

Les banques agricoles: les ignorer, les fermer ou les réformer ?

Dans les années 1960, on considérait que les banques agricoles d'État accordant des prêts à taux subventionnés aux groupes cibles constituaient un outil important de modernisation dans les pays en développement. Lorsque cette ambition a perdu de sa crédibilité, les bailleurs de fonds leur ont retiré leur soutien vers 1980. Depuis, des institutions financières rurales indépendantes s'insérant dans des structures institutionnelles de différents types ont vu le jour dans de nombreux pays. Quel est l'avenir des banques agricoles dans un système financier dépendant du marché ? Faut-il les fermer, les réformer ou tout simplement les ignorer ?

Prof. Dr. Hans Dieter Seibel
Université de Cologne
Cologne, Allemagne
seibel@uni-koeln.de

Pour trouver l'origine des banques agricoles publiques dans les pays en développement, il faut remonter au XIX^{ème} siècle. Par exemple, les banques agricoles syriennes et jordaniennes remontent à la Banque ottomane de Myra, créée à Damas en 1888, alors que la Banque Rakyat Indonésie (Rakyat Indonesia) a ouvert en 1895. Presque toutes les banques agricoles qui restent ont connu des périodes récurrentes de crises.

Âge d'or dû à la modernisation et aux transferts de capitaux

Les banques agricoles ont connu leur âge d'or entre 1950 et 1970. Cela a commencé par le succès sans précédent des banques de développement qui avaient été créées pour financer la reconstruction de l'Europe après la Seconde guerre mondiale – notamment la Banque mondiale en 1944 et la banque allemande de reconstruction, la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), en 1948. Ces dernières ont élargi leur champ d'activité lorsque les pays sous-développés ont accédé à l'indépendance. Le paradigme proposé pour les nouveaux pays en développement voulait que la modernisation passe par des transferts de capitaux basés sur le modèle du Plan Marshall et du miracle économique allemand. Des banques nationales de développement ont été créées pour canaliser les crédits. La moitié des banques agricoles recensées dans une base de données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est née pendant cette période initiale, l'autre ayant vu le jour dans les années 1960 (<http://www.fao.org/ag/ags/agsm/Bank/index.htm>).

Au niveau sectoriel, les ministres de l'Agriculture se sont servis des banques agricoles pour accroître les rendements agricoles alors qu'au niveau macro-économique celles-ci devaient alimenter les investissements dans le secteur industriel. À partir des années 1970, une mission supplémentaire leur a été dévolue : la réduction de la pauvreté grâce à des prêts individuels et collectifs aux petits exploitants agricoles.

Les hypothèses de la théorie de la modernisation

Il manquait aux pays en développement l'expertise nécessaire pour planifier avec succès le financement agricole. Les experts d'organisations internationales ont fourni cette expertise. Ils ont intégré des institutions financières modernes dans les plans d'une modernisation complète. Des institutions financières autochtones s'appuyant sur le principe de l'entraide dans le cadre du système social traditionnel n'entraient pas dans leurs plans. De même, il manquait aux exploitants agricoles dépourvus d'éducation formelle l'expertise qui leur aurait permis de prendre des décisions en matière de production. On a substitué à cette expertise des manuels détaillés sur les crédits aux groupes cibles. Les exploitants produisaient ce qui était soutenu par des crédits. Si l'argent des prêts arrivait trop tard, il était utilisé pour l'achat de biens de consommation.

La banque agricole thaï BAAC a survécu à la vague générale de fermetures et, malgré diverses restrictions, elle est en pleine expansion.



Il manquait aux banques un réseau de distribution. Les coopératives agricoles sont intervenues et ont accordé des prêts à taux subventionnés en plus des semences et des engrais, mais non sans que leurs dirigeants participent aux bénéfices.

Les petits exploitants agricoles étaient trop pauvres pour épargner, si bien que les banques agricoles leur accordaient des prêts sans leur offrir de possibilités d'épargner. Comme les exploitants ne pouvaient pas déposer leur épargne à la banque après la récolte, ils dépendaient chaque année de nouveau des prêts.

