

Partie 8. Quelles politiques publiques pour améliorer le financement rural et agricole ?

1. Brève histoire des politiques de financement rural

Quatre grandes périodes peuvent être distinguées dans l'histoire contemporaine des politiques de financement rural dans les pays en développement.

1. Avant 1970 : les politiques de crédit agricole

De la fin de la seconde guerre mondiale à la première décennie après les Indépendances, les politiques de financement rural étaient inspirées par les théories économiques keynésiennes : elles reposaient sur une forte intervention de l'Etat et privilégiaient la fonction de « crédit agricole ». Le sous-développement rural et agricole était analysé comme le résultat d'une incapacité des paysannes pauvres à épargner et à investir ; le crédit était alors utilisé comme un « levier du développement », nécessaire pour amorcer le « cercle vertueux » du développement et de l'investissement privé. Le crédit public était considéré comme un outil nécessaire au changement technique, au financement de l'innovation et au développement de la production agricole. Il était aussi un moyen de réduire l'emprise des usuriers sur les économies rurales. Des taux d'intérêt faibles, subventionnés, devaient stimuler la demande de crédit des populations rurales, l'utilisation des intrants, et appuyer le développement des exploitations agricoles pauvres. Pour renforcer son efficacité, le crédit était ciblé préférentiellement sur des productions agricoles d'exportation (café, coton, arachide...), sur des techniques d'intensification et sur l'équipement agricole, dans des zones de spécialisation productive.

L'effort de développement a été concentré à cette période sur la création d'institutions de crédit sous des formes variées selon les contextes. Les banques agricoles et banques de développement vont être créées en Amérique Latine sur le modèle des Etats-Unis, en Afrique francophone sur le modèle français. Des Unions de coopératives sont créées un peu partout dans les Colonies sur la base de modèles du Nord (Raiffeisen par les Allemands, les Japonais, les Anglais, programme de crédit coopératif US en Amérique Latine, crédit agricole mutuel dans les colonies francophones). Ainsi, le montant des investissements en programme de crédit consentis par l'aide américaine entre 1950 et 1970 est évalué à environ 700 millions US\$. Pendant cette même période, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) est très active dans le développement de réseaux coopératifs de crédit à travers le monde. La Banque Mondiale estimera plus tard (World Bank, 1993) avoir engagé, en quatre décennies, un portefeuille de 16 milliards US \$ dans des programmes de « crédit agricole ».

2. 1970 – 1980 : du crédit agricole aux « marchés financiers ruraux »

La remise en cause de ces orientations est amorcée au début des années 70, tant sur le plan de la théorie économique que sur le plan des politiques de développement agricole. Les difficultés rencontrées sont attribuées aux rigidités induites par l'intervention de l'Etat dans le système financier. Ces évolutions s'inscrivent dans le contexte de changement macro-économique qui est amorcé au fil des années 70 et conduira à la libéralisation économique des années 80, avec le développement des programmes d'ajustement structurel.

Des économistes néo-classiques (Gurley et Shaw (1967), puis Mac Kinnon (1973)) engagent une critique théorique de la « répression financière » qui caractérise les politiques de financement keynésiennes. Le contrôle des taux d'intérêt et leur maintien à un niveau artificiellement bas, les interventions de l'Etat entravant la liberté de mouvement du secteur financier, l'appui apporté par les banques publiques à des entreprises publiques défaillantes, limitent le fonctionnement du système financier et son efficacité. Ils contribuent à une faible mobilisation de l'épargne et à des prélèvements de l'Etat qui nuisent à l'investissement. Une libéralisation du système financier est préconisée à travers le concept « d'approfondissement du système financier » (« *financial deepening* ») qui repose sur la levée des contraintes pesant sur le système financier et sur le désengagement de l'Etat.

Dans cette perspective, le rôle du système financier évolue radicalement : l'objectif n'est plus d'injecter du crédit dans une production agricole, mais de construire un marché financier rural qui permette un accès durable aux services financiers, en mettant en relation les agents disposant de ressources monétaires (épargnants) avec ceux qui en ont besoin (les emprunteurs). L'objectif n'est plus de financer une production agricole mais de promouvoir des activités économiques diversifiées et de donner à des catégories de populations vulnérables mais à fort potentiel (les femmes, les jeunes...) les moyens de développer des activités génératrices de revenus et permettant l'accumulation.

