued.

## **4.7 Conclusions**

While there is some uncertainty as to the current status of the regulated WRS, there is no question that it has performed very disappointingly. There are four underlying difficulties: (1) the project sponsors (Ugandan players and the EU) were significantly at cross-purposes; (2) the feasibility of the regulated WRS was not thoroughly appraised at the outset; (3) WFP did not become a market-maker; and (4) the project sponsors were not equipped to deal with the problems as the project unfolded.

### **4.7.1 Ugandan and EU project sponsors were at cross-purposes at the time of project design**

The original project design reflected the preference of the EU and the experts it contracted for this purpose and nowhere more was this evident than in the smallholder-versus-trader issue. The terms of reference that the EU issued to companies tendering for the technical assistance specified that:

*Although producers are the ultimate beneficiary of this intervention, the immediate beneficiaries are the traders. Indeed, if the traders do not benefit, they will use neither the warehouse receipts system nor the commodity exchange. The proposed Project therefore focuses on working with the trading community in the first instance.*

This statement reflected the widespread concern of people promoting warehouse receipt systems in Africa: that it could only be made to pay if warehouses were truly *public* and attracted the maximum volume of deposits and were happy to target middlemen alongside farmers and producer organisations. In contrast, the Ugandan stakeholders were firmly rooted in the national cooperative movement, which had greatly declined in importance since the market reforms in the early 1990s (end of monopsony status, liberalisation), or represented other producer organisations. In contrast to the formal project design, the Ugandan stakeholders expected the WRS to be more of a producer-focused system, *constructed from the bottom up*.

This latter vision eventually gained prominence, particularly from late 2009 onwards, when UCE licensed cooperatives as warehouse operators and WFP started supporting the construction of rural warehouses and training POs. However, as noted earlier, Onumah and Nakajjo found that private licensed operators were outperforming cooperatives. They appeared more enterprising, actively canvassing for deposits while the cooperative-run facilities *waited* for depositors while appearing to exclusively target smallholder farmers. At the same time, they found that most of the funds MITC (formerly MTTI) was allocating for support of the WRS were used to mobilise cooperatives and train them to use the WRS, rather than to help UCE ensure a credible WRS, a policy which was likely to end up causing frustration to farmers. Only part of the funds allocated through the MTIC was received by the UCE and it had evidently not been sufficient to cover basic operating costs such as rent and salaries.<sup>195</sup>

Another way in which this outlook manifested itself was in absence of initiatives to widen the ownership and Board membership of UCE, despite suggestions from advisers. Recently, Onumah and Nakajjo (2014) have taken up this cause as a means of injecting fresh capital into UCE.

195 Notwithstanding this comment, Onumah and Nakajjo strongly support the idea of cooperatives and other kinds of POs depositing grains in licensed warehouses, as do the authors of this report, as long as they are well organised and have strong motivation.

## **4.7.2 The feasibility of the regulated WRS was not thoroughly appraised at the outset**

Onumah and Linton (2004) drew up UCE's business plan without knowing whether the government would appoint UCE or another player as the Warehouse Receipts Authority under the new WRS Act (which was eventually passed in 2006). They therefore only provided for the UCE to act as a commodity exchange, while an as yet unnamed authority would license and regulate the warehouses that would act as delivery locations and collaterally manage stocks on behalf of banks.

In writing the business plan, the authors assumed UCE would derive its revenue purely through commissions on exchange trading, at a rate of 1% of the value of commodities traded across the exchange floor and they estimated that in order to break-even, it would need to capture 4% of Uganda's total production of maize, beans, coffee and soybeans. This may at first seem a modest target, but it represents a significant market share and it requires many buyers to change their established way of doing business and procure standardised commodities through the exchange, taking delivery in the form of warehouse receipts.

The business plan provided a general analysis of the nature of the existing trade in these commodities, describing the role of the different middlemen and pointing to a premium market for maize and beans for export within the region and with relief agencies. However, the analysis did not draw attention to the serious challenge posed by the overwhelmingly informal nature of the grain trade in Uganda and which posed a challenge in implementing the WRS.<sup>196</sup> In the case of coffee, a market analysis would have found a trade that was already highly competitive, exporters (mainly multinationals) with well-developed procurement structures extending to rural areas and WRS trials under a previous CFC-funded pilot that had yet to deliver conclusions as to the feasibility of, or scope for, this operation. Subsequently, in 2006, the EU technical assistant reviewed the coffee pilot for Arabica coffee, concluding that Fair Trade buyers were crowding it out, procuring at prices around 50% above market prices and leaving the supplying cooperatives with little incentive to use the WRS. Notwithstanding, Baine (2012) reports the cooperatives making significant progress in selling to fair trade outlets and he believed that the WRS could help them structure the supply chain.

