

NOUVEAU REGARD SUR LE FINANCEMENT AGRICOLE



LE FINANCEMENT AGRICOLE: AJUSTER LES POLITIQUES

ELIZABETH COFFEY

Juin 1998

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Agence de coopération technique allemande (GTZ)

N° 2

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteurs. Toute demande devra être adressée au Directeur de la Division des publications, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, et comporter des indications précises relatives à l'objet et à l'étendue de la reproduction.

Les politiques sont de puissants outils. Elles sont à la base de la gestion des affaires publiques et de l'administration. On les trouve à différents niveaux: gouvernement national, gouvernements locaux et sociétés et institutions. Elles font tellement partie intégrante de la structure d'un Etat qu'on tend à les oublier dans la recherche de moyens plus efficaces de poursuivre des objectifs. On observe cette négligence dans de nombreux domaines de l'activité humaine, notamment dans la fourniture de services bancaires aux populations à faibles revenus des zones rurales.

Pourquoi en est-il ainsi?

De nombreuses raisons pourraient expliquer ce phénomène dont un grand nombre sont propres à un pays, à un district ou à une institution. Mais le fil conducteur est que les politiques qui affectent le financement agricole et rural appartiennent à différents domaines de prises de décision politique. Trois de ces politiques notamment exercent un impact: la politique du secteur agricole, la politique du secteur financier et la politique macroéconomique. En raison du grand nombre de groupes concernés, les besoins spécifiques de services bancaires ruraux risquent d'être négligés ou, ce qui est plus probable, les politiques élaborées pourraient, au lieu de se soutenir, se contrarier mutuellement.

Quels sont les éléments de l'élaboration d'une politique?

Une bonne élaboration doit prendre en compte les points de vues de toutes les parties prenantes et être appuyée par des analyses pertinentes des données de base. Cette condition n'est pas aussi facile à remplir qu'il puisse paraître car une exigence ultérieure, pour que le système d'élaboration soit efficace, est qu'il devienne un processus continu. L'élaboration d'une politique est une responsabilité permanente et non un événement occasionnel.

Du fait qu'un grand nombre de ministères, d'institutions, de sociétés et d'individus devront y participer, il y aura inévitablement de fortes divergences par rapport au degré avec lequel des influences peuvent être exercées sur le processus d'élaboration. Une autre condition indispensable pour l'efficacité du système est l'établissement et le maintien d'un champ d'action uniforme.

La présente publication se propose d'examiner le processus d'élaboration d'une politique de financement agricole et rural, et analyse notamment les mécanismes en jeu. Elle s'adresse aux responsables de formulation, de la gestion et de l'entretien du système financier rural, notamment les décideurs, les bailleurs de fonds et les gestionnaires des institutions financières rurales. Elle décrit certaines des questions clés qui se posent et fournit une méthodologie diagnostique qui peut servir d'outil pour évaluer la globalité d'un système d'élaboration des politiques au niveau national. Les études de cas présentées dans le document mettent en évidence l'importance de certains domaines clés dont il faut tenir compte en formulant une politique de financement agricole.

La FAO et la GTZ considèrent la méthodologie diagnostique comme un outil en évolution et accueillent toute suggestion visant à l'améliorer.

La présente publication est la deuxième de la série produite au titre de l'initiative conjointe FAO/GTZ: Nouveau regard sur le financement agricole.

ii

Les publications appartenant à cette série sont les suivantes:

1. Nouveau regard sur le financement agricole: pourquoi?
2. Le financement agricole: ajuster les politiques
3. Meilleures pratiques de crédit agricole
4. Sources de fonds du crédit agricole
5. Règles prudentielles et contrôle du financement agricole
6. Améliorer les capacités de gestion financière des ménages agricoles

R.A.J. Roberts
Chef
Service de la commercialisation
et des financements
FAO

A. Hannig
Économiste principal
Section systèmes financiers
GTZ

De nombreux changements sont intervenus dans les marchés financiers ruraux ces quelques dernières années¹. Ils comprennent l'effondrement des institutions traditionnelles, autrefois la clef de voûte de ces marchés, la contraction générale du volume des crédits agricoles due à des environnements économiques hostiles, la répression des secteurs financiers et l'orientation de l'intérêt des bailleurs de fonds vers le financement des ruraux pauvres et des petites entreprises rurales. Ces changements se sont accompagnés d'une variation du modèle dominant du développement qui se dissociait de la planification centralisée pour privilégier une approche économique axée sur le libre jeu des forces du marché. L'insatisfaction avec les politiques de crédit agricole traditionnelles et les incompatibilités entre ces politiques et celles axées sur les forces du marché forcent un grand nombre de pays à les réviser.

Bien que de nombreuses institutions financières nouvelles ou réformées aient fait leur apparition sur la scène, de profondes lacunes persistent dans beaucoup de marchés financiers ruraux². Elles sont liées à la fourniture inadéquate de crédit formel aux petits exploitants, à la rareté des prêts à moyen et long terme et à la limitation des services de dépôt en zone rurale. L'absence de ces services financiers a de graves répercussions sur le développement agricole et les petites ménages agricoles. D'importants segments de l'agriculture ne peuvent être modernisés sans l'aide d'un système financier robuste; une agriculture à intensité croissante de capital doit pouvoir disposer de fonds de roulement et de prêts saisonniers, ainsi que de crédit à moyen et long terme pour les investissements agricoles. De même, de nombreux gens pauvres en zones rurales sont défavorisés par l'inefficacité des marchés ruraux. Ils ont moins de possibilités d'échapper à leur condition en accumulant des épargnes et ils n'ont pas accès au crédit formel car le système financier n'est ni assez novateur ni assez efficace pour réduire les coûts de transaction et permettre aux petits clients d'accéder à des services financiers durables et

¹ L'expression «financement rural» couvre les prêts agricole, ceux octroyés à des entreprises rural non agricole et les services de dépôt en zone rurale.

² Ces institutions comprennent des organisations non gouvernementales, des coopératives d'épargne et de crédit, des banques privées, des banques de développement agricole réformées.

bon marché. Un système financier plus performant consentirait de réaliser le double objectif de stimuler la production et de réduire la pauvreté rurale.

On a tiré des expériences récentes des enseignements intéressants sur les politiques de financement rural, enseignements qui sont à la fois négatifs et positifs. Ils sont résumés dans la première partie de l'exposé qui suit. Les enseignements négatifs sont issus des erreurs du passé, et les enseignements positifs plus récents sont le fruit de la mise en oeuvre de nouvelles politiques et approches. Suit une deuxième partie qui analyse le processus d'élaboration des politiques et présente l'esquisse d'un cadre qui pourrait contribuer à la formulation et à la mise en oeuvre de politiques aptes à renforcer les marchés financiers ruraux. Des exemples spécifiques propres à des pays donnés sont présentés dans des encadrés qui appuient les deux parties de l'exposé.



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la publication de cette étude. Je suis particulièrement reconnaissante à Dale Adams pour l'appui qu'il a donné à la première partie de ce document et pour ses commentaires sur les différentes versions préliminaires.

Mes remerciements vont aussi à Richard Roberts et Anthon Slangen pour leur soutien constant et leurs apports, notamment à l'égard des questions clés de ce document. Je remercie en particulier Brigitte Klein pour sa précieuse contribution à la méthodologie diagnostique, pour ses observations sur les diverses versions et pour son enthousiasme débordant.

Je voudrais exprimer ma gratitude à mes collègues Pekka Hussi, Åke Olofsson et Thorsten Gehler de la FAO, et Alfred Hannig, Sylvia Wisniwski et Michael Fiebig de la GTZ pour leurs contributions, leurs critiques constructives et les conseils rédactionnels qui ont permis la publication de ce document.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	i
Introduction	iii
Remerciements	v

PREMIERE PARTIE: LES LECONS APPRISES DE L'EXPERIENCE

1. La performance de l'expérience	1
2. Crédit ciblé et développement du marché financier: la différence entre la théorie et la réalité	8
2.1 Définition du problème	8
2.2 Rôle des marchés financiers	10
2.3 Les utilisateurs des services financiers	11
2.4 Les sources de fonds pretables	11
2.5 Le Rôle des subventions et des impôts	12
2.6 Systèmes d'information et d'évaluation relatifs au crédit	13
3. Passage vers le «nouveau» modèle	15

DEUXIEME PARTIE: LE CADRE DIRECTEUR

4. Le cadre directeur	23
4.1 Domaines qui influencent la formulation d'une politique de financement agricole et rural	24
4.1.1 Environnement macroéconomique	24
4.1.2 Politique du secteur agricole	27
4.1.3 Politique du secteur financier	29
4.2 Elements de base de la formulation des politiques	30
4.2.1 Le leadership	30
4.2.2 Coalitions	32
4.2.3 Information	34
4.2.4 Coordination des bailleurs de fond	35

4.3	Processus d'élaboration des politiques	36
4.3.1	Résumé des questions clés à examiner lors de la formulation d'une politique	38
4.3.1.1	Principaux objectifs d'une politique de financement agricole et rural	39
4.3.1.2	Principaux décideurs en matière de financement agricole et rural	39
4.3.1.3	Facteurs politiques qui influencent la fourniture de crédit agricole	42
4.3.1.4	Les différents guides d'opinion et partie prenantes et leur participation au processus de formulation des politiques	42
4.3.1.5	Rôle de l'information et de la recherche dans la formulation des politiques	45
4.3.1.6	Suivi et évaluation de la politique	46
4.3.1.7	Rôle du gouvernement dans le financement agricole et rural	47

Encadrés

Encadré 1:	Une portée augmentée aux agriculteurs thaïlandais: la Banque de l'agriculture et des coopératives agricole, BAAC.	3
Encadré 2:	Le crédit ciblé entraîne l'effondrement institutionnel: Banco Agrario del Perú (BAP)	6
Encadré 3:	Considération sociale contre viabilité institutionnelle: Inde	17
Encadré 4:	Les leçons tirées de l'affondrement d'une banque agricole: le cas du Banco Agrario del Perú (BAP)	18
Encadré 5:	Méfiance à l'égard du dialogue politique: Zambie	25
Encadré 6:	L'importance du leadership: Indonésie	31
Encadré 7:	Participation au dialogue politique des parties prenantes: Inde	33
Encadré 8:	Les ONG et le financement agricole et rural	41
Encadré 9:	Dialogue politique en matière de financement rural: Ouganda	44

Figures

Figure 1: Les domaines qui influencent la formulation d'une politique de financement agricole et rural	24
Figure 2: Diagramme de la méthodologie diagnostique: Directives pour la formulation d'une politique de financement agricole (annexe 2)	28
Figure 3: Processus d'élaboration d'une politique de financement rural	37

References	51
-----------------------------	----

Annexe 1

Différences entre le crédit ciblé et le marché financier	57
--	----

Annexe 2

Méthodologie diagnostique	59
-------------------------------------	----

PREMIÈRE PARTIE



1. La performance du crédit agricole

Depuis le début des années 1950, les gouvernements et les bailleurs de fonds ont destiné d'importants montants aux programmes de crédit agricole. La Banque mondiale, à elle seule, a affecté plus de 16 milliards de dollars EU à ces efforts entre le milieu des années 1950 et la fin des années 1980, et d'autres bailleurs de fonds ont aussi dépensé des sommes considérables. Dans plusieurs pays comme le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et le Sri Lanka, les programmes de crédit ciblé, induits par l'offre, représentaient l'outil dominant utilisé pour stimuler le développement agricole pendant les trois décennies qui ont précédé les années 1990. Dans les pays à économie planifiée, le crédit ciblé était aussi un instrument largement employé pour mettre en oeuvre des plans de production agricole. Les programmes de crédit agricole ciblé continuent à jouer un rôle directeur dans certains pays en développement comme les Philippines (cf. section 3).

Il était estimé que de nombreux agriculteurs se heurtaient à des problèmes de liquidité qui limitaient leur capacité de réaliser des investissements agricoles et d'utiliser davantage d'intrants modernes. On a donc jugé que la suppression de ces contraintes par l'octroi de prêts permettrait de stimuler l'investissement agricole, d'encourager l'emploi des intrants modernes et d'accroître la production agricole. Il était en outre supposé que la plupart des agriculteurs étaient trop pauvres pour constituer des épargnes, que les marchés financiers informels étaient dominés par des prêteurs d'argent monopolistes qui imposaient des taux d'intérêt usuraires et que les banques commerciales étaient trop prudentes pour prêter à la plupart des agriculteurs. Sur la base de ces hypothèses, les gouvernements et les bailleurs de fonds ont mis au point et financé dans le monde entier un grand nombre de programmes de crédit ciblé qui se proposaient de résoudre tous ces problèmes. Ces initiatives étaient dans l'ensemble fortement subventionnées, les prêts bénéficiaient de taux d'intérêt réduits ou le non-remboursement des emprunts était toléré.

Une démarche employée couramment pour offrir aux marchés financiers ruraux des crédits provenant de bailleurs de fonds et du gouvernement consistait à créer des dispositifs de réescompte à des conditions de faveur auprès de la banque centrale du pays, afin d'allouer des fonds à des groupes, des régions ou des activités désignés. On encourageait les banques et les autres institutions financières à octroyer des crédits ciblés à l'aide des fonds subventionnés disponibles grâce au dispositif de réescompte. Les taux d'intérêt sur ces fonds étaient normalement inférieurs à ceux que payaient les prêteurs pour d'autres sources de fonds. A la fin des années 1970, par exemple, la banque centrale de l'Indonésie gérait environ 200 lignes de crédit ciblé, dont un grand nombre étaient destinées aux activités agricoles, et la plupart étaient subventionnées.

2

Dans certains cas, la disponibilité des fonds de réescompte fut augmentée en imposant des exigences de portefeuille de crédits aux banques commerciales. Ces mesures avaient pour objectif de les obliger soit à pratiquer davantage de prêts pour des objectifs désignés par le gouvernement, soit à prêter à des conditions libérales à d'autres institutions, notamment les banques de développement agricoles qui pratiquaient le crédit ciblé. En Thaïlande, par exemple, pendant les années 1970 et 1980, le gouvernement exigeait que toutes les banques prêtent un pourcentage croissant de leur portefeuille de prêts aux agriculteurs. Si elles ne pouvaient satisfaire directement à cette exigence, elles pouvaient s'acquitter de leur obligation en prêtant à des conditions favorables à la Banque de l'agriculture et des coopératives agricoles (*Bank for Agriculture and Agricultural Co-operatives*, BAAC, voir page 3). Certains pays ont établi des systèmes subventionnés de garantie des prêts pour encourager ultérieurement les prêts à l'agriculture. Il était estimé qu'en transférant une partie ou la totalité des risques de crédit à ce programme, les prêteurs seraient encore plus incités à octroyer les crédits que privilégiaient les décideurs.

Dans le cadre de ce processus, de nombreux pays ont constitué des banques de développement agricole ou développé celles existantes afin de gérer la plus grande partie des crédits ciblés. Les ministères de l'agriculture jouaient en général un rôle dominant dans ces banques et dans l'élaboration et la mise en application des politiques relatives. Dans certains cas, surtout en Amérique latine, ces banques et ministères élabo-

Encadré 1

Une portée augmentée aux agriculteurs thaïlandais: la Banque de l'agriculture et des coopératives agricoles, BAAC.

La Thaïlande s'est caractérisée ces dernières décennies par la stabilité de son environnement macroéconomique et de ses politiques de marché libre. En 1997, avant la crise de la monnaie et du secteur financier, le gouvernement thaïlandais estimait à 7-7,5 percent le taux annuel de croissance économique et maintenait l'inflation à 5 percent. La croissance et la stabilité économiques devaient favoriser une distribution plus équitable des revenus, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la qualité de la vie de la population. Pour ce faire, des objectifs bien clairs avaient été définis par les ministères des finances, du commerce, des communications, la banque centrale, le bureau du budget, le bureau du développement économique et social national et les organismes du secteur privé.

Au cours de ce processus de développement économique, il était attendu que le secteur agricole joue un rôle de premier plan. Les politiques gouvernementales du passé avaient insisté sur l'octroi aux agriculteurs de prêts à des coûts abordables. Le gouvernement avait créé la Banque de l'agriculture et des coopératives agricoles (BAAC) en 1966 en vue de servir les petits exploitants, les coopératives agricoles et les associations paysannes. Cependant, malgré les efforts du gouvernement, le crédit ciblé n'a pas entièrement satisfait la demande des agriculteurs. Il a donc été imposé aux banques commerciales d'affecter un pourcentage minimum fixe de leur portefeuille de prêts au secteur agricole (en prêtant directement aux agriculteurs ou à la BAAC à des taux subventionnés), mesure qui a entraîné un accroissement significatif du montant des prêts octroyés aux agriculteurs. En 1997, 80 percent de tous les agriculteurs thaïlandais étaient enregistrés comme emprunteurs auprès de la BAAC, soit individuellement soit par le biais de leur adhésion à des coopératives et associations.

