

Les banques de développement agricole

Faut-il les fermer ou les réformer?

Les banques de développement agricole ont été créées pour fournir des prêts et autres services financiers à des clients dont la surface financière est jugée insuffisante par les banques commerciales. Bien que souvent non rentables, elles jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté rurale. Faut-il les fermer ou méritent-elles d'être réformées?

Hans Dieter Seibel

A LA FIN DES ANNÉES 90, les dirigeants du monde ont pris la résolution de venir à bout de la pauvreté et de la malnutrition généralisées et d'éliminer les subventions et la protection accordées par l'État ainsi que les politiques financières répressives. Ils ont reconnu la nécessité de mettre fin aux politiques économiques génératrices de dysfonctionnements et autres distorsions et de privilégier des institutions financières équitables et viables. Les institutions financières internationales ont pris des mesures pour réduire ou, parfois, annuler les dettes des pays les plus pauvres et pris acte de certaines des faiblesses de l'ajustement structurel. Elles ont montré qu'entre divers établissements et services financiers nationaux, elles soutiendraient de préférence ceux qui répondent aux conditions qu'elles jugent primordiales — notamment la viabilité des opérations, la capacité d'exécution, la participation des parties prenantes et la rentabilité.

Un rayon d'action restreint

Dans ces conditions, quel est l'avenir des banques de développement agricole — qui souvent ne sont pas rentables et sont de plus en plus jugées superflues dans le financement du développement? Les banques de développement agricole ont été créées il y a vingt à trente ans pour fournir des services financiers, principalement des crédits à taux bonifié, à des clients que les banques commerciales ne jugeaient pas solvables. Il s'agit, pour la plupart, de banques d'État financées par les budgets publics et les organismes d'aide inter-

nationaux. En général, les banques de développement agricole se sont davantage concentrées sur l'octroi de crédits que sur l'acceptation de dépôts, ce qui n'a favorisé ni leur autosuffisance ni leur viabilité.

Comme il est très coûteux d'administrer un grand nombre de prêts de faible montant, les banques ont eu tendance à accorder des prêts plus importants aux agriculteurs relativement aisés. Étant donné le caractère saisonnier de l'agriculture, les flux de trésorerie des établissements de crédit agricole évoluent en dents de scie, la demande de prêts montant en flèche à la saison des semis. De plus, en privilégiant les prêts aux activités strictement agricoles, principalement aux cultures, au lieu d'étendre leur rayon d'action à d'autres activités génératrices de revenus dans les zones rurales, les banques de développement agricole ont limité les possibilités qu'elles avaient de servir une plus large clientèle. Ces programmes de crédit préférentiel ont eu tendance à réduire au lieu d'accroître les services des banques de développement agricole aux petits exploitants et aux autres habitants des zones rurales.

Du fait qu'elles appartiennent à l'État, les banques de développement agricole ont souvent été en butte à des mesures financières répressives, telles que la réglementation des taux de change et d'intérêt, ainsi qu'à l'opportunisme politique et aux intérêts acquis. La réglementation des taux d'intérêt les a empêchées de couvrir leurs coûts et a limité l'accès des pauvres aux services financiers. Ces banques sont aussi restées dans une large mesure à l'écart des réglementations bancaires prudentielles, et leurs activités n'ont

pas été soumises à un suivi effectif; à défaut de contrôle, nombre d'entre elles se sont retrouvées au bord de la faillite. Il est intéressant de noter que ces contraintes ont affecté les institutions qui opèrent aussi bien dans des économies planifiées que dans des économies de marché.

Sauf quelques exceptions louables, principalement en Asie, les banques de développement agricole ont aussi souffert de la réticence des pouvoirs publics et du secteur privé à mettre en oeuvre des politiques et des réformes reconnaissant que les pauvres sont «bancables» — qu'ils peuvent épargner, investir et rembourser leurs prêts. Pour développer leurs activités agricoles et microentreprises, parer aux imprévus et préparer l'avenir, les pauvres doivent avoir accès à une gamme de services de microfinancement, en particulier à des caisses d'épargne, au crédit et aux assurances.