196 The informality of the trade is a less serious constraint in countries like Zambia and Malawi, because: (1) grain is mainly field-dried and can be more easily stored without artificial drying; and (2) they have a much larger formal grain sector, including large-scale roller millers and other users with much stricter quality requirements than the Ugandan hammer mills.

Given these considerations, a 4% market share was by no means assured. While the business plan did not address UCE's (as yet unannounced) function as Warehouse Regulatory Authority, there was reason to doubt whether the volume of deposits and trade would cover the high fixed costs involved in running it. Significantly, GFA, the consulting company that the EU contracted to implement the technical assistance, identified the risk that the WRS and the exchange would not generate sufficient revenue to break-even in its tender proposal of November 2005. In the case of grains GFA concluded that:

*Given the nature of agricultural production and trade in Uganda, UCE will not find it easy to develop the necessary business volumes and reach the break-even. However, this process can be greatly eased if it can enter into a strong partnership with the World Food Programme (WFP). WFP is already the leading food buyer in the Region, and according to the Tender Dossier, is likely to increase its operations in the medium term. By coordinating its efforts with the UCE, it can do much to help Uganda unlock latent markets for grain in the Region, notably Kenya. Once the Exchange and the WRS are well-established, they are likely to gain momentum, driven by the banks' need for reliable collateral and traders' need for low cost trading arrangements and efficient systems of dispute resolution. If and when WFP reduces its local purchase operations in Uganda, they will stand a good chance of survival.*

GFA was raising a fundamental question about the project design, suggesting that UCE might not reach breakeven unless the dominant buyer of dry, graded maize and beans acted as market-maker in the early stages.

### **4.7.3 WFP did not become market-maker**

WFP-Uganda started supporting the WRS at the end of 2008, but it was not able or willing to adapt its procurement rulebook in a way that would help it reach its 150,000 ton procurement target. Depositors found themselves demotivated by lengthy procedures and delayed payment; and the level of procurement from licensed warehouses was very small. Since 2011, the WRS has moreover fallen short of WFP's heightened expectations about product quality providing some grounds for WFP's reluctance.

Since 2010, WFP-Uganda's procurement of food commodities has fallen dramatically from 127,000 t to 23,000 t in 2013. This drop is partly the result of the return of Internally Displaced People within Uganda and the growing use of food vouchers in relief operations and it is partly the result of the quality problems

causing other WFP country programmes in the region to look to supply sources other than Uganda. This has diminished WFP's ability to *prime the WRS pump*.

Notwithstanding, WFP is now giving some encouraging signs. It has at last started to apply its quality standards rigorously and while doing so has resulted in large-scale rejections, it may also provide an opportunity for the regulated WRS *if it can reorganise to meet the challenge*. Moreover, the WFP Head of Support Services indicates that WFP needs to buy between 300,000 and 500,000 t of maize per annum in the Eastern African region and it would like to buy between 100,000 and 200,000 t per annum from Uganda.<sup>197</sup> To achieve this goal it needs reliable, quality conscious suppliers, with the relevant stocks, that deliver on time and at a reasonable price (Persson, 2014). A network of licensed warehouses that strictly applies grading standards could help WFP achieve this objective.

#### **4.7.4 Project sponsors were not equipped to deal with the problems as the project unfolded**

It is not unusual for those managing and overseeing a development project to have to deal with issues of the type seen here (conflicting motivations and some shaky assumptions), but this does not necessarily mean that the project will fail. It does, however, require that the parties concerned explore the issues together, and if necessary, redesign the project.

When GFA signalled in its tender proposal that WFP procurement might be critical to the success of the regulated WRS, this should have sounded an alarm bell with the project sponsors, causing them to either: (1) reject the proposal, (2) or, upon appointing GFA, enter into a serious dialogue with a view to redesign. Neither happened and from then on, the project sponsors were holding the technical assistance accountable to objectives to which it had never fully subscribed.

At the end of 2007 and seeing that WFP was unwilling to come on board, the EU-funded technical assistance proposed changing the UCE's regulatory focus, which had been hitherto wholly on grains, to start licensing collateral managers handling stocks of coffee, imported rice and other commodities. The objective would be to minimise risks of further frauds of the kind that had since the year 2000 undermined the credibility of collateral management (see Section 3.1),

197 This is happening despite WFPs growing interest in distributing vouchers and cash to IDPs and refugees with which they can buy food, rather than the food itself. WFP's goal is to move to 30% cash and vouchers by 2015 (Tschirley et al., 2013).

and make Uganda safe for commodity-collateralised lending, while earning UCE some additional licensing revenue. The idea was not implemented.