Le statut de la BAAC établit des règlements pour ses opérations de crédit, l'emprunt étant réservé aux agriculteurs et, jusqu'à tout récemment, octroyé uniquement pour des motifs agricoles. La limitation des prêts aux seules activités agricoles réduit la

raient des programmes surveillés où le crédit subventionné était assorti d'un volet d'assistance technique et de formation, notamment dans les années 1960. Dans de nombreux pays, des considérations politiques entraînent aussi en jeu dans l'approbation du prêt et dans les modalités

Encadré 1 (cont.)

Une portée augmentée aux agriculteurs thaïlandais: la Banque de l'agriculture et des coopératives agricoles, BAAC.

capacité de la BAAC de satisfaire les besoins financiers des petits exploitants qui, en raison de la taille exiguë de leurs exploitations, dépendent aussi du revenu additionnel dégagé d'emplois et d'activités non agricoles. Le parlement étudie à l'heure actuelle une proposition visant à modifier le statut de la BAAC pour lui permettre de fournir des prêts pour tous les usages ruraux et lui consentir, par là, de diversifier son portefeuille de prêts, condition essentielle pour sa rentabilité et sa viabilité permanentes.

Il est maintenant demandé à la BAAC d'étendre ses prêts à un pourcentage croissant de la population agricole pauvre, tout en continuant à opérer de manière viable. Pour ce faire, elle reçoit du gouvernement un appui en faveur de programmes de prêts spécifiques. Grâce à sa bonne gestion et à l'emploi de techniques financières appropriées, elle est désormais à même de relever le défi et de la viabilité et de l'équité.

4

de remboursement. L'exonération du remboursement des prêts ordonné par le gouvernement du Bangladesh et les Loan Melas (foires) en Inde pendant les années 1980 sont des exemples de ces interventions politiques dans les opérations du secteur financier.

Les changements survenus dans les priorités politiques et les préférences des bailleurs de fonds ont souvent déterminé des changements marqués dans les rôles assignés aux marchés financiers ruraux. Parfois l'accent était mis sur la production et les investissements agricoles alors que, dans d'autres cas, la réduction de la pauvreté, le rétablissement de la paix dans le pays ou les secours d'urgence en cas de catastrophes étaient les objectifs prioritaires des initiatives de crédit ciblé. Dans plusieurs pays comme les Philippines et l'Indonésie, d'importants segments du système financier rural étaient liés aux programmes de production agricole. Dans d'autres pays comme l'Égypte et le Brésil, c'était le désir de compenser les agriculteurs d'autres distorsions de l'économie, comme les contrôles des prix des produits alimentaires ou la surévaluation des taux de change, qui justifiait certains grands programmes de crédit subventionné.

Le soutien fourni à ces initiatives traditionnelles de crédit agricole ciblé a diminué dans les années 1980 et, à la fin de la décennie, la plupart des bailleurs de fonds et certains gouvernements avaient réduit considérablement leur aide. Ce fléchissement était dû, pour une large part, aux mauvais résultats obtenus. Les critiques soutenaient qu'un pourcentage relativement faible des subventions au crédit allait aux pauvres et que le crédit subventionné et ciblé n'avait qu'un effet limité sur la production et l'investissement agricoles. De graves problèmes chroniques de recouvrement des prêts, la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et les frais généraux se sont conjugués pour saper à la base ces efforts. La mauvaise performance et la baisse de soutien des bailleurs de fonds et du gouvernement ont déterminé l'effondrement de nombreuses banques de développement agricole et de coopératives rurales publiques dans les années 1980. Dans certains pays comme le Pérou et la Bolivie, les banques agricoles traditionnelles ont été fermées. Dans d'autres pays comme la Gambie et l'ex-URSS, une partie, voire la totalité, des banques de développement ont été vendues ou privatisées. Au Guatemala, au Nicaragua et en Ouganda, ces banques de développement et ces coopératives de crédit rural persistent mais leurs activités de financement font l'objet d'une réduction considérable.

Plusieurs forces importantes ont contribué à l'effondrement d'un grand nombre de ces initiatives et à la défaveur générale manifestée à l'égard du crédit ciblé. Un examen rétrospectif montre que beaucoup de ces programmes ont été mis en oeuvre dans un environnement économique hostile, peu propice à la création de marchés financiers sains. Des politiques qui encourageaient la baisse des prix des denrées, les importations subventionnées de produits alimentaires, les contrôles sur les prix des produits agricoles, des termes défavorables de l'échange pour l'agriculture et des taux de change faussés ont tous contribué à cet environnement hostile. En outre, les faibles investissements dans les infrastructures rurales, l'absence de lois et de règlements, et l'échec des tentatives de réforme agraire ont déprimé ultérieurement les incitations économiques dans certaines zones rurales. Les marchés financiers ruraux ne peuvent prospérer ni croître si leurs clients sont insolvables, s'ils sont incapables de rembourser leurs emprunts et s'ils ne peuvent constituer des épargnes à cause de l'exiguïté de leurs revenus.

Encadré 2

Le crédit ciblé entraîne l'effondrement institutionnel: Banco Agrario del Peru (BAP).

Le prédécesseur de la banque de développement agricole du Pérou (Banco Agrario del Peru, BAP) avait été fondé pour octroyer des prêts (crédit ciblé) aux producteurs de coton, de sucre et de riz dans la région côtière du pays. Les changements des cibles se produisaient au cours des décennies successives, surtout après des changements du pouvoir politique. Dans les années 1970 et au début des années 1980, le nombre d'employés et des succursales du BAP a rapidement augmenté pour fournir un nombre croissant de prêts subventionnés à des zones reculées (du début de 1975 à la fin de 1979, par exemple, le nombre d'employés s'est accru de 46 pour cent). Les effets fâcheux de cette expansion sur les coûts administratifs se sont conjugués à une forte inflation, qui dépassait de loin les taux d'intérêt nominaux appliqués sur les prêts du BAP. A la fin des années 1980, le gouvernement a demandé au BAP de fournir des prêts à des zones défavorisées à un taux d'intérêt nominal à coefficient zéro avec la promesse de lui rembourser la subvention, une promesse qui n'a pas été tenue.

Au cours de cette période, le BAP a accru considérablement sa portée, de 4 à 25 pour cent des exploitants totaux. A la fin des années 1980, le BAP octroyaient des prêts aux agriculteurs qui, ensemble, cultivaient environ la moitié de la superficie totale des terres cultivables du pays. La croissance du BAP a causé l'éviction des banques commerciales. En effet, dans les années 1950, le BAP fournissait environ le tiers de tout le crédit agricole formel, le reste étant octroyé par les banques commerciales. Mais à la fin des années 1970, le BAP détenait plus de 90 pour cent du marché formel du crédit agricole et 80 pour cent par la suite.

En outre, l'importance de la mobilisation de l'épargne comme source de fonds a rapidement diminué au cours des années 1980, lorsque le BAP a accru sa dépendance vis-à-vis du FINANCEMENT des bailleurs de fonds et de la banque centrale. En effet, il coûtait moins cher de recourir aux fonds extérieurs que de mobiliser les dépôts des ménages ruraux. Mais, parallèlement, cet assujettissement a augmenté la vulnérabilité du BAP aux intrusions politiques et aux entêtements des donateurs.

Le BAP s'est heurtée à des problèmes intérieurs aussi bien qu'extérieurs. Parmi les influences extérieures qui transcendaient son contrôle figuraient l'instabilité de l'environnement macroéconomique, l'application de politiques financières inappropriées (plafonds obligatoires des taux d'intérêt qui limitaient sa capacité d'établir pour les

Encadré 2 (cont.)

**Le crédit ciblé entraîne l'effondrement institutionnel:
Banco Agrario del Peru (BAP).**

produits financiers des prix compatibles avec leurs coûts et leurs risques) et l'imposition de directives politiques (parfois l'approbation du prêt et les décisions concernant son remboursement s'effectuaient en dehors de la banque). Parmi les problèmes intérieurs on peut citer le manque de mobilisation de dépôts, la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs, l'absence d'une mentalité bancaire et les énormes coûts administratifs et de transaction. Des relations étroites avec le ministère de l'agriculture ont conduit le BAP à recruter du personnel doté de connaissances agricoles plutôt que bancaires. Le succès était mesuré par le nombre de prêts octroyés, de cultures plantées, d'investissements financés et par la taille de l'organisation. On n'accordait guère d'attention aux coûts de transaction, aux coûts administratifs, à la qualité du service ou aux innovations financières. Dans certains cas, la banque était forcée d'appliquer les taux les moins élevés à des prêts dont la gestion coûtait le plus cher. Etouffant les forces du marché et planifié centralement, le BAP était conçu et opérait conformément à l'ancien modèle du crédit ciblé assorti de subventions. Comme dans de nombreux autres pays, la libéralisation des marchés a conduit à l'effondrement du BAP, déterminant par là même un manque de services à destiner aux petits exploitants et aux ménages ruraux.

Source: Dale W. Adams et Juan Jose Marthans, *The benefit and costs of liquidating an agricultural bank in Peru et The rise and fall of an agricultural bank in Peru*, 1997.

Le développement des marchés financiers ruraux a été ultérieurement entravé par des politiques financières répressives. Il était courant d'établir des plafonds pour les taux d'intérêt sur les emprunts et les dépôts. De ce fait, les prêteurs ne pouvaient appliquer des taux qui leur auraient permis de recouvrer leurs coûts et de mobiliser des dépôts grâce à des conditions incitatives. Les besoins exagérés de réserves obligatoires représentaient, en fait, un impôt sur les dépôts, provoquant un abaissement ultérieur des taux d'intérêt payés. Les limites imposées à l'établissement de succursales et de nouvelles institutions réduisaient la concurrence et, partant, l'amélioration du rendement du secteur. En outre, des erreurs dans la conception du modèle dit de crédit ciblé traditionnel ont aggravé les problèmes rencontrés sur de nombreux marchés financiers

ruraux. Le soutien donné au crédit ciblé a été ultérieurement compromis par le passage de la philosophie de développement qui insiste sur l'économie planifiée à une qui insiste sur le libre-échange. Le planification du crédit, le crédit ciblé et les subventions au crédit sont incompatibles avec un environnement où des marchés libres s'efforcent de répartir de ressources restreintes.

2. Crédit ciblé et développement du marché financier: la différence entre la théorie et la réalité

Les programmes de crédit agricole ciblé ont démontré clairement leur dépendance vis-à-vis des subventions, leur tendance à l'échec, et leur incapacité de réaliser d'importants objectifs. Au lieu de construire une infrastructure financière durable, nombre de ces programmes ont ralenti le développement d'un marché financier viable. Les détracteurs de ce modèle ont du reste soutenu avec insistance que le crédit subventionné ne pouvait nullement réduire la pauvreté rurale, stimuler les investissements agricoles et encourager la production agricole. Les erreurs des années 1990 ont conduit à la création d'un nouveau modèle, à savoir l'approche de marché financier qui est très différent du crédit ciblé³.

Pour différencier les anciennes politiques des nouvelles, il pourrait convenir de décrire brièvement six aspects importants et de comparer les deux modèles par rapport à ces aspects.

2.1 DÉFINITION DU PROBLÈME

Les imperfections du marché sont souvent évoquées pour justifier le crédit ciblé. Ces imperfections peuvent être vues sous différentes perspectives: insuffisance des prêts disponibles pour les pauvres ou les petits exploitants en général, exploitation des emprunteurs par les prêteurs d'argent, manque de garanties de prêt ou pouvoir de monopole des marchés financiers ruraux. On pourrait y inclure des considérations plus sophistiquées sur l'asymétrie des informations relatives aux prêteurs et

aux emprunteurs potentiels qui font que les premiers ont du mal à vérifier la solvabilité des deuxièmes, ce qui crée un marché dit « imparfait ». On a eu tendance, dans le passé, à surestimer la capacité du crédit de remédier à tous les maux des petits exploitants. Simultanément, on n'attribuait guère ou pas d'importance aux hauts coûts de transaction et aux nouvelles techniques financières qui auraient pu les réduire. Il est généralement reconnu qu'il est plus onéreux et compliqué de fournir des services bancaires aux agriculteurs qu'aux clients urbains. Avec les pratiques bancaires traditionnelles, les petits ménages agricoles dispersés n'auront qu'un accès limité aux services financiers.

Cette définition du problème avait suggéré trois mesures générales pour remédier aux imperfections observées. Tout d'abord, il fallait développer le plus rapidement possible le système financier formel pour combler certaines lacunes des marchés ruraux. Deuxièmement, cette expansion, associée à la réglementation du financement informel, permettrait de démanteler le monopole supposé des prêteurs locaux, les forçant par la concurrence à abaisser leurs taux de prêts. Troisièmement, les efforts accomplis pour corriger les imperfections du marché s'orientaient de manière explicite vers des domaines, des activités et des groupes désavantagés de la population désignés.

En revanche, dans le nouveau modèle du marché financier, on se concentre sur les hauts coûts et les risques élevés des prêts ruraux et sur les moyens de les réduire. Du moment que de nombreuses transactions financières propres aux zones rurales impliquent des petites sommes - aussi bien en ce qui concerne les prêts que les dépôts - les coûts de transaction par montant prêté ou déposé sont nécessairement élevés par rapport aux grandes transactions. La distance qui sépare les clients des intermédiaires financiers, les problèmes de transport et de communication, et le caractère risqué de l'agriculture qui est vulnérable aux catastrophes naturelles accroissent ces coûts. En zone rurale, les incertitudes des titres fonciers et la complexité et le coût des procédures judiciaires viennent s'ajouter aux problèmes de la fourniture de garanties conven-

³ Le nouveau approche de « système financier » couvre les institutions, les marchés et les instruments, le cadre juridique et réglementaire et les normes et comportements du secteur financier (BMZ, 1994).

tionnelles, accroissant par là les risques des prêts ruraux. La réduction de ces coûts et de ces risques est l'objectif prioritaire de la nouvelle stratégie de développement des marchés financiers. Ces questions sont examinées en détail dans une autre publication de la série «Nouveau regard sur le financement agricole», à savoir le volume intitulé «Meilleures pratiques de crédit agricole».

2.2 RÔLE DES MARCHES FINANCIERS

Les partisans du crédit ciblé assignent un certain nombre de tâches aux marchés financiers. Il leur est demandé de contribuer à réduire la pauvreté, à stimuler la production et les investissements, à encourager la production, à modérer les effets des catastrophes, à appuyer la mise en oeuvre de la planification centralisée, et à fournir des possibilités d'emploi. Les programmes de crédit ciblé représentaient l'un des instruments centraux conçus par les gouvernements et les bailleurs de fonds pour résoudre de nombreux problèmes relatifs au développement. Néanmoins, il est paradoxal de vouloir, d'une part, assigner beaucoup de tâches aux marchés financiers et, de l'autre, ne prêter qu'une faible attention au maintien de l'infrastructure financière nécessaire pour s'en acquitter. L'emploi exagéré, dans les années 1960 jusqu'aux années 1980, des banques de développement agricole pour gérer un grand nombre de lignes de crédit ciblé, et leur affaiblissement ou liquidation consécutifs sont des exemples de ce paradoxe.

En revanche, dans la nouvelle approche du marché, un rôle plus modeste est attribué aux marchés financiers. Au lieu de confier aux institutions financières la distribution des subventions et du crédit ciblé, on met l'accent sur l'importance du processus d'intermédiation financière, l'objectif principal étant de renforcer l'efficacité de la répartition des ressources dans l'économie. Pour ce faire, on mobilise de manière efficiente les dépôts des épargnants qui, autrement, n'obtiendraient qu'un faible revenu de l'investissement de leurs avoirs excédentaires, et on octroie de manière efficiente des prêts à des emprunteurs solvables qui n'ont pas assez de ressources pour réaliser des investissements viables. D'après les détracteurs de l'ancien modèle, l'utilisation des marchés financiers pour cibler le crédit affaiblit leur capacité de jouer efficacement leur rôle d'in-

termédiaire entre les épargnants et les emprunteurs solvables. Cependant, le passage de l'ancien modèle au nouveau continue à faire l'objet d'une forte résistance politique dans de nombreux pays, comme on le verra à la section 3.