L'agriculture n'était pas suffisamment productive pour supporter complètement le coût des immobilisations et les intérêts étaient par conséquent subventionnés. En raison de la demande excessive, les prêts ont dû être rationnés. Tout le monde profitait de ce système : les gros exploitants agricoles, parce qu'ils avaient accès à des moyens financiers à des conditions avantageuses ; le personnel des banques, qui pouvait arrondir son maigre salaire avec les pots de vin ; les fonctionnaires et les politiciens, qui pouvaient eux-mêmes profiter des prêts ou des pots de vin ou les utiliser pour s'attirer les bonnes grâces de leur clientèle. Le problème, malheureusement, était que le pays dans son ensemble se trouvait confronté à une dette extérieure de plus en plus importante.

Les banques accordaient des prêts destinés à accroître la production et basaient le salaire de leur personnel sur le volume des crédits accordés. Il n'était donc ni de l'intérêt du personnel bancaire ni de celui des exploitants agricoles que les prêts soient remboursés. De nombreuses banques agricoles fonctionnaient même sans le moindre système d'information qui leur aurait permis de contrôler les crédits. Soutenu par les bailleurs de fonds, introduit par des experts et dirigé par des groupes d'intérêt, le système du crédit agricole a prouvé sa stabilité à long terme. Puisque les prêts étaient normalement accordés à

des pays souverains pour une durée de 40 ans, que les pays eux-mêmes garantissaient les remboursements et que les banques agissaient simplement comme organismes d'exécution pour le compte de l'État, hors de la surveillance des autorités de contrôle bancaire, les bailleurs internationaux de crédits ont longtemps renoncé à vérifier si leurs attentes optimistes quant à l'impact de ces prêts se réalisaient.

Du crédit agricole au système financier rural

L'échec des banques agricoles n'est pas passé inaperçu. Le titre d'une publication : *Undermining Rural Development with Cheap Credit* (D.W. Adams, D.H. Graham & J.D. von Pischke, Boulder Colorado 1984), que l'on peut traduire par « le développement rural miné par le crédit bon marché », résume en quelques mots éloquentes le résultat des évaluations des années 1970. La Banque mondiale, USAID et l'Allemagne ont cessé de soutenir les banques agricoles au début des années 1980. Les banques agricoles restent cependant des partenaires des banques de développement régionales et des institutions multilatérales spécialisées soumise à l'obligation de déboursier les fonds. À cet égard, les propriétaires de ces banques et institutions, dont l'Allemagne, doivent s'assurer que ce soutien, fourni dans le cadre de la réduction de la pauvreté, ne contribue pas en fait à enrichir les pauvres et à appauvrir les pays.

Dans l'ensemble, le bilan désastreux des banques agricoles a conduit à un changement de paradigme : les paysans, les petits entrepreneurs, les femmes et les paysans sans terre peuvent épargner. Ils sont bien capables de contracter des emprunts à différentes fins et de les rembourser, malgré l'application de taux d'intérêt bien plus élevés que ceux qui sont demandés par les banques agricoles. Ils ont des connaissances locales et prennent des décisions de production judicieuses. Comme l'économie rurale dans son ensemble, l'économie du ménage est diversifiée et englobe généralement de nombreuses activités économiques différentes. Notre point de vue sur les institutions financières s'est élargi et la terminologie a été actualisée. Les organisations traditionnelles d'épargne et de crédit des années 1960, les organisations d'appui à l'autopromotion et les ONG de crédit soutenues par les bailleurs de fonds des années 1970, les institutions financières informelles et institutions de micro-crédit remontant aux années 1980 et les institutions de microfinance servant d'intermédiaires financiers locaux depuis 1990 sont

devenus des institutions financières générales depuis 2004.

En présence d'un cadre juridique approprié, les institutions financières rurales peuvent se développer ou passer du statut d'institutions informelles ou semi-formelles à celui d'institutions formelles, même sans initiatives fondatrices ou sans injections de capitaux externes. Ces institutions peuvent être des entreprises privées, communautaires, d'utilité publique, coopératives ou publiques. Bon nombre d'entre elles, par exemple les banques rurales locales en Indonésie, au Nigeria et aux Philippines, ainsi que les coopératives d'épargne et de crédit au Vietnam – sous un contrôle bancaire de plus en plus efficace – ne dépendent pas de bailleurs de fonds.