Self-financing was meant to be a driver of the whole project, but there was and still is no consensus as to how UCE might become a genuine commercial entity driven by commercial imperatives, rather than a government agency depending on donors and unpredictable subventions from a parent ministry.

# 5 Recommendations

## 5.1 For regulated public warehousing: Type C

Bring order in grain quality and grading. WFP has carried out a vital investigation on maize quality, revealing problems that are not only damaging the regulated WRS but seem to be preventing East Africa from achieving an integrated regional market. The authors' priority recommendation is that governments and other stakeholders address these problems, so as to assure that both within Uganda and throughout the East African Region:

- there is uniformity of testing procedures, verified through ring tests
- uniform standards are agreed and published
- they are applied in a uniform manner by the authorities of each country.

This may prove a major undertaking, but it is an important one, requiring high level support from governments. It is evident that despite efforts over many years, the Eastern African Grain Council (EAGC) has been unable to achieve uniformity in this area.

The government of Uganda must decide whether it still wishes to implement the regulated WRS. Given the results so far, GoU may not wish to go further with the WRS, but leave it to private collateral management companies to develop warehousing services as they see fit, assisted by those provisions of the WRS Act of 2006 that provide for the negotiability of warehouse receipts. If however GoU wishes to persevere, it needs a hard-headed approach that enshrines the following principles:

- The prime aim should be massive and regulatorily compliant adoption of the system, rather than targeted impact on particular groups (small farmers,



cooperatives, etc). Providing that the instrument is properly set up and open to all types of depositors on equal terms, one can be confident that adoption will bring benefits to farmers, consumers and the wider economy.

- Scale matters, and it needs to be achieved on both the demand and the supply side. On the demand side, there should be at least one major market-maker committed to developing its supply chain through the WRS; it should be prepared to tailor its procurement and payment procedures accordingly (in this matter the authors disagree with Onumah who plays down role of market makers in achieving scale economies<sup>198</sup>). Despite the massive fall in the volume it has procured since 2010, WFP remains a prime candidate for this - given that it is strictly implementing its quality standards and wishes to procure much larger quantities of grain in Uganda. The government should also be prepared to implement public procurement for police, prisons, hospitals et cetera through the WRS, backed up by rapid settlement. On the supply side, there should an incentive framework for large-scale traders (companies like Aponye, Export Trading Group, Premier Commodities and Sunrise) who own large warehouses, dryers and grain handling equipment to establish licensed warehouses.
- Regulatory compliance should be strictly enforced and not de-emphasised with a view to achieving short-term numerical targets (e.g., in terms of numbers of warehouses licensed and numbers of depositing).
- The process of selling receipted produce should be streamlined, so as to minimise the transaction cycle. The UCE trading floor should not be established before there is sufficient receipted commodity to ensure that there are liquid trading sessions and that brokers can be gainfully employed. Alternatives to UCE's open outcry trading sessions should be explored, including electronic auctions, clearing and settlement systems linked to the eWRS and the reverse auctions that WFP has used in Malawi and Zambia.

If these principles are acceptable, GoU should give serious consideration to the proposal by Onumah and Nakkajo (2014) to reform UCE with new governance, ownership structure and a fresh injection of capital. It will also

198 Onumah (2014) says that uptake by depositors remains low despite these potential benefits can be attributed to lack of progress in developing the UCE's trading platform and in carrying out required improvements to the existing MIS. This statement misses the point that when there are no market makers, nobody will use either the trading floor or the warehouse receipt system. It would have been helpful if there had been a more thorough appraisal of demand in UCE's business plan of 2004.

need new management. The regulatory authority should enjoy a high level of autonomy vis-à-vis government and it should be constituted in a way that ensures first rate governance. Leading buyers, banks and warehouse operators should actively participate and have a real stake in the enterprise.

Government should seek to leverage South African investment to develop the WRS. The South African silo operator AFGRI has 20 years experience as a warehouse operator issuing silo certificates (i.e., warehouse receipts) in South Africa and it has already invested in a joint venture in northern Uganda. It is in a position to single-handedly pilot the WRS on a large scale, demonstrating its virtues to the banks and other stakeholders. Investing in countries far from its roots, such companies may be tempted to use a more proprietary business model, with an emphasis on trading and with a view to profit maximisation. If this is the case, government may have the means of persuading AFGRI or other international grain companies with the relevant experience to develop an open-access WRS.