2.3 LES UTILISATEURS DES SERVICES FINANCIERS

Conformément au modèle du crédit ciblé, les destinataires des prêts sont souvent appelés bénéficiaires. Il est estimé qu'ils jouissent des avantages offerts, grâce aux efforts des planificateurs du crédit ou des fournisseurs de prêts subventionnés, à des personnes méritant un intérêt ou une attention particuliers. Ces visions altruistes sont souvent exploitées par la suite pour justifier le manque de rigueur des procédures de recouvrement des prêts, augmentant par là l'ampleur de la subvention. Il n'y a guère de différence entre justifier des taux d'intérêt subventionnés parce que les gens sont pauvres, et justifier le défaut de paiement parce que les emprunteurs pauvres se sont avérés être «trop» pauvres pour rembourser leurs emprunts.

En vertu du nouveau modèle de marché financier, les prêts ne sont assortis d'aucune subvention et nulle faveur n'est liée au crédit. Les intermédiaires financiers doivent traiter leurs emprunteurs et leurs déposants comme des clients de valeur s'ils veulent rester dans le marché. Ils seront ainsi forcés de surveiller la qualité des services qu'ils fournissent, les coûts de transaction qu'ils imposent et les innovations financières qui réduisent ces coûts.

2.4 LES SOURCES DE FONDS PRETABLES

Les institutions financières qui fournissent le crédit ciblé ont recours normalement à des fonds «extérieurs»: crédits du gouvernement, ressources des bailleurs de fonds ou prêts octroyés à des conditions favorables par d'autres institutions financières. Dans certains cas, les institutions qui fournissent les prêts subventionnés ne mobilisent pas leurs propres ressources internes, alors que dans certains autres elles parvien-

ment à obtenir quelques dépôts, mais sans grand enthousiasme car il est moins coûteux de faire appel à des sources extérieures. De même, les taux d'intérêt subventionnés obligent les institutions acceptant des dépôts à offrir des taux encore plus faibles sur les épargnes, décourageant ainsi les épargnants de déposer leurs fonds excédentaires auprès des banques.

Les institutions financières qui participent activement à l'acheminement du crédit subventionné tendent à devenir gauchères: la portion du financement de la main gauche étant le prêt et celle de la main droite la mobilisation de dépôts. Les utilisateurs de services financiers dans un système fortement influencé par le crédit ciblé deviennent des emprunteurs plutôt que des déposants, ce qui crée un système dominé par les emprunteurs. En revanche, dans le nouveau modèle de marché financier, l'accent est mis sur l'importance de mobiliser les dépôts locaux et d'agir comme intermédiaire performant entre les épargnants et les emprunteurs.

2.5 LE RÔLE DES SUBVENTIONS ET DES IMPÔTS

12

Les subventions jouent un rôle important dans le crédit ciblé et sont, peut-être, sa principale caractéristique. Il est déraisonnable de chercher à cibler le crédit sans subventions. Il peut s'agir de taux de faveur appliqués à des fonds fournis aux prêteurs, de taux d'intérêt subventionnés pour des prêts octroyés à des bénéficiaires, de subventions implicites pour les prêts non remboursés et passés en pertes, de donations du gouvernement ou des bailleurs de fonds pour couvrir les coûts d'institutions pratiquant le crédit ciblé et de subventions pour appuyer des systèmes de garantie des prêts.

Le vieil adage qui veut qu'«aucun repas n'est gratuit» s'applique aux subventions au crédit. Pour chaque subvention il existe une redevance. Quelqu'un doit payer pour les subventions par le biais d'impôts explicites ou implicites. L'incidence de l'impôt associé aux subventions octroyées au crédit variera au cas par cas, mais il est probable qu'elle entraînera l'une ou l'autre des conséquences suivantes: des impôts explicites, pour les citoyens du pays, qui servent à financer les subventions de l'Etat, des impôts explicites pour les bailleurs de fonds étrangers qui financent des programmes d'aide, des impôts implicites, pour les déten-

teurs d'avoirs financiers, déterminés par l'inflation due aux émissions de monnaie nécessaires pour financer les subventions au crédit, et des impôts implicites pour les déposants qui reçoivent de faibles taux d'intérêt sur leurs épargnes du fait des programmes de crédit subventionnés. Un important objectif de ce nouveau modèle de marché financier est l'élimination des subventions en matière de financement rural, notamment celles liées à de faibles taux d'intérêt sur les prêts qui ne couvrent pas tous les coûts de l'intermédiation financière ou les défauts de paiement. On s'adresse aux forces du marché, au lieu des subventions, pour attirer les fonds des épargnants et obliger les intermédiaires financiers à améliorer l'allocation et le remboursement des prêts. Toute subvention devrait être temporaire et transparente, dissociée des activités de prêt et orientée plutôt vers le renforcement institutionnel. Pour réduire les coûts des transactions, par exemple, il pourrait convenir de subventionner des cours de formation pour le personnel de la banque à de nouvelles pratiques de crédit ou opérations bancaires, et l'automatisation des opérations bancaires.

L'absence de subventions permet aux institutions financières de se concentrer sur l'intermédiation. Du fait que, suivant le nouveau modèle, les institutions ne traitent pas les subventions, elles sont beaucoup moins susceptibles de rechercher leur propre avantage et d'être corrompues, aspects courants des pratiques de crédit ciblé.

2.6 SYSTÈMES D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION RELATIFS AU CRÉDIT

Normalement, les programmes de crédit ciblé exigent un volume substantiel d'informations. Chaque ligne de crédit ciblé a ses propres besoins spécifiques de données, y compris d'amples renseignements sur les caractéristiques des emprunteurs et l'impact du crédit sur les bénéficiaires. Chaque ligne de crédit pourrait forcer les institutions de crédit à fournir des rapports périodiques aux bailleurs de fonds. Il n'est pas rare que les grandes quantités de renseignements exigées par les pratiques de crédit ciblé empêchent la circulation d'informations plus utiles pour la direction de l'institution. Si les responsables des programmes de crédit ciblé peuvent fournir les informations détaillées requises par les bailleurs de fonds, ils ne sont pas toujours en mesure de générer le type de don-

nées actualisées servant à la gestion, comme le niveau de remboursement des prêts. La préoccupation de satisfaire aux objectifs de prêt pourrait également distraire les décideurs de leur tâche de suivi du rendement général des marchés financiers ruraux.

Pour justifier les subventions associées aux programmes de crédit ciblé, les planificateurs du crédit exigent souvent des études d'impact des prêts sur les programmes. De telles études imposent généralement la collecte de données primaires coûteuses qui ne sont pas normalement recueillies par les prêteurs. Les coûts de gestion de l'important volume d'informations générées par le crédit ciblé augmentent les coûts de transaction tant pour le prêteur que pour l'emprunteur.

Contrairement à cette intense collecte d'informations typique du crédit ciblé, l'approche de marché financier engendre une quantité moindre de données qui sont en général plus utiles. L'absence de nombreuses lignes de crédit ciblé élimine la nécessité de traiter des données pour chaque sous-programme. Du moment que, dans le nouveau modèle, les prêts sont octroyés en fonction de la solvabilité plutôt que du besoin, moins de données sont nécessaires sur les caractéristiques de l'emprunteur et sur l'impact des programmes.

14

La collecte et le traitement des données dans le nouveau modèle ont pour objectif principal de fournir des informations qui favorisent la gestion efficace et prudente des intermédiaires financiers. Les résultats obtenus par les institutions financières sont mesurés par des indicateurs tels que la mobilisation des dépôts, les coûts de transaction, le recouvrement des prêts, le nombre de clients et la viabilité financière et opérationnelle. Contrairement à la collecte de données coûteuses servant à évaluer l'impact du crédit au niveau de l'emprunteur qu'exigeait l'ancien modèle, l'efficacité est calculée largement grâce aux informations recueillies normalement par des institutions financières bien administrées.

A l'annexe 1 on trouvera un résumé des différences entre l'ancien modèle et le nouveau.

3. Passage vers le «nouveau» modèle

Dans le monde entier, le passage du crédit ciblé au développement du marché financier n'est que partiel. Dans des pays comme le Chili, El Salvador, l'Indonésie, le Pérou et l'Ouganda, seuls quelques vestiges de l'ancien système demeurent, mais dans beaucoup d'autres pays la conversion à la nouvelle approche a été moins complète. Normalement, les conversions partielles comportent la déréglementation des taux d'intérêt, la réduction des subventions et la limitation des services dans les banques centrales offrant aux prêteurs des crédits à des taux concessionnels. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont encouragé activement cette conversion dans le cadre des réformes économiques réalisées au titre de programmes d'ajustement structurel, qui visent à créer des économies moins planifiées et pilotées plus fortement par les forces du marché.

Il est facile de comprendre pourquoi ces conversions se heurtent à une forte résistance. Des motifs impérieux justifiaient la mise en place des programmes de crédit ciblé (cf. encadré 3). Divers groupes d'intérêts ont exercé des pressions pour leur réalisation et luttent souvent pour les conserver. Ces groupes d'intérêts comprennent des bailleurs de fonds, qui ont trouvé un moyen facile d'acheminer des sommes d'argent relativement élevées par le biais des programmes de crédit ciblé, les milieux politiques qui pouvaient intervenir rapidement après une crise en annonçant une initiative de crédit ciblé, les directeurs et employés des banques de développement qui tiraient des avantages de la gestion des programmes et les bénéficiaires qui profitaient des subventions qu'ils offraient. Etant donné que les avantages (subventions) de ces programmes sont normalement concentrés et que les coûts (impôts) sont dispersés, il est beaucoup plus facile de mobiliser des promoteurs des avantages que d'organiser ceux qui doivent en supporter les coûts.

De nombreux décideurs et hommes politiques continuent à appuyer le crédit ciblé. Ils estiment qu'il joue un rôle important aux fins de diminuer la pauvreté, de stimuler l'évolution technologique, de promouvoir des investissements désirables et d'encourager la production. Il faut souvent du temps pour convaincre des décideurs imprégnés des principes bien définis de la planification centralisée qu'il leur faut perdre l'habitue-

de du crédit ciblé et avoir confiance dans les mécanismes invisibles du marché et se laisser guider par eux. Les signaux mixtes que les décideurs reçoivent des bailleurs de fonds entravent ultérieurement l'abandon du crédit ciblé. Il est encore courant pour certains donateurs de lier leur assistance à la mise en place de lignes de crédit en faveur de groupes cibles spécifiques, comme les femmes, les petits exploitants et les microentrepreneurs⁴.

Les événements survenus ces deux dernières décennies aux Philippines soulignent les problèmes auxquels un pays se heurte lorsqu'il adopte le nouveau modèle. Au début des années 1980, le système financier des Philippines était fortement stressé et le gouvernement a mis en oeuvre d'importantes réformes pour le relever. Elles comprenaient la déréglementation des taux d'intérêt qui encourageait une concurrence plus vive entre les services bancaires, et l'abolition de la plupart des lignes d'escompte de la banque centrale qui avaient fourni d'importants volumes de crédit subventionné et ciblé. Superficiellement du moins, les Philippines semblaient avoir largement adopté la nouvelle approche du marché financier. Cependant, il ressort d'une analyse récente que le crédit ciblé est encore commun dans le pays. La recherche a identifié environ 90 programmes qui comprennent, pour la plupart, de fortes subventions implicites et explicites. Beaucoup de ces programmes sont le résultat de mandats politiques et visent à satisfaire les demandes de groupes d'intérêts spéciaux, alors qu'un certain nombre est financé par des bailleurs de fonds. Bien que la notion de taux d'intérêt du marché ait été largement acceptée, on observe souvent des différences marquées entre ceux appliqués aux prêts ciblés et les taux nécessaires pour couvrir tous les coûts des transactions et les risques de crédit d'une institution financière.

L'expérience montre que le nouveau modèle de marché financier n'est adopté rapidement que si les décideurs font face à l'effondrement de leur secteur financier et/ou si les pouvoirs publics ne sont pas assujettis à de puissantes pressions démocratiques. Cependant, même dans ces cas, on observe des tentatives périodiques de retourner à l'ancien régime. Les cas

⁴ La stratégie FINANCEMENT rural ou de microfinancement de la plupart des bailleurs de fonds ne prévoit pas le renforcement de la mobilisation de dépôts, une composante vitale du nouveau modèle de développement du marché financier.

Considération sociale contre viabilité institutionnelle: Inde

La Banque nationale pour le développement agricole et rural (*National Bank for Agricultural and Rural Development*, NABARD) a été créée en tant qu'institution financière faîtière en 1982 pour fournir une orientation et des objectifs en matière de FINANCEMENT rural. Elle a aussi pour mandat de coordonner, surveiller et renforcer la capacité des institutions financières rurales. Elle élabore les politiques en matière de taux de prêts, de développement institutionnel et de réglementation et de contrôle des intermédiaires financiers ruraux. Elle fournit aussi aux institutions de prêt primaires des fonds à rétrocéder en faveur des populations rurales, et satisfait une part considérable de la demande de crédit en zone rurale par le refinancement.

Un programme de réforme économique a été lancé en 1991 et, jusqu'à ce jour, la réponse des différents secteurs à une économie orientée vers le marché de caractère privé a été positive. Cependant, dans le processus de libéralisation, l'agriculture n'a bénéficié que d'une réforme limitée. Les principaux objectifs gouvernementaux de la politique agricole sont encore d'ordre social et politique. Il est désormais reconnu que les programmes de crédit ciblé en faveur des secteurs rural et agricole et de groupes de bénéficiaires désignés de la population rurale n'ont pas atteint leurs buts. L'objectif social de réduction de la pauvreté par le crédit subventionné n'a pas été réalisé et la création d'un système financier rural robuste a été empêchée. Dans le passé, tout en se concentrant sur le crédit subventionné, la politique supportait aussi l'extension de la portée, mais l'approfondissement et la diversification financiers, et la viabilité et la durabilité des institutions financières ne faisaient pas partie de ce cadre général. Ce sont les institutions qui mettent en oeuvre les nouvelles politiques du secteur financier si bien que des changements au niveau des politiques ont des effets déterminants sur la forme et la nature des institutions financières rurales. Du moment que 85 percent des institutions appartiennent au gouvernement, ces interventions continuent à se produire, notamment dans la promotion de différents types d'institutions et dans l'allocation de crédit à des secteurs prioritaires.

les plus typiques concernent les pays où les crises économiques sont moins graves et où les autorités sont plus sujettes aux forces démocratiques. Dans ces cas, il est courant que les décideurs adoptent simultanément les deux modèles. Il en résulte une diminution des taux d'intérêt subventionnés sur les prêts mais sans une mobilisation accrue des dépôts, ni la réduction des coûts de transaction, qui sont d'autres éléments vitaux du marché financier.

De nombreux pays se trouvent confrontés au dilemme de devoir décider s'il faut restructurer ou abolir les banques de développement agricole publiques, lorsque l'on passe du crédit ciblé au développement du marché (cf. encadré 4). Pour survivre, ces banques devront en premier lieu renforcer leur rôle d'intermédiaire financier au lieu de promouvoir l'adoption de telle ou telle culture ou technique agricole. Si elles veulent opérer dans un marché libéralisé et compétitif, leur objectif primordial doit être de remédier aux déficiences inhérentes à leur appartenance à l'Etat.

Encadré 4

Les leçons tirées de l'effondrement d'une banque agricole: le cas du Banco Agrario del Peru (BAP).

Il faut agir avec prudence en transférant les leçons apprises d'un pays à un autre. Néanmoins, celles tirées de l'effondrement du Banco Agrario del Peru (BAP) fournissent quelques indications qui peuvent être utiles aux gouvernements obligés de liquider une banque. Souvent dans le passé, il était plus facile de fermer une banque de développement agricole spécialisée que d'évaluer les motifs de son mauvais rendement et d'essayer d'y remédier.

Dans les banques de développement qui doivent gérer un grand nombre de lignes de crédit ciblé, la transparence diminue et d'importantes informations sont dissimulées. En outre, les banques qui fournissent un crédit ciblé fortement subventionné dissuadent d'autres institutions financières d'étendre leurs opérations rurales, si bien que leur liquidation laisse un grand vide dans les zones rurales.