Il n'est pas surprenant que les banques de développement agricole soient devenues non viables. Dans au moins deux régions — en Afrique et en Amérique latine —, un certain nombre d'entre elles ont été fermées. Parmi celles qui restent, beaucoup sont techniquement en faillite, mais continuent à vivre, incapables d'attirer des montants substantiels de nouveaux financements. Elles n'ont pas non plus les capacités de gestion qui leur permettraient de diversifier et d'améliorer les services à la clientèle, notamment en permettant aux agricultrices et autres groupes traditionnellement défavorisés d'épargner et d'emprunter.

Réformes réussies

Une réforme des banques — qui suppose l'autonomie de fonctionnement et l'absence d'ingérence politique — passe par la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire approprié, accompagné de normes prudentielles et d'un système efficace de contrôle interne et de surveillance externe. La Banque pour l'agriculture et les coopératives agricoles (BAAC) en Thaïlande et la Banque Rakyat Indonesia (BRI) sont deux exemples de banques de développement agricole qui ont mené à bien leur réforme.

En octobre 1998, la BAAC, avec 4,8 millions de clients représentant quelque 86 % de tous les ménages ruraux du pays, est passée sous le contrôle de la Banque de Thaïlande pour la première fois dans ses trente-quatre ans d'existence. Elle est maintenant assujettie à une réglementation prudentielle comprenant des normes de fonds propres et des provisions pour créances douteuses. Les règles plus astreignantes et les normes de résultats seront peut-être pénibles à court terme, mais à plus long terme elles aideront la BAAC à parvenir à la viabilité financière et à l'autosuffisance.

Les réformes de la BAAC ont été échelonnées sur plus de trente ans. Au départ, l'État fournissait à la banque la quasi-totalité de ses fonds d'exploitation. Les capitaux alloués arrivaient souvent avec retard et les apports de fonds étaient difficiles à synchroniser avec la demande saisonnière de crédits agricoles. Il en résultait une pénurie chronique de financements. Les taux de recouvrement des prêts sont tombés jusqu'à 51 % au début des années 70, et en 1974 les coûts administratifs atteignaient plus de 8 %, menaçant gravement la viabilité financière de la BAAC.

En 1975, la Banque de Thaïlande adoptait une politique de crédit agricole imposant aux banques commerciales d'affecter

Le Fonds international de développement agricole

Les banques de développement agricole sont d'une importance critique pour les travaux du Fonds international pour le développement agricole (FIDA), institution financière internationale et agence spécialisée de l'ONU. Créé en 1977, le FIDA a pour mission singulière de combattre la faim et la pauvreté dans les régions à faible revenu. Dans cette optique, le FIDA a traditionnellement accordé des prêts à des agriculteurs et groupes d'agriculteurs par l'intermédiaire de banques de développement agricole et d'autres institutions financières rurales.

Il est crucial que cette action ait des effets durables. Le FIDA a aussi exploré des moyens de fournir des crédits par l'intermédiaire d'autres institutions, parmi lesquelles des coopératives de financement et, par exemple en Afrique de l'Ouest, des institutions locales qui intègrent les traditions indigènes. Par ailleurs, le FIDA fait partie des chefs de file du débat sur les moyens de réformer les institutions du secteur formel, comme les banques de développement agricole.