External partners should provide support when there is a well thought out and agreed upon plan; and they should pull back if they find they are working at cross purposes. This recommendation may prove challenging at a diplomatic level, but it should be upheld if partners are to achieve proper results.

WFP remains a major player on the Ugandan grain market and, providing the above-mentioned quality problems can be overcome, it may greatly increase its volume of procurement. A reorganised WRS could help it in this endeavour, while giving farmer-depositors the opportunity to supply WFP and other end users alongside traders. However, if WFP wishes to go down this route, it will need a strategic approach to persuade its leading tender suppliers to establish licensed warehouses and thereby greatly expand the WRS supply base.

## **5.2 For unregulated collateral management: Type B**

Given the nature of and gravity of past problems, some self-regulatory measures (e.g., setting common documentary and insurance standards) would at the very least be justified. The funding agencies should also make contact with the Capital Market Authority and offer advice on legal and regulatory matters arising from this study. The authors would also endorse Coronet's recommendation for better training programmes aimed at banks, rural based clients and exporters.

## References

- Baine, C. (2012). *Cross-Country Review of Warehouse Inventory Credit Systems in East Africa and linking them with Commodity Exchange Operations: The Case of Uganda*. Prepared for Common Fund for Commodities.
- Coulter, J.P. and Onumah, G.E. (2002). *The Role of Warehouse Receipt Systems in Enhanced Commodity Marketing and Rural Livelihoods in Africa*. Food Policy: Vol. 27, No. 4.
- Mwebaze, P. (2005). *The Economic Effects of Inventory Credit and Warehouse Receipts Systems on Smallholder Producers in Iganga District, Uganda*. Masters Thesis submitted to the University of Greenwich, UK.
- ODI. (2011). *WFP's Agriculture and Market Support (AMS) in Uganda 2009-2014: Mid-Term Evaluation*. Report number: OE/2011/019, Commissioned by the Office of Evaluation. Rome: WFP.
- Onumah, G.E. and Linton, J. (2004). *The Uganda Commodity Exchange Business Plan, 2005 - 2010*. Produced by University of Greenwich Natural Resource Resources Institute: UK.
- Onumah, G.E. and Nakajjo. (2013). *Final Report: Study of the Efficacy of the Warehouse Receipt System in Uganda*. Undertaken on behalf of the World Food Programme (WFP) Uganda and Uganda Commodity Exchange (UCE) by the Natural Resources Institute, University of Greenwich.
- Persson, M. (2014). *Procurement of food maize in particular in Uganda*. Presentation by Matts Persson, Head Support Services, WFP Uganda, at Uganda TGCU Meeting.
- Tschirley, D., Myers, R., and Zavale, H. (2013). *MSU/FSG Study of the Impact of WFP Local and Regional Food Aid Procurement on Markets, Households, and Food Value Chains*. Draft Final report.
- The WRS Act, 2006; the WRS Regulations, 2007; the Licensing Guidelines for Commodities; the Capital Markets Act.

## Annex 1: List of study respondents

No.	Name of respondent	Organisation	Designation
1	Bwambale Adam Asuman	Nyakatonzi Coop. Union	Secretary Manager
2	Moses	NALG	Coordinator
3	Judith Bakirya	BUFANET	Director
4	Patrick	Coronet Group Ltd	General Manager
5	Deborah Mwesigye	Uganda Commodity Exchange	Ag. Manager
6	Latif Bingi	Muhorro ACE	Manager
7	Baker Behamye	Aponye (U) Ltd	General Manager
8	Edmond Chiviru	AFGRI-KAI	Finance Director
9	Michael Kairumba	Kilimo Trust	Associate Director
10	George Ntibarikure	CRS	Head; FtF programme
11	Wilfred Thembo	TGCU	Executive Director
12	Beatrice Namaloba	MAAIF	Desk Officer; Maize
13	Deborah Kyarasiime	MTIC	WRS officer
14	Eseza Musoki	CODE	Director
15	Nyamutale	SG 2000	Country Director
16	Patience Byaruhanga	UNADA	Head; Programmes
17	Asiimwe Ivan	UCA	Accountant/Auditor
18	Gumisiriza	UNFFE	Advocacy Officer
19	Amumpire Mark	MFPED/CICS	Competitiveness Analyst
20	Abdul Nsibambi	Centenary Bank	Credit Supervisor
21	Richard Wangwe	Stanbic Bank	Head; Agricultural Lending
22	Joseph Lutwama	CMA	Director; Policy & Planning
23	Herbert Kyeyamwa	Agroways	Managing Director
24	Chris Baine	Coronet	Managing Director
25	Amos Tumwesigye	ACE Global Uganda Ltd.	Managing Director

## Annex 2: Beneficiaries and their gains/losses from the regulated WRS, 2009/10 (Source: ODI, 2011)

WFP was able to provide some information as to who deposited in three of the UCE-licensed warehouses in order to sell to WFP (see Table 2.1). No such information was available on grains sold to other buyers.