Les gouvernements doivent reconnaître leurs rôle dans la création et le maintien d'une infrastructure financière qui appuie le développement rural. Il leur faut au moins appliquer des règles prudentielles et exercer un contrôle, notamment vis-à-vis des institutions qui gèrent des dépôts, et demander des informations qui mettent en évidence le rendement financier des banques, assurant ainsi la transparence de leurs opérations. Souvent aussi les gouvernements fournissent des capitaux de démarrage à des nouvelles institutions ou des subventions temporaires pour renforcer celles opérantes. Les politiques correctes permettent aux prêteurs d'imposer des taux d'intérêt

Si les décideurs souhaitent accélérer le passage de l'ancien crédit ciblé à l'intermédiation financière rurale, l'expérience montre qu'il existe des moyens systématiques de le faire. La façon d'orienter les politiques vers l'accomplissement de cette tâche est décrite ci-après.

Encadré 4 (cont.)

les leçons tirées de l'effondrement d'une banque agricole: le cas du Banco Agrario del Peru (BAP).

du marché susceptibles de couvrir entièrement leurs coûts tout en laissant une marge bénéficiaire raisonnable.

Pour changer les rôles des secteurs public et privé et l'environnement économique il faut à la fois des incitations et du temps. Parmi les incitations figurent des changements dans le rôle assigné aux nouvelles organisations et à celles existantes. Les changements qui permettent la mise en place réussie de nouvelles institutions financières pourraient être les mêmes que ceux nécessaires pour réformer de manière efficace des banques de développement existantes. Si les décideurs ne peuvent réaliser ces changements par la réforme des banques de développement, ils pourraient être incapables de le faire plus tard pour promouvoir de nouvelles institutions financières. De fait, ils pourraient être forcés par la suite de créer de nouvelles institutions en utilisant les vestiges de l'ancienne banque de développement. Les conditions nécessaires pour bien réformer une banque de développement agricole traditionnelle, ou pour créer de nouvelles institutions financières rurales efficaces et durables, sont fondamentalement les mêmes. Elles consistent en politiques macroéconomiques et financières favorables qui renforcent plutôt qu'elles ne détruisent les institutions financières, qui les libèrent des interférences politiques et qui leur inculque la discipline financière.

Source: Dale W. Adams et Juan Jose Marthans, *Benefits and costs of liquidating an agricultural bank in Peru et The rise and fall of an agricultural bank in Peru*, 1997.

DEUXIÈME PARTIE



4. Le cadre directeur

On peut définir une politique comme un cadre ou une stratégie qui dicte d'une manière générale l'orientation et les grandes lignes du développement d'un secteur particulier. Elle est formulée par un gouvernement central au sein d'un ministère donné et son objectif est de régler le fonctionnement de secteurs individuels (OCDE, 1988).

Souvent les politiques se proposent de créer une stratégie qui donnera un coup d'arrêt au déclin d'un secteur spécifique ou qui éliminera les déséquilibres produits par les forces du marché. Il est normalement possible d'identifier un certain nombre de secteurs fonctionnels qui correspondent généralement à la subdivision du gouvernement en ministères ou en départements. Cependant, dans la formulation ou la révision d'une politique efficace de financement rural on ne vise pas un seul secteur, mais plutôt trois domaines politiques importants qui sont étroitement interconnectés, à savoir les paramètres macroéconomiques prévalants, le secteur agricole et le secteur financier (cf. figure 1).

En outre, pendant l'analyse et la formulation de la politique financière rurale, il faudra aussi tenir compte du commerce international et régional en raison de l'intensification actuelle de la globalisation de l'économie mondiale.

Ces trois domaines ont leur propre impact sur la fourniture de services financiers performants. La mise au point d'une politique financière rurale et agricole efficace dépend de l'élaboration d'un cadre et d'une stratégie clairs de financement rural. Des tensions et des contradictions arrivent entre ces domaines et il faudra les analyser et les aplanir par un dialogue continu et constructif. Cependant, souvent il n'existe pas (encore) de plate-forme de dialogue, comme dans le cas de la Zambie (cf. encadré 5), et la situation se caractérise par un manque de confiance entre les secteurs public et privé.

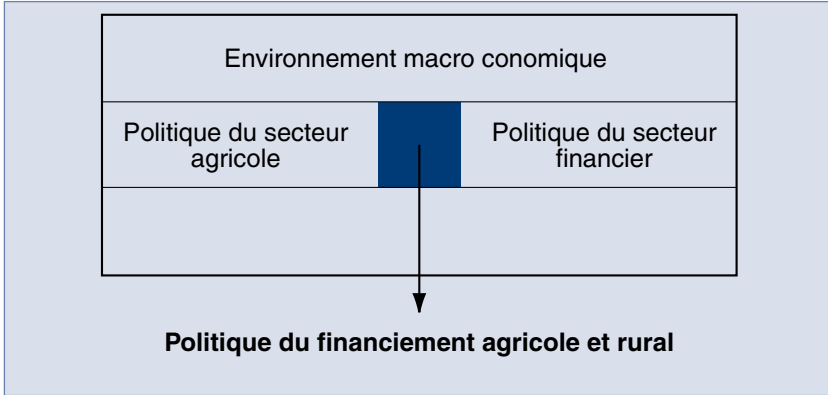


Figure 1: Les domaines qui influencent la formulation d'une politique de financement agricole et rural.

4.1 DOMAINES QUI INFLUENCENT LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT AGRICOLE ET RURAL

24

Il est impératif de créer un environnement macroéconomique favorable et stable pour appuyer le développement de l'économie d'un pays.

4.1.1 *Environnement macroéconomique*

Les conditions macroéconomiques et le cadre juridique existant dans un pays en développement peuvent soit renforcer soit contraindre l'expansion de l'agriculture et du secteur financier. Les gouvernements et les bailleurs de fonds reconnaissent, à l'heure actuelle, l'importance d'un environnement propice au développement du secteur privé mais, bien trop souvent dans le passé, ils ont appuyé des interventions publiques directes et des programmes de crédit ciblé guidés par l'offre pour réaliser des objectifs d'équité sociale à court terme qui, dans la plupart des cas, se sont soldés par un échec en raison de l'inefficacité de la gestion et d'interférences politiques.

L'appui des politiques des gouvernements visant le renforcement du rôle du secteur privé et, notamment, offrant aux petits exploitants des possibilités d'investissement prometteuses, devrait reconnaître l'interdépendance des secteurs financiers et non financiers.

Encadré 5
Méfiance à l'égard du dialogue politique: Zambie

Le Programme d'investissement du secteur agricole lancé en Zambie en 1992 représente la base de la politique agricole. Ses principales faiblesses sont les suivantes: manque d'un cadre directeur et de planification compréhensif; retards dans la restructuration du ministère de l'agriculture; manque d'appui de la part des bailleurs de fonds à une stratégie de financement rural adéquate; absence de soutien efficace de la part du gouvernement en faveur du développement du secteur privé et manque de confiance entre les secteurs public et privé.

Le ministère de l'agriculture, qui joue un rôle clé dans le financement agricole, a appuyé des programmes de crédit agricole ciblé jusqu'en 1997. Le Programme de gestion du crédit agricole national s'est caractérisé par de hauts coûts de gestion du crédit, le manque de responsabilité vis-à-vis du public et de maigres taux de recouvrement des prêts. Le crédit saisonnier octroyé aux agriculteurs pour les engrais et fondé sur des donations en nature a influencé très négativement les opérations de commercialisation des engrais du secteur privé. Il y avait une grande contradiction d'une part entre les interventions du gouvernement dans la commercialisation des engrais et, d'autre part, l'octroi de crédit pour faciliter leur achat en vue de la production de maïs, à côté de la privatisation accélérée globale de l'économie.

Dans une telle situation, il n'est guère surprenant que dans le secteur privé, en particulier, règne un manque de confiance à l'égard des promesses d'un engagement permanent et réel du gouvernement vis-à-vis de la privatisation et des réformes. Compte tenu de cette méfiance entre le secteur public et le secteur privé, il est impératif d'établir une plate-forme de dialogue efficace, où toutes les parties prenantes, du gouvernement aux associations paysannes, au secteur privé et aux bailleurs de fonds, puissent discuter de questions de base et prendre des décisions rationnelles sur la formulation d'une politique de financement agricole performante.

Bien qu'il soit nécessaire de prendre des mesures visant à créer un environnement favorable au financement agricole et rural, elles ne suffisent pas toujours à elles seules. Le développement des marchés financiers ruraux exige un cadre de soutien juridique et réglementaire, et des interventions directes sont souvent indispensables pour accélérer la constitution de marchés financiers ruraux robustes. Les règles bancaires prudentielles appropriées, les lois sur les contrats financiers et les procé-

dures de mise en application relatives sont d'importants domaines d'intervention dans les pays en développement et les pays en transition, notamment en vue des changements intervenus récemment dans l'environnement macroéconomique du fait de la libéralisation et de la mondialisation. Les institutions financières ne peuvent dépendre exclusivement de prêts agricoles, qui comportent des risques élevés; de fait, la tendance est à la transformation des banques agricoles en banques rurales universelles. La législation bancaire devrait définir la forme contractuelle des prêts agricoles et renforcer leurs mécanismes de mise en application. Au titre du programme conjoint FAO/GTZ «Nouveau regard sur le financement agricole», une nouvelle publication intitulée «Règles prudentielles et contrôle du financement agricole» sera produite dans la série de documents envisagés.

4.1.2 politique du secteur agricole

Les gouvernements doivent s'engager à éliminer les distorsions dans les prix et l'offre de produits AGRICOLE, de façon que les activités appuyées par le crédit soient suffisamment rémunératrices pour les petits exploitants (Chowdhury et Garcia 1993, p.43).

La question fondamentale qui se pose dans la politique du secteur agricole est la rentabilité de l'agriculture. Tant qu'elle reste faible, tout prêt octroyé pour la production agricole sera risqué. Le secteur agricole doit devenir aussi rentable que d'autres secteurs s'il veut attirer des fonds pour des investissements viables. Même s'il n'existe pas de solution simple, la formulation de politiques efficaces pour le développement du secteur agricole est impérative. Des politiques macroéconomiques appropriées et la fourniture d'infrastructures rurales de base, comme les routes et les marchés, et de services de soutien, comme la recherche agricole et la vulgarisation, sont essentielles pour accroître la rentabilité de l'agriculture dans les pays en développement et les pays en transition. Des politiques agricoles favorables créent un environnement où les institutions financières privées sont disposées à offrir leurs services aux agriculteurs.

Les gouvernements devraient éviter de taxer l'agriculture de manière excessive. En revanche, les décideurs devraient libéraliser le commerce agricole et les prix des produits afin de rendre les investissements agricoles plus rentables et incitateurs tout en favorisant l'économie nationale. L'accès au crédit et aux services de dépôt peut aider les populations rurales pauvres à satisfaire leurs besoins de production et de consommation. Cependant, les agriculteurs et les microentrepreneurs ne bénéficieront de ces services que s'ils sont accompagnés de mesures de soutien non financières plus générales et d'investissements dans l'infrastructure rurale. Cette question met en jeu différents intérêts (cf. figure 2) qui sont analysés ultérieurement dans la méthodologie diagnostique (annexe 2).

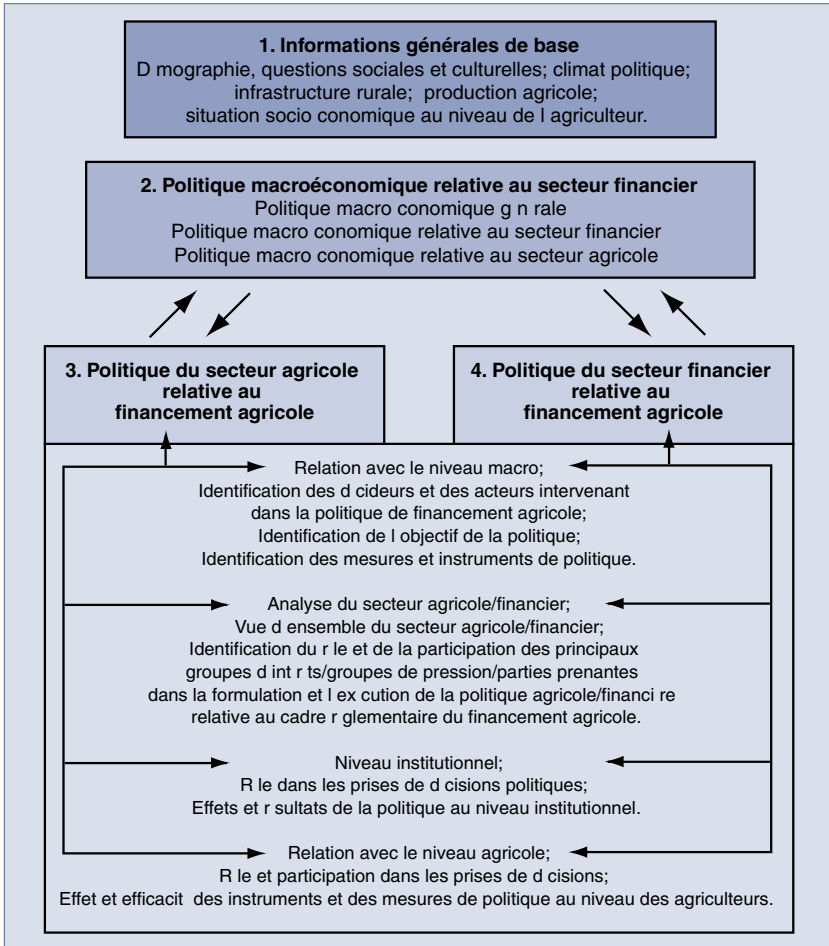


Figure 2: Diagramme de la méthodologie diagnostique: Directives pour la formulation d'une politique de financement agricole (annexe 2).

4.1.3 Politique du secteur financier

Quelle que soit la situation, le gouvernement devra adhérer au principe selon lequel toute intervention doit avoir pour seul objectif l'amélioration des mécanismes des marchés financiers (Stiglitz, 1994).

Les réformes financières rurales devront faire partie intégrante de la réforme du secteur financier. Il faudra promouvoir une variété d'institutions financières viables orientées vers le client, et qui mobilisent les dépôts de manière efficace et fournissent des crédits à un large éventail d'agriculteurs, d'entrepreneurs des agroindustries et d'autres clients ruraux. Les politiques devraient faciliter l'expérimentation et l'adoption de nouvelles technologies financières et la mise au point de produits financiers attrayants.

Le nouveau modèle du marché financier reconnaît le rôle important que joue le gouvernement en réduisant les risques et en accroissant la confiance par l'amélioration de l'information et par la fourniture d'incitations aptes à accroître la performance des intermédiaires financiers. Notamment, le gouvernement détient des pouvoirs spécifiques en matière d'impôts, d'octroi de subventions, de règlements et de leur mise en application qui peuvent influencer la direction des changements voulus.

Le succès de l'intermédiation financière dépend, en particulier, de la transparence et de la responsabilité à l'égard du public. Les institutions financières devraient avoir des systèmes d'information actualisés et précis, qui soient immédiatement disponibles non seulement aux gestionnaires et aux directeurs des banques, mais aussi aux décideurs pour les assister dans leurs tâches de révision des politiques, assurant ainsi de meilleurs services financiers agricoles et ruraux (cf. section 4.2.3).

4.2 ELEMENTS DE BASE DE LA FORMULATION DES POLITIQUES

La formulation des politiques est un art plus qu'une science. Dans celle des politiques financières rurales coexistent au moins cinq éléments communs: l'exercice du leadership, la constitution de coalitions, la fourniture d'informations essentielles, la promotion de la coordination des bailleurs de fonds et l'établissement d'un cadre qui permet l'interaction de ces quatre éléments.

4.2.1 *Le leadership*

L'un des résultats du démantèlement des institutions et des programmes de crédit agricole ciblé traditionnels est l'absence de leadership qui se produit dans le financement rural. Le ministre de l'agriculture et le directeur de la banque de développement agricole étaient normalement responsables de la gestion du système de crédit agricole. Dans de nombreux pays, cette autorité a été abolie à mesure que s'effondraient les banques de développement agricole, que les gouvernements et les bailleurs de fonds cessaient de financer le crédit agricole et que les ministères de l'agriculture, au titre des programmes d'ajustement structurel, se retiraient des décisions influençant le financement rural. Normalement, les ministères des finances n'interviennent pas dans ces décisions. Ils sont chargés de résoudre des problèmes généraux relatifs à l'économie et au secteur financier, et ne s'occupent guère de développement rural et agricole.