Environ un quart de son portefeuille étant consacré au financement d'activités rurales, le FIDA travaille actuellement à l'élaboration de recommandations visant à remédier aux principales difficultés qui se sont posées à la majorité des institutions financières rurales, y compris aux banques de développement agricole. Ces recommandations sont centrées sur l'amélioration de l'accès des pauvres dans les zones rurales — en tant que clients et clients-actionnaires — à des institutions financières viables qui mobilisent leurs propres ressources, couvrent leurs coûts au moyen de leurs recettes d'exploitation et financent l'expansion de leurs services grâce à leurs bénéficiaires. Le FIDA mobilise ressources et savoir-faire par l'intermédiaire d'une coalition dynamique de clients, d'administrations publiques, d'institutions financières et de développement, d'organisations non gouvernementales et d'entreprises privées.

Les ressources du FIDA sont prêtées pour l'essentiel à des pays à faible revenu à des conditions hautement concessionnelles et sont remboursables sur quarante ans, avec un différé d'amortissement de dix ans, moyennant une commission annuelle de 0,75 %. Entre sa création en 1977 et 1999, le FIDA a fourni près de 7 milliards de dollars sous forme de prêts ou de dons pour 550 projets, d'un coût total de 19,3 milliards de dollars, dans 115 pays.

Pour plus de renseignements, consultez le site : www.ifad.org.

5 % initialement — puis 20 % — de leur portefeuille de prêts au secteur agricole. Les banques pouvaient accorder les prêts directement aux agriculteurs ou déposer à la BAAC toute partie du quota obligatoire qu'elles ne pouvaient pas prêter directement. Cette politique a marqué un tournant dans les opérations de la BAAC, et la disponibilité croissante de dépôts des banques commerciales a compensé l'insuffisance de fonds. D'autres mesures ont été prises, qui ont notamment consisté à passer d'un système de prêts «en gros» distribués par l'intermédiaire de coopératives agricoles à des prêts individuels aux agriculteurs organisés en groupements à respon-

sabilité conjointe. En 1987, la BAAC avait formé quelque 100.000 groupes à responsabilité conjointe réunissant 1,5 million de membres, contre 821 coopératives agricoles.

Entre 1988 et 1996, la Banque de Thaïlande a éliminé les plafonds de taux d'intérêt sur les dépôts fixes des banques commerciales et déréglé tous les taux d'intérêt. Les restrictions à l'ouverture d'agences ont été levées et les banques commerciales ont été autorisées à offrir une large gamme de produits financiers dans les zones rurales. En 1998, la BAAC avait porté le nombre de ses agences de 82 à 535. Tandis que les banques commerciales élargissaient leur portefeuille de prêts et réduisaient leurs dépôts, la BAAC a accru son rayon d'action et la mobilisation de l'épargne à tel point que les dépôts ruraux sont devenus sa principale source de fonds. En outre, après la crise économique et financière qui a frappé la Thaïlande en 1997, la BAAC est apparue comme un refuge plus sûr que les banques commerciales concurrentes, et les dépôts y ont afflué.

L'expérience de la BRI montre ce que la déréglementation peut permettre de réaliser. Depuis 1984, la BRI est un grand fournisseur de microfinancements. Elle mobilise la microépargne et offre des prêts de faible montant et des microprêts aux particuliers et aux collectivités au niveau des villages. En 1989, la BRI arrivait à financer intégralement ses activités de crédit dans les villages par l'épargne mobilisée localement. Depuis, la croissance de l'épargne a dépassé celle des prêts, ce qui témoigne de la forte demande de services de dépôt chez les pauvres des zones rurales. En 1999, on recensait 2,5 millions d'emprunteurs actifs et quelque 20 millions de comptes-épargne dans les 3.700 agences auxiliaires rurales de la BRI. Elle détient 78 % des comptes d'épargne et 52,2 % des comptes de prêts des trois principaux établissements financiers ruraux de l'Indonésie.