Les difficultés rencontrées par les programmes de crédit agricole à cette période confortent cette critique théorique : les impayés sont importants, de nombreuses institutions de crédit agricoles sont en difficultés, l'ensemble du système financier se révèle très fortement dépendant de l'aide extérieure.

Par ailleurs, des agences de développement fortement impliquées dans le financement de l'agriculture engagent des bilans de leurs actions (AID, 1973), (FAO, 1975), qui mettent en évidence l'impact mitigé de ces programmes de crédit agricole. Les évaluations montrent que dans certains contextes les politiques de crédit agricole ont permis un accès élargi aux prêts de court terme et au financement des investissements agricoles. Mais il apparaît que ces effets positifs ont plus largement bénéficié aux populations ayant déjà une assise économique favorable (paysans moyens et aisés). Plus généralement, l'importance des volumes de financement décaissés n'est pas corrélée avec une progression significative et systématique des productivités et des revenus agricoles. La capacité d'épargne des ménages ruraux n'a pas progressé et les cercles vertueux de l'investissement privé espérés restent virtuels. La subvention de l'économie agricole n'a pas eu l'effet d'entraînement escompté ni sur le développement de l'économie agricole, si sur les activités économiques rurales. Le secteur informel que l'on voulait réduire reste très actif, alors que le système financier formel est faiblement développé. Il est aussi fortement dépendant des subventions extérieures et ce sont donc les épargnants et les contribuables qui paient le prix du développement agricole.

Les institutions créées pour diffuser le crédit dans les économies rurales s'avèrent faiblement efficaces : les capitaux mobilisés n'arrivent que partiellement aux exploitations agricoles, la gestion des institutions est peu rigoureuse et entraîne pertes et malversations ; les taux de remboursement faibles et la faible attention portée à la mobilisation de l'épargne compromettent la viabilité des institutions financières, tout comme l'utilisation politique qui en est souvent faite.

Cependant, ces interrogations ne vont pas entamer dans un premier temps les stratégies d'investissement des principaux bailleurs de fonds. L'AID, la Banque Mondiale, la FAO continueront à investir massivement dans les projets de crédit agricole tout au long des années 70. De nouveaux acteurs vont même émerger dans ce champ : le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) développe significativement ses investissements de crédit agricole à cette période ; les coopérations d'Europe du Nord investissent dans le crédit rural

(Allemands et Suisses en Afrique de l'Est, en Indonésie) ; des ONG commencent à se développer dans ce domaine.

Ce n'est qu'au début des années 80 que les politiques de financement vont évoluer radicalement sous l'effet de la crise de l'endettement des pays en développement qui va s'amplifier et des déséquilibres financiers engendrés par la situation de déficit économique américaine.

Pour lever les difficultés, il est préconisé de supprimer toutes les contraintes limitant le développement des marchés financiers : déréglementation du secteur financier, suppression des subventions, pratique de taux d'intérêt réels permettant l'allocation optimale des ressources, la mobilisation de l'épargne rurale, le choix des opportunités économiques les plus rentables.

Ces réformes se traduiront par des mesures de libéralisation plus ou moins drastiques selon les pays : déréglementation du secteur financier, réforme ou fermeture des banques de développements, politiques de taux d'intérêt élevés pour favoriser la mobilisation de l'épargne.

En Afrique francophone, cette libéralisation va se traduire par une restructuration et un assainissement du secteur bancaire (privatisation, liquidation ou restructuration des banques publiques, rationalisation des politiques de taux d'intérêt, dévaluation du FCFA, intégration financière régionale...), par la mise en place d'une nouvelle réglementation et par l'émergence d'innovations institutionnelles en matière de financement décentralisé (Hugon, 1996).

3. 1980 – 1990 : Dans le vide laissé par l'Etat, va se développer la microfinance

La microfinance va se développer pendant une longue première phase « expérimentale » (1980-1990/92), sans grande intervention des Etats, mais avec le soutien progressif des bailleurs de fonds du Nord. Les Etats se limitent à accepter ou non les projets de développement comprenant une intervention de financement, en y associant éventuellement les banques publiques quand elles existaient encore.