Les décideurs estiment souvent implicitement (ou souhaitent) que le secteur privé reconstruira ou mettra en place automatiquement un système financier rural, une fois que les réformes macroéconomiques et du secteur financier ont été réalisées. Cependant, les expériences faites dans de nombreux autres pays laissent largement entendre que les hauts coûts de transaction et les risques élevés inhérents au financement rural nécessiteront une attention spéciale de la part du gouvernement. Or, cette attention exige, à son tour, la présence d'un leadership fort.

Au moins deux types de leadership se sont manifestés dans les pays à faible revenu aux prises avec l'ajustement structurel. Dans le premier, un seul individu, un ministre des finances dynamique ou un nouveau chef

L'importance du leadership: Indonésie

L'expansion des services bancaires ruraux et le succès qu'ont connu la Bank Rakyat Indonesia (BRI) et la Badan Kredit Kecamatan (BKK) auprès des banques villageoises rurales de l'Indonésie est attribuable à plusieurs facteurs propres au lieu, à savoir un soutien vigoureux et continu fourni par le gouvernement sans interférence politique dans la gestion des banques; l'importance donnée aux questions sociales, la cohésion et, enfin, un environnement macroéconomique particulièrement favorable.

Une décentralisation efficace et des stratégies d'épargne et de prêts fondées sur le marché, jointes à un appui technique et financier, sont les avantages dont bénéficient les villages. L'appui du gouvernement s'est, pour une large part, manifesté au niveau des politiques et n'a pas résulté en interférences bureaucratiques dans les opérations quotidiennes des banques. La croissance et l'évolution constantes du système bancaire rural en Indonésie est le résultat direct de la présence d'un dirigeant déterminé, le ministre des finances, qui s'est consacré à la promotion et au renforcement de l'intermédiation financière rurale.

Le fait que les bailleurs de fonds aient fourni leur assistance extérieure au ministère des finances et à la Banque d'Indonésie, alors que l'assistance technique était dispensée dans le cadre d'une stratégie déjà existante, revêt une grande importance. Cette situation contraste avec celle de nombreux programmes bancaires ruraux d'autres pays où l'ordre est inverse. Dans ces cas, le gouvernement n'intervient guère ou pas dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques.

Source: Patten, H.P. et J.K. Rosengard, *The Development of Rural Banking in Indonesia. Une publication conjointe de l'International Centre for Economic Growth et du Harvard Institute for International Development, 1991.*

d'une banque de développement agricole publique réformée, par exemple, assume la responsabilité. C'est l'approche adoptée en El Salvador, Indonésie (cf. encadré 6), Malaisie et Thaïlande. Dans cette dernière, une grande banque agricole publique relativement efficace (la BAAC) continue de jouer un rôle dominant dans le financement agricole.

Un autre système consiste à nommer un comité consultatif interministériel et interinstitutions de développement agricole et rural qui se charge de la formulation des politiques financières rurales (cf. encadré 7, Inde)⁵.

Le comité est composé de toutes les parties prenantes intéressées au financement rural. Ce modèle est en vigueur aux Philippines et en Ouganda aussi (cf. encadré 9) où une grande variété d'organisations participent à la formulation de la politique financière rurale.

4.2.2 Coalitions

Conformément aux principes du crédit ciblé, différentes coalitions de groupes d'intérêts étaient constituées. Elles comprenaient des associations paysannes dont les membres parvenaient à obtenir d'importants montants de crédit subventionné, des syndicats de banques publiques dont les employés dépendaient de programmes de crédit ciblé, des hommes politiques qui établissaient leur réputation en allouant ce type de crédit et des bailleurs de fonds qui pouvaient remplir leurs contingents de prêts grâce aux programmes subventionnés. Ces coalitions se désintègrent lorsqu'on essaie de transférer le soutien au nouveau système de marché financier. Les organisations paysannes soutiennent que leurs membres sont incapables de payer des taux d'intérêt plus élevés, les employés des banques publiques font la grève lorsque leurs organisations se réduisent ou sont menacées de liquidation, les hommes politiques continuent à promulguer des lois qui encouragent le crédit subventionné et ciblé et certains bailleurs de fonds financent des programmes incompatibles avec le nouveau modèle.

Les politiques d'appui en faveur du développement du marché financier ont besoin de défendre les politiques nouvelles contre les anciennes coalitions et, simultanément, devront constituer de nouvelles coalitions capables d'appuyer les nouveaux concepts. Il faut encourager la formation de ces nouvelles coalitions parmi les groupes suivants: les guides d'opinion qui veulent promouvoir la création d'une infrastructure financière rurale plus efficace et durable, les épargnants ruraux qui bénéficie-

⁵ Un comité interministériel et interinstitutions paraît de travailler le mieux s'il est présidé par un fonctionnaire de haut niveau relevant du secteur financier plutôt que par un représentant du secteur agricole.

Participation au dialogue politique des parties prenantes: Inde

Il existe, depuis de nombreuses années en Inde, une plate-forme de dialogue performante en matière de financement agricole. Les participants en sont les suivants:

- Les membres du parlement, notamment ceux représentant les zones rurales
- La banque centrale
- Les ministères de l'agriculture et des finances
- Les banques commerciales et les banques coopératives
- La Banque nationale de l'agriculture et du développement rural (NABARD)
- Autres: les syndicats ruraux, par exemple.

Les changements à apporter aux politiques sont généralement proposés par des membres du parlement. Leur rôle est celui de porte-parole pour leurs électeurs plutôt que de législateurs. Les ministères gouvernementaux et le secteur des banques tentent, dans la mesure du possible, d'incorporer les changements requis dans les règlements existants. En effet, il faut beaucoup plus de temps pour élaborer une nouvelle législation que d'introduire quelques changements dans les lois en vigueur.

La plate-forme de dialogue présente deux niveaux. D'une part, les réunions officielles qui se tiennent à des intervalles fréquents. D'autre part, les contacts non officiels qui se font, de manière plus ou moins continue, entre différents partenaires pendant le processus de dialogue politique. Malgré la nature globale de ce type de dialogue, de nombreux problèmes se présentent, notamment le fait que certaines institutions relèvent de la législation de l'Etat et/ou de la législation coopérative, lesquelles ne se sont peut-être pas encore adaptées, comme la législation bancaire nationale, aux mesures d'ajustement structurel. En outre les petits exploitants ont du mal à se faire entendre dans le processus de formulation des politiques, où interviennent avec force les associations de produits agricoles, comme la canne à sucre, le coton, le tabac, les noix de cajou et les produits des plantations.

Des distorsions dans les politiques de crédit peuvent venir de l'intense pression exercée par divers groupes d'intérêts. L'information est essentielle dans la formulation des politiques et les rétroinformations provenant des différents groupes d'intérêts devraient être organisées de manière systématique, l'accent portant de manière croissante sur la participation des organisations paysannes locales au processus d'élaboration des politiques. En outre, les ONG opérant en Inde ont besoin d'un cadre juridique et de contrôle.

raient de services de dépôt plus incitateurs et de taux d'intérêt plus élevés, les entrepreneurs ruraux non agricoles qui veulent avoir accès au financement formel et les agriculteurs qui, autrefois, ne pouvaient profiter du crédit subventionné.

Les ateliers ou séminaires peuvent appuyer efficacement la nouvelle optique du développement du marché financier et coordonner les efforts des bailleurs de fonds et des ONG (cf. section 4.3.1.5: Rôle de l'information et de la recherche dans la formulation des politiques).

4.2.3 *Information*

L'information est un élément essentiel de la formulation des politiques et des données pertinentes devront être collectées sur le financement agricole. La méthodologie diagnostique qui a été mise au point par l'équipe FAO/GTZ (cf. annexe 2) peut aider les gouvernements et les bailleurs de fonds dans leur tâche de collecte et d'analyse des données.

Une fois la politique formulée, il faudra surveiller de près les indicateurs clés. Les données bancaires constituent un élément de premier plan dans l'évaluation de l'efficacité des politiques en vigueur. Notamment, les données relatives au volume, à la composition et au rendement des portefeuilles de prêts agricoles et ruraux, ainsi que celles sur les dépôts d'épargne, jouent un rôle important dans la révision de la politique. Il est estimé aujourd'hui que les données bancaires ne sont pas suffisamment utilisées dans la formulation et la révision des politiques et que, dans de nombreux cas, il faudra améliorer les données existantes qui ne sont ni fiables ni actualisées. L'emploi de données globales (pour assurer la confidentialité) est recommandé. Il faudra établir des normes précises pour la collecte de données bancaires cohérentes et, le cas échéant, mettre au point et appliquer des systèmes d'information de gestion⁶.

Une recherche appliquée qui répond aux besoins des principaux décideurs, des visites d'étude aux lieux où ont été mises en oeuvre des ini-

⁶ Le traitement informatique des données bancaires, comme celles relatives aux comptes de prêt et d'épargne de petits et moyens intermédiaires financiers, et que permet par exemple le système «MicroBanking» de la FAO, assure une tenue des registers précise et correcte. Ce système favorise non seulement les gestionnaires et les contrôleurs de la banque mais aussi les clients.

tatives réussies de financement agricole et rural, et l'examen attentif des programmes de crédit ciblé traditionnels qui se sont soldés par un échec renforceront fortement l'appui au nouveau modèle.

4.2.4 Coordination des bailleurs de fonds

Comme on l'a vu dans la première partie de cet exposé, le crédit agricole a fait, dans le passé, l'objet d'une grande attention de la part des bailleurs de fonds. Plus récemment, ils se sont retirés des projets de crédit agricole pour s'intéresser davantage aux programmes de prêts visant la réduction de la pauvreté, la promotion de la femme et le microfinancement. Bien qu'un grand nombre de ces nouveaux programmes se concentrent dans les zones urbaines, il n'est pas rare d'en trouver aussi dans les zones rurales des pays en développement et des pays en transition.

Certains de ces programmes financés par des donateurs adhèrent à la plupart des principes de la nouvelle approche du marché financier: des taux d'intérêt permettant le recouvrement des coûts sont appliqués aux prêts, les prêts se font sur la base de la solvabilité et de la capacité de remboursement des emprunteurs, les directeurs de banque visent à réduire les coûts de transaction, et la durabilité est devenue un important objectif. Cependant, d'autres programmes financés par des donateurs continuent largement à opérer dans le cadre de l'ancien système où les prêts sont fortement subventionnés et s'octroient en fonction de besoins supposés, les coûts de transaction sont ignorés, on attribue peu d'attention au recouvrement des prêts et la viabilité financière ne constitue pas un souci important. Il est compréhensible qu'éclatent des conflits lorsque les programmes qui n'offrent pas de subventions se réalisent dans des zones où sont mis en oeuvre, parallèlement, des programmes de crédit subventionné. Dans ces cas, des programmes assortis de très fortes subventions concurrencent injustement des programmes orientés vers le marché, et la discipline de prêt est compromise par des organisations intermédiaires qui acceptent de faibles taux de remboursement, voire l'annulation du prêt.

Une tâche importante qui incombe aux dirigeants dans le développement des marchés financiers ruraux est la coordination des efforts faits par les bailleurs de fonds pour éviter ce type de conflit.

4.3 PROCESSUS D'ELABORATION DES POLITIQUES

L'exercice d'un leadership fort, la constitution de coalitions, la collecte d'informations appropriées et la coordination des efforts des bailleurs de fonds sont efficaces s'ils sont centrés sur des objectifs clairement spécifiés. Pour être cohérents avec le nouveau modèle de l'intermédiation financière rurale, ces objectifs devront inclure: la réduction des coûts de transaction, la mobilisation accrue des dépôts ruraux, l'accroissement du nombre des bénéficiaires des services financiers ruraux, la création d'intermédiaires financiers viables et durables, et la réduction des risques qui influencent leur performance.

Le processus adopté pour réaliser ces objectifs variera suivant les pays. Le facteur déterminant est le niveau de libéralisation de l'économie. Si le processus est réussi, il accomplira deux tâches fondamentales: tout d'abord, l'établissement d'une base de soutien bien répartie entre les parties prenantes pour la formulation des nouvelles politiques de développement des marchés financiers ruraux et, deuxièmement, la prise en compte des intérêts de tous ceux qui s'opposent au nouveau modèle et qui continuent à promouvoir des activités de crédit ciblé.

différents partenaires interviennent aux niveaux national, sectoriel, institutionnel et de l'agriculteur (cf. figure 3) et les décideurs devront s'assurer qu'ils sont tous consultés. Le succès d'une politique concertée de financement rural dépend de l'harmonisation des interactions de partenaires dont les objectifs et les intérêts ne manqueront pas d'être différents.

Au niveau du gouvernement, l'acteur dominant dans le processus d'élaboration d'une politique de financement agricole et rural varie suivant les pays (cf. section 4.2.1) et peut être soit le ministère de l'agriculture (associé dans le passé au crédit ciblé), soit le ministère des finances ou la banque centrale (qui appuiera le nouveau modèle de marché financier) soit encore dans des cas exceptionnels un comité interministériel. La nécessité de coordonner ce comité est illustrée à la section 4.3.1.

La politique intervient à tous les niveaux des prises de décision. Elle a été définie comme l'art du possible, l'art du compromis et l'art de

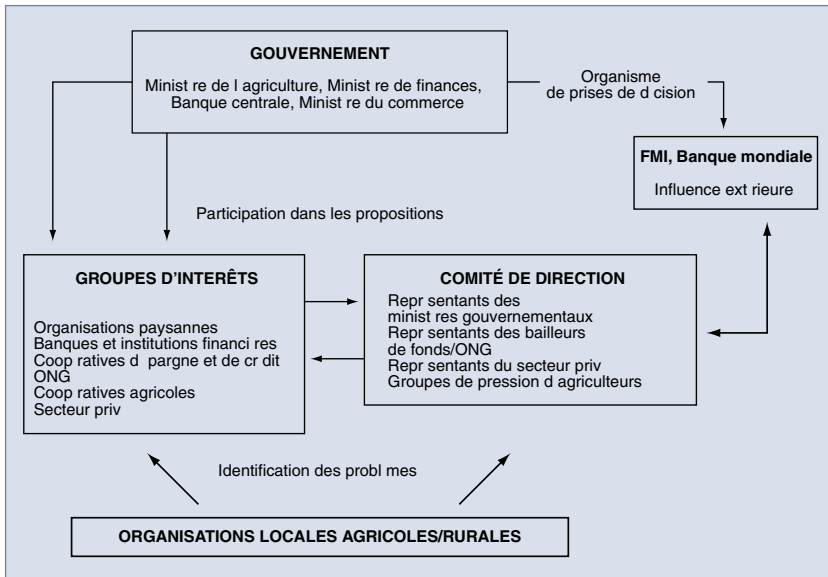


Figure 3: Processus d'elaboration d'une politique de financement rural.

déterminer qui seront les bénéficiaires d'une action donnée: La formulation d'une politique est donc un facteur clé. Il est, dès lors, important d'avoir une bonne connaissance tant de la procédure que des principales parties prenantes qui vont chercher à influencer la direction et la teneur des politiques financières rurales. Celles qui devront intervenir dans les décisions relatives au financement agricole et rural sont les suivantes: les ministères gouvernementaux (notamment les ministères de l'agriculture et des finances/banque centrale, mais aussi le ministère du commerce qui pourrait avoir un rôle important à jouer), les institutions financières, les organisations paysannes et les coopératives, les ONG et les représentants du secteur privé.

Des conflits et des différences d'opinion se manifesteront parmi les différents groupes d'intérêts et ils devront être débattus et réglés par une concertation dynamique et bien dirigée.

4.3.1 *Résumé des questions clés à examiner lors de la formulation d'une politique*

Lorsque l'on élabore une politique pour le financement agricole et rural, il faut tenir compte de certaines questions clés, encore que chaque pays représente un cas spécifique et devra être traité en conséquence. Cependant, les questions énumérées ci-dessous sont de caractère général et s'appliquent à tout pays qui tente de formuler ou d'actualiser sa politique de financement agricole et rural.

- Quels sont les principaux objectifs de la politique de financement agricole et rural?
- Qui sont les principaux décideurs en matière de financement agricole?
- Quels sont les domaines politiques qui influencent la fourniture de crédit agricole?
- Quels sont les différents guides d'opinion et parties prenantes et comment participent-ils au processus de formulation des politiques?
- Quel est le rôle de l'information et de la recherche dans la formulation de politiques?
- Comment surveiller et évaluer au mieux les politiques?
- Quel est le rôle du gouvernement dans le financement agricole et rural?