Un nombre croissant d'entre elles sont économiquement viables et financent leur croissance avec leurs profits ; celles qui ne sont pas rentables sont fermées par les autorités de contrôle bancaire ou, après des discussions acharnées sur le dilemme entre extension prétendue et viabilité, sont sommées par leurs bailleurs d'améliorer leur efficacité ou sont privées de leur soutien.

Du point de vue de la politique du développement, l'hypothèse de pauvreté (pauvreté de l'épargne, d'idées d'investissement et d'institutions) et le crédit agricole subventionné, qui représentent la stratégie de développement basée sur cette hypothèse, ont entraîné la mauvaise affectation de facteurs de production et une distorsion des marchés agricoles. L'hypothèse de pauvreté a été remplacée par l'hypothèse stratégique d'un système financier rural différencié et viable qui fait partie intégrante du système financier national (H.D. Seibel, *Financial Systems Development and Microfinance*, Schriftenreihe der GTZ Nr. 258, Eschborn 1996 ; H.D. Seibel, *What Matters in Rural and Microfinance*, WP 2005-1, www.uni-koeln.de/ew-fak/aef/working_papers.htm).

Trois options pour les banques agricoles

Les banques agricoles d'État entrent-elles toujours dans le cadre du développement de systèmes financiers ? Faut-il les fermer au prétexte qu'elles sont un gouffre pour les fonds publics et freinent l'expansion des institutions financières locales ? Ou faut-il les laisser se débrouiller seules et, à la place, se concentrer sur les institutions de microfinance (IMF) ? Plusieurs arguments parlent en faveur de cette approche, comme l'illustre l'exemple non atypique donné dans l'encadré sur page 36. À défaut, est-il possible d'étendre les réformes de la microfinance aux banques



agricoles ? Dans bien des cas, ces questions ne se posent plus : en Amérique latine, de nombreuses banques agricoles ont été privatisées ; en Afrique, beaucoup ont été fermées et d'autres sont insolvables. Les réformes en profondeur sont une caractéristique de l'Asie. Individuellement, trois stratégies sont possibles : les ignorer, les fermer ou les réformer. La décision relève plus des gouvernements que des banques elles-mêmes. Dans les années 1980 et 1990, les bailleurs de fonds les plus importants ont ignoré les banques agricoles. Depuis 2000 environ, les banques connaissent un regain d'intérêt à la suite des initiatives de bailleurs multilatéraux et bilatéraux tels que l'IFAD, le CGAP, la FAO et la GTZ (H.D. Seibel, *Agricultural development banks: close them or reform them?* Finance & Development, International Monetary Fund, June 2000 : 45-48).

La stratégie la plus coûteuse est celle qui consiste à ignorer ces banques. Face aux pressions politiques ou à l'impossibilité de trouver d'autres alternatives, de nombreux gouvernements se voient forcés de maintenir leurs banques agricoles en vie. La Syrie et la Jordanie sont au nombre des pays concernés. Dans les pays disposant de peu de ressources, la fermeture de ces banques est presque toujours précédée d'une longue période au cours de laquelle elles ont été ignorées. La Banque coopérative d'État, en Ouganda, a été fermée en 1999 ; le gouvernement avait ignoré ses problèmes plutôt que tenté de les résoudre. La « Centenary Rural Development Bank » a repris un certain nombre d'agences et a résolu les problèmes. La Banque coopérative du Kenya connaît de graves problèmes depuis des années, ce qui n'empêche pas la Banque mondiale de coopérer avec elle, en mettant certes le doigt sur les problèmes mais en n'exerçant aucune pression pour qu'ils soient maîtrisés. La détermination des gouvernements à

créer des banques agricoles semble inébranlable. Sur les 75 banques agricoles figurant dans la base de données de la FAO, 37 pour cent ont été créées dans les années 1980 et 1990. La volonté politique de garder les banques agricoles en vie est encore plus prononcée. C'est une réalité qu'on ne peut pas ignorer. Dans bien des cas, ces banques ont une infrastructure d'agences qu'on ne souhaite abandonner et une clientèle qui n'a pas d'alternatives à court terme. Le fait de maintenir ces banques agricoles en vie relève-t-il purement d'une décision politique sans justification objective ?