Grâce à une action bien pensée, qui a compris un vaste programme de reconversion du personnel, cette banque publique de développement agricole auparavant fragile a fait de son service de microfinancement un succès retentissant. Ce succès tient en partie à ce que la banque a reconnu la nécessité d'inclure dans sa clientèle les pauvres des régions rurales aussi bien que les plus riches. La BRI a profité de la déréglementation des taux d'intérêt et d'une initiative prise par ses dirigeants de commercialiser les opérations pour transformer ses agences auxiliaires en centres rentables sur des bases autonomes. Par exemple, elle a offert des incitations à ses employés sous forme de participation aux bénéfices. La banque utilise la marge de taux d'intérêt pour couvrir ses coûts, et ses bénéfices pour financer l'expansion de ses activités; son ratio de perte à long terme n'est que de 2,1 %.

Même pendant la récente crise bancaire en Asie, l'unité microbancaire de la BRI a été la seule entité à rester rentable de toutes les banques d'État. Au paroxysme de la crise entre juin et août 1998, tandis que la demande de crédit stagnait en raison d'un manque général de confiance dans le marché, la BRI a attiré 1,29 million de nouveaux épargnants, et l'épargne a augmenté en termes aussi bien nominaux que réels.



Hans Dieter Seibel est Conseiller technique pour le financement rural au Fonds international de développement agricole (FIDA) à Rome. Il a enseigné dans les universités de Cologne, Monrovia et Lagos, ainsi qu'à Princeton et Ohio State University.

Conditions préalables à la réforme

Les expériences de la BAAC et de la BRI donnent à penser qu'il est possible de réformer les banques de développement agricole et d'en accroître considérablement l'efficacité financière et la portée, mais seulement si certaines conditions sont réunies. Il est à cet égard essentiel que le climat financier soit favorable et qu'il existe une demande de services financiers dans les zones rurales et un réel attachement à la rentabilité et à la viabilité des opérations.

En dépit des difficultés auxquelles les banques de développement agricole ont été en proie dans la plus grande partie du monde, elles ont continué à fournir d'importants services financiers par leurs réseaux d'agences. Dans les régions où ces banques ont été fermées, leur part du marché n'a généralement pas été reprise par d'autres institutions. En outre, des décennies de fonctionnement ont permis à ces banques d'accumuler des informations considérables sur la clientèle qui sont coûteuses et longues à reconstituer.

Toute institution financière peut, en observant de saines pratiques, devenir viable et le rester tout en opérant sur un large rayon. Mais les institutions fondées sur l'autosuffisance et la propriété privée ont généralement de meilleures perspectives. Pour maximiser leur champ d'activité, elles doivent être financièrement viables, capables de couvrir tous leurs coûts, de mobiliser leurs propres ressources, de protéger leurs capitaux de l'érosion due à l'inflation et au non-remboursement des prêts et de réaliser des bénéfices pour financer leur expansion.

De toute évidence, la volonté politique de fermer les institutions déficitaires ou d'opérer de véritables réformes est indispensable. Il faut qu'existe un consensus parmi les institutions de développement et les institutions financières, y compris la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds international de développement agricole (FIDA, voir l'encadré), ainsi que le FMI et les donateurs bilatéraux. Il faut aussi faire pression sur les gouvernements pour qu'ils engagent des réformes touchant à leurs politiques en matière de finances publiques et de contrôle et de réglementation prudentielle.

Dans les années 90, un consensus politique s'est dégagé, dans diverses instances internationales, pour promouvoir des formes viables de banques rurales offrant des services financiers, notamment de crédit et d'épargne, à une clientèle pauvre féminine aussi bien que masculine. La récente crise financière en Asie a aussi fait ressortir la nécessité de soumettre les établissements financiers, y compris les banques de développement agricole et les institutions de microfinancement, à une réglementation prudentielle et une surveillance plus rigoureuses.