Au début des années 90, les innovations de la microfinance commencent à faire leurs preuves, et les premiers succès conduisent à un engouement planétaire pour ce nouvel « outil de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'initiative privée ». En Afrique de l'Ouest par exemple, le secteur connaît une forte croissance à partir de 1992/93. L'euphorie de la croissance gagne la plupart des acteurs (bailleurs, gouvernements, opérateurs en tout genre...). L'accent est mis sur la portée des organisations de microfinance (croissance des portefeuilles de crédit en volume, croissance du nombre de bénéficiaires, extension géographique des réseaux...), l'hypothèse qui prévaut est celle d'un marché largement extensible, ouvert à qui veut y rentrer. L'engouement gagne alors des bailleurs de fonds qui n'étaient pas traditionnellement impliqués dans ce secteur ; les projets se multiplient sur le terrain, le rythme de décaissement des lignes de crédit devient un critère de performance pour certains bailleurs de fonds... Le fort développement du secteur suscite des vocations au sein des opérateurs généralistes au Nord comme au Sud et de nombreuses ONG développent des activités de microfinance, avec des degrés variés de professionnalisme.

Ce développement est opéré dans un contexte d'absence presque complète de régulation par les Etats. Les lois réglementant la microfinance n'existent pas encore, l'information détenue par les Etats sur le développement du secteur est ténue, les dispositifs et outils de suivi sont quasi inexistantes ou au mieux fragmentés entre les différents opérateurs, les opérations sur le terrain ne sont coordonnées ni par les Etats, ni par les bailleurs de fonds. On assiste à un emballement du secteur dans une logique marchande, qu'aucun garde-fou ne vient réguler.

Il en résulte dans de nombreuses zones une concurrence « sauvage » entre les organisations de microfinance qui aura rapidement des résultats très dommageables. La stratégie de conquête de parts de marchés conduit les organisations à concentrer leurs efforts sur cet objectif, au détriment du suivi et du contrôle de l'existant. On assiste localement à des « guerres de taux d'intérêt », à qui offrira le taux le plus faible pour détourner la clientèle des concurrents. Par calcul opportuniste ou par inconscience du processus d'endettement à l'œuvre, les utilisateurs du crédit se mettent à pratiquer allègrement la « cavalerie », empruntant à l'un pour rembourser l'autre, les impayés augmentent très rapidement dans de nombreuses organisations de microfinance et avec eux les coûts de transaction liés à leur recouvrement. Paradoxalement, cette concurrence n'est pas forcément concentrée sur les zones les plus riches : le Soum par exemple, zone sahélienne défavorisée au Nord du Burkina, a connu une période où une vingtaine de systèmes financiers tentaient de se développer dans les mêmes régions.

Cette période de « concurrence sauvage » a été très dommageable pour le secteur, entraînant des crises au sein de nombreuses organisations de microfinance, la faillite et la fermeture de certaines d'entre elles et une situation d'endettement des ménages qui pèsera sur le développement économique de certaines zones.

4. A partir de 1993/ 1995, le retour de l'Etat et des politiques publiques

Le développement de l'épargne au sein de la microfinance, les situations de crise qui se multiplient dans le secteur, ont conduit les Etats à reprendre un rôle plus actif.

C'est d'abord dans leur rôle « régalien » que les Etats ont été sollicités : mise en place du cadre juridique, contrôle, sanction.

Au-delà de ce rôle régalien, ce n'est qu'à la fin des années 90 que les Etats vont se doter progressivement de véritables politiques de microfinance englobant le financement rural. Ainsi, les premières initiatives de politiques sectorielles dépassant le rôle régalien se sont structurées en Afrique de l'Ouest et à Madagascar à la fin des années 90, avec la préparation des Stratégies Nationales de Microfinance.

Pour aller plus loin sur l'histoire des politiques de financement rural

[BIM 10 04 01 : Les modes d'intervention en microfinance](#)

[Stratégies, innovations et problèmes de l'intermédiation financière rurale à la fin des années 90. Un éclairage à partir de l'exemple de l'Afrique de l'Ouest.](#)