On trouvera à l'annexe 2, une méthodologie diagnostique⁷ qui aidera les décideurs à examiner et à analyser la situation de leur pays, et à répondre aux questions comme celles posées ci-dessus. Dans le processus de formulation peuvent intervenir les gouvernements, les bailleurs de fonds, les consultants/experts financiers et les responsables de la conception de projets.

⁷ La liste qui a été élaborée par l'équipe FAO/GTZ (voir annexe 2) a été utilisée comme cadre théorique pour la réalisation d'études de cas dans pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Des exemples de ces études de cas (cf. les encadrés) sont présentés dans ce chapitre pour mettre en évidence l'importance des questions clés citées ci-dessus, lors de l'élaboration d'une politique de financement agricole et rural.

4.3.1.1 *Principaux objectifs d'une politique de financement agricole et rural*

Traditionnellement, le financement octroyé aux fins du développement agricole et rural faisait partie de la politique du secteur agricole qui relevait du ministère de l'agriculture. Il a souvent été utilisé aussi pour réaliser d'autres objectifs de développement, tels ceux d'ordre social et politique ou d'équité. Même lorsqu'une politique spécifique de crédit agricole était en vigueur, l'accent portait, dans la plupart des cas, sur l'amélioration de l'accès des petits exploitants au crédit institutionnel, souvent à des taux d'intérêt subventionnés et sans demander de garanties.

La sagesse conventionnelle veut que l'objectif global de la politique de financement agricole et rural soit d'assurer la disponibilité pour les ménages ruraux de services financiers appropriés et à leur portée. Pour ce faire, il faudra abandonner l'offre de produits financiers prédéterminés pour se tourner vers des services guidés par la demande. Dans ce cas, il est essentiel que la direction et le personnel des banques puissent comprendre et satisfaire les besoins de leur clientèle et adoptent une approche axée sur la demande, qui permet l'établissement de relations banque/client durables et assure des services d'intermédiation financière rurale efficaces. Ce thème est analysé plus en détail dans le volume intitulé «Meilleures pratiques de crédit agricole» de la série «Nouveau regard sur le financement agricole».

4.3.1.2 *Principaux décideurs en matière de financement agricole et rural*

Dans le modèle du crédit agricole ciblé, le ministère de l'agriculture était principalement, voire exclusivement, responsable de la formulation de la politique de financement agricole, alors que les banques agricoles publiques, qui mettaient en oeuvre cette politique, étaient soumises à une législation spéciale, différente de la loi bancaire, et contrôlées et surveillées par des fonctionnaires du gouvernement sous la direction du ministre de l'agriculture.

Comme il a été souligné précédemment, le modèle du marché financier vise la mise en place d'une intermédiation financière viable et durable,

fondée sur la fourniture de services financiers guidée par la demande, y compris des services d'épargne et de dépôt, et des prêts pour les entreprises rurales agricoles, hors-exploitation ou non agricoles. Cependant, il est reconnu que la fourniture de services financiers ruraux n'est pas nécessairement le moyen le plus immédiat ni le plus rentable d'améliorer les revenus et de réduire la pauvreté de la population rurale, et qu'elle doit être complétée par d'autres importantes mesures publiques de soutien.

Il faudra tenir compte à cet égard des tensions et contradictions qui peuvent se manifester entre les politiques générales du secteur financier et du secteur agricole. Pour assurer la formulation, la coordination, la direction et l'analyse de ces politiques, il faudrait établir un organisme national, tel qu'un comité des politiques financières agricoles ou rurales. Un comité interministériel et interinstitutions devrait travailler de préférence sous la direction du ministère des finances, avec des représentants de différents ministères et institutions, comme la banque centrale, qui soient directement intéressés au développement agricole et rural et au secteur financier, ainsi que des parties prenantes du secteur privé, comme les institutions financières, les agroindustries et des représentants d'associations paysannes (cf. les exemples de l'Inde, par exemple, à l'encadré 7).

Il est urgent d'établir un tel comité, notamment dans les grands pays où il serait opportun que toutes les parties prenantes (gouvernement, communauté des bailleurs de fonds, ONG, institutions financières, organisations paysannes et autres acteurs du secteur privé) participent à un dialogue politique efficace et à la formulation des politiques.

On observe souvent une dichotomie entre l'établissement d'une politique de financement agricole et rural, d'une part, et sa mise en oeuvre et son suivi, de l'autre. C'est pourquoi la constitution d'un comité des politiques consultatif national devrait, dans les grands pays, coïncider avec la formation de comités décentralisés aux niveaux régional et local, pour faciliter la circulation de l'information dans les deux sens, du niveau national au niveau local et inversement, et favoriser par là même la participation à l'élaboration des politiques, ainsi que la collecte des rétroinformations sur l'impact de la mise en application de la politique.)

Le passage du crédit ciblé au développement du marché financier a apporté des changements dans le type et le rôle des institutions financières. Pour réduire les coûts de transaction et les risques inhérents au financement rural, des efforts croissants ont été accomplis pour attirer la participation de différents types d'intermédiaires financiers décentralisés et d'organisations du niveau local.

Le nombre d'ONG dans les pays en développement s'est rapidement accru, parallèlement à la libéralisation des marchés et à la privatisation, ainsi qu'à l'accent mis par les bailleurs de fonds sur le développement du niveau local et la réduction de la pauvreté. Les ONG sont désormais l'intermédiaire privilégié en raison de leur proximité de la population rurale.

La plupart des ONG n'ont pas été établies dans le but de fournir des services financiers, et encore moins de financer la production agricole. C'est pourquoi ceux qu'elles offrent laissent souvent à désirer et la situation se complique ultérieurement du fait de leur extrême diversité et de leur absence, dans la plupart des cas, de personnalité juridique.

Bien que le personnel des ONG connaisse en général bien les communautés pauvres dont il s'occupe, il manque de l'expérience professionnelle nécessaire pour opérer des services financiers. En général, la comptabilité n'est ni présentée ni vérifiée. Dans les activités des ONG, l'assistance sociale et les objectifs commerciaux tendent à se mélanger, ce qui a une influence néfaste sur leur efficacité et sur le recouvrement des prêts. Les autorités financières de nombreux pays interdisent aux ONG et à d'autres intermédiaires financiers non réglementés d'accepter des dépôts d'épargne.

Les projets dirigés par des ONG tendent à être coûteux, frottements subventionnés et de durée limitée. Cependant, elles ont un rôle important à jouer dans la promotion des intermédiaires financiers au niveau local et dans la formation des gestionnaires et des membres de groupes en matière d'établissement de normes correctes de comptabilité et de gestion, et elles représentent un maillon entre les intermédiaires financiers locaux et les institutions financières formelles.

En général, les ONG devraient être considérées comme un mécanisme de transition dans l'intermédiation financière et il faudra les enregistrer et les contrôler dans les cas où l'on envisage une intermédiation financière continue.

Note: Le terme ONG ne concerne ni n'inclut les coopératives enregistrées

4.3.1.3 *Facteurs politiques qui influencent la fourniture de crédit agricole*

La politique de crédit agricole devrait tenir compte des objectifs de trois autres politiques interconnectées, à savoir la politique macroéconomique, la politique agricole et la politique du secteur financier, dans la mesure où elles concernent et influencent le financement agricole (cf. sections 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3). Elle devrait incorporer les interactions dynamiques de ces trois politiques. Notamment, il est important d'évaluer le rythme et l'enchaînement des réformes dans chaque secteur, et d'identifier les forces et les faiblesses des politiques en vigueur, la présence ou l'absence de mesures complémentaires et l'existence d'éventuelles incohérences qui peuvent avoir un impact direct sur la fourniture de services de crédit agricole rentables et durables.

Parmi les domaines qui devraient être pris en compte, et dont il sera question en détail dans la méthodologie diagnostique (annexe 2), figurent les suivants:

42

- Le rôle des institutions financières formelles dans le financement agricole;
- L'appartenance à l'Etat des institutions financières agricoles;
- Le rôle des institutions financières du deuxième niveau dans le refinancement agricole;
- Le rôle et la supervision des ONG (cf. encadré 8) et les différents types d'intermédiaires financiers ruraux intervenant au niveau local, et leurs liens avec le secteur formel des banques;
- Le rôle de la banque centrale dans la politique monétaire, et la réglementation prudentielle et le contrôle des institutions financières non bancaires.

4.3.1.4 *Les différents guides d'opinion et parties prenantes et leur participation au processus de formulation des politiques*

L'élaboration des politiques est un processus dynamique et continu. Appuyer et mettre en oeuvre des réformes au titre de programmes d'ajustement structurel signifie créer un consensus et établir des priorités et des stratégies appropriées. Les gouvernements doivent non seule-

ment réaliser dans le bon ordre les réformes adaptées, mais aussi savoir comment les maintenir. Ils devront parfois compenser les perdants et promouvoir par des incitations appropriées un certain comportement. C'est pourquoi il est important de renforcer la participation de toutes les parties prenantes (institutions financières, agriculteurs, autres acteurs du secteur privé comme les commerçants et les représentants des agroindustries, ainsi que les bailleurs de fonds et les ONG) au processus de formulation des politiques financières et rurales. Les domaines suivants devront être pris en compte:

- Cadre institutionnel et organisationnel pour l'élaboration des politiques;
- Rapports des parties prenantes avec les décideurs nationaux;
- Participation efficace de toutes les parties prenantes à l'élaboration des politiques;
- Mise en place des mécanismes qui promeuvent la transparence dans le processus d'élaboration des politiques;
- Occasions de participation efficace des petits exploitants à la formulation des politiques.

Ces importants aspects seront analysés dans la méthodologie diagnostique (annexe 2), où les politiques des secteurs agricole et financier sont examinés par rapport à la formulation de la politique de financement agricole.

Une bonne mesure de l'efficacité du dialogue entre les secteurs public et privé est le niveau de confiance réciproque établi. Cette confiance se renforce par la participation sur un pied d'égalité de tous les groupes de pression et d'intérêts, et par l'institutionnalisation d'une plate-forme de dialogue à différents niveaux avec toutes parties prenantes (cf. encadré 9). Ces dernières devront prendre part au processus de formulation et de révision des politiques, alors que les décisions finales seront prises par le gouvernement.

Au début des années 1980, les bailleurs de fonds internationaux, et initialement la FAO, ont appuyé activement l'établissement d'une unité de crédit agricole, qui est devenue par la suite le secrétariat agricole du service de financement du développement de la Banque de l'Ouganda. Le principal objectif était d'améliorer l'acheminement de fonds prêtables vers des secteurs prioritaires de l'économie, notamment l'agriculture et les agroindustries.

A la fin des années 1980, le gouvernement de l'Ouganda a établi des conseils au niveau du district et du village pour décentraliser les pouvoirs politiques et renforcer l'appui fourni à la réforme économique et au rétablissement de la paix. De ce fait, les organisations locales ont amorcé un dialogue intense avec le gouvernement. En outre, des conseils de résistance villageoise ont été constitués afin de créer une plate-forme politique permettant aux petits exploitants d'exprimer leurs vues. Cependant, loin d'exercer une influence sur les décisions, ces conseils ont été utilisés pour convaincre la population du bien-fondé des réformes du gouvernement.

Une instance nationale, fondée en 1992, a réuni les fonctionnaires du gouvernement et les parties prenantes du secteur privé, et des discussions ont été entamées notamment sur la restructuration du secteur financier. Toutefois, les discussions n'ont porté que sur les grandes et moyennes entreprises, négligeant entièrement les petits exploitants.

En 1997, en l'absence d'une politique claire en faveur des institutions de microfinance qui pouvait satisfaire les besoins des petits exploitants et microentrepreneurs, il a été créé une association des institutions de microfinance, qui comprenait parmi ses adhérents des ONG et des coopératives. Les services de contrôle de la banque centrale ont instauré des relations étroites avec cette association, afin de promouvoir la mise en place d'un cadre réglementaire novateur susceptible d'appuyer les institutions de microfinance.

Encore en 1997, le gouvernement de l'Ouganda, de concert avec la Banque mondiale, a décidé de constituer un comité des politiques agricoles, sous l'égide du ministère des finances et du ministère de la planification et du développement économique, chargé de rationaliser les politiques en matière de prix, de structure du marché et d'allocation des ressources au sein du secteur agricole. A la suite de cette initiative, le secrétariat de l'agriculture a été détaché de la Banque de l'Ouganda pour être rattaché à un bureau du financement rural au sein du ministère des finances et du ministère de la planification et du développement économique.

Dialogue politique en matière de financement rural: Ouganda.

Le bureau du financement rural a pour objectif de formuler des politiques de financement rural, de surveiller et d'évaluer les programmes de crédit, de coordonner les bailleurs de fonds et les prêteurs commerciaux et de maintenir des relations avec eux, ainsi que de mobiliser des ressources financières. Il est reconnu que la banque centrale a pour rôle d'établir une politique monétaire appropriée et un cadre réglementaire et de contrôle pour les intermédiaires financiers ruraux, mais qu'elle ne doit pas fixer des objectifs concernant le développement des secteurs agricole et rural. Cependant, le comité des politiques agricoles et le bureau du financement rural continuent de faire l'objet d'une forte pression politique, ce qui décourage la participation du secteur privé.

Source: Rapport FAO, 1997: N.S. Shetty, rapport de fin de mandat UTF/UGA/029/UGA et UTF/UGA/032/UGA et GTZ, Financial System Development Division.

4.3.1.5 *Rôle de l'information et de la recherche dans la formulation des politiques*

Pour mieux appuyer le marché financier il faut souvent disposer d'une grande quantité d'informations. Dans de nombreux cas, les coûts inhérents au crédit ciblé et les avantages du nouveau modèle ne sont pas immédiatement apparents. Un homme politique bien intentionné, par exemple, pourrait ignorer dans quelle mesure les subventions liées au crédit favorisent des bénéficiaires non ciblés, le faible effet qu'elles ont souvent sur les décisions relatives à la production et à l'investissement, et les conséquences fâcheuses des programmes de crédit ciblé sur l'efficacité de l'intermédiation financière. De même, des bailleurs de fonds bien disposés pourraient sous-estimer les effets de leurs programmes de crédit ciblé sur les coûts de transaction des services financiers ruraux, ou sur les incitations à mobiliser l'épargne et les dépôts ruraux. Ou encore, les décideurs pourraient ne pas vouloir promouvoir la mobilisation de dépôts avant d'être convaincus de l'aptitude à l'épargne d'une zone rurale donnée.

Dans plusieurs pays, de petits groupes de recherche ont été formés pour aider les responsables de la formulation des politiques conformément à

la nouvelle approche. La recherche est nécessaire pour étayer les nouvelles politiques et mettre au point des techniques financières qui permettent de réduire les coûts de transaction, et les résultats devraient être accessibles à tous ceux qui désirent en bénéficier. Aux Philippines, le personnel de recherche relevait d'un comité interinstitutions et, par la suite, au ministre des finances. En Indonésie, un petit groupe consultatif technique rattaché au ministère des finances était chargé d'une grande partie de cette recherche. Dans les deux cas, les chercheurs recueillaient des informations sur des questions soulevées aussi bien par les partisans du crédit ciblé que par les promoteurs de la nouvelle optique du marché financier.

4.3.1.6 *Suivi et évaluation de la politique*

Le suivi et l'évaluation d'une politique au niveau tant des institutions que de l'exploitation sont indispensables pour en apprécier les résultats. Notamment, il faudra évaluer la mise en application de cette politique relativement à son efficacité, ses résultats, son équité et son applicabilité, et fournir aux décideurs des informations en retour. Certains domaines spécifiques où les effets de la politique de financement agricole devront être suivis au niveau de l'institution et de l'exploitation sont les suivants:

i) Niveau institutionnel

- Engagement plus résolu vis-à-vis de la durabilité, de l'orientation vers le groupe cible et de la portée des services financiers agricoles;
- Indépendance croissante à l'égard des interférences gouvernementales/politiques;
- Disponibilité accrue de ressources prêtables grâce à la mobilisation des épargnes/dépôts;
- Accès amélioré aux services de refinancement, le cas échéant;
- Accès amélioré aux services de formation et amélioration de la gestion et des aptitudes du personnel des intermédiaires financiers ruraux;
- Disponibilité et utilisation accrues de systèmes d'information de gestion appropriés dans les institutions financières rurales;

- Mécanisme amélioré de circulation des rétroinformations à l'intention des décideurs nationaux;
- Réduction des coûts de transaction;
- Performance améliorée du portefeuille de prêts.

ii) Niveau de l'agriculteur-emprunteur

- Accès amélioré à des services financiers appropriés et durables à un coût abordable;
- Disponibilité accrue de services financiers adaptés et guidés par la demande;
- Accès amélioré aux services de formation de base;
- Circulation améliorée des rétroinformations à l'intention des décideurs nationaux.