Objectifs des réformes

L'objet de la réforme des banques de développement agricole serait de les transformer en prestataires viables à long terme de services financiers à une large clientèle rurale (voir le tableau page 48). Dans bien des cas, la réforme supposerait une restructuration financière et organisationnelle, la reconver-

Cadre de la réforme

Objectif

Transformer les banques de développement agricole en prestataires viables à long terme de services financiers à tous les groupes de population rurale, y compris les pauvres

Principales composantes

- Mobilisation de la volonté politique de réformer ou de fermer les banques
- Stratégies de réformes adéquates (par exemple privatisation)
- Planification efficace
- Autonomie de fonctionnement et non-ingérence politique
- Cadre juridique et réglementaire approprié comportant des normes prudentielles
- Restructuration financière
- Restructuration organisationnelle
- Mise en valeur des ressources humaines, y compris par des reconversions
- Dispositif efficace de prestation des services (réseau décentralisé d'agences opérant dans une optique de rentabilité)
- Dépôts, crédits et autres produits financiers répondant à la demande
- Viabilité financière
- Contrôle interne et surveillance externe efficaces

sion du personnel et la mise en valeur des ressources humaines. Elle peut aussi supposer de débarrasser le portefeuille des banques de leurs créances irrécouvrables, ce qui peut nécessiter la consolidation d'entreprises publiques défi-

citaires. Ces entreprises font partie des plus gros clients des banques de développement agricole. Comme les institutions de crédit commerciales, ces banques devraient se concentrer sur des produits financiers répondant à la demande et adaptés aux besoins réels de la clientèle rurale, en particulier des très pauvres, qui, dans bien des pays en développement, représentent la majeure partie de la population. Pour cette raison, la vulgarisation effective des services suppose la mise en place d'un réseau décentralisé de succursales fonctionnant selon des critères de rentabilité.

Le défi est de trouver le moyen pour toutes les parties prenantes — donateurs, pouvoirs publics et communauté rurale — de travailler en collaboration à la réforme. Des institutions comme le FIDA, qui ont une longue expérience de l'aide au secteur financier rural, continueront de travailler dans ce domaine pour renforcer la viabilité des institutions financières et développer leurs activités en faveur des pauvres avec des services financiers qui répondent à la demande. L'innovation ne passe pas nécessairement par la création de nouvelles institutions quand il peut être plus économique, même si cela est parfois plus difficile sur le plan politique, de réformer celles qui existent déjà. **F&D**

novation ne passe pas nécessairement par la création de nouvelles institutions quand il peut être plus économique, même si cela est parfois plus difficile sur le plan politique, de réformer celles qui existent déjà. **F&D**

Abonnez-vous à **Finances & Développement**

Pour comprendre en profondeur les tendances de l'économie mondiale, les décideurs du monde des affaires, de la finance et du secteur public de plus de 180 pays lisent *Finances & Développement*, qui paraît en mars, juin, septembre et décembre.

Formulaire de demande d'abonnement à compléter et à nous renvoyer

Nom _____
(Prénom) (Nom de famille)

Organisation _____ Titre _____

Rue ou boîte postale _____

Ville _____ État/Province _____

Pays _____ Code postal _____

Voie de surface (gratuit) Voie aérienne (20 \$ par an)

Mode de paiement (le règlement se fait à la commande)

Chèque ou mandat en dollars E.U. ci-joint
(chèque en dollars E.U. à l'ordre de IMF Publication Services)

Veuillez débiter de _____ \$ ma carte

American Express MasterCard VISA Date d'expiration ____ / ____
Mois Année

Numéro _____ - _____ - _____ - _____

Signature _____ Télécopie _____
(Obligatoire)

Catégorie professionnelle

- Étudiant
- Banque centrale
- Ministère des finances
- Banque commerciale
- Autre établissement financier
- Organisme de planification
- Organisme international ou régional
- Bibliothèque publique
- Enseignant (enseignement supérieur)
- Autre organisme gouvernemental
- Organisation non gouvernementale
- Presse
- Entreprise privée
- Autre _____

International Monetary Fund

Publications Services
Box FD200
Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430
Télécopie : (202) 623-7201
Internet : publications@imf.org

Édition choisie

- Anglais Arabe Chinois Espagnol Français