**Table 2.1: Analysis of the WRS by depositor (% of tonnage)**

	Years	Farmer groups	Medium-scale farmers	Traders	Total
Nyakatonzi	2010	18%	82%		100%
Agroways	2010	69%		31%	100%
MSSGL	2009	25%	30%	45%	100%
El Shaday	2010	12%	23%	65%	100%
Source: P4P unit, Uganda CO					

Suppliers in *farmer groups* included 46% women and they supplied an average of 1.6 t. *Medium scale farmers* were 95% men, making average deposits of 10 tonnes each; and traders were 80% men, making average deposits of 24 t. The other warehouse, El Shaday, has only operated for one season; nearly 90% of deposits were made by a trading company belonging to the same owner, with other traders and farmers accounting for the balance.

Agroways was the first warehouse to be licensed and by the end of 2010, it had been providing warehousing services over a five consecutive seasons. Table 2.2 shows that depositors in the Agroways Ltd warehouses experienced wide variations in profits from season to season, ranging from -5% to +25% (expected to be higher for January to June 2011). Reports from Jinja, Kasese and Massindi indicate that most farmers did not see profits in 2010; although farmers using the Massindi warehouse (MASSGL) were reported to have earned good profits in 2009.

**Table 2.2: Agroways warehouse, Jinja: Deposits and profits per season using the wrs**

Marketing season	Deposit (tones)	Cost price <sup>i</sup>	Sale price	Profit net	Comments
July-Dec 2008	48.3	635/=	950/=	150/=	Start of WRS, high risk, small deposit, less competition hence profit high.
Jan-June 2009	662.2	620/=	840/=	70/=	Depositors' interest picks up after previous season's test.
July-Dec 2009	1,249.3	600/=	790/=	40/=	Profits drop but still significant. Banks promise to finance receipts in following season.
Jan-June 2010	2,045.0	570/=	685/=	-30/=	Very good production, but depositors lose money. Those taking bank credit lose more.
July-Dec 2010	1,834.9	335/=	500/=	20/=	Harvests low, farmers unhappy with last season, less deposits but profits better
Jan-June 2011	1,002.0	580/=			Low rainfall and production, but high profits expected
<p><sup>i</sup> Cost price per kg weight before drying &amp; cleaning  Source: Agroways Ltd., 30 March 2011</p>					



The Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA) is a joint international institution of the African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States and the European Union (EU). Its mission is to advance food and nutritional security, increase prosperity and encourage sound natural resource management in ACP countries. It provides access to information and knowledge, facilitates policy dialogue and strengthens the capacity of agricultural and rural development institutions and communities.

CTA operates under the framework of the Cotonou Agreement and is funded by the EU.



For more information on CTA, visit [www.cta.int](http://www.cta.int)

Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU (CTA)  
P.O. Box 380  
6700 AJ Wageningen  
The Netherlands

Editorial project management: Bianca Beks, CTA  
Editing: Anne Downes, Ireland, and Lunarmonia S.L., Spain  
Design and layout: Flame Design, South Africa  
© Photos and maps: Shutterstock.com  
Printing: Latimer Trend & Company Ltd, United Kingdom

Other publications in CTA's "Value Chains & Trade" series:

- Guides for value chain development - A comparative review
- Structured grain trading systems in Africa
- Developing sustainable, green and inclusive agricultural value chains in the Caribbean and the Pacific Islands
- Opportunities for sustainable, green and inclusive agricultural value chains in ACP countries
- Small-scale farmers, certification schemes and private standards: Is there a business case?
- Mobile payments: How digital finance is transforming agriculture.
- Study on appropriate warehousing and collateral management systems in sub-Saharan Africa. Volume I - Key findings
- Study on appropriate warehousing and collateral management systems in sub-Saharan Africa. Volume III - Review of applicable laws

© AFD, CTA and IFAD. 2015.

Published by



ISBN 978-92-9081-588-4