Réformer les banques agricoles

Dans les années 1970, les banques agricoles se sont, sur l'initiative de la FAO, regroupées en associations régionales de crédit agricole (RACA : Afraca pour l'Afrique, Apraca pour l'Asie et le Pacifique, et Nenaraca pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord). Ces dernières années, les RACA ont demandé une évaluation des institutions membres et ont encouragé un échange d'expériences. Cette volonté est venue de réformes dont certaines ont donné des résultats spectaculaires, aussi bien dans les pays pratiquant l'économie de marché que dans ceux où les conditions cadre sont plus restrictives. Quelques exemples sont donnés ci-dessous (cf. H.D. Seibel, T. Giehler & S. Karduck, *Reforming Agricultural Banks*, GTZ Div.41, 6/2005):

La Banque Rakyat en Indonésie (BRI) – une réformatrice de choc. La réforme de la BRI a ses racines dans la déréglementation des taux d'intérêt en juin 1983. Toutefois, cette initiative ne touchait que la division par laquelle passaient les crédits agricoles à taux subventionnés accordés à 700 000 exploitants agricoles et qui, avec un taux d'intérêt voisin de 50 pour cent, enregist-

trait de très lourdes pertes. Cette division est aujourd'hui devenue la division des opérations microbancaires (MDB). Parmi les principaux facteurs ayant influencé la libéralisation, on peut citer une crise pétrolière, la formation à Stanford d'experts en politique financière et l'Institut de Harvard pour le développement international. En 1984, avec l'aide de cet institut, les 3 000 agences de sous-district d'alors (elles sont aujourd'hui au nombre de 4 185) ont été transformées en centres de profits grâce à des mesures individuelles d'incitation à la performance. Les agences ont pu offrir deux produits financiers attrayants : le produit d'épargne SIMEDES qui payait un taux d'intérêt de 11,5 pour cent, plus 1,5 pour cent pour un élément de loterie, et le produit de crédit flexible KUPEDES, qui offrait des prêts non affectés à une utilisation particulière et dont le montant allait de 35 à 5 800 de dollars US (USD), avec des taux de remboursement mensuel se situant à un niveau égal à quatre fois l'ancien taux d'intérêt, soit l'équivalent de 44 pour cent par an (avec un taux d'inflation inférieur à 10 pour cent). Lorsque les remboursements étaient effectués dans les délais prévus, un quart de l'intérêt était reversé. Grâce à cette formule, le taux de remboursement a atteint 95 pour cent et le taux de non-recouvrement est tombé à moins de 2 pour cent.

En six ans, la MBD est probablement devenue le modèle de réforme des banques agricoles le plus probant. À la fin de 2003, elle comptait 29,9 millions de comptes d'épargne (avec 3,53 milliards USD en dépôts) et 3,1 millions de comptes de prêt (avec un portefeuille de 1,68 milliards USD). Le rendement de l'actif était de 5,7 pour cent. Depuis le milieu des années 1990, elle a dégagé des bénéfices annuels de plus de 100 millions USD et une liquidité excédentaire annuelle de 1 à 2 milliards USD. Toutefois, elle a un besoin urgent de nouveaux produits financiers avec lesquels elle pourra investir ces fonds dans l'économie rurale. Sans les bénéfices dégagés par la MBD, la BRI aurait probablement été liquidée lors de la crise financière de 1997/98 (H.D. Seibel, *The Microbanking Division of Bank Rakyat Indonesia: A Flagship of Rural Microfinance in Asia*, In: M. Harper & S. Arora, eds., *Small Customers, Big Market: Commercial Banks in Micro-Finance*. ITDG Publications, Rugby, 2005).