Ces deux niveaux sont examinés en détail dans la méthodologie diagnostique (annexe 2).

En surveillant et en évaluant les effets de la mise en oeuvre de la politique relative aux institutions financières, il ne faudra pas négliger la question de la gestion des risques. C'est un élément fondamental de la constitution d'un bon portefeuille de prêts et il devra être incorporé dans la politique de financement rural et agricole, parallèlement à la capacité des institutions de prêt de collecter et d'analyser les informations sur les risques agricoles qu'affrontent les petits agriculteurs, et qui se répercutent sur leur capacité de rembourser leurs emprunts.

4.3.1.7 *Rôle du gouvernement dans le financement agricole et rural*

Les interventions du gouvernement dans le financement agricole et rural devront toujours avoir pour objectif de compléter ou de faciliter les mécanismes du marché. Toutes les interventions devraient viser à réduire successivement l'engagement direct du gouvernement, et encourager la fourniture des services financiers par le secteur privé, ainsi que la concurrence entre les intermédiaires financiers.

Les gouvernements devraient chercher à améliorer l'information et à fournir les incitations nécessaires à promouvoir l'efficacité des opéra-

teurs du secteur privé, préparant ainsi la voie à une intermédiation financière rationnelle. Les informations inadéquates aggravent les risques.

Dans la formulation de la politique, il est nécessaire de définir clairement ce que l'on entend par interventions indirectes et par interventions directes du gouvernement dans le financement rural. D'après Yaron et al (1997) l'intervention «indirecte» se rapporte à l'environnement politique (politiques macroéconomiques et sectorielles, cadre juridique et réglementaire) et l'intervention «directe» à l'affectation directe de fonds publics au crédit ciblé et au financement de l'assistance technique fournie aux intermédiaires financiers ruraux. Bien que, parmi les décideurs, un consensus ne tardera pas à être atteint quant aux interventions «indirectes», de vives discussions se poursuivent sur le rôle approprié des gouvernements dans les interventions «directes».

Dans le modèle de développement du marché financier rural, un rôle différent est assigné au gouvernement, avec des interventions directes limitées sur les marchés financiers ruraux. Toutefois, il est préconisé pour le gouvernement un rôle pro-actif de soutien dans les domaines suivants:

- Création d'un environnement macroéconomique favorable (politiques monétaire et fiscale prudentes, libéralisation des échanges, encouragement de l'épargne intérieure).
- Mise en place d'un cadre juridique approprié pour les transactions commerciales (contrats et droits de propriété clairs, cadre réglementaire et de contrôle adéquat pour les institutions financières rurales, mécanisme de mise en application des contrats).
- Renforcement des institutions et des capacités des intermédiaires financiers ruraux.

L'importance de l'environnement macroéconomique et des politiques relatives est mise en évidence dans les sections 4.1.1-4.1.3 et dans la méthodologie diagnostique (annexe 2). Le cadre juridique et le cadre de contrôle pour les institutions financières seront analysés dans une autre publication de la série «Nouveau regard sur le financement agricole» intitulée «Règles prudentielles et contrôle du financement agricole».

Quelles que soient les interventions du gouvernement dans le financement rural, elles devront toujours tendre à éliminer les causes de l'échec des marchés d'une manière efficiente et, en dernière analyse, favoriser le jeu des forces du marché effectif. Pour ce faire, on peut recourir aux donations ou aux subventions destinées à la génération d'informations et au renforcement des institutions et des capacités, à l'octroi de capital de démarrage pour accroître les ressources des nouveaux intermédiaires financiers ruraux, et à l'amélioration de l'accès des intermédiaires financiers ruraux aux services de refinancement à utiliser, en particulier, pour les prêts à terme. Cependant, les subventions et les donations devront toujours être transparentes et temporaires et servir d'incitation à renforcer le rôle des opérateurs privés dans les marchés financiers ruraux.

NOTE: Les citations n'apparaissent dans le texte que si le matériel a été largement utilisé.

Adams Dale W. et Marthans Juan Jose., 1997. Benefits and Costs of Liquidating an Agricultural Bank in Peru. Document inédit préparé pour l'Agence pour le développement international par l'IMCC, Washington D.C.

Adams Dale W. et Marthans Juan Jose, 1997. The Rise and Fall of an Agricultural Bank in Peru. Tiré de Benefits and Costs of Liquidating an Agricultural Bank in Peru. Document inédit préparé pour l'Agence de développement international par l'IMCC, Washington D.C.

Adams Dale W. et al. (éds), 1984. Undermining rural Development with Cheap crédit. Westview Press, Boulder CO.

Agence pour le développement international (AID), 1991. Mobilizing Savings and rural Finance: The AID Experience. Washington D.C.: USAID Science and Technology in Development Series, Agence pour le développement international.

Agence pour le développement international (AID), 1973. Spring Review of Small Farmer crédit. 20 volumes. AID, Washington D.C.

Banque mondiale, 1993. A Review of Bank Lending for Agricultural crédit and Rural Finance (1948-1992). Banque mondiale, Operations Evaluation Department, Washington D.C.

Banque mondiale, 1991. World Bank Policies Guiding Financial Sector Operations. Memorandum to the executive directors, avril 15. Banque mondiale, Washington, D.C-

Banque mondiale, 1989. World Development Report 1989. Banque mondiale, Washington, D.C.

- Bauer, Elizabeth K., éd.** 1952. Actes. International Conference on Agricultural and Cooperative crédit. Vol. I et II. University of California Printing Department. Berkeley, California.
- Besley, Timothy,** 1994. How Do Market Failures Justify Interventions in rural crédit Markets? The World Bank Research Observer. Vol. 9, p.27-47.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zuusammenarbeit und entwick-
lung (BMZ),** 1994. Rapport. Financial Systems Development - Promotion of Savings and crédit. Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit, Bonn.
- Buttari, Juan J.,** 1995. Subsidized crédit Programmes: The Theory, the Record, the Alternatives. USAID Evaluation Special Study N° 75. Center for Development Information and Evaluation. Washington, D.C.: US. Agence pour le développement international, juin.
- Chowdhury, A. H. M N. et Garcia M. C.,** 1993. rural Financial Institutions in Bangladesh and Nepal: Review and Agenda for Reforms. Document occasionnel N° 3. Banque asiatique de développement, novembre 1993.
- Cuevas, Carlos E. et Graham Douglas H.,** 1984. Agricultural Lending Costs in Honduras. In Undermining rural Development with Cheap crédit. Edité par Dale W Adams et al. p. 96-103. Westview Press, Boulder CO.
- Darling, M. L.,** 1925. The Punjab Peasant in Prosperity and Debt. Oxford University Press, London.
- Donald, Gordon,** 1976. Crédit for Small Farmers in Developing Countries. Westview Press, Boulder, CO.
- FAO,** 1997. Financial Advisory Services to the Agricultural Secretariat, Ouganda. Conclusions et recommandations du projet. FAO, Rome.
- FAO,** 1996. Situation de l'alimentation et de l'agriculture. Les dimen-
sions macroéconomiques de la sécurité alimentaire. FAO, Rome.

FAO, 1994. rural Finance in FAO. Document d'information préparé par le Groupe des financements ruraux, Service de la commercialisation et des financements ruraux, FAO, Rome.

FAO, 1994. Structural adjustment and the provision of agricultural services in sub-Saharan Africa. FAO, Rome.

Gonzalez-Vega, Claudio (éd.), 1992. Republica Dominicana: Mercados Financieros Rurales y Movilizacion de Depositos. Santo Domingo, République dominicaine: Amigo del Hogar.

Gonzalez-Vega, Claudio et Douglas H. Graham, 1995. State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance, Rural Finance Program, Department of Agricultural Economics, Ohio State University, Columbus, Ohio.

Knutson, R. D., J. B. Penn et W. T. Boehm, 1995. Agricultural and Food Policy. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, E.U.-A.

Kuiper, K. et van Rijn Fr., 1996. Financial Services. Sectoral Policy Document of Policy Co-operation, Ministère des affaires étrangères. La Haye, Pays-Bas.

Krahnén, Jan Pieter et Schmidt Reinhard H., 1994. Development Finance as Institution Building: A New Approach to Poverty-Oriented Banking. Westview Press, Boulder, Colorado.

Lieberson, Joseph M., 1985. A Synthesis of AID Experience: Small Farmer crédit, 1973- 1985. USAID Special Study N° 41. Agence pour le développement international, Washington, D.C.

Llanto, Gilberto M. et al., 1997. Directed crédit Programmes in The Philippines: The Experience and Policy Reform Issues. Document de travail, N° 1, inédit en deux volumes. crédit Policy Improvement Programme for the national crédit Policy Council, Department of Finance, Manila, Philippines, juillet.

McKinnon, Ronald I., 1973. Money and Capital in Economic Development. Brookings Institute, Washington D.C.

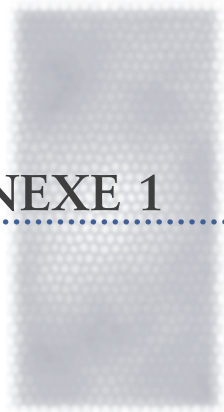
- Meyer Richard L. et Nagarajan Geetha**, 1995. Evaluating crédit Guarantee Programmes in Developing Countries. Document inédit. Colombus, OH: Department of Agricultural Economics, The Ohio State University, novembre.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**. 1988. New Trends in Policy-making. OCDE, Paris.
- Patten, Richard H. et Rosengard Jay K.**, 1991. Progress with profits: The Development of Rural Banking in Indonesia. ICS Press, San Francisco, California.
- Rice, E. B.**, 1973. History of AID Programmes in Agricultural crédit 1950-1972. In Spring Review of Small Farmer crédit. Volume 8. Agence pour le développement international, Washington D.C.
- Roberts, R. A. J.**, 1995. Agricultural Services: their Rôle in Development. Rapport présenté à la conférence annuelle de l'Agricultural Economics Society, Cambridge, Royaume-Uni. 1995.
- Robinson, Marguerite S.**, 1992. Rural Financial Intermediation: Lesson from Indonesia. Compte rendu inédit de discussions. Harvard Institute for Development, Cambridge MA.
- Sacay, Orlando J. et al.**, 1985. Small Farmer crédit Dilemma. national Publishing Cooperative Inc. Manila, Philippines.
- Sandiford, Frances et Rossmiller ed.**, 1996. Many A Slip: Studying Policy Delivery Systems. Rapport présenté à la conférence annuelle de l'Agricultural Economics Society, University of Newcastle-upon-Tyne, 27-30 mars.
- Schmidt, Reinhard H. et Kropp Erhard.**, 1987. Rural Finance - Guiding Principles. GTZ, Eschborn.
- Shaw, Edward S.** 1973. Financial Deepening in Economic Development, Oxford University press, New York.

- Shetty, N. S.**, 1997. Rapport de la FAO. Rapport de fin de mission; UTF/UGA/029/UGA et UTF/UGA/032/UGA. FAO, Rome.
- Smith, L. D. et Spooner N. J.**, 1990. The Sequencing of Structural Adjustment Policy Instruments in the Agricultural Sector. Centre for Development Studies. Document occasionnel N° 6. University of Glasgow, Royaume-Uni.
- Stiglitz, J. E.**, 1994. The Rôle of the State in Financial Markets. Actes. World Bank Conference on Developments Economics 1993. Banque mondiale, Washington.
- Stiglitz, Joseph et Weiss Andrew**, 1981. crédit Rationing in Markets with Imperfect Information. American Economic Review. Vol. 71. P. 393-410.
- Thillairajah, S.**, 1994. Development of Rural Financial Markets in Sub-Saharan Africa. Compte rendu de discussions N° 219. Banque mondiale. Africa Technical Department Series, Banque mondiale, Washington DC.
- Vogel, Robert C.**, 1984. Savings Mobilisation: The Forgotten Half of Rural Finance. In *Undermining Rural Development with Cheap credit*. Edité par Adams Dale W. *et al.*, p. 248-265. Westview Press, Boulder, CO.
- Vogel, Robert C et Adams Dale W.**, 1997. Old and new Paradigms in Development Finance: Should Directed crédit be Resurrected? CAER. Compte rendu de discussions N° 2. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts, avril.
- Vogel, Robert C. et al.**, 1997. Approaches to Rehabilitating Insolvent Banks: Benefits and Costs of Liquidating an Agricultural Bank in Peru. Document inédit préparé par l'IMCC, Washington, D.C., octobre.
- Von Pischke, J. D.**, 1991. Finance at the Frontier: Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy. Banque mondiale, Washington, D.C.

Yaron Jacob, McDonald Benjamin et Piprek Gerda L. 1997. Rural Finance: Issues, Design and Best Practices N° 14 dans World Bank's Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs. Banque mondiale, Washington D.C.

Zeller, M., Schrieder G., von Braun J. et Heidhues F. 1997. Rural Finance for Food Security for the Poor. Implications for Research and Policy. Food Policy Review 4. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, D.C.

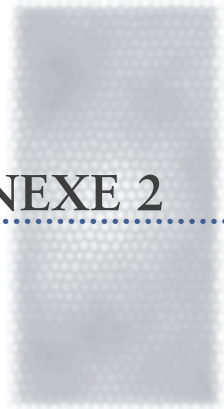
ANNEXE 1



Differences entre le crédit ciblé et le marché financier

Elements	crédit ciblé	Marché financier
1. Problème principal	Imperfections du marché	Coûts de transaction élevés
2. Rôle du marchés financiers	<ul style="list-style-type: none"> • Aider les pauvres • Stimuler la production • Compenser les distorsions • Exécuter les plans 	Intermédiation financière
3. Utilisateur	Bénéficiaire (emprunteurs)	Clientèle estimée (emprunteurs et déposants)
4. Sources de financement	Gouvernements et donateurs	Dépôts principalement
5. Subventions et impôts	Nombreuses (persistantes)	Rares (transitoires)
6. Systèmes d'information et évaluations	Informations abondantes, à l'intention des planificateurs principalement. Accent sur l'efficacité des intermédiaires et du système financiers.	Informations moins abondantes, à l'intention des gestionnaires principalement. Accent sur l'efficacité des intermédiaires et du système financiers.

ANNEXE 2



Modules servant à l'analyse de la politique de financement agricole

Il s'agit d'une série de questions à l'intention des gouvernements, qui devraient servir à les guider dans la formulation ou la mise à jour de leur politique de financement agricole, et à faire en sorte que des aspects importants ne soient pas négligés⁸. Il n'est pas indispensable d'examiner chaque point en détail et, dans quelques cas, il y aura des questions qui ne s'appliqueront pas nécessairement au pays en jeu.

Bien que l'accent porte sur la politique de financement agricole, elle ne peut être considérée comme un secteur d'analyse à soi puisque trois domaines interdépendants interviennent, à savoir l'environnement macroéconomique, le secteur agricole et le secteur financier. Les institutions et les procédures servant à établir les objectifs et les instruments de politique, et à en surveiller les résultats, sont les éléments clés à prendre en compte. Il n'est pas nécessaire d'entreprendre une analyse approfondie du secteur agricole et du secteur financier, cette analyse n'étant requise que dans la mesure où sont en jeu des politiques de financement agricole. Bien que, dans chaque pays, l'accent porte sur la situation régnante, il faudra entreprendre un bref examen des changements intervenus dans les politiques, des raisons et des forces qui les ont déterminés et de leur impact sur le financement de la production agricole et la commercialisation des produits primaires. Il est particulièrement important d'identifier les tensions et les contradictions qui se manifestent entre les différents domaines politiques, et de décrire les objectifs et stratégies de développement du secteur agricole et du secteur financier qui ont été établis. L'analyse est conçue comme suit:

⁸ Il ne faudrait pas considérer cette liste comme un questionnaire mais comme un cadre théorique servant à orienter le processus de formulation des politiques.

- Informations générales
- Examen de la politique financière agricole à l'aide de trois modules:
 - Module 1: Politique macroéconomique relative au financement agricole
 - Module 2: Politique du secteur agricole relative au financement agricole
 - Module 3: Politique du secteur financier relative au financement agricole

Informations générales

L'analyse devra être entreprise en fonction d'informations générales concernant les aspects démographiques, sociaux et culturels; l'infrastructure rurale; la production agricole; la situation socioéconomique au niveau de l'agriculteur. Cette composante fournira une bonne base pour l'examen des trois modules.