La BAAC en Thaïlande: des réformes progressives dans des conditions restrictives. À ce jour, la Banque pour l'agriculture et les coopératives agricoles (BAAC) fait l'objet de restrictions applicables aux taux d'intérêt (moins de 12 pour cent par an). Elle a survécu grâce à des réformes progressives et des améliorations de son effi-

Ils sont reconnaissables à la nature de leurs emprunts

Rajwa a 50 ans. Elle est veuve et a cinq enfants. Elle vit dans la région de Karak en Jordanie. Elle a obtenu de la banque agricole un prêt équivalent à 3 000 USD avec un taux d'intérêt de 7 pour cent, à rembourser en huit tranches annuelles. Elle a acheté 20 moutons et l'équipement nécessaire pour produire du fromage et du beurre.

Malheureusement, elle a découvert qu'il n'y avait pas de marché pour ses produits dans la mesure où chaque ménage fabrique son propre fromage et son propre beurre. Avec un prêt de 300 USD sur huit mois, elle aurait pu acheter le lait et l'équipement nécessaire et aurait pu tester sa capacité à se lancer dans la libre entreprise sans prendre un trop grand risque. Toutefois, pour des raisons de coût et en raison des faibles taux d'intérêt imposés par le gouvernement, la banque n'accorde pas de petits prêts à court terme. Rajwa voudrait maintenant acheter une machine à coudre (170 USD) mais le prêt bancaire initial, avec ses conditions inadaptées, l'a ruinée et l'a rendue insolvable.

Khuland, de Manshiya, également de la région de Karak, a 30 ans, est mariée et a six enfants. Membre d'un groupe de soutien, elle a obtenu d'une ONG locale un prêt de 210 USD à rembourser en six mois avec un taux d'intérêt de dix pour cent, et elle a ouvert un magasin chez elle. Elle a ensuite obtenu deux prêts supplémentaires à court terme de 280 USD et 350 USD pour élargir sa gamme de produits. En tant que cliente fiable, elle a maintenant obtenu un prêt individuel de 3 000 USD sur 30 mois et loue son propre magasin. Ses activités prospèrent et elle paie ses intérêts en temps voulu.



Photo: Seibel

À la fin de 2003, la Microbanking Division de la banque agricole indonésienne BRI a détenu des dépôts d'épargne dépassant les 3,53 milliards USD.

capacité. Entre 1966 et 1974, elle a créé un système de prêts collectifs pour les coopératives et de prêts individuels pour les exploitants agricoles constitués en groupes de garantie d'emprunts. Entre 1975 et 1987, elle a étendu ses activités de crédit agricole par le biais des quotas de prêts décrétés par l'État pour les banques commerciales, tout en supprimant les crédits coopératifs générateurs de pertes. De 1988 à 1996, la libéralisation accrue des taux d'intérêt a posé les bases de l'auto-suffisance, grâce à la mobilisation de l'épargne, et de la viabilité, grâce à l'amélioration du recouvrement des crédits et de la productivité du travail. La crise financière de 1997 a mis en évidence le danger d'un financement étranger : la BAAC a perdu près de la moitié de son capital. Elle est depuis subordonnée aux réglementations de la banque centrale.

À la suite d'une décision parlementaire, la BAAC peut désormais diversifier son portefeuille. Elle accorde des crédits à 92 pour cent de ménages agricoles et assure des services d'épargne et de prêts à une proportion croissante de la population rurale. Le nombre de comptes d'épargne est de 9,6 millions et elle compte 5,2 millions d'emprunteurs. Le portefeuille de prêts est entièrement couvert par l'épargne. Elle couvre ses frais malgré d'importantes restrictions en termes d'intérêts et de moratoires ('Thaksinomics') (M.L. Haberberger, L. Wajananawat & N. Kuasakui, *Bank for Agriculture and Agricultural Co-operatives, Thailand*. In: *The Challenge of Sustainable Outreach*. GTZ, Eschborn, 2003 : 249-288).

La NABARD en Inde: réforme de la couverture des groupes cibles. En Inde, la Banque nationale pour l'agriculture et le développement rural (NABARD) a été fondée en 1982 en tant que banque faitière de trois réseaux bancaires comprenant 150 000 unités rurales. Ces réseaux étaient les suivants : banques commerciales rentables ; banques rurales régionales, soumises à un processus de réforme depuis 10 ans et dont 80 pour cent sont aujourd'hui rentables ; et les banques coopératives, dont la réforme est en cours de préparation, avec l'appui de l'Allemagne. En réponse aux encouragements de l'APRACA et de la Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), qui continue de la soutenir, la NABARD a recours à un programme révolutionnaire pour atteindre les groupes cibles par l'intermédiaire des banques rurales. Il s'est d'abord agi d'un projet pilote lancé en 1992, mais depuis 1996 le programme fonctionne au niveau national. Soutenus par des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des groupes d'entraide, particulièrement dans les secteurs les plus pauvres de la société, mobilisent les ressources de l'épargne, les prêtent aux membres puis sont refinancés par 36 000 agences bancaires. Depuis 1996, 1,6 million de groupes d'entraide comptant 24 millions de membres (dont 90 pour cent de femmes) et 120 millions de membres de familles ont bénéficié d'un refinancement (situation : mars 2005). Cela fait du secteur bancaire lié aux groupes d'entraide en Inde le programme de microfinancement rural dont la croissance est la plus forte de tous les pays en développement.

Malgré les faibles taux d'intérêt qui fluctuent autour de 10 - 12 pour cent, l'activité bancaire par l'intermédiaire des groupes d'entraide est un produit financier lucratif pour les banques en raison du taux élevé de remboursement et de l'externalisation à grande échelle des coûts de mobilisation. Les groupes d'entraide fixent eux-mêmes les taux d'intérêt. Avec une marge nette de 12 pour cent en moyenne et les engagements d'épargne de leurs membres, ils mobilisent une grande part de propres fonds et agissent, avec l'accord de la banque centrale, comme intermédiaires financiers informels indépendants. Ce sont les membres qui, avec des coûts de transaction minimes, tirent le meilleur parti de cet arrange-

ment. Les gains se situent au niveau d'une plus grande confiance en soi, de la participation locale, de l'activité de libre entreprise et du surcroît de revenu (WP 2001-3, 2002-7, 2004-2, www.uni-koeln.de/ew-fak/aef/working_papers.htm).

La volonté politique de réformer

La liste des exemples positifs ne s'arrête pas là. Il y a ainsi le cas de la Banque Nationale Agricole en Tunisie, qui, en investissant les marchés de l'épargne et du crédit en milieu urbain, a pu parallèlement améliorer la rentabilité de son portefeuille rural. Il y a également la Banque Keshavarzi, en Iran, qui est de plus en plus financée par l'épargne et qui compte annuellement 1,5 million d'emprunteurs, mais qui, compte tenu du maintien des restrictions frappant les taux d'intérêt, évolue maintenant vers le commerce de gros. La Century Rural Development Bank mentionnée plus haut est un exemple se situant à la limite des banques agricoles étatiques. En Ouganda, cette banque gérée par l'Église catholique a été réformée avec l'aide de la Sparkassenstiftung für Internationale Kooperation (fondation des banques d'épargne pour la coopération internationale) et d'IPC de Francfort, et aujourd'hui des activités bancaires performantes auprès de petits et micro-clients ruraux (H.D. Seibel, CRDB, Uganda : *A Flagship of Rural Bank Reform in Africa*. Small Enterprise Development 14/3, 2003 : 35-46). Il existe une multitude de mesures et de modèles efficaces de réforme. La volonté

L'expérience désastreuse des banques agricoles a entraîné un changement de paradigme : les exploitants agricoles, les petits entrepreneurs et les femmes sont capables d'épargner, de contracter des emprunts et de les rembourser malgré les taux d'intérêt élevés.

politique de procéder à une réforme et la détermination à faire front aux crises et à l'opposition sont des facteurs décisifs. Les autorités de contrôle ont un rôle important à jouer dans ce domaine. Les bailleurs de fonds peuvent également contribuer à la réforme, par exemple en appuyant les autorités de contrôle et en renforçant les programmes de dialogue et la connaissance des RACA.