Module 1

Politique macroéconomique relative au financement agricole

Ce module décrit la politique macroéconomique générale et la politique macroéconomique relative aux secteurs agricole et financier.

Modules 2 et 3

Politiques du secteur agricole et du secteur financier relatives au financement agricole

Les politiques des secteurs agricole et financier sont examinées séparément mais de la même manière comme suit:

- a) Relation avec le niveau macro;
- b) Niveau sectoriel;
- c) Niveau institutionnel;

d) Niveau de l'agriculteur.

Cette structure permet une analyse verticale au sein de chaque secteur et une analyse horizontale entre les secteurs agricole et financier afin d'obtenir une image générale des mesures supplémentaires à prendre, et d'identifier la présence éventuelle d'inconsistances.

L'analyse aux niveaux institutionnel et de l'agriculteur sert de point de repère pour la rétroinformation, c'est-à-dire qu'elle a pour objectif de mettre en évidence:

- i) Le niveau de participation à la prise de décisions en matière de politique;
- ii) L'effet et les résultats de la politique à chaque niveau.

L'examen des trois niveaux servira à mettre en évidence les forces et les faiblesses de la formulation de la politique et de la fourniture de services financiers agricoles, ainsi qu'à identifier leurs lacunes et contradictions et à dispenser des enseignements.

Informations generales

Démographie, questions sociales et culturelles

- Population agricole/rurale/urbaine;
- Indicateurs de développement social et humain;
- Distribution des revenus;
- Rôle de l'économie formelle et informelle;
- Questions ethniques;
- Religion (système bancaire islamique).

Infraestructure rurale

- Routes, moyens de transport;
- Electricité et énergie;
- Télécommunications, adduction d'eau;
- Irrigation;
- Infrastructures commerciales.

Production agricole

- Structure de la production agricole et pratiques agricoles traditionnelles (principales cultures/entreprises d'élevage);
- Ressources naturelles (conditions favorables pour les cultures vivrières et les cultures de rente spécifiques, variabilité de la production, caractère saisonnier, menaces actuelles à la durabilité);
- Spécificités régionales;
- Marchés des intrants et des produits agricoles (structure générale et rendement, accessibilité locale, coûts de transaction et marges bénéficiaires).

Situation socioéconomique au niveau de l'agriculteur

- Catégories d'exploitants (petits, émergents, grands);
- Structure de la famille (taille, âge, sexe du chef du ménage);
- Niveau de technologie agricole (productivité, rentabilité et durabilité, et obstacles s'opposant à l'expansion ultérieure de ces technologies);
- Diversification du revenu agricole/non agricole;

- Incitation à améliorer le niveau de vie par une productivité accrue plutôt que par l'investissement dans l'éducation générale à des fins d'emploi non agricole, ou l'investissement dans le commerce et d'autres activités de service.

Climat politique

- Stabilité politique;
- Réformes récentes;
- Conflits ethniques, religieux.

Module 1: Politique macroéconomique relative au financement agricole

Politique macroéconomique générale

- Situation et réformes macroéconomiques: PIB/habitant, distribution sectorielle et régionale du PIB, croissance économique, inflation et taux de change;
- Vue d'ensemble de la politique de stabilisation et d'ajustement structurel: libéralisation, décentralisation, privatisation, rôle du gouvernement, politique fiscale: progrès, enchaînement et état des réformes;
- Rôle de l'aide et situation de la dette extérieures: principaux bailleurs de fonds et influence au niveau macro;
- Politiques d'équité sociale: développement rural vis-à-vis du développement urbain, besoins fondamentaux, réduction de la pauvreté, emploi.

Politique macroéconomique relative au secteur financier

- **Situation, enchaînement et progrès des mesures d'ajustement structurel dans le secteur financier:**
 - orientation du marché;
 - privatisation des institutions financières publiques;

- promotion du secteur privé;
- interventions, subventions.

- **Politique monétaire:**

- monétisation de l'économie
- politique par rapport au taux d'intérêt et évolution récente
- politique par rapport au taux d'inflation et évolution récente

- **Influence de donateurs.**

Politique macroéconomique relative au secteur agricole:

- **Situation, enchaînement et progrès des mesures d'ajustement structurel dans le secteur agricole:**

- libéralisation des marchés agricoles;
- privatisation des institutions publiques;
- promotion du secteur privé;
- politique des importations/exportations;
(politique du commerce extérieur).

- **Plans de développement du sous-secteur agricole;**
- **Politique de sécurité alimentaire;**
- **Influence des donateurs.**

Module 2: Politiques du secteur agricole et du secteur financier relatives au financement agricole

1. Relation avec le niveau macro (lien avec le module 1)

Identification des décideurs et des acteurs intervenant dans le domaine de la politique de financement agricole

- Acteurs concernés formulant la politique (appui financier et non financier) du secteur agricole - Ministère de l'agriculture, Ministères du commerce intérieur et extérieur.

Identifier les objectifs

- Sécurité alimentaire (plus de 10% d'ici 2005?);
- Engagement à appuyer la privatisation;
- Les objectifs de la politique agricole sont-ils compatibles avec les politiques de développement économique général et sectoriel? (conflits avec la politique du secteur financier; développement rural vis-à-vis développement urbain).

Identifier les mesures et les instruments de politique

- Analyse ultérieure du module 1 en ce qui concerne l'ajustement structurel:
 - politiques et mesures de stabilisation des prix (élimination des contrôles sur les prix, des prix minimaux fixés par le gouvernement)
 - politique des échanges: intérieurs (cultures vivrières); importation/exportation (cultures de rente); tarifs
 - contrôles sur la commercialisation;
 - fourniture d'intrants et de matériel agricoles;
 - changements dans le rôle du gouvernement et du niveau d'intervention;
 - politique gouvernementale relative au régime foncier;
 - décentralisation des services publics de soutien à l'agriculture;
 - taxation des intrants agricoles (engrais, semences, produits chimiques, machines agricoles, pièces de rechange).

2. Analyse du secteur agricole

Vue d'ensemble du secteur agricole

- Situation actuelle et réformes récentes dans le secteur agricole (liquidation des institutions parapubliques et apparition de nouveaux acteurs du secteur privé; intervention dans les activités de crédit (données quantitatives); niveau de libéralisation du marché, passage de la commercialisation à circuit unique au marché compétitif, par exemple.

Identification du rôle des principaux groupes d'intérêts/groupes de pression/parties prenantes dans la formulation et la mise en oeuvre de la politique agricole relative au financement agricole.

Intérêts communs des principaux acteurs:

- Gestion des risques/mesures de réduction des risques (secteur public/privé);
 - Libération des interférences politiques;
 - Fourniture de services de soutien financiers et non financiers;
 - Liens entre les services de soutien financiers et non financiers.
- **Ministères de l'agriculture et du commerce intérieure et extérieure:**
- rôle dans la formulation de la politique de financement agricole (le cas échéant);
 - structure organisationnelle et flux des décisions
 - cadre directeur actuel du secteur agricole (existe-t-il un plan de développement ou d'investissement du secteur agricole?)
 - politique vis-à-vis des institutions agricoles publiques (fourniture d'intrants)
 - capacité de fournir des services de soutien efficaces (compétence pertinente et ressources suffisantes), compétence du personnel en matière de financement agricole
 - existence de systèmes performants d'informations sur les marchés pour le secteur agricole
 - mesures de secours en cas de catastrophe naturelle
 - arrangements concernant a) un plan d'assurance récolte et b) le régime foncier/cadastre

- **Services de vulgarisation:**

- publics/privés;
- efficacité et rôle (le cas échéant) par rapport au crédit agricole.

- **Institutions parapubliques:**

- mesures prises pour les privatiser;
- structure organisationnelle et administration.

- **Associations masculines e féminines et groupes de pression d'agriculteurs:**

- représentant quels groupes ou catégories d'agriculteurs?

- **Coopératives agricoles et chambre de commerce:**

- structure organisationnelle et administrative
- intérêt à devenir des institutions financières formalisées?

- **Agroindustries, établissement de plantations-satellites, fournisseurs d'intrants (publics et privés):**

- structure de la propriété.

Cadre réglementaire

- Législation existante et impact sur le secteur agricole - lois, règlements, facteurs influençant la rentabilité de la production agricole (niveau des taxes imposées au secteur agricole, par exemple);
- Mesure dans laquelle les services publics et privés sont contraints par les règlements à fournir des services financiers et non financiers au secteur agricole;

- Politique de l'Etat relative au régime foncier (réformes agraires); certification des droits de propriété; hypothèques foncières requises par les banques comme garantie.

3. Niveau institutionnel (groupe de référence/contrôle)

Rôle et participation dans les prises de décision

- Voir le point 2 ci-dessus et choisir les principaux acteurs pour une analyse ultérieure;
- Dans quelle mesure existe-t-il un réseau politique sur place ? (plate-forme de dialogue)
- Point de vue des acteurs sur le rôle qu'ils devraient remplir dans la formulation des politiques par rapport à leur niveau actuel de participation

Effet et efficacité de la politique au niveau institutionnel

- Capacité des institutions publiques de fournir les compétences et les ressources nécessaires (financières et non financières);
- Niveau de dialogue et circulation de l'information (collecte et utilisation des informations);
- Incitations du gouvernement à fournir des services de soutien financiers et non financiers en temps voulu et fiables aux agriculteurs;
- Environnement propice à la transformation des coopératives agricoles en institutions financières formelles, par exemple;
- Accès aux services de refinancement;
- Accès aux services de formation (cadres supérieurs et personnel);
- Lacunes identifiées dans le cadre directeur.

4. Relations avec le niveau de l'agriculteur (comme groupe de référence)

Rôle et participation des agriculteurs aux prises de décisions

- Niveau de représentation des agriculteurs dans le dialogue politique: rôle et participation aux prises de décisions au niveau de l'agriculteur (petits exploitants, femmes, groupes de auto-promotion, agriculteurs émergents et agriculteurs commerciaux, guides d'opinion villageois);
- Circulation de l'information dans les deux sens.

Effet et résultats des instruments et mesures de politique au niveau de l'agriculteur

- Rentabilité de la production agricole;
- Accès des agriculteurs aux techniques d'accroissement des rendements et des prix;
- Capacités de gestion de l'exploitation (capacité de remboursement)/gestion des risques;
- Disponibilité de services de soutien financier et non financier et accès à ces services (les services financiers fournis sont-ils appropriés?);
- Niveau d'éducation/existence de programmes de formation en matière de gestion agricole.

Module 3: Politique du secteur financier relatif au financement agricole

1. Relation avec le niveau macro (lien avec le module 1)

Identification des décideurs et acteurs intervenant dans le domaine de la politique de financement agricole

Ministère des finances, Banque centrale, Ministère de l'agriculture, etc.

Identifier l'objectif

- Promotion du secteur privé;
- Engagement vis-à-vis du marché, du groupe cible;
- Liens, conflits avec la politique du secteur agricole;
- Etc.

Identifier les mesures et instruments de politique

- Voir l'ajustement structurel dans le module 1;
- Changements dans le cadre juridique;
- Nouvelles institutions (institutions faîtières, par exemple);
- Changements dans la structure organisationnelle des procédures de prise de décisions;
- Etc

2. Analyse du secteur financier

Identification du rôle et de la participation des parties prenantes et des principaux groupes d'intérêts et de pression dans la formulation et la mise en oeuvre de la politique de financement agricole

- Intérêts communs des principaux acteurs:
 - Niveau d'interférence politique;
 - Gestion des risques;
 - Couverture du secteur agricole.
- Institutions publiques (ministère des finances, etc.):
 - politique vis-à-vis de la promotion de l'efficacité des institutions financières dans le domaine du financement agricole
 - structure organisationnelle de la prise des décisions
 - politique vis-à-vis des institutions publiques de financement agricole
 - politique vis-à-vis des ONG et des coopératives, respectivement, leur formalisation ou leur lien avec le marché financier formel, et leur accès aux services de refinancement, de formation et d'assistance
 - compétences du personnel en matière de financement agricole
- Rôle de la banque centrale:
 - rôle des banques centrales (tâches, réformes)
 - niveau d'indépendance/interférence politique
 - base de l'information sur le secteur financier agricole à des fins de prise de décisions
 - compétence du personnel en matière de financement agricole
 - structure organisationnelle de la prise de décisions
- Autorités de contrôle des banques:
 - rapport avec la banque centrale:
 - objectifs, mesures concernant les institutions financières dans le domaine du financement agricole;
 - étendue de la supervision;
 - critères d'efficacité pour les institutions financières en zone rurale;

- mise en application des mécanismes assurant l'observation des règlements;
- compétences du personnel en matière de financement agricole;

- **Institutions faitières⁹:**

- Institutions faitières: assurances sur les dépôts et les prêts, services de garantie du crédit, bureaux d'information sur les risques, institutions de formation, etc. (voir aussi le module 2)
- mesures et services concernant les institutions financières en matière de financement agricole (refinancement, formation, par exemple)
- cadre organisationnel, structure de la propriété et de la gestion
- critères d'efficacité pour les institutions financières en zone rurale

- **Autres groupes d'intérêts et de pression:**

- influence des institutions privées ou publiques non financières sur les décisions en matière de politique agricole, constitution en groupe des producteurs commerciaux de certains produits, par exemple
- (voir aussi le module 2)

- **Rôle des bailleurs de fonds internationaux:**

- intervention dans la politique de financement agricole
- programmes de financement agricole: conception, mesures, procédures
- constitution de réseaux au niveau des bailleurs de fonds en matière de financement agricole, positions conflictuelles - etc.

Cadre réglementaire pour les transactions financières

- **Cadre juridique relatif au financement agricole:**

(droit privé, loi bancaire, législation régissant les marchés des capitaux, loi relative aux coopératives);

⁹ Institution financière offrant des services bancaires à d'autres institutions financières. Souvent utilisée lorsque les donateurs envoient des fonds dans les pays en développement par le truchement d'institutions financières.

- **Questions choisies concernant le financement agricole:**

- loi sur la propriété, régime foncier, protection des créanciers (contrats informels et implicites);
- contrôle ou limitation des prêts;
- réserves obligatoires;
- normes sur les licences;
- besoins en capitaux;
- assurance sur les dépôts;
- législation en matière d'usure;
- etc.

- **Evolution récente du cadre réglementaire:**

- raisons des réformes
- acteurs du secteur financier concernés qui sont favorisés (défavorisés) par le cadre réglementaire et ses réformes

3. Niveau institutionnel (comme groupe de référence)

Rôle et participation dans les prises de décisions

Types représentatifs d'institutions financières offrant des services financiers agricoles: banque commerciale, banque publique, ONG formalisée (financière/non financière), coopérative financière/non financière, autres institutions financières semi-formelles ou formelles (associations rotatives d'épargne et de crédit, par exemple), entreprise agricole de fourniture d'intrants et de commercialisation, etc.:

- forme de participation aux prises de décision;
- plates-formes de dialogue existantes;
- besoin de participation ultérieure aux prises de décisions;
- influence des bailleurs de fonds sur les institutions financières;
- point de vue des acteurs sur leur rôle dans les prises de décision, leur principal intérêt.

Effet et résultats de la politique au niveau institutionnel

- engagement et incitations vis-à-vis de la durabilité, de l'orientation vers les groupes cibles et de la portée du financement agricole, de formalisation;
- indépendance par rapport à l'interférence politique/gouvernementale
- accès aux services de refinancement;
- accès aux services de formation au niveau des cadres supérieurs et du personnel;
- lacunes identifiées dans le cadre directeur du point de vue institutionnel;
- système de circulation et d'échange de l'information;
- efficacité de la plate-forme de dialogue.

4. Relations avec le niveau de l'agriculteur (comme groupe de référence)

Rôle et participation dans les prises de décisions

Représentants au niveau de l'agriculteur: petits exploitants (sans terre), femmes, groupes d'auto-promotion, agriculteurs commerciaux, chefs de village:

- type et étendue de la participation aux prises de décisions
- plates-formes de dialogue existantes
- besoin de participation ultérieure aux prises de décisions

Effet et résultats des instruments et mesures de politique au niveau de l'agriculteur

- Changements dans l'accès aux services financiers;
- Bien-fondé des services financiers;
- Efficacité des plates-formes de dialogue;
- Changements dans l'accès aux services de soutien financier;
- Changements dans l'accès aux services de formation;
- Lacunes dans les politiques identifiées par les agriculteurs.